



Universidade de Brasília (UnB)
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão Pública (FACE)
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA)

Ana Beatriz dos Santos Guedes

**IMPACTO DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS (NLLC) NA
ATUAÇÃO DOS AGENTES DE COMPRAS PÚBLICAS**

Brasília, DF
2024

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura
Reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Enrique Huelva Unternbäumen
Vice-Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Diêgo Madureira de Oliveira
Decano de Ensino de Graduação

Professor Doutor José Márcio Carvalho
Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas
Públicas

Professor Doutor Sérgio Ricardo Miranda Nazaré
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuarias

Professor Doutor Alex Laquis Resende
Coordenador de Graduação do curso de Ciências Contábeis - Diurno

Professor Doutor Wagner Rodrigues dos Santos
Coordenador de Graduação do curso de Ciências Contábeis - Noturno

ANA BEATRIZ DOS SANTOS GUEDES

**IMPACTO DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS (NLLC) NA
ATUAÇÃO DOS AGENTES DE COMPRAS PÚBLICAS**

Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília como requisito à conclusão da disciplina Pesquisa em Ciências Contábeis e obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientador:

Prof. Abimael de Jesus Barros Costa

Linha de pesquisa:

Impactos da Contabilidade na Sociedade

Área:

Auditoria e Controles Públicos

Brasília, DF
2024

Dedico este trabalho de conclusão a todos aqueles que estiveram ao meu lado nesta trajetória de minha vida e que serviram de incentivo para realização deste objetivo.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho de conclusão de curso representa não apenas o esforço individual, mas também o apoio e a colaboração de muitas pessoas a quem eu gostaria de expressar minha gratidão.

Primeiramente, agradeço a Deus, por me dar força, saúde e sabedoria para enfrentar todos os desafios ao longo desta jornada acadêmica.

Aos meus pais, por todo amor, incentivo e apoio incondicional em todas as etapas da minha vida. Sem vocês, nada disso seria possível.

Ao meu orientador, Abimael, que com sua orientação e conhecimento, guiou-me ao longo deste processo. Sua dedicação e disposição em compartilhar seu tempo e experiência foram fundamentais para a realização deste trabalho.

À Universidade de Brasília, pela estrutura e recursos disponibilizados, que foram essenciais para a realização deste trabalho.

E, por fim, quero dedicar um agradecimento especial ao meu querido irmão e mentor Jerzley Guedes. Seu apoio e encorajamento foram fundamentais para mim desde o início desta jornada. Sua partida precoce deixou um vazio em meu coração, mas sua memória vive em cada conquista deste trabalho.

Muito obrigada a todos!

RESUMO

O presente estudo investigou como os agentes de compras públicas estão se adaptando às mudanças propostas pela Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC). A metodologia combinou pesquisa bibliográfica e investigação documental para oferecer uma análise abrangente. A pesquisa bibliográfica concentrou-se na legislação e normas relacionadas aos processos licitatórios, com ênfase na NLLC, enquanto a investigação documental examinou a aplicação prática das mudanças. Os resultados revelaram desafios como resistência à mudança e falta de recursos, mas também boas práticas e inovações. Concluiu-se que a adaptação à NLLC é um processo contínuo que exige esforços coordenados e flexibilidade.

Palavras-chave: Lei Nº 14.133/2021; Licitação; Agente de Compras Públicas; Adaptação; Transparência.

ABSTRACT

This study investigated how public procurement agents are adapting to the changes proposed by the New Law on Bidding and Contracts (NLLC). The methodology combined bibliographic research and documentary investigation to offer a comprehensive analysis. Bibliographic research focused on legislation and norms related to bidding processes, with emphasis on the NLLC, while documentary investigation examined the practical application of the changes. The results revealed a variety of responses from agents, highlighting challenges such as resistance to change and lack of resources, but also good practices and innovations. It was concluded that adapting to the NLLC is an ongoing process that requires coordinated efforts and flexibility.

Keywords: Law No. 14,133/2021; Procurement; Public Procurement Agent; Adaptation; Transparency.

SUMÁRIO

RESUMO	5
ABSTRACT.....	6
LISTA DE FIGURAS	8
LISTA DE QUADROS	8
1. INTRODUÇÃO.....	9
2. REVISÃO DE LITERATURA	13
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	36
4. DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	38
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	47
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	49

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Fases do Processo Licitatório	22
Figura 2 – Modalidades de Licitação	24
Figura 3 – Critérios de Julgamento	26
Figura 4 – Linhas de Defesa	37

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Principais Mudanças no Processo Licitatório.....	41
Quadro 2 – Adaptação dos Agentes Públicos de Compras à Lei 14.133/2021	47

1. INTRODUÇÃO

Em 2022, as compras públicas homologadas no território brasileiro atingiram o montante de R\$ 172 bilhões, conforme indicado pelo Painel de Compras do Governo Federal, representando um aumento de 8,5% em comparação ao ano precedente. Esse contexto econômico é salientado por Ribeiro e Júnior (2019, p. 5), ao destacarem que o mercado de licitações no Brasil corresponde a 12,5% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, em média calculada durante o período de 2006 a 2016. Tais dados evidenciam a relevância do processo licitatório para a economia do país, uma vez que contribui para a geração de empregos, o aumento da renda e o fomento de diversos setores produtivos.

Nesse sentido, é imperativo compreender os procedimentos licitatórios adotados em âmbito nacional. Anteriormente à promulgação da Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) em 2021, esses processos eram regidos pela Lei nº 8.666, de 1993. Posteriormente, com a introdução da modalidade de pregão pela Lei nº 10.520/2002, e sua regulamentação no formato eletrônico, houve avanços significativos na eficiência dos serviços, sobretudo mediante o emprego da tecnologia da informação (Faria; Oliveira, 2017). Contudo, essas legislações, embora marcos importantes à época, revelavam fragilidades que resultavam em morosidade, ineficiência e falta de transparência nas contratações públicas.

A crítica à Lei nº 8.666/1993 era frequente entre especialistas e a sociedade civil, apontando-a como complexa, pouco transparente e suscetível a práticas corruptivas (DIAS, 2020). Adicionalmente, a morosidade do processo licitatório era um fator que impactava negativamente a qualidade dos serviços públicos e o desenvolvimento do país (BORGES, 2018). Assim, a promulgação da Lei nº 14.133/2021 marca um ponto de inflexão na gestão pública brasileira, revogando legislações anteriores e consolidando normas e procedimentos para as licitações e contratos governamentais.

A NLLC introduziu diversas mudanças nos processos licitatórios, visando torná-los mais eficientes, transparentes e ágeis. Uma das principais alterações é a exigência de um sistema de controle interno robusto, com mecanismos de transparência, prevenção e combate à corrupção. Tal disposição impõe às entidades públicas o investimento em estruturas de controle mais sólidas, visando evitar irregularidades e garantir a correta aplicação dos recursos públicos.

Os mecanismos de controle desempenham papel fundamental na fiscalização e no monitoramento das ações estatais, garantindo que os recursos públicos sejam utilizados de maneira adequada e em conformidade com os princípios constitucionais e legais. Portanto, a análise dos impactos da Lei 14.133/2021 nos mecanismos de controle interno da administração pública é essencial para compreender como essa nova legislação influencia a transparência, a eficiência e a accountability no âmbito governamental.

Nesse contexto, a NLLC resgatou o controle interno sistêmico, incorporando as Três Linhas de Defesa propostas pelo Decreto-Lei nº 200/79, influenciado pelo posicionamento do Institute of Internal Auditors (IIA) e pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que já adotavam essa visão em seus manuais e processos de fiscalização (Cunha; Tavares, 2023). Esse modelo estabelece a cooperação na gestão de riscos e controles internos entre os agentes envolvidos no processo licitatório, as unidades de supervisão e controle internos setoriais e os órgãos de auditoria ou controle interno da Administração Pública.

As Três Linhas de Defesa são abordadas no artigo 169 da NLLC. Em síntese, a primeira linha de defesa, é composta pelos servidores, empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade. Estes representam a linha de frente no processo de contratação pública, sendo responsáveis por assegurar a conformidade com as políticas e regulamentos internos, bem como por identificar e mitigar eventuais riscos associados às aquisições governamentais.

A segunda linha de defesa abrange as unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade. Estas unidades desempenham um papel fundamental na supervisão e monitoramento das atividades de contratação, fornecendo apoio técnico especializado e realizando avaliações independentes para garantir a conformidade com as normas e regulamentos estabelecidos.

Por fim, a terceira linha de defesa é composta pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas. Estas entidades exercem um papel de supervisão externa, realizando auditorias e revisões independentes para garantir a conformidade e a integridade dos processos de contratação pública, bem como para identificar e investigar possíveis irregularidades ou abusos.

A compreensão das Três Linhas de Defesa propostas pela Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) é fundamental para contextualizar e abordar o problema de pesquisa proposto neste estudo. A integração dessas linhas de defesa no sistema de controle interno da administração pública tem o potencial de reforçar a transparência, a eficiência e a accountability nos processos licitatórios. Ao adotar essa abordagem, que envolve a atuação coordenada entre os agentes envolvidos no processo licitatório, as unidades de supervisão e controle interno setoriais e os órgãos de auditoria ou controle interno da Administração Pública, busca-se fortalecer os mecanismos de controle e mitigar os riscos de irregularidades e corrupção.

Em face do exposto, o presente estudo traz a ser investigada a seguinte questão: **Como os agentes de compras públicas estão se adaptando as mudanças propostas pela Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC)?** Assim, com a finalidade de responder à questão citada, o objetivo geral deste artigo consiste em avaliar as estratégias e processos de adaptação dos agentes de compras públicas às inovações e requisitos estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021, conhecida como Nova Lei de Licitações e Contratos, identificando os desafios, oportunidades e impactos na eficiência e transparência dos procedimentos licitatórios e contratuais na administração pública.

Para alcançar esse objetivo geral, foram delineados os seguintes objetivos específicos: identificar de forma precisa e abrangente as principais mudanças introduzidas pela Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) nos mecanismos de controle interno da administração pública, com foco na regulação das práticas de contratação governamental; identificar os principais desafios na implementação da NLLC e propor soluções viáveis para superá-los, visando garantir a eficácia e a eficiência das práticas de controle interno no contexto das contratações públicas; e investigar a percepção dos agentes públicos sobre os impactos da NLLC nos mecanismos de controle interno da administração pública, por meio da realização de pesquisa documental, a fim de obter uma visão clara sobre os desafios e oportunidades decorrentes da nova legislação.

Para atingir tais objetivos, será adotada uma abordagem metodológica que combina pesquisa bibliográfica e investigação documental. A pesquisa bibliográfica se concentrará na análise detalhada da legislação e normas vigentes relacionadas aos processos licitatórios, com

especial ênfase na NLLC. Serão utilizadas fontes como livros, artigos científicos, revistas especializadas e documentos oficiais para embasar o estudo.

A investigação documental será conduzida por meio da análise de relatórios, registros e outros documentos produzidos pela administração pública diretamente relacionados aos processos licitatórios. Essa análise documental tem como objetivo capturar as mudanças e impactos observados com a implementação da NLLC.

O presente estudo se justifica pela relevância e atualidade do tema abordado. A NLLC representa uma mudança significativa no cenário das licitações públicas no Brasil, com potencial para promover uma gestão mais transparente, eficiente e responsável dos recursos públicos. Os resultados desta pesquisa poderão contribuir para aprimorar a compreensão sobre os efeitos da nova legislação e subsidiar a formulação de políticas públicas mais eficazes nessa área.

A estrutura do artigo compreende uma introdução, onde são apresentados o contexto histórico da licitação, o problema de pesquisa, o objetivo geral e os objetivos específicos. Em seguida, será apresentado o referencial teórico, abordando os conceitos de licitação e os mecanismos de controle da administração pública. Posteriormente, será discutida a NLLC, suas principais mudanças, eficiência e desafios para implementação. Após, serão apresentados e analisados os resultados da pesquisa bibliográfica, incluindo a percepção dos agentes públicos sobre os impactos da NLLC nos mecanismos de controle interno da administração pública. Por fim, o artigo será concluído com uma discussão final e considerações finais.

2. REVISÃO DE LITERATURA

Este capítulo tem como objetivo realizar uma revisão da literatura sobre o processo licitatório no Brasil. A revisão de literatura é fundamental para contextualizar e fundamentar teoricamente o estudo, permitindo uma compreensão aprofundada dos temas abordados. Serão explorados aspectos essenciais da Administração Pública relacionados à realização de licitações, destacando a evolução histórica das normas e os princípios constitucionais que regem esse processo. Além disso, será discutida a importância da transparência, eficiência e legalidade nas contratações públicas, culminando na análise das inovações introduzidas pela Lei nº 14.133/2021 para modernizar e aprimorar os procedimentos licitatórios no país.

1.1. Administração Pública e o Processo Licitatório

De acordo com Meirelles (2011, p. 65), a Administração Pública é, numa visão global, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. Diferentemente dos atos de governo, a administração se restringe a atos de execução, com variados graus de autonomia funcional, conforme a competência dos órgãos e de seus agentes. Nesse sentido, entende-se que a administração pública desempenha um papel crucial no funcionamento e bem-estar de uma sociedade, sendo fundamental para garantir o uso responsável dos recursos públicos e atender às necessidades coletivas.

A administração pública é composta por um conjunto de agentes que exercem funções regidas por leis e pela Constituição, zelando pelo interesse público da sociedade. Esse interesse é atendido através de serviços públicos, divididos entre a administração direta e a administração indireta, como destaca Di Pietro (2022). A administração direta é constituída pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e é responsável pelos serviços desempenhados nos órgãos públicos em prol da sociedade. Já a administração indireta é representada por autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista, que estão vinculadas a algum órgão da administração direta e exercem funções de prestação de serviços para atender aos interesses públicos.

Di Pietro (2022) salienta também que o serviço público compreende todas as atividades realizadas pela Administração Pública, direta ou indiretamente, para atender às necessidades coletivas, dentro de um regime jurídico predominantemente público. Logo, pode-se afirmar que a administração pública é responsável pela organização e prestação de serviços que impactam diretamente a sociedade e por isso, é essencial que esses serviços sejam oferecidos de maneira eficiente, transparente e em conformidade com os princípios éticos e legais.

A Constituição Federal Brasileira (1988), em seu artigo 37, institui princípios que as administrações públicas devem obedecer, são eles:

- a. **Legalidade:** A administração pública só pode atuar conforme a lei, ou seja, suas ações devem estar autorizadas por norma legal.
- b. **Impessoalidade:** Os atos da administração devem ser realizados sem favorecimento ou discriminação de pessoas, visando o interesse público.
- c. **Moralidade:** A administração deve seguir padrões éticos, agindo com honestidade e boa-fé.
- d. **Publicidade:** Os atos administrativos devem ser divulgados para garantir a transparência e permitir o controle social.
- e. **Eficiência:** A administração pública deve agir com presteza, perfeição e rendimento funcional, buscando sempre a melhor utilização dos recursos públicos.

Para que a administração pública possa contratar serviços ou realizar compras para atender às necessidades da sociedade, é necessário realizar um processo licitatório. Nesse contexto, a licitação é um instrumento fundamental para promover a gestão eficaz dos recursos públicos. Barcellos (2017) define a licitação como um procedimento administrativo formal que precede a celebração de contratos da administração pública com terceiros para a realização de obras, serviços, publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações.

Meirelles (2006, p. 23) afirma que:

Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os

interessados e atua como fator de reincidência e moralidade nos negócios administrativos. (Meirelles, 2006, p.23)

Di Pietro (2015, p. 346) define a licitação como um procedimento no qual a Administração oferece a oportunidade para todos os interessados, desde que atendam e se submetam às condições estabelecidas no instrumento de convocação. Nesse processo, os participantes podem elaborar propostas, das quais a Administração escolherá a mais adequada para a celebração do contrato. Essa definição destaca a essência democrática e transparente do processo licitatório, enfatizando que todos os interessados, que cumprirem os requisitos estabelecidos, têm a oportunidade de participar. Além disso, ressalta a importância da escolha da proposta mais pertinente, garantindo a eficiência e a eficácia na contratação pública.

No Brasil, o processo licitatório é obrigatório, conforme o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal:

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

XXI- Ressalvados os casos específicos na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (Brasil, 1988)

O Portal de Compras Públicas (2021) destaca que a licitação visa garantir a aquisição ou contratação de produtos e serviços pelo menor preço possível, fomentando a competição entre as empresas e buscando a proposta mais vantajosa para a administração pública. Esse processo é essencial para gerenciar os gastos públicos de maneira transparente e eficiente, garantindo igualdade entre os licitantes.

Amorim (2019) ressalta que a licitação é a única maneira correta e transparente para a administração pública adquirir bens e serviços, prevenindo desvios e corrupção e assegurando a destinação adequada dos recursos públicos. Esse procedimento também garante o

cumprimento dos princípios constitucionais de moralidade e igualdade, assegurando a escolha dos melhores serviços e produtos por meio de uma avaliação criteriosa dos participantes, fortalecendo a confiabilidade e transparência do processo licitatório.

1.2. Evolução Da Licitação No Brasil

Para entender o processo de licitação atual, é importante uma breve retomada da evolução histórica das leis que regulamentam as contratações públicas. Ao longo da história brasileira, as leis de licitações percorreram um caminho de constante evolução, moldadas pelas demandas sociais, pelos avanços tecnológicos e pelas lutas contra práticas corruptivas que ameaçavam a probidade da gestão pública.

No período imperial, as leis de licitações eram marcadas por um modelo centralizado e burocrático, com ênfase na preferência pela compra de produtos nacionais. Este período era caracterizado por uma forte intervenção estatal e um controle rigoroso sobre as aquisições públicas. A burocracia e o centralismo visavam garantir que as compras do governo beneficiassem a economia nacional e fossem realizadas de maneira ordenada.

Com o advento da República, ocorreu uma descentralização e diversificação das modalidades licitatórias, buscando conferir maior autonomia aos órgãos públicos na aquisição de bens e serviços. Essa fase inicial da República foi marcada pela tentativa de modernizar a administração pública e adaptar as práticas de licitação às novas demandas de um país em transformação.

Durante o Regime Militar, as licitações ganharam contornos mais rígidos e centralizados, visando fortalecer o controle dos gastos públicos. O Decreto Lei nº 200/1967 representou um marco na evolução do processo licitatório, estabelecendo modalidades de licitação e definindo princípios a serem seguidos pela administração pública. Este decreto tinha como objetivo principal racionalizar a administração pública e aumentar a eficiência dos gastos governamentais.

Contudo, foi somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que princípios como publicidade, igualdade e probidade nas licitações foram consagrados. A nova Constituição trouxe um enfoque maior na transparência e na igualdade de condições para todos

os concorrentes, buscando combater práticas corruptivas e garantir a eficiência e a justiça nos processos licitatórios.

Conforme observa Di Pietro (2015, p. 345), a Constituição de 1967 não estabelecia explicitamente a competência para legislar sobre licitações, o que gerou duas interpretações doutrinárias. A primeira interpretação classificava a licitação como matéria de direito financeiro, atribuindo à União a responsabilidade de definir normas gerais e aos Estados a criação de normas suplementares (art. 8º, XII, c e parágrafo único da Constituição). A segunda interpretação via a licitação como uma questão de Direito Administrativo, sendo competência legislativa de cada unidade da federação. A polêmica continuou com a Lei nº 54.456/68, que estendia aos Estados e Municípios as normas de licitação previstas no Decreto-Lei nº 200 de 1967, e prosseguiu com o Decreto-Lei nº 2300 de 1986. A Constituição Federal de 1988 pôs fim a essa disputa, conferindo à União a competência exclusiva para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação.

A Lei nº 8.666/1993 consolidou um sistema complexo e detalhado de licitações, abrangendo diversas modalidades e procedimentos específicos para atender às demandas da Administração Pública. Esta lei é considerada um marco regulatório importante, pois estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A promulgação da Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993 foi um marco para o processo licitatório no Brasil. De acordo com Marçal Justen Filho:

As regras originais da Lei nº 8.666 foram resultado de evolução histórica que não pode ser olvidada. O diploma consagrou regras e princípios derivados das leis anteriores, amoldados ao sistema da Constituição de 1988 e tendo em vista as necessidades derivadas dos fatos históricos ocorridos no início da década de 1990. (Justen Filho, 2010, p. 13).

Paralelamente, no ano de 2002, com objetivo de alcançar maior celeridade e eficiência nos processos licitatórios, foi criada a Lei nº 10.520/2002. Visando a aquisição de bens e serviços comuns, cujos padrões de desempenho e qualidade admitam definição objetiva no edital, por meio de especificações usuais de mercado. Como expõe o art. 1º, parágrafo único, da própria lei:

Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei. Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado. (Brasil, 2002).

A Lei do Pregão (Lei nº 10.520/2002) surge para agilizar compras de menor valor, introduzindo uma modalidade licitatória mais simples e focada na comparação de preços. O pregão eletrônico tornou-se uma ferramenta crucial para a modernização das compras públicas, promovendo maior celeridade e transparência nos processos.

Ao longo dos anos, reformas como a Lei nº 12.341/2010 promoveram a modernização das licitações, incorporando novas tecnologias e flexibilizando procedimentos. A pandemia da COVID-19 também impulsionou a criação de novas leis para compras emergenciais, como a Lei nº 13.979/2020 e a Lei nº 14.035/2020. Estas leis foram fundamentais para permitir que o governo respondesse rapidamente às emergências de saúde pública, flexibilizando procedimentos sem comprometer a transparência.

Apesar dos avanços conquistados, persistem desafios como o combate à corrupção, simplificação e desburocratização dos processos, além do fortalecimento do controle social. Nesse contexto, a Lei nº 14.133/2021, conhecida como "Nova Lei de Licitações e Contratos", representa um marco histórico na busca por um sistema mais moderno, eficaz e transparente. Esta nova legislação incorpora avanços tecnológicos e boas práticas internacionais, visando uma gestão pública mais eficiente e livre de irregularidades.

Em suma, a história das leis de licitações no Brasil revela a constante busca por um sistema licitatório mais justo, eficiente e transparente. A trajetória percorrida até aqui, marcada por avanços e desafios, demonstra o compromisso do país com a construção de uma Administração Pública íntegra e comprometida com o bem-estar da sociedade. A evolução das normas de licitação reflete a dinâmica das necessidades sociais e econômicas do país, bem como os esforços contínuos para aprimorar a gestão pública e promover o desenvolvimento sustentável.

1.3. Nova lei de licitação e contratos

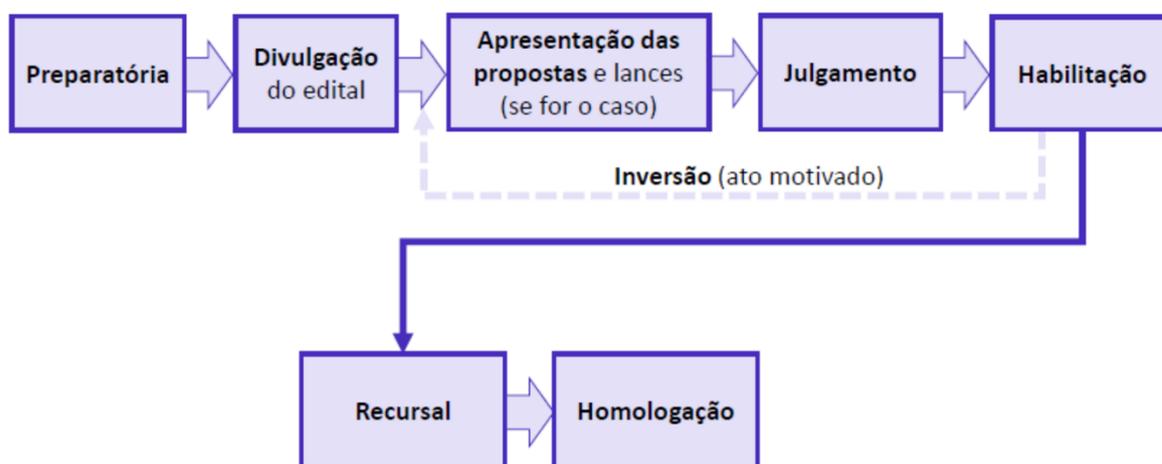
Após um processo legislativo de quase oito anos, a Lei nº 14.133/2021, conhecida como a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLC), foi finalmente sancionada, promulgada e publicada em 1º de abril de 2021. Este marco legal representa uma significativa evolução no panorama das contratações públicas no Brasil. Seu principal objetivo é modernizar e aprimorar os procedimentos licitatórios, para isso, revogou normas anteriores, tais como a Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993) e a Lei do Pregão (Lei nº 10.520/2002), consolidando-as em um único texto.

As mudanças trazidas pela NLLC são amplas e refletem a necessidade de adaptação às demandas contemporâneas e à crescente complexidade das contratações públicas. Nesse contexto, destacam-se algumas alterações significativas que merecem ser mencionadas:

1.3.1. Fases e Modalidades

Uma das principais inovações trazidas pela nova legislação é a sequência clara e bem definida das fases do processo licitatório. Conforme o art. 17 da Lei 14.133/2021, as fases são:

Figura 1 – Fases do Processo Licitatório



Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Piauí (2023)

Durante a primeira fase, denominada preparatória, são conduzidos estudos e análises para estabelecer os requisitos necessários, tais como especificações técnicas, estimativas de custos e prazos, além da seleção da modalidade de licitação mais apropriada ao objeto em

questão. Posteriormente, tem a fase de divulgação do edital de licitação que disponibiliza as informações relevantes sobre o processo, como objeto da licitação, critérios de seleção, documentação necessária e prazos para apresentação de propostas. A terceira fase, de apresentação de propostas e lances, é o momento em que os interessados demonstram sua capacidade técnica e financeira para executar o objeto da contratação. Neste estágio, os licitantes competem de maneira justa e transparente pelo contrato em disputa, oferecendo suas propostas.

Segue-se então a quarta fase, que é o julgamento das propostas, na qual as propostas são avaliadas de acordo com os critérios estabelecidos no edital, que podem incluir preço, qualidade, prazo de entrega, entre outros fatores relevantes para a escolha da melhor proposta. A quinta etapa é a fase de habilitação, cujo objetivo é verificar se os licitantes atendem aos requisitos de regularidade fiscal, trabalhista e jurídica, além de possuírem capacidade técnica e operacional para executar o contrato. Essa fase visa garantir a idoneidade e aptidão dos concorrentes, assegurando que apenas empresas qualificadas participem do certame. Uma das mudanças significativas entre a Lei 8.666/1993 e a Lei 14.133/2021 é a inversão das fases de julgamento e habilitação, o que contribui para a eficiência e celeridade do processo, permitindo uma análise mais detalhada das propostas antes da avaliação da capacidade técnica e operacional dos licitantes.

Após a fase de habilitação, os licitantes têm o direito de interpor recursos contra decisões da comissão de licitação ou do pregoeiro, bem como impugnar o edital caso identifiquem irregularidades que possam comprometer a lisura do processo. Por fim, a fase de homologação marca o encerramento do processo licitatório, com a adjudicação do objeto da licitação ao licitante vencedor e a homologação do resultado do certame pela autoridade competente.

No que diz respeito as modalidades, a nova Lei de Licitações aboliu a tomada de preços e o convite, que constavam do artigo 22 da Lei 8.666 e incorporou o diálogo competitivo. No artigo 28, prevê, como modalidades de licitação:

Figura 2 – Modalidades de Licitação

Lei 8.666/1993 (como "era")	Nova Lei de Licitações (como "ficou")
<ul style="list-style-type: none"> ✓ concorrência; ✓ tomada de preços; ✓ convite; ✓ concurso; ✓ leilão. ✓ Lei 10.520/2002: pregão. ✓ Lei 12.462/2011 (arts. 1º ao 47-A): RDC. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ pregão; ✓ concorrência; ✓ concurso; ✓ leilão; ✓ diálogo competitivo.

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Piauí (2023)

O diálogo competitivo surge como uma modalidade inovadora no âmbito das licitações e contratos administrativos, proporcionando uma seleção de fornecedores com uma abordagem mais dinâmica e participativa. Essa abordagem contrasta com o regime burocrático da Lei nº 8.666/93, que oferecia pouca flexibilidade procedimental e dificultava a interação dialogal na administração pública.

Ao abrir espaço para o diálogo com os fornecedores, o diálogo competitivo permite que suas contribuições sejam consideradas na busca pelas melhores soluções. Isso representa uma mudança significativa em relação ao modelo anterior, no qual o mercado tinha pouca ou nenhuma influência nas definições contratuais.

1.3.2. Critérios de julgamento

A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos nº 14.133/2021 (NLLCA) representa um marco significativo nos procedimentos licitatórios brasileiros, trazendo consigo mudanças substanciais, especialmente no que diz respeito aos critérios de julgamento das propostas, anteriormente conhecidos como "tipos de licitação" na legislação anterior, Lei nº 8.666/1993.

Os critérios de julgamento referem-se aos parâmetros objetivos utilizados para definir o vencedor de um processo licitatório. Eles devem ser claramente estabelecidos e publicados no instrumento convocatório, sob pena de nulidade do procedimento. Esses critérios são disciplinados no art. 33 da NLLCA, que prevê seis modalidades principais.

Comparativamente à Lei nº 8.666/1993, que previa apenas alguns critérios, como menor preço, melhor técnica e técnica e preço, a NLLCA introduziu novas modalidades, refletindo uma modernização e uma visão mais estratégica das compras públicas. Além dos critérios tradicionais, agora há opções como maior desconto, maior retorno econômico e maior lance (em leilões), oferecendo maior flexibilidade aos processos licitatórios.

Figura 3 – Critérios de Julgamento

Lei 8.666/1993 (como “era”)	Nova Lei de Licitações (como “ficou”)
<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, no caso de leilão; ✓ maior retorno econômico.

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Piauí (2023)

Essa ampliação dos critérios de julgamento visa proporcionar uma maior adequação às diferentes realidades e demandas das contratações públicas. Por exemplo, o critério de maior desconto é especialmente útil em contratações de bens ou serviços com valores já estipulados em listas de preços, enquanto o critério de maior retorno econômico busca maximizar os benefícios financeiros ao longo do tempo, incentivando práticas sustentáveis e eficientes.

No entanto, é importante ressaltar que os princípios básicos que regem os processos licitatórios, como transparência, igualdade de condições entre os licitantes e busca pelo melhor custo-benefício, permanecem inalterados. A transparência na definição e aplicação dos critérios de julgamento, conforme ressaltado por José dos Santos Carvalho Filho em seu "Manual de Direito Administrativo", continua sendo fundamental para garantir a legitimidade e a lisura dos processos licitatórios.

1.3.3. Dispensa e Inexigibilidade de Licitação

O tema da dispensa de licitação é de extrema relevância no contexto das contratações públicas, pois diz respeito à exceção à regra geral de realização de licitação para a contratação

de serviços, obras e compras pelo poder público. A legislação brasileira estabelece diversas hipóteses em que é permitida a dispensa de licitação, bem como situações em que a licitação é considerada inexigível.

O artigo 37, XXI da Constituição Federal estabelece a obrigatoriedade de licitação para os contratos mencionados, mas ressalva "os casos especificados na legislação". Essa ressalva abre espaço para a definição, por meio de lei ordinária, de situações em que a licitação não é obrigatória. Já o artigo 175, que trata da concessão e permissão de serviços públicos, estipula que essas atividades devem ser realizadas "sempre através de licitação", com exceção apenas em situações de inviabilidade de competição.

Na Lei nº 14.133/21, a matéria está disciplinada nos artigos 74 (inexigibilidade de licitação), 75 (dispensa de licitação) e 76 (alienação de bens da Administração Pública, com casos de licitação dispensável, quando se tratar de bens imóveis, e de licitação dispensada, quando se tratar de bens móveis).

No artigo 75 da nova lei, destacam-se as mudanças nos valores limites para dispensa de licitação: para obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores, o limite passou a ser de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), enquanto para outros serviços e compras, o limite é de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais). Essa atualização reflete uma preocupação em adequar os valores aos padrões atuais de mercado, garantindo a eficiência na gestão dos recursos públicos.

Além disso, a nova lei introduz novas hipóteses de dispensa de licitação, como a contratação de bens, serviços, alienações ou obras nos termos de acordo internacional específico aprovado pelo Congresso Nacional, quando as condições ofertadas forem manifestamente vantajosas para a Administração. Isso abre espaço para uma maior flexibilidade na contratação de produtos e serviços de origem nacional ou estrangeira, desde que haja vantagens claras para o poder público.

Outra mudança significativa é a inclusão de hipóteses específicas de dispensa de licitação para emergências ou calamidade pública, como aquelas que possam comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e

outros bens. Isso permite uma resposta mais rápida e eficaz do poder público diante de situações críticas, garantindo o atendimento das necessidades da população de forma ágil e eficiente.

Além das alterações nas hipóteses de dispensa de licitação, a nova lei também traz mudanças significativas nas hipóteses de inexigibilidade de licitação, como a introdução do requisito de notória especialização para a contratação de serviços técnicos de natureza singular. Isso significa que apenas profissionais ou empresas com comprovada expertise em determinadas áreas podem ser contratados sem a necessidade de concorrência, garantindo a qualidade e a eficiência na prestação de serviços técnicos essenciais para o funcionamento adequado da administração pública.

1.3.4. Procedimentos Auxiliares

A Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), incorporada pela Lei 14.133/2021, representa um marco regulatório importante para as contratações públicas no Brasil. Os artigos 78 a 88 dessa lei introduzem procedimentos auxiliares que visam facilitar, agilizar e padronizar o processo licitatório. É crucial ressaltar que a licitação e a posterior celebração de contrato administrativo são previstas constitucionalmente como obrigatórias para a Administração Pública, conforme o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988.

Dentre os procedimentos auxiliares destacados na lei, temos o credenciamento, a pré-qualificação, o procedimento de manifestação de interesse, o sistema de registro de preços e o registro cadastral. In verbis:

Art. 78. São procedimentos auxiliares das licitações e das contratações regidas por esta Lei:

I – credenciamento;

II – pré-qualificação;

III – procedimento de manifestação de interesse;

IV – sistema de registro de preços;

V – registro cadastral. (Brasil, 2021)

O credenciamento, definido pelo artigo 6º, inciso XLIII, é um chamamento público no qual a Administração convoca interessados a prestar serviços ou fornecer bens, desde que

atendam aos requisitos estabelecidos, podendo ser utilizado em casos como contratações paralelas e não excludentes, seleção a critério de terceiros e em mercados fluidos. Ademais, a própria Lei 14.133/2021 preconiza os casos em que se pode utilizar o credenciamento nas contratações:

I – paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;

II – com seleção a critério de terceiros: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação;

III – em mercados fluidos: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação. (Brasil, 2021)

Para o processo de credenciamento, a Administração é obrigada a divulgar de forma pública e permanente, através de um sítio eletrônico oficial, o edital de chamamento de interessados. Este edital deve conter condições padronizadas de contratação, incluindo a definição do valor do contrato, com exceção dos casos em que se trata de "mercados fluidos", nos quais os preços variam constantemente. Nessas situações, a Administração é incumbida de registrar as cotações de mercado vigentes no momento da contratação.

É fundamental ressaltar que é expressamente proibido que terceiros não credenciados executem ou forneçam o objeto contratado sem a prévia autorização expressa da Administração. Além disso, a Lei 14.133/21 estabelece a possibilidade de denúncia da contratação por qualquer das partes dentro dos prazos fixados no edital, o que permite o desfazimento do contrato quando necessário.

Já a pré-qualificação, prevista no artigo 6º, inciso XLIV, é um procedimento seletivo prévio à licitação, destinado à análise das condições de habilitação dos interessados ou do objeto a ser licitado, podendo ser parcial ou total.

Art. 80. A pré-qualificação é o procedimento técnico-administrativo para selecionar previamente:

I – licitantes que reúnam condições de habilitação para participar de futura licitação ou de licitação vinculada a programas de obras ou de serviços objetivamente definidos;

II – bens que atendam às exigências técnicas ou de qualidade estabelecidas pela Administração. (Brasil, 2021)

A pré-qualificação pode ser considerada uma espécie de "habilitação antecipada", o que é reforçado pelo fato de que, de acordo com o § 7º do artigo 80, ela pode ser parcial ou total, contemplando alguns ou todos os requisitos técnicos ou de habilitação necessários à contratação, sempre garantindo a igualdade de condições entre os concorrentes.

Quando se trata da pré-qualificação de licitantes, é possível dispensar os documentos já constantes do registro cadastral, outro procedimento auxiliar que será detalhado posteriormente. Por outro lado, no caso de pré-qualificação de bens, pode ser exigida a comprovação de qualidade.

Independentemente do caso, o procedimento de pré-qualificação permanecerá permanentemente aberto para a inscrição de interessados. A apresentação de documentos será feita perante o órgão ou comissão designada pela Administração, que terá o prazo máximo de 10 (dez) dias úteis para examiná-los e, se necessário, solicitar correção ou reapresentação para ampliar a competição.

É importante notar que a pré-qualificação terá um prazo de validade máximo de 1 (um) ano, podendo ser atualizada a qualquer momento ou não exceder o prazo de validade dos documentos apresentados pelos interessados. Por fim, é relevante destacar que a licitação subsequente ao procedimento de pré-qualificação PODE ser restrita a licitantes ou bens pré-qualificados, oferecendo uma flexibilidade adicional ao processo licitatório.

O Procedimento de Manifestação de Interesse, como descrito no artigo 81, é uma solicitação da Administração à iniciativa privada para realizar estudos, projetos e soluções inovadoras que contribuam com questões de relevância pública, podendo ser restrito a startups.

Essencialmente, o PMI é uma forma de a Administração consultar especialistas do setor privado sobre questões importantes de interesse público. Por exemplo, um órgão público pode lançar um PMI para buscar soluções tecnológicas que melhorem o atendimento ao público através de aplicativos, especialmente focando em soluções digitais, e pode limitar a participação a startups, como ilustrado pelo professor Herbert Almeida.

O processo do PMI se inicia com a publicação de um edital de chamamento público. A Lei estipula que os estudos, investigações, levantamentos e projetos desenvolvidos no âmbito

do PMI, se relevantes para a licitação, devem estar disponíveis para os interessados, e o vencedor da licitação deve ressarcir os custos correspondentes, conforme previsto no edital.

Entretanto, é importante destacar que o PMI não confere ao realizador qualquer direito de preferência no processo licitatório, não obriga o poder público a realizar licitação, não garante automaticamente o ressarcimento dos valores gastos na sua elaboração e só será remunerado pelo vencedor da licitação, sendo vedada a cobrança de valores do poder público.

Mesmo após a realização do PMI, a Administração só poderá aceitar o produto ou serviço proposto se houver fundamentação adequada, por meio de parecer, demonstrando sua adequação e suficiência para atender ao objeto, compatibilidade com as reais necessidades do órgão e vantagem econômica em relação às demais alternativas.

Sistema de Registro de Preços (SRP) é um procedimento que pode ser utilizado para as modalidades Pregão e Concorrência, novidade foi que trouxe a nova lei uma seção inteira sobre o assunto, adicionando também as contratações diretas Dispensa e Inexigibilidade, para aquisição de bens, serviços, recente também para obras de engenharia, com adoção do critério de julgamento de menor preço ou maior desconto, sendo que ao final da licitação, a Administração Pública e o vencedor firmam uma Ata de Registro de Preços, para manter os valores por prazo não superior a um ano, podendo ser prorrogado por igual período. (art. 82 à e 86 da 14.133/2021).

Registro Cadastral é um procedimento que em sua novidade impõe a Administração Pública a realização de cadastro unificado de licitantes no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), com coleta de dados sobre avaliação das obras, bens e serviços, evitando sobretudo fraudes e frustrações na execução dos contratos, uma vez que um bom fornecedor pressupõe um bom cadastro. (art. 87 da 14.133/2021).

1.3.5. Agentes Públicos de Licitação

A Lei nº 14.133/21, que trouxe importantes atualizações para o cenário das licitações no Brasil, também introduziu um capítulo específico sobre agentes públicos. Este capítulo visa estabelecer critérios e diretrizes para a atuação desses agentes nos processos licitatórios, com o intuito de garantir transparência, imparcialidade e eficiência na contratação pública.

De acordo com o artigo 6º, V, da referida lei, agente público é definido como qualquer indivíduo que, em decorrência de eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, exerça mandato, cargo, emprego ou função em pessoa jurídica integrante da Administração Pública. Este conceito abrangente inclui uma variedade de servidores públicos, contratados e demais profissionais envolvidos nos processos licitatórios.

Os artigos 7º a 10 da nova Lei de Licitações referem-se especificamente aos agentes públicos, exigindo:

I – que sejam, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública;

II – tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público;

III – não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração nem tenham com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil (art. 7º). (Brasil, 2021)

Conforme Di Pietro (2022), o § 1º do artigo 7º exige que, na designação do agente público, seja observada a segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação. As exigências do artigo 7º, *caput* e § 1º, devem ser observadas também em relação aos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração (art. 7º, § 2º).

O artigo 6º, LX, define o agente de contratação como 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. A figura é também prevista no artigo 8º, que repete o mesmo conceito, no *caput*, estabelecendo, no § 1º, que o agente de contratação será auxiliado por equipe de apoio e responderá individualmente pelos atos que praticar, salvo quando induzido a erro pela atuação da equipe. A equipe de apoio pode ser assessorada por empresa contratada para esse fim, nos termos do § 4º do artigo 8º.

A comissão de contratação, por sua vez, é um conjunto de agentes públicos indicados pela Administração para receber, examinar e julgar documentos relativos às licitações. Essa figura substitui a antiga comissão de licitação prevista na legislação anterior, e sua atuação pode se estender à substituição do agente de contratação em licitações que envolvam bens ou serviços especiais, conforme estabelecido no artigo 8º, § 2º.

Nos termos do artigo 8º, § 2º, a comissão de contratação pode atuar, em substituição ao agente de contratação, nas licitações que envolvam bens ou serviços especiais, observados os requisitos do artigo 7º, sendo formada por, no mínimo, três membros, que responderão solidariamente por todos os atos praticados pela comissão, ressalvado o membro que expressar posição individual divergente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que houver sido tomada a decisão. Pelo artigo 8º, § 4º, a equipe de apoio pode ser assessorada por empresa ou profissional especializado, contratado para assessorar os agentes públicos responsáveis pela condução da licitação, quando esta envolva bens ou serviços especiais cuja objeto não seja rotineiramente contratado pela Administração.

A figura do pregoeiro é definida pelo artigo 8º, § 5º, como o agente responsável pela condução do certame em caso de pregão (art. 8º, § 5º). São vedações dirigidas ao agente público e a terceiro que auxilie a condução da contratação na qualidade de integrante da equipe de apoio (art. 9º, *caput* e §§ 1º e 2º):

- a) atuação que implique afronta ao princípio da isonomia e ao caráter competitivo da licitação.
- b) proibição de “participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução do contrato agente público de órgão ou entidade licitante ou contratante, devendo ser observadas as situações que possam configurar conflito de interesses no exercício ou após o exercício do cargo ou emprego, nos termos da legislação que disciplina a matéria” (art. 9º, § 1º).

A Lei também estabelece vedações dirigidas aos agentes públicos e terceiros que auxiliem na condução da contratação, visando preservar a isonomia e o caráter competitivo das licitações. Essas vedações incluem a proibição de atuações que afrontem o princípio da isonomia, resistência injustificada ao andamento dos processos e retardamento de atos oficiais, além da proibição de participação em licitações ou execução de contratos por agentes com vínculos que possam configurar conflito de interesses.

Por fim, a Lei prevê normas específicas para a defesa das autoridades e agentes públicos participantes da licitação em caso de questionamento judicial ou administrativo, garantindo-lhes assistência jurídica por parte da advocacia pública, desde que o ato em questão tenha sido praticado de acordo com orientações legais e não envolva atos ilícitos dolosos. Essas medidas visam assegurar a proteção dos agentes públicos que atuam de acordo com a lei, mesmo após o término de seus mandatos, cargos ou funções.

1.3.6. Controle Interno

A Lei nº 14.133/2021, conhecida como Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos representa um marco significativo ao introduzir inovações e avanços essenciais para aprimorar a governança, gestão e controle das contratações públicas. Ela esclarece questões e possíveis controvérsias sobre as responsabilidades dos agentes públicos no contexto das licitações e contratos, além de estabelecer parâmetros jurídicos claros para as atividades dos órgãos de controle.

A lei anterior, nº 8.666/93, que regulamentava os atos administrativos desde então, mencionava expressões semelhantes a “Controle Interno” apenas seis vezes. Em contraste, a nova Lei nº 14.133/2021 enfatiza a importância do Controle Interno com pelo menos 25 referências, destacando de forma mais clara a distinção entre as atividades de controle interno e externo, este último auxiliado pelos Tribunais de Contas.

Diante desse panorama, fica mais evidente compreender a razão pela qual a Lei nº 8.666/93 normatizou o Controle Interno de maneira mais incipiente, uma vez que a consolidação da temática ainda estava em processo de maturação nos entes federados, sem um amparo legislativo, regulamentar, acadêmico, jurisprudencial e institucional (Avelar e Resende, 2021).

A NLLC dá uma ênfase maior à função do Controle Interno, dedicando um capítulo específico ao "controle das contratações" (Capítulo III, a partir do art. 169) e detalhando de forma mais minuciosa a implementação desses controles como meio para atingir os objetivos do processo licitatório (vide art. 11 e seu parágrafo único). Em resumo, a nova lei (NLLC), além de reunir em um único instrumento jurídico importantes dispositivos antes dispersos em outras leis e atos infralegais, também passou a incluir explicitamente entendimentos consolidados sobre a atividade de controle (De Freitas Et Al., 2021).

Para Cunha (2023), o artigo 169 da NLLC restabeleceu o controle interno sistêmico introduzido pelo Decreto-Lei nº 200/79, agora adaptado ao modelo das Três Linhas de Defesa. Esse modelo é influenciado pela Declaração de Posicionamento do Institute of Internal Auditors (IIA) e pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que já incorporava essa visão de controle interno em seus manuais e processos de fiscalização.

O artigo 169 dispõe que:

Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa:

I - primeira linha de defesa, integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade;

II - segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade;

III - terceira linha de defesa, integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas.

§ 1º Na forma de regulamento, a implementação das práticas a que se refere o caput deste artigo será de responsabilidade da alta administração do órgão ou entidade e levará em consideração os custos e os benefícios decorrentes de sua implementação, optando-se pelas medidas que promovam relações íntegras e confiáveis, com segurança jurídica para todos os envolvidos, e que produzam o resultado mais vantajoso para a Administração, com eficiência, eficácia e efetividade nas contratações públicas.

§ 2º Para a realização de suas atividades, os órgãos de controle deverão ter acesso irrestrito aos documentos e às informações necessárias à realização dos trabalhos, inclusive aos documentos classificados pelo órgão ou entidade nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e o órgão de controle com o qual foi compartilhada eventual informação sigilosa tornar-se-á corresponsável pela manutenção do seu sigilo.

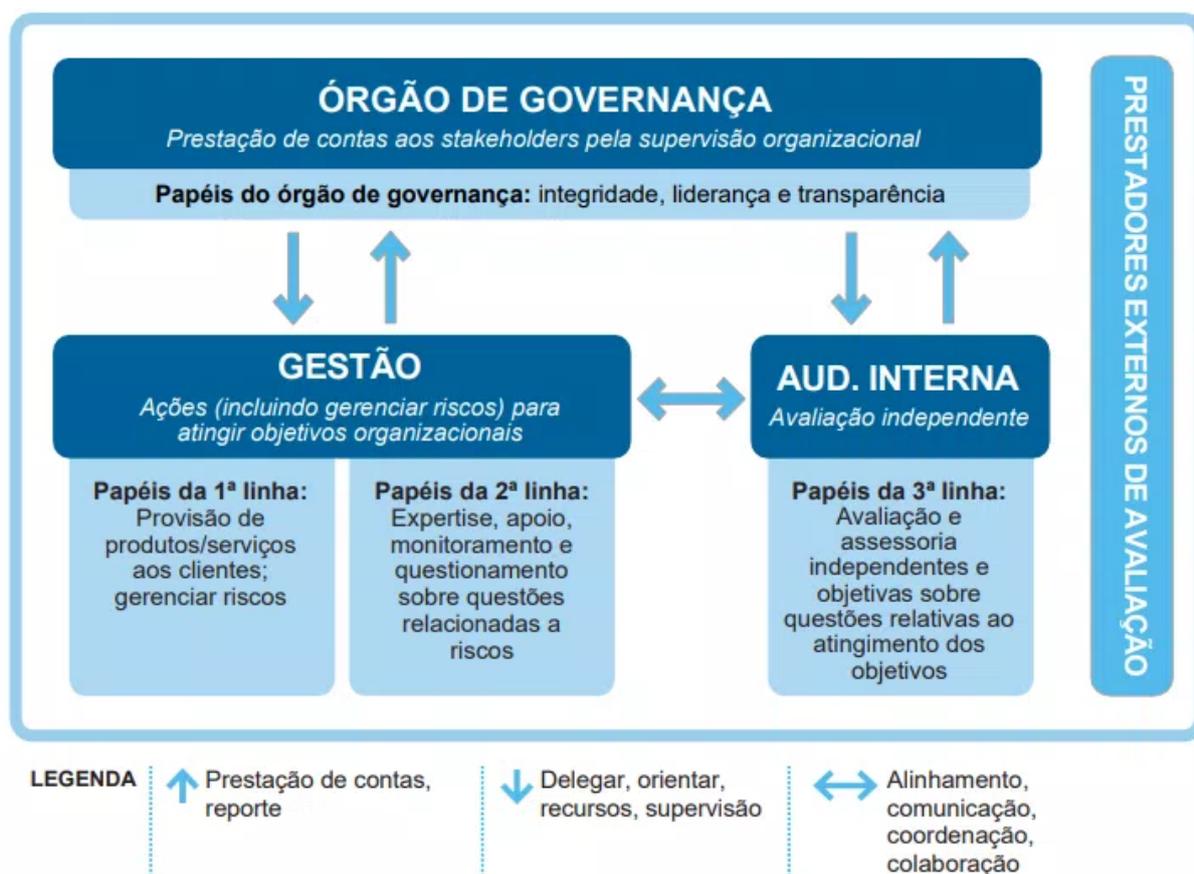
§ 3º Os integrantes das linhas de defesa a que se referem os incisos I, II e III do caput deste artigo observarão o seguinte:

I - quando constatarem simples impropriedade formal, adotarão medidas para o seu saneamento e para a mitigação de riscos de sua nova ocorrência, preferencialmente com o aperfeiçoamento dos controles preventivos e com a capacitação dos agentes públicos responsáveis;

II - quando constatarem irregularidade que configure dano à Administração, sem prejuízo das medidas previstas no inciso I deste § 3º, adotarão as providências necessárias para a apuração das infrações administrativas, observadas a segregação de funções e a necessidade de individualização das condutas, bem como remeterão ao Ministério Público competente cópias dos documentos cabíveis para a apuração dos ilícitos de sua competência. (Brasil, 2021)

Pode-se inferir que este artigo determina que as contratações públicas devem ser baseadas na gestão de riscos e no controle preventivo, sob o controle social e seguindo o modelo das três linhas de defesa. Este modelo, amplamente promovido pelo IIA, busca auxiliar as organizações na identificação de estruturas e processos que atendam aos objetivos estabelecidos e facilitem a implementação de uma governança robusta e eficaz, bem como a gestão de riscos (The Institute of Internal Auditors, 2020). A seguir, apresenta-se uma síntese do modelo, destacando que todas as linhas mantêm um sistema de comunicação interligado, operando de forma conjunta e coordenada:

Figura 4 – Linhas de Defesa



Fonte: The Institute of Internal Auditors (2020)

Nos termos da nova lei, o controle interno vai além do poder de fiscalização tradicional exercido pela Administração Pública em relação aos contratos administrativos, conforme

previsto no artigo 104, III, e especificado no artigo 117 da nova Lei. Neste caso, o fiscal acompanha um contrato específico, anotando todas as ocorrências e determinando as ações necessárias para corrigir faltas ou defeitos observados.

O controle das contratações, entretanto, possui um escopo mais amplo, submetendo-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e controle preventivo, incluindo o uso de recursos de tecnologia da informação (art. 169). A implementação dessas práticas é responsabilidade da alta administração do órgão ou entidade, que deve considerar os custos e benefícios de sua implementação, optando por medidas que promovam relações íntegras e confiáveis, com segurança jurídica para todos os envolvidos, e que resultem na contratação mais vantajosa para a Administração, com eficiência, eficácia e efetividade.

Embora muitos servidores e empregados públicos já realizem essas atribuições dentro de suas funções, todos estão sujeitos aos princípios da Administração Pública, especialmente o da legalidade. Os órgãos de controle interno e os tribunais de contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios já exercem funções de controle atribuídas pela Constituição Federal e pelas Constituições estaduais. Assim, a sistematização proposta pelo legislador na NLLC visa ampliar e detalhar a atuação dos órgãos de controle em matéria de licitações e contratos.

O § 2º do artigo 169 garante aos órgãos de controle acesso irrestrito aos documentos e informações necessárias para a realização de seus trabalhos, inclusive documentos classificados sob sigilo, desde que mantenham esse sigilo. Este parágrafo aplica a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11), que restringe a publicidade dos atos administrativos a hipóteses de sigilo definidas por lei.

O § 3º do artigo 169 descreve a atuação dos agentes em três linhas de defesa: no caso de impropriedade formal, devem adotar medidas para saneamento e mitigação de riscos futuros; no caso de impropriedade que cause danos à Administração, devem adotar medidas para apuração de infrações e enviar documentos pertinentes ao Ministério Público.

O artigo 170 exige que os órgãos de controle adotem critérios de oportunidade, materialidade, relevância e risco ao fiscalizar atos previstos na NLLC, considerando as razões apresentadas pelos órgãos responsáveis e os resultados obtidos com a contratação. A inclusão

dessas diretrizes visa reforçar os princípios da motivação e da segurança jurídica, conforme previsto na LINDB.

Os parágrafos 2º e 3º do artigo 170 reforçam a necessidade de serem levadas em consideração, pelos órgãos de controle, as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis pelo procedimento de contratação, exigindo que elas fiquem constando dos autos, somente podendo ser desconsiderados os documentos impertinentes, meramente protelatórios ou de nenhum interesse para o esclarecimento dos fatos.

Os artigos 171 e 173 estabelecem outras responsabilidades dos órgãos de controle, incluindo a promoção de eventos de capacitação para servidores e empregados públicos, para garantir a correta execução das funções essenciais à aplicação da NLLC.

Outras faculdades e imposições são outorgadas aos órgãos de controle pelo artigo 171, in verbis:

I – possibilidade de se manifestarem sobre possíveis propostas de encaminhamento que terão impacto significativo nas rotinas de trabalho dos órgãos e entidades fiscalizados, a fim de que eles disponibilizem subsídios para avaliação prévia da relação entre custo e benefício dessas possíveis proposições;

II – adoção de procedimentos objetivos e imparciais e elaboração de relatórios tecnicamente fundamentados, baseados exclusivamente nas evidências obtidas e organizados de acordo com as normas de auditoria do respectivo órgão de controle, de modo a evitar que interesses pessoais e interpretações tendenciosas interfiram na apresentação e no tratamento dos fatos levantados;

III – definição de objetivos, nos regimes de empreitada por preço global, empreitada integral, contratação semi-integrada e contratação integrada, atendidos os requisitos técnicos, legais, orçamentários e financeiros, de acordo com as finalidades da contratação, devendo, ainda, ser perquirida a conformidade do preço global com os parâmetros de mercado para o objeto contratado, considerada inclusive a dimensão geográfica. (Brasil, 2021)

O § 1º também contém desdobramento de dispositivos introduzidos na LINDB pela Lei 13.655/18, ao impor ao Tribunal de Contas, em caso de suspensão cautelar do processo licitatório, o dever de pronunciar-se definitivamente sobre o mérito da irregularidade que tenha dado causa à suspensão, com indicação objetiva das “causas da ordem de suspensão” (inciso I) e do “modo como será garantido o atendimento do interesse público obstado pela suspensão da licitação, no caso de objetos essenciais ou de contratação por emergência” (inciso II). Vale

dizer que, em outras palavras, o legislador quer que sejam apontadas as consequências da decisão cautelar. O § 3º reforça essa exigência, repetindo, em termos semelhantes aos do artigo 20 da LINDB, que a decisão que examinar o mérito, deverá definir “as medidas necessárias e adequadas, em face das alternativas possíveis, para o saneamento do processo licitatório, ou determinar a sua anulação”. Trata-se de aplicação do princípio da razoabilidade.

Por sua vez, o § 2º do artigo 171 impõe ao órgão ou entidade responsável pelo processo suspenso cautelarmente o dever de, no prazo de dez dias úteis, admitida a prorrogação:

- I – informar as medidas adotadas para cumprimento da decisão;
- II – prestar todas as informações cabíveis;
- III – proceder à apuração de responsabilidade, se for o caso.

Pelo § 4º, “o descumprimento do disposto no § 2º deste artigo ensejará a apuração de responsabilidade e a obrigação de reparação do prejuízo causado ao erário”.

O artigo 173 atribui aos tribunais de contas o dever de, “por meio de suas escolas de contas, promover eventos de capacitação para os servidores efetivos e empregados públicos designados para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei, incluídos cursos presenciais e à distância, redes de aprendizagem, seminários e congressos sobre contratações públicas”.

Por fim, a nova Lei de Licitações atribui aos órgãos de controle um papel mais ativo, o que pode levar a uma maior eficiência e transparência nas contratações públicas. Contudo, é crucial que a segregação de funções seja mantida para evitar que a atividade de controle interfira na gestão administrativa, que é prerrogativa da Administração Pública. A capacitação contínua e a adaptação às novas normas são fundamentais para o sucesso da NLLC, promovendo uma gestão pública mais eficiente e transparente.

2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Nesse capítulo serão apresentados os procedimentos a serem utilizados para a elaboração e desenvolvimento do estudo atendendo ao problema apresentado.

Para Mascarenhas (2018), a metodologia é o que nos guia para o aprofundamento e entendimento de um estudo que nos levará a uma conclusão científica. O autor aponta ainda que o método é um conjunto de técnicas usado em um estudo para se obter uma resposta. Os métodos são técnicas utilizadas como uma linha para traçar quais caminhos o autor do estudo deve seguir para poder coletar e organizar as informações obtidas, a fim de apresentar conclusões.

Este capítulo descreve, portanto, os procedimentos metodológicos adotados para investigar como os agentes de compras públicas estão se adaptando às mudanças propostas pela Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC). A abordagem metodológica desta pesquisa combina pesquisa bibliográfica e investigação documental para proporcionar uma análise abrangente e detalhada.

A pesquisa bibliográfica procura explicar e discutir um tema com base em referências teóricas publicadas em livros, revistas, periódicos e outros. Busca também, conhecer e analisar conteúdos científicos sobre determinado tema (MARTINS, 2001). Ela é uma etapa fundamental deste estudo, focada na análise detalhada da legislação e normas vigentes relacionadas aos processos licitatórios, com ênfase especial na NLLC.

A principal fonte utilizada foi o livro "Direito Administrativo" de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2022), que fornece uma base sólida para a compreensão das mudanças legislativas e suas implicações práticas. Inicialmente, foi realizada uma seleção criteriosa da literatura relevante. Além da obra de Di Pietro, foram consultados artigos acadêmicos, publicações governamentais, e outros livros especializados em direito administrativo e licitações públicas. Após a seleção, foi realizada uma leitura crítica dos textos, com a identificação e análise dos principais conceitos, definições e alterações trazidas pela NLLC. Este processo envolveu a compreensão detalhada das normas jurídicas e a contextualização histórica e jurídica das mudanças. As informações obtidas foram sistematizadas, destacando-se os principais aspectos

da NLLC e suas implicações para os processos de licitação. Foi dada ênfase às novidades introduzidas pela nova lei e como estas se comparam com a legislação anterior.

Paralelamente à pesquisa bibliográfica, foi conduzida uma investigação documental, que envolveu a análise de documentos oficiais, artigos e diretrizes emitidas por órgãos públicos. Este método permitiu verificar a aplicação prática das mudanças legislativas e como os agentes de compras públicas estão se adaptando a elas.

A coleta incluiu tanto documentos de natureza normativa quanto orientações práticas. A análise documental envolveu a leitura e interpretação dos documentos coletados, com foco na identificação de práticas, procedimentos e recomendações relevantes para a adaptação à NLLC. Este processo buscou identificar como os agentes de compras públicas estão implementando as novas diretrizes. Os dados obtidos da investigação documental foram comparados com os achados da pesquisa bibliográfica. Essa comparação permitiu avaliar criticamente a coerência entre a teoria e a prática, identificando desafios e oportunidades na adaptação à NLLC.

Os resultados da pesquisa bibliográfica e da investigação documental foram integrados para fornecer uma visão abrangente sobre a adaptação dos agentes de compras públicas às mudanças introduzidas pela NLLC. Esta integração permitiu elaborar um panorama completo das práticas adotadas, dos desafios enfrentados e das estratégias utilizadas para garantir a conformidade com a nova legislação. A combinação de pesquisa bibliográfica e investigação documental revelou-se eficaz para responder à pergunta de pesquisa. Este capítulo, portanto, estabelece uma base metodológica completa para a análise dos impactos da NLLC no âmbito das licitações públicas.

3. DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

A Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), promulgada com o objetivo de modernizar e aprimorar os procedimentos licitatórios no setor público brasileiro, representa um marco significativo na legislação administrativa do país. Desde sua concepção, a NLLC visa promover maior eficiência, transparência e economicidade nos processos de contratação pública, substituindo normativas antiquadas e adaptando-se aos desafios contemporâneos da administração pública.

Entre as principais mudanças introduzidas pela NLLC estão a simplificação dos tipos de licitação, a ampliação das modalidades de contratação, a inclusão de novos critérios de sustentabilidade e inovação, além de medidas mais rigorosas de fiscalização e controle. Estas alterações não apenas buscam reduzir a burocracia e os custos administrativos, mas também fortalecer a integridade e a eficácia dos processos licitatórios, alinhando-se com práticas internacionais de boas governanças.

Neste contexto, este capítulo apresenta um panorama detalhado das mudanças trazidas pela NLLC, com base em uma revisão crítica da literatura especializada. Serão discutidos os principais aspectos da nova legislação, suas implicações para os agentes públicos e as expectativas em relação aos impactos esperados na gestão e nos resultados das contratações administrativas no Brasil.

3.1. Análise Sobre As Principais Mudanças No Processo Licitatório

A análise da obra "Direito Administrativo" de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2022) e outras fontes literárias revelou que a NLLC trouxe mudanças substanciais para os processos licitatórios, com impactos diretos sobre a atuação dos agentes de compras públicas. As principais alterações identificadas incluem a simplificação dos procedimentos licitatórios, a introdução de novas modalidades de licitação, o fortalecimento dos mecanismos de controle e transparência, e a valorização dos critérios de sustentabilidade e inovação.

Um dos aspectos mais positivos da nova legislação é a simplificação e flexibilização do processo licitatório. Ao reduzir as fases de cinco para três e introduzir modalidades como o diálogo competitivo, a lei proporciona maior agilidade e adaptabilidade às diferentes complexidades e especificidades dos contratos públicos. Essa medida visa não apenas eliminar burocracias desnecessárias, mas também fomentar uma maior concorrência e qualidade nas contratações, favorecendo uma gestão mais eficiente dos recursos públicos.

Além disso, a ampliação dos critérios de julgamento, que agora incluem não apenas o menor preço, mas também a melhor técnica e o maior retorno econômico, representa um avanço significativo. Essa mudança permite uma análise mais criteriosa e estratégica das propostas, alinhando melhor os interesses da administração pública com as necessidades e expectativas da sociedade. A transparência e o controle foram fortalecidos com a ampliação das hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação, acompanhadas por uma exigência maior de documentação e fundamentação dos processos decisórios, contribuindo para mitigar práticas irregulares e aumentar a confiança na gestão pública.

Para facilitar a compreensão das principais mudanças no processo licitatório com a implementação da nova legislação, foi elaborado um quadro comparativo entre a Lei nº 8.666/1993 (antiga) e a Lei nº 14.133/2021 (nova).

Quadro 1 - Principais Mudanças no Processo Licitatório

Aspecto	Lei nº 8.666/1993	Lei nº 14.133/2021	Comentários
Fases e Modalidades	Modalidades: Concorrência, Tomada de Preços, Convite, Concurso, Leilão e Pregão	Modalidades: Concorrência, Concurso, Leilão, Pregão, Diálogo Competitivo	Redução de modalidades e inclusão do Diálogo Competitivo para contratações mais complexas.
Critério de Julgamento	Menor preço, Melhor técnica, Técnica e preço, Maior lance ou oferta	Inclui novos critérios: Maior desconto, maior retorno econômico, menor custo operacional e menor preço.	Expansão dos critérios de julgamento para maior flexibilidade e eficiência nas contratações.
Dispensa e Inexigibilidade de Licitação	Dispensa e Inexigibilidade com regras específicas e valores limitados.	Novas hipóteses de dispensa, valores atualizados e maior transparência nos	Maior abrangência e atualização dos valores para dispensa, além de maior clareza e

		processos de inexigibilidade.	publicidade nos casos de inexigibilidade.
Procedimentos Auxiliares	Não especificados como tal.	Introdução de procedimentos auxiliares como credenciamento, pré-qualificação, sistema de registro de preços.	Procedimentos auxiliares institucionalizados para aprimorar a eficiência e o planejamento das contratações.
Agentes Públicos de Licitação	Comissão de Licitação ou Pregoeiro.	Introdução das figuras do Agente de Contratação, Comissão de Contratação, Pregoeiro e equipe de apoio.	Maior especialização e definição clara de papéis para melhorar a gestão e a condução dos processos licitatórios.
Controle Interno	Controle Interno com regras genéricas.	Reforço do controle interno com maior detalhamento de procedimentos e obrigatoriedade de auditorias internas.	Fortalecimento do controle interno para garantir maior transparência e conformidade com a legislação.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A partir desta análise, pode-se dizer que a complexidade na aplicação das novas modalidades e critérios de julgamento pode representar um obstáculo inicial, especialmente para órgãos públicos menos preparados e para profissionais sem capacitação adequada. Além disso, a necessidade de um monitoramento contínuo e de uma fiscalização rigorosa das contratações permanece como um desafio constante, mesmo com o fortalecimento do controle interno e o uso intensivo de tecnologia. A adaptação da legislação às novas demandas da administração pública e às dinâmicas do mercado também é essencial para assegurar sua eficácia a longo prazo. A flexibilidade da lei em responder a essas mudanças será crucial para manter sua relevância e eficiência ao longo do tempo.

Em suma, a Lei 14.133/2021 representa um avanço significativo na modernização e aprimoramento do processo licitatório no Brasil. Ao equilibrar a simplificação dos procedimentos com o fortalecimento da transparência e controle, a nova legislação oferece uma oportunidade única para melhorar a gestão pública e promover um ambiente mais justo e competitivo para as contratações governamentais. No entanto, superar os desafios apresentados exigirá esforços contínuos de capacitação, adaptação e monitoramento por parte das autoridades responsáveis, assegurando assim os benefícios esperados pela sociedade brasileira.

3.2. Adaptação dos Agentes Públicos

Em abril de 2024 foram publicados no Portal de Compras Públicas do Governo Federal os artigos: "Nova Lei de Licitações transforma os processos de compras no setor público brasileiro" e "Gestão por competências e a Nova Lei de Licitações e Contratos: transformando práticas e garantindo eficiência" que examinam a implementação da Lei nº 14.133/2021.

Com a publicação da NLLC, o cenário das contratações governamentais no país passa por uma transformação substancial, adaptando-se à dinâmica da Administração Pública, atualizando as modalidades de contratação e estabelecendo diretrizes que impulsionam a evolução tecnológica e promovem a transparência nos processos. A análise da experiência destes agentes revela tanto os desafios enfrentados quanto os benefícios alcançados no processo de implementação da NLLC, refletindo um avanço considerável na modernização e transparência das compras governamentais.

Um dos aspectos mais notáveis da NLLC é o impulso para a transformação digital. A nova lei incentiva a utilização de sistemas eletrônicos mais intuitivos e interconectados, facilitando a gestão dos processos de compras públicas. Carmen Lia Remedi Fros, chefe do Serviço de Compras do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), destaca que a implementação do sistema Compras.gov.br permitiu uma modernização significativa nos processos de contratação. A primeira contratação direta sob os termos da nova lei no Cade, realizada por dispensa eletrônica, exemplifica essa modernização, permitindo maior eficiência e transparência nas aquisições.

A digitalização não só facilita o trabalho dos servidores públicos, mas também amplia a acessibilidade e a competitividade das licitações. Leonardo Weinert Correa, diretor financeiro de Compras e Licitações da prefeitura de Caxias do Sul, ressalta que o uso do sistema Compras.gov.br permite a participação de licitantes de diferentes estados, superando as limitações geográficas impostas pelos processos presenciais. Este aspecto democratiza o acesso às licitações, aumentando a concorrência e potencialmente reduzindo os custos para o governo.

Apesar dos benefícios, a adaptação à NLLC não está isenta de desafios. A mudança de procedimentos exige uma reeducação dos servidores públicos e uma reconfiguração dos

processos internos. Leonardo Correa menciona que a exigência de um planejamento mais detalhado, como a realização de Estudos Técnicos Preliminares, foi inicialmente desconfortável para muitos servidores. No entanto, ele reconhece que essa exigência resulta em uma gestão mais eficiente e justificada dos recursos públicos.

Além disso, a responsabilização dos servidores imposta pela nova lei adiciona uma camada de rigor às atividades de compra. Fabiano Souza, secretário de Ciência, Tecnologia, Inovação e Relações Internacionais de Araguaína, destaca que essa responsabilização promove uma maior diligência nos processos de licitação, reduzindo a ocorrência de irregularidades e aumentando a qualidade das contratações. A necessidade de capacitação contínua é crucial para que os servidores possam desempenhar suas funções de acordo com as novas exigências legais.

Nesse contexto, a capacitação tanto dos servidores públicos quanto dos fornecedores e cidadãos interessados em vender para o governo torna-se fundamental. Esther Dweck, ministra da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), sublinha que a capacitação é essencial para que os servidores possam utilizar corretamente a nova lei e explorar toda sua potencialidade, inclusive buscando inovações junto ao mercado. A capacitação dos servidores contribui para o desenvolvimento de uma força de trabalho mais competente e preparada para enfrentar os desafios e alcançar os objetivos da Administração Pública.

Para enfrentar os desafios da adaptação, a capacitação dos agentes públicos tem sido uma prioridade. Iniciativas como o curso “Compras.gov.br: da teoria à prática”, realizado em parceria entre o Tribunal de Contas do Paraná (TCE-PR), o Sebrae e outras entidades, são exemplos de esforços para qualificar os servidores. Essas capacitações são essenciais para que os agentes públicos se familiarizem com as novas plataformas e regulamentos, garantindo uma transição suave e eficaz para os novos procedimentos.

Juliana Schvenger, consultora do Sebrae-PR, ressalta a demanda crescente por formação e qualificação entre gestores públicos. A oferta de cursos gratuitos pela Escola de Gestão Pública do TCE-PR e pela Escola Virtual de Governo reflete um compromisso com a profissionalização e a melhoria contínua das práticas de compras públicas.

A capacitação de servidores também está intrinsecamente ligada à gestão por competências, trazida no texto da Lei nº 14.133. Roberto Pojo, secretário de Gestão e Inovação (Seges/MGI), explica que os servidores precisam desenvolver competências específicas

relacionadas à compreensão e aplicação das novas regras, bem como habilidades técnicas e comportamentais necessárias para conduzir processos de contratação de forma eficiente. A gestão por competências permite uma melhor alocação de recursos humanos, identificando talentos internos e promovendo um ambiente de trabalho mais produtivo e colaborativo.

Além dos procedimentos burocráticos, a Lei nº 14.133 traz uma ideia de mudança cultural, focando no cuidado com as pessoas e o fortalecimento das instituições. Marina do Be, coordenadora de capacitação da Coordenação-Geral de Normas (CGNOR) da Diretoria de Normas e Logística (Delog) da Seges/MGI, destaca esse caráter da NLLC. A capacitação emerge como um dos pilares dessa transformação, promovendo a profissionalização dos servidores.

O Tribunal de Contas da União (TCU) também reconhece a importância da profissionalização. Marina do Be destaca que “o TCU trouxe elementos muito fortes sobre a profissionalização de agentes que atuam nas compras governamentais”, defendendo que capacitação é um caminho para a boa governança, a transparência e a eficiência na gestão dos recursos públicos. Ela lembra que a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), em parceria com o MGI, estruturou trilhas de capacitação.

Conforme pode-se observar, a adaptação dos agentes de compras públicas à Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) é um processo complexo que envolve desafios significativos, mas também oferece inúmeros benefícios. A transformação digital impulsionada pela nova legislação moderniza os processos de aquisição, aumenta a transparência e democratiza o acesso às licitações. Embora a exigência de planejamento e a responsabilização dos servidores adicionem um nível de rigor ao processo, essas mudanças promovem uma gestão mais eficiente e responsável dos recursos públicos. A capacitação contínua dos agentes públicos é fundamental para garantir que eles estejam aptos a lidar com as novas demandas, assegurando a plena implementação e o sucesso da NLLC no aprimoramento das compras governamentais no Brasil.

Estes artigos, publicado no portal de compras públicas do governo federal, destaca a importância de tais reformas e a maneira como os agentes públicos estão se adaptando para atender aos novos requisitos legais e tecnológicos, promovendo um ambiente de compras públicas mais moderno, transparente e eficiente.

A aplicação da metodologia descrita permitiu obter resultados significativos sobre a adaptação dos agentes de compras públicas às mudanças introduzidas pela Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC). A seguir, são apresentados e analisados os principais achados, integrando informações derivadas tanto da pesquisa bibliográfica quanto da investigação documental.

3.3. Reflexões sobre a implementação da nova lei de licitações na ótica do agente de compras públicas

Complementarmente a pesquisa bibliográfica, a investigação documental permitiu verificar como essas mudanças estão sendo aplicadas na prática. Documentos oficiais, artigos e guias de orientação, indicam que os órgãos públicos têm adotado diversas medidas para alinhar seus processos à NLLC. Entre essas medidas, destacam-se a revisão e atualização de manuais de licitação, a realização de treinamentos e capacitações para servidores, e o desenvolvimento de sistemas eletrônicos para maior transparência e eficiência nas compras públicas.

Os resultados indicam que, embora exista um esforço significativo para adaptar os processos às novas exigências, ainda há desafios a serem enfrentados. Entre os principais desafios identificados estão a resistência à mudança por parte de alguns agentes, a necessidade de investimentos em tecnologia e capacitação, e a complexidade na interpretação de alguns dispositivos da nova lei. A pesquisa bibliográfica corrobora essas dificuldades, sugerindo que a transição para o novo modelo demanda tempo e uma gestão cuidadosa das mudanças.

Por outro lado, a análise documental mostra exemplos de boas práticas e iniciativas bem-sucedidas na implementação da NLLC. Alguns órgãos públicos têm se destacado pela proatividade em adotar as novas diretrizes, utilizando ferramentas tecnológicas para facilitar o processo licitatório e promover maior transparência. Essas iniciativas incluem plataformas eletrônicas de compras, que permitem um acompanhamento mais rigoroso dos processos e uma participação mais ampla dos fornecedores.

O quadro a seguir sintetiza as principais adaptações dos agentes de compras públicas diante da NLLC, destacando aspectos como a transformação digital, a democratização do

acesso, a capacitação contínua, o planejamento detalhado, a responsabilização dos servidores, a gestão por competências e a mudança cultural necessária para a implementação bem-sucedida da nova legislação. Este panorama não só evidencia os desafios enfrentados, mas também os benefícios alcançados, refletindo o avanço significativo na modernização e transparência das compras governamentais no Brasil.

Quadro 2 - Adaptação dos Agentes Públicos de Compras à Lei 14.133/2021

Aspecto	Descrição	Exemplos e Evidências
Transformação Digital	Implementação de sistemas eletrônicos mais intuitivos e interconectados para facilitar a gestão dos processos de compras públicas.	Uso do sistema Compras.gov.br pelo Cade e pela prefeitura de Caxias do Sul, permitindo maior eficiência e transparência.
Democratização do Acesso	A digitalização permite a participação de licitantes de diferentes estados, superando limitações geográficas e aumentando a concorrência.	Participação ampliada de licitantes através do sistema Compras.gov.br, destacada por Leonardo Weinert Correa, diretor financeiro de Caxias do Sul.
Capacitação e Reeducação	Necessidade de treinamento contínuo dos servidores públicos para se adaptar aos novos procedimentos e tecnologias introduzidos pela NLLC.	Iniciativas como o curso “Compras.gov.br: da teoria à prática” e as capacitações oferecidas pela Escola de Gestão Pública do TCE-PR.
Planejamento Detalhado	Exigência de Estudos Técnicos Preliminares e planejamento mais rigoroso para justificar as contratações e gerenciar recursos públicos.	Leonardo Correa menciona a necessidade inicial de adaptação dos servidores ao planejamento detalhado, resultando em maior eficiência.
Responsabilização dos Servidores	Aumento da responsabilização dos servidores, promovendo maior diligência e qualidade nos processos de licitação.	Fabiano Souza destaca que a responsabilização reduz irregularidades e aumenta a qualidade das contratações.
Gestão por Competências	Desenvolvimento de competências específicas para compreender e aplicar as novas regras, além de habilidades técnicas e comportamentais.	Roberto Pojo e Marina do Be mencionam a gestão por competências como essencial para a alocação eficiente de recursos humanos.

Mudança Cultural	Foco no cuidado com as pessoas e fortalecimento das instituições, promovendo a profissionalização e valorização dos servidores públicos.	Marina do Be e iniciativas da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) para estruturar trilhas de capacitação em parceria com o MGI.
-------------------------	--	---

Fonte: Elaborado pelo autor.

A integração dos resultados obtidos revela um panorama dinâmico e multifacetado da adaptação à NLLC. Enquanto alguns agentes demonstram uma rápida adaptação e inovação na implementação das novas regras, outros ainda enfrentam obstáculos significativos. Essa diversidade de respostas sugere que a adaptação à NLLC é um processo contínuo, que requer monitoramento constante e ajustes conforme surgem novos desafios e oportunidades.

A adaptação dos agentes públicos às mudanças trazidas pela Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) no Brasil reflete um movimento significativo em direção à modernização, transparência e eficiência das compras governamentais. A transformação digital, impulsionada pela introdução do sistema Compras.gov.br, exemplifica como a tecnologia está sendo utilizada para simplificar e tornar mais transparentes os processos de contratação pública. Esta digitalização não apenas facilita o trabalho dos servidores, mas também amplia a acessibilidade e competitividade das licitações, permitindo a participação de empresas de todo o país.

Entretanto, a implementação da NLLC não tem sido isenta de desafios. A necessidade de reeducação dos servidores e a adaptação aos novos procedimentos, como a exigência de Estudos Técnicos Preliminares, destacam-se como pontos críticos no processo de transição. Além disso, a responsabilização dos agentes públicos e a promoção de uma maior diligência nos processos de licitação são aspectos positivos, mas que demandam uma gestão cuidadosa e preparada.

A capacitação contínua dos servidores emerge como um componente essencial para o sucesso da implementação da NLLC. Iniciativas educacionais como cursos oferecidos pelo TCE-PR e Sebrae são fundamentais para que os agentes públicos estejam aptos a utilizar efetivamente as novas ferramentas e normas, promovendo uma gestão por competências que favoreça a eficiência e a qualidade das contratações.

A gestão por competências, promovida pela NLLC, não se limita apenas às habilidades técnicas, mas também engloba uma mudança cultural que valoriza a profissionalização e a responsabilidade dos agentes de compras públicas. Esta abordagem não só fortalece as instituições públicas, mas também promove um ambiente de trabalho mais produtivo e colaborativo, alinhado com os objetivos de boa governança e transparência.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As considerações finais deste estudo sobre a adaptação dos agentes de compras públicas à Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) destacam a importância de uma abordagem multifacetada e adaptativa para lidar com os desafios e oportunidades trazidos por essa legislação inovadora. A análise realizada demonstrou que a NLLC representa uma mudança significativa no cenário das licitações públicas, introduzindo novas diretrizes e procedimentos destinados a promover maior transparência, eficiência e sustentabilidade nas compras governamentais. No entanto, a implementação dessas mudanças não é trivial e requer esforços coordenados por parte dos agentes de compras públicas, dos órgãos reguladores e da sociedade civil.

Os resultados obtidos evidenciam uma variedade de respostas por parte dos agentes de compras públicas à NLLC. Enquanto alguns demonstram uma rápida adaptação e adoção de boas práticas, outros enfrentam desafios significativos, como resistência à mudança, falta de recursos e complexidade na interpretação da legislação. Essa diversidade de respostas destaca a importância de abordagens flexíveis e personalizadas para promover a conformidade e eficácia da NLLC em diferentes contextos organizacionais.

É fundamental reconhecer que a adaptação à NLLC é um processo contínuo e em evolução. À medida que os agentes de compras públicas ganham experiência e conhecimento sobre a aplicação da nova legislação, é esperado que surjam novas práticas e soluções inovadoras para superar os desafios identificados. Nesse sentido, a capacitação contínua dos agentes, o compartilhamento de experiências e a colaboração entre os diferentes atores envolvidos são essenciais para garantir o sucesso da implementação da NLLC a longo prazo.

Por fim, este estudo ressalta a importância da pesquisa empírica e da análise contextualizada para compreender os impactos e desafios da NLLC na prática. Ao integrar

métodos como pesquisa bibliográfica e investigação documental, foi possível obter uma visão abrangente e detalhada da adaptação dos agentes de compras públicas à nova legislação. Espera-se que os resultados e conclusões apresentados neste estudo contribuam para o aprimoramento das políticas e práticas relacionadas às licitações públicas, promovendo uma gestão mais eficiente e transparente dos recursos públicos.

A partir dos resultados e conclusões deste estudo, é recomendável que futuras pesquisas explorem a aplicação da NLLC em diferentes setores e regiões do Brasil, com o intuito de identificar variações e particularidades locais que possam influenciar a eficácia da nova legislação. Além disso, investigações mais aprofundadas sobre os fatores que facilitam ou dificultam a adoção de boas práticas pelos agentes de compras públicas serão valiosas para desenvolver estratégias de capacitação e suporte mais eficazes. Por fim, pesquisas que utilizem metodologias qualitativas, como entrevistas e grupos focais, podem proporcionar uma compreensão mais rica e detalhada das experiências e percepções dos agentes de compras públicas em relação à NLLC, contribuindo para um processo de adaptação mais inclusivo e colaborativo.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Marcelo Cavalcanti. Auditoria: um curso moderno e completo. São Paulo: Atlas, 1996.

ATTIE, William. Auditoria, Conceitos e Aplicações. São Paulo: Atlas, 2011.

ALEXANDRINO, Marcelo. PAULO, Vicente. Direito Administrativo Descomplicado. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense; MÉTODO, 2021.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Dispõe sobre as licitações e os contratos administrativos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º abr. 2021.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 04 set. 1942.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 1993.

BRASIL, DECRETO-LEI Nº 2.300, DE 21 DE NOVEMBRO DE 1986. Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências.

BRASIL. Ministério da Economia. Nova Lei de Licitações transforma os processos de compras no setor público brasileiro. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/noticias/nova-lei-de-licitacoes-transforma-os-processos-de-compras-no-setor-publico-brasileiro#:~:text=Uma%20das%20adapta%C3%A7%C3%B5es%20necess%C3%A1rias%2C%20aponta,preg%C3%A3o%2C%20dispensa%20etc.%E2%80%9D>. Acesso em: 01 jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Economia. Gestão por competência e a Nova Lei de Licitações e Contratos: transformando práticas e garantindo eficiência. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2024/abril/gestao-por-competencia-e-a-nova-lei-de-licitacoes-e-contratos-transformando-praticas-e-garantindo-eficiencia>. Acesso em: 01 jun. 2024.

CASAGRANDA, Sidinei. Licitações-Evolução Histórica No Brasil, Analista de Licitações, 2020. Disponível em <https://analistadelicitacoes.com.br/historia-das-licitacoes-no-brasil>. Acesso em: 01 maio. 2024.

CARVALHO, MAHEUS. Nova Lei de Licitações Comentada/Matheus Carvalho, João Paulo Oliveira, Paulo Germano Rocha. – 2. ed. ver., atual. e ampl. – Salvador: Editora JusPodivm, 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

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

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo – 35. Ed. – [2. Reimp] – Rio de Janeiro: Forense, 2022

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO (EBC). Nova Lei de Licitações transforma os processos de compras no setor público brasileiro. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202404/nova-lei-de-licitacoes-transforma-os-processos-de-compras-no-setor-publico-brasileiro>. Acesso em: 01 jun. 2024.

FARIAS FILHO, João Ferreira de. A nova lei de licitações e contratos administrativos e os impactos na implementação na administração pública. 2023. 56 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Unidade Acadêmica Especial de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Goiás, Cidade de Goiás, 2023.

JUTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos / Marçal Justen Filho – 14. Ed – São Paulo: Dialética. 2010.

JUSTEM FILHO, Marçal. Fórum de Contratação e Gestão Pública, Belo Horizonte, Editora Fórum, v.2, n.17, maio 2003, p. 2057-2073.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 32^a ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 38^a. ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2011.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Nova lei de licitações e contratos administrativos: comparada e comentada. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU. 4. ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.