

A nova lei de licitações e contratos administrativos e sua implementação nos pequenos municípios

The new law of bids and administrative contracts and their implementation in small municipalities

Bruno Lopes Bastos³⁰

Jackson Apolinário Yoshiura³¹

Submetido em: 20/05/2022

Aprovado em: 20/05/2022

Publicado em: 23/05/2022 v. 2, n. 1, jan-jun. 2022

DOI: 10.51473/rcmos.v2i1.303

RESUMO

No Brasil, os acordos entre a Administração Pública e terceiros, em que haja aplicação de recursos públicos e disponibilização de benefícios, devem estar regidos nos termos legais, uma vez que o processo necessita figurar com o máximo de idoneidade possível. Tendo em vista esses apontamentos e considerando que o Brasil já vinha reformando as normas ligadas às compras públicas, é possível problematizar sobre as mudanças significativas entre a lei antiga e a atual, com o intuito de estabelecer uma relação dos benefícios e impactos das alterações na gestão das pequenas cidades. Considerando essas indagações, o objetivo desse estudo foi analisar a nova lei de licitações com vistas a perceber sua implementação nos pequenos municípios. Assim, a metodologia adotada foi a pesquisa bibliográfica e análise documental, não medida em que os dispositivos legais foram analisados à luz da teoria sobre a temática.

Palavras-chave: Licitação. Contrato. Municípios.

ABSTRACT

In Brazil, the agreements between the Public Administration and third parties, in which there is application of public resources and availability of benefits, must be governed by the legal terms, since the process needs to be as much of a good suitability as possible. In view of these notes and considering that Brazil had already been reforming the norms related to public procurement, it is possible to problematize about the significant changes between the old and the current law, to establish a relationship of the benefits and impacts of changes in the management of small cities. Considering these questions, the aim of this study was to analyze the new bidding law to perceive its implementation in small municipalities. Thus, the methodology adopted was bibliographic research and documentary analysis, not to the extent that the legal devices were analyzed in the light of the theory on the theme.

Keywords: Bidding. Contract. Municipalities.

1. INTRODUÇÃO

No Brasil, os acordos entre a Administração Pública e terceiros, em que haja aplicação de recursos públicos e disponibilização de benefícios, devem estar regidos nos termos legais, uma vez que o processo necessita figurar com o máximo de idoneidade possível. Ainda devem estar liberados para consulta a todos, sem nenhum favorecimento, serem feitos com transparência, de modo que atendam aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, respeitando-se os princípios implícitos na licitação e seus critérios legais. A partir disso, visando atingir tais objetivos, foi implantado o instituto da licitação (para aquisição de bens e serviços) no âmbito da governança pública.

Desde 1993, os processos licitatórios eram regidos pela Lei nº 8.666 de 21 de junho do referido ano, sendo substituída recentemente pela Lei Federal nº 14.133/2021, considerada como um novo marco para as licitações e contratos na Administração Pública, que incluiu inúmeros procedimentos ligados a gestão de pessoas, tendo em vista que o capital humano é fundamental para o atendimento das atividades de licitação e de contratos públicos (BRASIL, 2021).

O novo formato da Lei de Licitações destaca o mercado de compras do governo a um elevado grau de importância, como ocorre em outros países, haja vista a preocupação da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (*Organization for Economic Co-operation and Development – OECD*) com o modo como seus países membros realizam as práticas licitatórias.

171

Segundo apontam Thorstensen e Faria (2020), a importância desse mercado, observando dados brasileiros, seria apresentar as compras governamentais com correspondência de, aproximadamente, 13% do Produto Interno Bruto (PIB) do país, o que equivaleria a uma movimentação interna de R\$ 960 bi, considerando, por exemplo, o exercício de 2019. Esse percentual nacional significa a presença de empresas em praticamente todos os setores da economia, na medida em que os serviços vão desde a compra de computadores para as repartições públicas até a realização de grandes

30 brunolopesvit@hotmail.com

31 Orientador - Jackyoshiura@hotmail.com

obras de infraestrutura (THORSTENSEN; FARIA, 2020).

Tendo em vista esses apontamentos e considerando que o Brasil já vinha reformando as normas ligadas às compras públicas, é possível problematizar sobre as mudanças significativas entre a lei antiga e a atual, com o intuito de estabelecer uma relação dos benefícios e impactos das alterações na gestão das pequenas cidades.

Considerando essas indagações, o objetivo desse estudo foi analisar a nova lei de licitações com vistas a perceber sua implementação nos pequenos municípios. Para tanto, é indispensável estudar a figura da Licitação Pública, observando-se como ocorre este processo, sabendo-se que a base para obrigatoriedade da mesma está no Artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal, que determina que as obras públicas, serviços, compras e alienações sejam contratadas mediante processos licitatórios. Assim, a metodologia adotada foi a pesquisa bibliográfica e análise documental, não medida em que os dispositivos legais foram analisados à luz da teoria sobre a temática.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Lei de Licitações Públicas e contratos: Conceito, Origem e Objetivos

A administração Pública é o conjunto de atividades desenvolvidas administrativamente por parte dos entes federados, quais sejam, a União, estados, municípios e o Distrito Federal, com a obrigação de cumprir os interesses coletivos, concretizando uma gestão em todos os âmbitos da sociedade como saúde, educação, assistência social, cultura, entre outros. Pode-se dizer, portanto, que é a junção dos serviços essenciais através de órgãos públicos visando o bem da coletividade, são deveres que, para serem alcançados levam ao ato de licitar (MEIRELLES, 2009).

Para compreender como ocorrem as licitações e mesmo o caminho até o marco regulatório de 2021, é preciso conhecer, ainda que brevemente, a evolução histórica dos processos licitatórios, desde a primeira Lei até sua inserção no corpo constitucional. Foi o Decreto nº. 2.926, de 14 de maio de 1862, no império, a primeira legislação ligada ao processo de licitação, ainda que seu texto fosse mais modesto que os subsequentes. Foi assinado pelo Ministro Manoel Felizardo de Souza e Mello e rubricado pelo imperador Pedro II e regulamentava as arrematações de serviço de incumbência do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Assim, o artigo 1 dizia:

Logo que o Governo resolva mandar fazer por contracto qualquer fornecimento, construcção ou concertos de obras cujas despezas corraõ por conta do Ministerio da Agricultura, Commercio e Obras Públicas, o Presidente da junta, perante a qual tiver de proceder-se á arrematação, fará publicar annuncios, convidando concurrentes, e fixará, segundo a importancia da mesma arrematação, o prazo de quinze dias a seis mezes para a apresentação das propostas³² (BRASIL, 1862, *online*).

O supracitado decreto se caracterizava pela orientação quanto aos prazos da apresentação de propostas, definia as obrigações do governo e dos proponentes e era muito similar ao que acontece no Pregões Presenciais da atualidade. Pode ser considerado um marco na história das licitações por iniciar o desenvolvimento de uma gestão pública eficiente e tornar a licitação algo mais vantajoso para o erário. É preciso lembrar, entretanto, que a administração era imperial, portanto, mesmo com ferramentas legais como esta, a monarquia ainda comandava conforme seu arbítrio (ALVES, 2020). O decreto de 1862 vigeu até o período republicano sendo substituído pelo Decreto nº. 4.536, de 28 de janeiro de 1922. Das principais características deste decreto, destaca-se o estabelecimento de condição empenho da despesa, a assinatura de contrato e realização de concorrência pública ou administrativa, a partir do Código de Contabilidade da União, que continha em torno de 20 artigos dedicados a licitações. O texto de 1922 teve início na segunda Constituição do Brasil República e perdurou até a quinta Constituição, elaborada em 1946 (DOURADO, 2007).

Antes, a licitação era denominada “concorrência” e, com o passar do tempo, passou ao nome atual, sendo então um elemento necessário para que os contratos da Administração fossem viáveis, a partir do Decreto Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Este também instituiu as modalidades de licitação – concorrência, tomada de preços e convite –, bem como, os princípios a serem seguidos pela gestão pública: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle. Em 1968, foi promulgada a Lei nº 5.456, que previa a aplicação do Decreto Lei nº 200/1967 nos estados e municípios, os quais possuíam ampla “liberdade” nesta seara, perdurando até a sexta Constituição Federal, no Regime Militar, entre os anos de 1967 e 1986 (ALVES, 2020).

Posteriormente, no processo de redemocratização do país que passara por uma ditadura militar, promulgou-se o Decreto-Lei nº 2.300 de 21 de novembro de 1986 que, vigorando até 1993, figurou como o primeiro código legal a descrever o procedimento licitatório para a Administração Pública em apenas cinco dos seus 90 artigos. Importa destacar que a Constituição do regime militar ainda estava em vigência e, ainda que o decreto de 1986 tenha evoluído com relação ao seu predecessor, ainda se fazia presente o ato de inibir fiscalizações de corrupção administrativa como era comum na ditadura (ALVES, 2020).

Em texto constitucional, foi somente com a Constituição Federal de 1988, que se inseriu a matéria, passando a vigorar com o *status* de princípio constitucional obrigatório para a Administração (DOURADO, 2007). Assim, tem-se:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III. (BRASIL, 1988).

Na Carta Magna, em seu corpo legislativo, mais precisamente no Artigo 37, inciso XXI, determina-se que as obras públicas, serviços, compras e alienações sejam contratadas mediante licitação pública que garanta condições igualitárias para todos os participantes e que os demais requisitos da licitação serão regulados por lei específica, conforme o texto abaixo:

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

Nessa seara, é possível definir a licitação como uma espécie de procedimento administrativo através do qual um ente público, exercendo a sua função administrativa, abre aos interessados, respeitando as normas e formulação de propostas dentre as quais escolherá e aceitará a mais apropriada para a efetivação da negociação contratual entre ambos (BARBOSA, 2007). Observa-se ainda, conforme dita Carvalho Filho (2009, p. 225), sobre as possibilidades de favorecimento: “A licitação veio contornar esses riscos. Sendo um procedimento anterior ao contrato, permite que várias pessoas ofereçam suas propostas e, em consequência, permite também que seja escolhida a mais vantajosa para a Administração”.

2.2 A Lei nº 8.666/1993

Atendendo ao dispositivo constitucional, foi editada a Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, atualizada pelas Leis nº 8.883, de 8 de junho de 1994, Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998 e pela Lei 9.854, de 27 de outubro de 1999, sendo a lei reguladora a atividade de licitação, a Constituição Federal, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. A lei foi uma tentativa de combater os atos de corrupção que ocorriam, sobretudo, nos contratos entre terceiros e a empresa pública, ressaltando ainda que foi promulgada depois do impeachment sofrido pelo então presidente Fernando Collor de Mello.

Essa lei, que teve como base a anterior, era mais rigorosa e extensa e contava com 126 artigos. A Lei Geral de Licitações (LGL) e Contratos Administrativos tinha como objetivo fundamental normatizar o instituto da licitação, tendo como premissa básica a generalidade, ou seja, a aplicação de forma indistinta aos órgãos da administração pública direta ou indiretamente. Assim, seu texto informa:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. (BRASIL, 1993).

Portanto, vê-se que a licitação pode ser definida como ato pelo qual a Administração Pública seleciona a melhor proposta para a aquisição de bens e serviços dando igualdade de oportunidade a todos os interessados. A licitação, por estar atrelada aos ditames da lei, deve seguir, como qualquer ato público, os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade e publicidade. Além dos princípios específicos para os atos licitatórios como o da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, princípios estes que garantem transparência e lisura ao processo licitatório, bem como a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração. Desse modo, como afirma Meirelles (2016):

[...] a licitação é o antecedente necessário do contrato administrativo; o contrato é consequente lógico da licitação. Mas esta, observa-se, é apenas um procedimento administrativo preparatório

do futuro ajuste de modo que não confere ao vencedor nenhum direito ao contrato, apenas a expectativa de direito. Realmente, concluída a licitação, não fica a Administração obrigada a celebrar o contrato, mas se o fizer, há de ser com o proponente vencedor. (MEIRELLES, 2016, p. 307).

No art. 22 da LGL estão previstas as cinco modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. A “Concorrência” é o processo licitatório em fase inicial de habilitação, na qual os candidatos devem comprovar os requisitos mínimos para que possam fazer parte. Por “tomada de preços” entende-se o cadastramento prévio dos interessados, antes do recebimento das propostas. O “convite” é a modalidade que não exige publicação, tendo em vista a realização de três convites, ao menos, sendo contratado o que apresentar menor valor (BRASIL, 1993). Já o concurso, eventualmente confundido com o processo de provas e títulos para investidura em empregos públicos, é a modalidade de licitação usada para a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico em que sejam instituídos prêmios ou remuneração previamente estipulada em edital. Leilão, por fim, objetiva a venda ou alienação de bens móveis inservíveis para a Administração. Em consonância com Amorim (2021) fica permitido aos estados, Distrito Federal e municípios discricionariedade para proceder de acordo com suas realidades, respeitando sempre a Lei federal. Como ressaltado anteriormente, existe a obrigatoriedade em se realizar o procedimento licitatório, estando os órgãos da administração pública direta, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obrigados a esta lei. Apesar disso, há também possibilidades específicas em que o legislador optou pela dispensa do processo quando for conveniente. Para tanto, a lei enumerou 35 casos em seu art. 24, I ao XXXV, tendo como exemplo, entre outros:

III - nos casos de guerra ou grave perturbação da ordem;

[...]

XII - nas compras de hortifrutigranjeiros, pão e outros gêneros perecíveis, no tempo necessário para a realização dos processos licitatórios correspondentes, realizadas diretamente com base no preço do dia;

[...]

XV - Para a aquisição ou restauração de obras de arte e objetos históricos, de autenticidade certificada, desde que compatíveis ou inerentes às finalidades do órgão ou entidade. (BRASIL, 1993).

Os casos de Inexigibilidade de licitação também podem existir sempre que existir impossibilidade jurídica para a realização da competição entre os contratantes, ou seja, em alguns casos um negócio possui natureza muito específica ou os objetivos sociais visados pela administração demandam essa inexigibilidade. Assim, é o art. 25 da Lei 8.666/93 que disciplina se a licitação é inexigível, enfocando sempre em casos de fornecedor exclusivo, serviços técnicos de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, e atividades artísticas.

Essas e tantas outras características estão presentes no dispositivo legal de 1993 e estão em vigor até os dias atuais, pois conforme o previsto, ainda que a “nova lei” tenha sido aprovada, os entes federados gozam de até dois anos da data de sua implementação para adequar-se aos novos ditames. Desse modo, nos dois anos iniciais a Administração poderá optar por licitar no procedimento atual ou no antigo, sempre prezando por um ou outro, sem que ambos sejam considerados. É cediço que a antiga legislação necessitava de modificações, haja vista a expressa rigidez que exibia ao tentar afastar os atos corruptos a partir de uma liberdade restrita do administrador público e que mesmo assim não impediu as improbidades. Entretanto, cabe analisar como as novas previsões serão colocadas em uso nos estados e municípios, tendo em vista as particularidades desses entes em uma sociedade tão diversa.

3 METODOLOGIA

Este estudo possui caráter exploratório, por realizar uma pesquisa bibliográfica sobre o tema e análise documental. A pesquisa bibliográfica foi realizada com o intuito de aprofundamento na temática em estudo, ao passo que é necessário ao pesquisador desenvolver afinidade com seu objeto de estudo. Nesse sentido, recorreu-se a busca de pesquisas já realizadas, livros e trabalhos de conclusão de curso sobre a nova Lei de Licitações, suas principais características e as mudanças mais significativas. Além disso, as pesquisas também ofereceram pontos de vista sobre a aplicabilidade da referida legislação em municípios de pequeno porte.

Paralelamente, ocorreu a análise documental para compreender as mudanças instituídas pela Lei nº 14.133 de 2021, pois é preciso lançar um olhar para o texto que a antecedia, sob o intuito de verificar se realmente foram realizadas mudanças e se estas oferecem algum entrave ou dificuldade para a gestão dos municípios de pequeno porte. Por fim, foi realizada a discussão do impacto e de como se dá a implementação nessas cidades a partir do *corpus* teórico reunido.

4.1 A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLC): Lei 14.133/2021

Mesmo com a existência de um texto legal que assumira *status* de inovação, estudiosos da temática sobre o histórico das licitações no Brasil defendem a ideia de que os ditames foram sendo “recicladados” ao longo do tempo, apresentando em si apenas modificações mais pontuais e alguns anseios dos grupos interessados nas necessárias mudanças. Não é intenção dizer que, por exemplo, a lei de 1993 não extinguiu os atos lesivos ao erário praticados pela ditadura militar quando da celebração de negócios contra terceiros, por exemplo, entretanto, cabe destacar que esse dispositivo legal necessitava de alterações mais contundentes e pontuais, haja vista que tenha ficado ultrapassada e defasada, tornando-se incapaz de acompanhar as inovações tecnológicas destinadas ao domínio das contratações públicas.

Mesmo com o endurecimento das regras havendo a obrigação em seguir princípios, em um período razoável já se podia observar indícios de atos corruptos nos processos de licitação ligados a Administração Pública. A esse respeito, Fortes Jr (2017) assegura:

A princípio acreditou-se que a Lei 8666/93 inibiu a prática de corrupção, assim como inibiu a participação de empresas idôneas e que não estavam adaptadas às novas exigências. Como acontece em qualquer ramo de atividade, os profissionais vão se especializando na matéria e o que era antes algo indecifrável e impossível de ser burlado, passa a ser respaldo para novas formas de corrupção. (FORTES Jr., 2017, *online*).

Obviamente, ao longo dos anos de vigência, a Lei 8.666/93 foi sendo alterada por propostas legislativas que foram aprovadas com o intuito de reformar a norma legal. É o caso da Medida Provisória nº 2.026, em 04 de maio de 2000, inicialmente limitada à esfera federal, que implementou a modalidade de Pregão, da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, cujo intento foi estabelecer as licitações dentro dos limites dos entes federativos para o aumento da transparência e agilidade nas compras governamentais e redução de custos da administração pública e dos fornecedores.

Junte-se a essas a Medida Provisória nº 527, convertida na Lei Federal nº 12.462, no dia 04 de agosto de 2011 que consagrou medidas diferenciadas de contratação para as licitações visando os grandes eventos desportivos que o Brasil viria a sediar, tais como Copa das Confederações de 2013, Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas Rio 2016, havendo a necessidade de contratações de obras e serviços necessários a esses acontecimentos.

Em face da necessidade de inovação, ocorreu em abril de 2021 a promulgação da Lei nº 14.133 (Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021), que além de compilar as regras referentes a contratações públicas brasileiras, tais como Lei nº 8.666/1993, Lei nº 10.520/2002 e Lei nº 12.462/2011, reformulou estas em vários aspectos (SIGNOR et al., 2022). Uma das primeiras inovações que se pode apontar sobre a nova Lei é sua tentativa de estar em consonância com o previsto pela OCDE, cuja recomendação é de que os contratos de licitação tenham o melhor custo-benefício, ou seja, que seja “economizado” o dinheiro do contribuinte na medida em que se opte pela proposta de menor valor.

Entretanto, como informa Signor et al. (2022, p. 179) esta é uma medida que, a longo prazo, não se sustentará uma vez que mesmo reduzindo os preços se atue em favor da contenção da inflação, ocorrerá uma degeneração do sistema “já que fornecedores falimentares não geram qualquer vantagem à economia (e à população) e preços congelados costumam não produzir bons resultados”.

A nova lei, com o escopo de reformulação, inovou nos procedimentos licitatórios. Assim, sendo, é possível a observância das seguintes fases do processo licitatório: 1) preparatória; 2) publicação do edital de licitação; 3) apresentação de propostas e lances, quando for o caso; 4) julgamento; 5) habilitação; 6) recursal; e 7) homologação (BRASIL, 2021). Sobre a já citada espera de dois anos para total revogação da lei de 1993 e total vigência da NLLC, cabe ao gestor a escolha sobre o modelo que utilizará nesse período, nos termos do art. 191:

Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do caput do art. 193, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso (BRASIL, 2021, *online*).

A partir do exposto por Ferreira (2021), a celeridade com que ocorreu todo o trâmite da promulgação da nova lei também teve relação com os acontecimentos relacionados a pandemia da Covid-19, iniciados no ano de 2020. O período de emergência levou a percepção de que mudanças seriam necessárias no processo de licitação, principalmente a simplificação e agilidade das resoluções, bem como, “novas hipóteses de dispensa de licitação, possibilidade de contratação de empresas inidôneas, afastamento de exigências de habilitação e redução de prazos no pregão” (FERREIRA, 2021, p. 35).

Outro importante ponto é a inserção de novos princípios, tendo em vista que a nova lei adicionou vinte e dois novos princípios explícitos a que estava em vigor, como constam no art. 5 da nova Lei:

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

Uma mudança importante para a análise aqui pretendida é a implementação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sítio eletrônico oficial criado pelo art. 174 da NLLC enquanto condição pensada pelo legislador para garantir transparência aos trâmites a partir de sua publicidade, tendo em vista que o PNCP (art. 6º, LII, da Lei nº 14.133/2021), possui a concentração de atos relativos a procedimentos de contratação pública em nível nacional, ou seja, abrange as decisões dos estados e municípios também. Assim, vemos expressa aqui uma tentativa de combate à corrupção na licitação, uma vez que as informações se tornam públicas e disponibilizadas em um único endereço eletrônico.

Além destas, outro ponto que merece atenção é a inserção da Gestão por competências na nova lei de licitações, um sistema da área de Recursos Humanos que identifica profissionais que se destacam por agregar valor as organizações. Na NLLC eles serão designados para tornar as decisões essenciais que concretizam o processo de licitação nos termos da Lei (BRASIL, 2021).

Consideradas apenas algumas mudanças da nova lei, importa destacar características que emergem da tentativa de modificação. Uma delas, sem dúvida, é a visão do legislador de demarcar celeridade em todas as fases do processo, uma vez que as questões relativas à gestão pública, por vezes, são permeadas por morosidade. Outro ponto focal é a inserção de medidas que promovam transparência nas ações, de modo que seja, sempre que possível, verificar os processos licitatórios em todo o país e que essa espécie de “vigília” seja uma barreira à corrupção.

4.2 A NLLC nos municípios de pequeno porte

O fato de que as indagações aqui pretendidas estejam voltadas ao exame da implantação da nova lei nos municípios de pequeno porte, insere esse texto no âmbito das discussões acerca da administração pública municipal, no que diz respeito a gestão e sob a ótica do direito administrativo da empresa pública. Desse modo, é perceptível que a NLLC altera em grande medida os contratos licitatórios municipais, na medida em que agrega modificações indispensáveis à sua própria aplicação, o que leva a um maior planejamento que torne eficiente e, mais complexo ainda, simplifique os processos licitatórios

Em posse dessas informações, é fundamental discutir sobre a Gestão por competências anteriormente citada, fator que também será aplicado aos municípios baianos. Como se trata de uma novidade, anteriormente não havia um indivíduo destinado a essa função, tão pouco a existência de um plano de carreira que levasse a essa escolha a partir da Gestão por competências. Com a chegada da NLLC, a municipalidade terá uma preocupação relativa aos postos de trabalho, de acordo com as exigências dos artigos 7º e 8º:

Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover **gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei** que preencham os seguintes requisitos:

I - 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; e

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. 8º A licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para **tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.** (BRASIL, 2021, grifos do autor).

Em face dessas exigências, essa obrigatoriedade de reforçar a gestão por competências vai de encontro as realidades de muitos municípios brasileiros, sobretudo os de pequeno porte. Como orientou Macedo (2021), seria interessante a

criação de um Comitê para implementação da nova que, dentre outras atribuições, se responsabilizasse por realizar um mapeamento acerca dos agentes que possam exercer as funções previstas no novo dispositivo legal.

Cabe acrescentar que as escolhas por indivíduos que correspondam às designações destacadas no trecho da lei exposto acima não garantem, por si só, a lisura e as capacidades necessárias para a condução de um processo de licitação. Sem qualquer desmerecimento das capacidades dos agentes públicos municipais, a aplicabilidade da doutrina nesse âmbito irá requerer questões relativas às abordagens administrativas, que fogem de um diploma legal direcionado a licitação. Como bem assegurou Dallari (2021), a formatação da lei nesse quesito configura-se como inconstitucional, haja vista o estabelecimento de impedimentos e obrigações que alcançariam a autonomia administrativa dos entes federados.

Torres (2021) também corrobora a esse posicionamento, na medida em que destaca:

[...] ao ultrapassar a condição de diretriz, orientando pela preferência, o artigo 8º define uma regra cogente, que impõe submissão. Com essa característica, tal disciplinamento claramente se reveste da condição de norma materialmente específica, não vinculando Estados, Municípios e o Distrito Federal, mas apenas órgãos e entidades federais. (TORRES, 2021, p. 105).

De acordo com o analisado, a nova lei também reduz disputas, torna as contratações mais eficientes, além de mais rentáveis, posto que as mudanças na legislação vão desde a duração dos contratos até a formulação de planos de modernização da gestão pública, exemplo disso é a criação do PNCP e a extinção da publicação dos editais em jornais privados de grande circulação, sendo apenas necessário constar no Diário Oficial da União (BRASIL, 2021).

Muito embora seja de grande valia, essa exigência de publicação no DOU remonta ainda a uma época em que os jornais eram as principais fontes de informação, desconsiderando completamente o alcance que a internet tem atualmente, bem como a facilidade que essa ferramenta oferece. Além de onerar o erário, ainda se torna um passo a mais para a gestão municipal já sobrecarregada por tantas novas regras a serem observadas.

Dos pontos positivos, é possível observar o incentivo a participação popular, na Administração Pública com a previsão da possibilidade de convocação de audiências e consultas antes da realização de licitações, sendo um ponto positivo para a sociedade. Possui a possibilidade não só de impugnar edital de licitação, como também de solicitar esclarecimentos sobre procedimentos licitatórios (BRASIL, 2021).

Além desta, foi bem-sucedida a modificação a inversão das fases na licitação propriamente dita, embora não seja algo novo, não havia uniformidade na legislação anterior sobre o tema, uma vez que esta era uma possibilidade enclausurada à modalidade do pregão (presencial e eletrônico). Com a nova lei, o processo licitatório será conduzido de forma invertida em todas as modalidades, o que é positivo, especialmente pela simplificação e redução de demandas judiciais já na fase de habilitação. Como já citado, é necessário cogitar que pode haver riscos com a inversão. Por exemplo, pode-se imaginar alguma flexibilização maior na análise dos documentos de habilitação quando a proposta comercial for atrativa e importante para o ente público. Isso deve ser evitado para que aparente a proposta vantajosa não se torne caso concreto de contrato descumprido.

Entretanto, isso pode atingir negativamente os municípios que carecem de treinamento específico para os operadores das compras públicas, e como pode ser percebido com a nova lei já em vigor e de extrema necessidade esse treinamento para entender melhor as especificidades da lei nº 14.133/21. Sendo que a maior preocupação dos gestores no momento deve ser a de capacitar os servidores operacionais das administrações públicas, principalmente dos pequenos municípios. Não sem grande esforço, a nova lei deve e será implantada paulatinamente nos municípios brasileiros que, mesmo com as deficiências aqui apresentadas deverão obter êxito nesse processo que, acredita-se levará mais que dois anos até tudo estar em consonância com NLLC. O que se pode esperar é que a municipalidade faça uso de estratégias eficazes e se inspire em exemplos bem-sucedidos que existem e existirão cada vez mais no país. Além disso, com as novas exigências, é de se esperar que a redução de improbidades e a celeridade dos processos se concretizem para que a licitação cumpra sua função principal, qual seja, oferecer a Administração Pública possibilidades de oferecer aos cidadãos os serviços que são de responsabilidade estatal.

REFERÊNCIAS

ALVES, A. P. G. A evolução histórica das licitações e o atual processo de compras públicas em emergência no Brasil. *REGEN*, v. 1, n. 2, p. 40-60, 2020.

Amorim, Victor Aguiar Jardim de. **Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência**. 4. ed. – Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2021. 290 p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, 05 de outubro de 1988.

BRASIL. **Lei nº 13.979/2020, de 6 de fevereiro de 2020**. Diário Oficial da União, 7 de fevereiro de 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 926/2020, de 20 de março de 2020**. Diário Oficial da União, 21 de março de 2020.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Diário Oficial da União, 22 de junho de 1993.

BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Diário Oficial da União, 18 de julho de 2002.

BRASIL. Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010. Diário Oficial da União, 16 de dezembro de 2010.

DOURADO, Luiz F. (Org.). **Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas**. Goiânia: Editora UFG; Belo Horizonte: Autêntica, 2007, p. 285-315

FORTES JUNIOR, C. O. **Breve história das licitações no Brasil**. Fortesjr. 2017. Disponível em: <http://www.fortesjr.com.br/breve-historia-das-licitacoes-no-brasil/>. Acesso em: 04 mai. 2022.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 35. ed., São Paulo: Malheiros, 2009.

SIGNOR, Regis et al. A nova lei de licitações como promotora da maldição do vencedor. **Rev. Adm. Pública** [online]. 2022, v.56, n.1, p.176-190. Epub Mar 21, 2022. ISSN 0034-7612. <https://doi.org/10.1590/0034-761220210133>.

THORSTENSEN, Vera; FARIA, Antônio Pedro. **Compras Públicas: Boas práticas e exame do Brasil**. In: Vera Thorstensen; Mauro Kiithi Arima Jr. (Org.). **O Brasil como visto pela OCDE**. 1ed.São Paulo: VT; CCGI, 2020, v. 1, p. 286-298.