



A NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS (LEI nº 14.133/2021): PRINCIPAIS MUDANÇAS E IMPACTOS NA EFICIÊNCIA DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Sebastião Figueira Teixeira¹

RESUMO. Este trabalho aborda a Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) e sua busca por uma maior eficiência nas contratações públicas no Brasil. O problema científico da pesquisa consiste em investigar se as alterações trazidas pela referida lei demonstram uma preocupação ampliada com a eficiência nesse contexto. O objetivo é identificar as principais modificações promovidas pela Lei nº 14.133/2021, que visam proporcionar maior eficiência nas contratações públicas. Para alcançar este objetivo a trajetória metodológica se deu por meio de uma pesquisa bibliográfica e documental, com a reunião de informações de fontes relacionadas ao tema de licitações públicas. Dentre os resultados obtidos, destacam-se alterações significativas, como a inclusão de princípios modernos, diversificação das modalidades de licitação, adoção do Orçamento Sigiloso e da cláusula de retomada, além do estabelecimento do Portal Nacional de Contratações Públicas. Essas mudanças contribuem para uma melhor gestão administrativa, maior transparência e segurança jurídica, promovendo a eficiência e aprimoramento das contratações públicas no Brasil.

Palavras-chave: Eficiência, transparência, Celeridade.

Abstract: This work addresses the New Bidding Law (Law nº 14,133/2021) and its search for greater efficiency in public procurement in Brazil. The scientific problem of the research consists of investigating whether the changes brought about by the aforementioned law demonstrate an increased concern with efficiency in this context. The objective is to identify the main changes promoted by Law No. 14,133/2021, which aim to provide greater efficiency in public contracting. To achieve this objective, the methodological trajectory was carried out through bibliographical and documentary research, with the gathering of information from sources related to the topic of public bidding. Among the results obtained, significant changes stand out, such as the inclusion of modern principles, diversification of bidding modalities, adoption of the Confidential Budget and the resumption clause, in addition to the establishment of the National Public Procurement Portal. These changes contribute to better administrative management, greater transparency and legal security, promoting efficiency and improvement of public contracts in Brazil.

Keywords: Efficiency, transparency, speed.

¹ Bacharelado em Direito pela Estácio de Sá. Graduado em Gestão Pública. Especialista em Auditoria Pública.
E-mail: sebastiaorr@icloud.com.





INTRODUÇÃO

As compras públicas no Brasil representam, em razão do seu vulto, grandes indutores capazes de ditar tendências e comportamentos. De acordo com a Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, são empregados mais de R\$ 740 bilhões em aquisições, o que corresponde à quase 15% do PIB do país.

Logo, em razão da sua importância econômica, a criação de uma nova lei de licitações mobiliza uma enorme rede de profissionais que atuam nas contratações públicas, a exemplo de servidores, órgãos responsáveis pelo controle da aplicação dos recursos públicos, advogados, empresas privadas, além de estudiosos do tema, acadêmicos e outros.

No entanto, embora a publicação da nova lei tenha se dado no ano de 2021, propostas de alteração da Lei que a antecede (Lei nº 8.666/93) datam de dois anos após a sua publicação. Assim, no ano de 1995, dois anos após o início da vigência da Lei nº 8.666/93, foi editado o Projeto de Lei (PL) 1.292 e, apensado a ele, mais de 200 projetos que tinha como objetivo alterar a referida lei.

Contudo, considera-se como marco para a Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 559/2013. O projeto tinha como objetivo modernizar e compilar vários diplomas de licitações em uma só lei. Em 2016 o PLS nº 559/2013 é então aprovado e segue para Câmara dos Deputados como PL nº 6.814/2017.

Este PL é então apensado ao PL de 1995, o PL nº 1.292, permanecendo com esta numeração em razão da antiguidade. Embora tenha-se fixado esta numeração, o conteúdo que se sobressaía era a do PLS nº 559/2013. Novamente o projeto é submetido à acirrados debates no âmbito da Câmara dos Deputados, vindo a ser aprovado no ano de 2019.

Após isso, o projeto retornou ao Senado Federal, sob a presidência do então Senador Anastasia, atualmente ministro do Tribunal de Contas da União – TCU, onde foi batizado como PL nº 4.253, tendo recebido a sanção presidencial em 12 de março de 2021.

Isto posto, em que pese os longos anos de discussão sobre as possíveis alterações a respeito do regime de contratações, doutrinadores como a Doutora e Mestre em Direito Público Irene Patrícia Diom Nohara, afirmam que o que se propôs com a NLLC não altera grandemente o que já está posto, uma vez que se mantém muito dos diplomas que a consagram, além de acumular a jurisprudência de décadas de aplicação da Lei nº 8.666/93.





Contudo, a jurista enaltasse como fator positivo da NLLC a massiva participação de diversos setores, como associações, órgãos, em especial os de controle, empresas, engenheiros, comunidade acadêmica, além de outras tantas escolas de Direito.

Logo, o que se percebe é que, por reunir as sugestões dos diversos setores da sociedade, a NLLC é produto de um consenso da comunidade científica. Ainda que pareça não satisfazer os anseios de outros muitos setores, houve clara intenção do congresso em aprimorá-la, o que, aos olhos dos estudiosos do tema, resultou num diploma moderno, seguro e, em que pese não ter revolucionado o tema, procurou adaptar as mudanças já testadas.

No entanto, outra parte da doutrina considera que a NLLC tenha se tornado maximalista, em razão do expressivo aumento de artigos, uma vez que a Lei nº 8.666/93 contém 126 artigos, frente aos 194 artigos da Lei nº 14.133. Contudo, esta percepção pode ser rebatida com o fato de que a Lei nº 14.133/21 consolida, em uma única lei, três diplomas normativos.

Reunidas na NLLC estão conteúdos da Lei nº 8.666/1993, que é a antiga Lei Geral de Licitações e Contratos, com 126 artigos; da Lei nº 10.520/ 2002, que disciplina o pregão enquanto modalidade de licitação, com 13 artigos; e da Lei nº 12.462/ 2011, que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, com 47 artigos. Somado a isso, agregou também conteúdo de atos normativos infralegais. Logo, parece razoável que o número de artigos tenha superado a quantidade existente na lei anterior.

No mais, a lei trouxe, além dos ditames das doutrinas, inúmeras novidades e avanços experienciados pelos órgãos de controle e, também, modelagens que deram certo no pregão e no RDC, permitindo maior flexibilidade ao operador da lei para resolução de demandas, significando a ampliação do ferramental técnico disponível.

Para tanto, demonstrada a relevância do tema e, em que pese terem sido inúmeras as modificações, o trabalho tem como problema analisar se as alterações trazidas pela Lei nº 14.133/2021 demonstram maior preocupação com a eficiência nas contratações públicas no Brasil. Desta forma, tem como objetivo geral identificar quais foram as principais alterações trazidas pela Lei nº 14.133/2021, com foco em proporcionar maior eficiência nas Contratações Públicas.

Para atingir este objetivo geral foram estruturados como objetivos específicos (a) identificar quais foram as principais alterações trazidas pela Lei nº 14.133/2021 que visam maior eficiência e modernidade nas licitações públicas e (b) comparar os dispositivos apresentados pela Lei nº 14.133/2021, que visam maior eficiências nas Licitações, com à lei nº 8.666/93.





Neste sentido, a Metodologia adotada para o desenvolvimento desse estudo foi por meio de uma pesquisa bibliográfica e documental, reunindo informações de livros, artigos, teses, leis e publicações pertinentes ao tema de licitações públicas.

Finalmente, o presente estudo justifica-se pela necessidade de revelar os diferenciais existentes e as inovações disponíveis na nova lei que possibilitam diversas formas de modelagem e adaptações à realidade do mercado, como instrumentos que podem aprimorar a eficiência das aquisições públicas.

1. OS NOVOS PRINCÍPIOS E OBJETIVOS DO PROCESSO LICITATÓRIO

A Nova Lei de Licitações e Contratos, Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, trouxe mudanças importantes nos princípios e objetivos do processo licitatório. Inicialmente, a lei alterou a topografia da disposição dos temas. Na Lei nº 8.666, de 20 de junho de 1993, os temas são tratados no bojo do mesmo artigo (art. 3º). Já a Lei nº 14.133/2021 aborda primeiramente os princípios no art. 5º e, somente no art. 11 trata sobre os objetivos do processo licitatório.

1.1 PRINCÍPIOS

Uma das inovações observadas na Lei nº 14.133/2021 é a vasta gama de princípios elencados de forma expressa no seu art. 5º, são eles: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, interesse público, probidade administrativa, igualdade, planejamento, transparência, eficácia, segregação de funções, motivação, vinculação ao edital, julgamento objetivo, segurança jurídica, razoabilidade, competitividade, proporcionalidade, celeridade, economicidade e desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Enquanto na Lei nº 8.666/1993 constam expressamente 8 princípios, o novo diploma legal estabelece 22 princípios, além da observância da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Observa-se que o legislador optou por acrescentar 14 novos princípios na Lei nº 14.133/2021 com o objetivo de atualizar e aprimorar as contratações públicas no Brasil, levando em consideração as demandas da sociedade e as necessidades do setor público.

Não foram poucas as pretensões do legislador ao incluir um número tão grande de princípios. Ao que parece, buscou suprir o operador do direito de todos os dispositivos antes implícitos ou mesmo positivas em normas diversas da Lei Geral de Licitações. Para tanto, o





tópico seguinte abordará apenas os princípios que traduzem maior eficiência na aplicação dos recursos públicos.

1.1.1 DA EFICIÊNCIA, DA EFICÁCIA E DA ECONOMICIDADE

A inclusão dos princípios da eficiência, da eficácia e da economicidade na nova Lei de Licitações e Contratos reflete uma preocupação do legislador em aprimorar a gestão dos recursos públicos e em buscar maior efetividade nas ações do Estado, com redundância sobre o tema, para que fique claro que não basta ser eficaz, é preciso ser eficiente e econômico.

O princípio da eficácia destaca a importância de que as ações do Estado atinjam seus objetivos de forma efetiva, ou seja, que produzam os resultados esperados. Já o princípio da eficiência destaca a importância da utilização dos recursos públicos de forma racional e produtiva, de modo a evitar desperdícios e a buscar a melhor relação custo-benefício. E o princípio da economicidade destaca a importância de que as ações do Estado sejam realizadas com o menor custo possível, sem comprometer a qualidade e a efetividade dos resultados².

Ao incluir esses princípios na nova Lei de Licitações e Contratos, o legislador busca aprimorar a gestão dos recursos públicos, garantindo que as contratações realizadas pela Administração Pública sejam mais efetivas e eficientes, gerando maiores benefícios para a sociedade.

1.1.2 DO PLANEJAMENTO

Segundo esse princípio, toda contratação pública deve ser precedida de um planejamento prévio que estabeleça as necessidades e os objetivos da Administração Pública, bem como os meios para atingi-los.

A inclusão do princípio do planejamento na nova lei de licitações e contratos reflete a importância que essa etapa tem para a eficiência e efetividade da gestão pública. Ao estabelecer o planejamento como um princípio fundamental, a lei busca garantir que as contratações públicas sejam realizadas de forma planejada e estratégica, evitando desperdícios, retrabalhos e demais problemas que possam prejudicar a gestão pública³.

² RODRIGUES DA SILVA, Caroline. **A sustentabilidade na nova lei de licitações como princípio e objetivo: um breve estudo a partir de sua base histórica**, 2022.

³ A nova Lei de Licitações e contratos Lei nº 14.133/2021. Disponível em: < <https://ronnycharles.com.br/nova-lei-de-licitacoes-t5/>>. Acesso em 14 de mai. De 2023.





1.1.3 DA COMPETITIVIDADE

O princípio da competitividade visa garantir que as contratações públicas sejam realizadas de forma aberta, transparente e competitiva, assegurando a participação de diversos concorrentes na disputa pelos contratos.

A inclusão do princípio da competitividade na lei busca evitar situações de favorecimento ou direcionamento, promovendo a igualdade de oportunidades e a ampla participação de empresas interessadas em fornecer bens ou serviços ao setor público. Isso contribui para a obtenção de preços mais competitivos, o estímulo à inovação, a melhoria na qualidade dos produtos e serviços contratados e a eficiência na utilização dos recursos públicos⁴.

Para garantir a competitividade nas licitações, a nova lei traz medidas como a ampla divulgação dos editais, a vedação de cláusulas restritivas à participação de concorrentes, a realização de julgamentos objetivos e transparentes, entre outros dispositivos que visam assegurar uma disputa equitativa e justa entre os participantes.

Dessa forma, o princípio da competitividade promove a eficiência e a efetividade das contratações públicas, estimulando a busca por melhores condições e resultados, além de fortalecer a transparência e a confiança na Administração Pública.

1.1.4 DA CELERIDADE

O princípio da celeridade estabelece que as contratações públicas devem ser conduzidas de forma ágil e eficiente, visando evitar a demora excessiva nos processos e garantir a rápida obtenção dos resultados pretendidos.

Esse princípio busca evitar a burocracia e a morosidade nos trâmites administrativos, promovendo uma gestão mais eficiente e efetiva dos recursos públicos. A celeridade é essencial para que a Administração Pública possa cumprir seus objetivos e atender às necessidades da sociedade de forma oportuna.

⁴ A nova Lei de Licitações e contratos Lei nº 14.133/2021. Disponível em: < <https://ronnycharles.com.br/nova-lei-de-licitacoes-t5/>>. Acesso em 14 de mai. De 2023.





Para garantir a celeridade nas contratações públicas, a lei estabelece prazos e procedimentos claros, além de incentivar a utilização de tecnologias que agilizem os trâmites e a comunicação entre os envolvidos, como o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). Também são adotadas medidas como a simplificação dos processos, a redução de formalidades desnecessárias e a realização de julgamentos ágeis e transparentes.

Dessa forma, o princípio da celeridade contribui para a eficiência e a efetividade das contratações públicas, promovendo uma gestão mais ágil, responsiva e alinhada com as necessidades da Administração Pública e da sociedade.

1.1.5 DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL

Observa-se que o legislador teve a preocupação de trazer o desenvolvimento nacional sustentável não só como princípio, mas também como objetivo.

O tema foi implementado em 2010, com a Lei nº 12.349/10, que incluiu o desenvolvimento nacional sustentável como critério para a tomada de decisão nas licitações públicas no Brasil. Essa alteração representou um avanço importante no sentido de incorporar aspectos socioambientais nas contratações públicas, considerando a importância da sustentabilidade para o desenvolvimento do país.

A nova Lei de Licitações e Contratos manteve a inclusão do desenvolvimento nacional sustentável como objetivo e inovou ao trazer também como um dos princípios das contratações públicas, reforçando a importância dessa temática nas licitações públicas. Com isso, a nova lei consolidou a orientação de que as contratações públicas devem considerar não apenas o preço, mas também aspectos sociais, ambientais e econômicos.

Como princípio, a sustentabilidade é uma das orientações que devem nortear as contratações públicas, ou seja, a Administração Pública deve considerar critérios sustentáveis em todas as etapas do processo, desde a elaboração do edital até a execução do contrato. Dessa forma, a nova lei incentiva a adoção de práticas mais responsáveis e sustentáveis, como a valorização do trabalho decente, a promoção da inclusão social e a contratação de produtos e serviços que gerem menor impacto ambiental⁵.

⁵ RODRIGUES DA SILVA, Caroline. **A sustentabilidade na nova lei de licitações como princípio e objetivo: um breve estudo a partir de sua base histórica**, 2022.





1.1.6 DA OBSERVÂNCIA ÀS DISPOSIÇÕES DA LINDB COMO PRINCÍPIO

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, prevista no Decreto-Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, e alterada pela LEI Nº 13.655, DE 25 DE ABRIL DE 2018, com a inclusão de disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público, estabelece regras para a interpretação e aplicação das normas jurídicas, incluindo as normas relativas às contratações públicas.

Com a inclusão da LINDB como princípio nas licitações públicas, busca-se garantir que as contratações públicas sejam realizadas com base em critérios objetivos e claros, de forma a evitar a ocorrência de interpretações equivocadas ou conflitos jurídicos, o que pode reduzir os custos e tempo com recursos administrativos ou judiciais.

A inclusão da LINDB na NLLC, de acordo com Irene Nohara⁶, busca evitar a chamada “Administração Pública do Medo” e o indesejável “Apagão das Canetas”, dada a preocupação dos atores com a insegurança jurídica. O termo “Administração Pública do Medo” é utilizado para descrever uma gestão pública pautada pelo medo e pela insegurança, em que as decisões são tomadas com base em um cenário de incertezas e ameaças, muitas vezes exageradas ou infundadas.

A Administração Pública do Medo pode gerar uma maior burocracia na gestão pública. Isso ocorre porque a gestão de riscos e a prevenção de crises muitas vezes exigem a criação de novas normas e regulamentações, o que pode aumentar a complexidade e a rigidez das regras e procedimentos administrativos. Além disso, a Administração Pública do Medo pode levar a um excesso de cautela por parte dos gestores públicos, que tendem a adotar medidas mais conservadoras e a evitar assumir riscos, o que pode gerar, inclusive, um fenômeno chamado “Apagão das Canetas”.

O termo “Apagão das Canetas” é utilizado para descrever um fenômeno que ocorre na Administração Pública quando há uma paralisação ou desaceleração dos processos de tomada de decisão e de assinatura de documentos importantes, como contratos e convênios, por parte dos gestores públicos. Esse fenômeno pode ocorrer por diversos motivos, como a insegurança jurídica, maior número de decisões desfavoráveis aos agentes públicos, ou mesmo, mudanças políticas e administrativas, falta de recursos orçamentários, excesso de burocracia e lentidão dos processos administrativos.

⁶ NOHARA, I. P. D. Nova Lei de Licitações e Contratos. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 121.





Segundo a professora Irene Nohara, com as alterações trazidas pela LEI N° 13.655/2018, a LINDB passou a ter um enfoque mais consequencialista das decisões de invalidação de atos e contratos, bem como deslocou o eixo de interpretação do direito público na consideração das dificuldades práticas existentes, enfatizando uma abordagem preventiva do que repressiva por parte dos órgãos de controle⁷.

A exemplo dessa mudança de postura, podemos citar o Art. 22, da Lei n° 13.655/2018:

Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados⁸.

Logo, observa-se que obstáculos como o volume de trabalho, o reduzido número de servidores voltados para o desenvolvimento da atividade, a falta de capacitação, entre outros, devem ser ponderados como obstáculos para o gestor e servirão de parâmetro para os órgãos de controle no exercício da sua função jurisdicional.

Para tanto, a observância das disposições da LINDB como princípio evitará comportamentos como os vistos na “Administração Pública do Medo”, bem como poderá evitar o "Apagão das Canetas", permitindo maior eficiência e celeridade nas contratações públicas.

1.2 OBJETIVOS DO PROCESSO LICITATÓRIO

Os objetivos do processo licitatório da nova Lei estão insculpidos no seu art.119, a saber:

- I. assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;
- II. assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;
- III. evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos
- IV. incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Já a Lei n° 8.666/93, art. 3º, trazia os seguintes, a saber:

⁷ NOHARA, I. P. D. Nova Lei de Licitações e Contratos. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 45.

⁸ BRASIL, 2018.

⁹ BRASIL, 2021.





“garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável”¹⁰.

Do ponto de vista da eficiência nas contratações públicas, ao compararmos os conteúdos das normas, observa-se que a novidade mais marcante está na parte final do inciso I, que trata da necessidade de se observar o ciclo de vida do objeto, bem como na parte final do inciso IV, que trata sobre o desenvolvimento nacional sustentável.

1.2.1 CICLO DE VIDA DO OBJETO

O inciso I, do artigo 11, da Lei nº 14.133/2021 estabelece que o processo licitatório deve assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto. O conceito de ciclo de vida do objeto se refere ao período desde a aquisição do bem ou serviço até o seu descarte ou obsolescência, que guarda importante relação com a sustentabilidade ambiental.

Ao considerar não apenas o preço inicial do objeto, mas também os custos de manutenção, reparo e descarte ao longo de todo o seu ciclo de vida, a Administração Pública pode selecionar a proposta que ofereça o melhor custo-benefício e que, conseqüentemente, seja mais vantajosa para o poder público.

Essa disposição indica que, ao elaborar o edital e selecionar a proposta vencedora, a Administração Pública deve levar em conta não apenas o preço oferecido pela empresa, mas também outros fatores relevantes, como a qualidade do produto ou serviço oferecido, a capacidade técnica da empresa contratada e a durabilidade do objeto contratado.

Conforme destacado por Marçal Justen Filho, em sua obra "Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos"¹¹, a avaliação do ciclo de vida dos objetos é fundamental para a escolha da proposta mais vantajosa e para a promoção da sustentabilidade ambiental e econômica das contratações públicas. Nesse sentido, a consideração do ciclo de vida dos objetos contratados permite que a Administração Pública avalie não apenas o preço inicial do objeto, mas também os custos de manutenção, reparo e descarte ao longo do tempo. Essa abordagem mais ampla e criteriosa na seleção das propostas pode contribuir para a

¹⁰ BRASIL, 1993.

¹¹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratações administrativas**, 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 267).





economia de recursos públicos e para a redução do impacto ambiental das contratações públicas.

Para tanto, nota-se que há uma alteração do eixo de interpretação para o que se pretende com as licitações. Anteriormente, prestava-se apenas como meio para aquisição de bens e serviços e, hoje, é vista como importante instrumento de política pública, apta a conduzir o mercado por meio de suas necessidades e promover o desenvolvimento nacional de maneira sustentável¹².

O poder de compra da Administração Pública pode ter um impacto significativo no mercado, especialmente quando se trata de contratações públicas de grande porte. Isso se dá em razão da Administração Pública ser um grande comprador de bens e serviços, e suas contratações podem influenciar significativamente o mercado, incentivando a adoção de práticas sustentáveis e responsáveis por parte dos fornecedores.

Ao incorporar critérios socioambientais em suas licitações, a Administração Pública pode incentivar a adoção de práticas mais sustentáveis e responsáveis pelos fornecedores, gerando um impacto positivo no mercado, a exemplo da observância do ciclo de vida dos bens e serviços fornecidos.

1.2.2 DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL

Fortemente relacionado ao princípio que lança luz ao ciclo de vida do objeto está a promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Para tanto, observa-se que o legislador cuidou em trazer o desenvolvimento nacional sustentável não apenas como princípio, mas também como um objetivo do processo licitatório.

Como mencionado anteriormente, não se trata de uma discussão recente. O tema foi implementado em 2010, com a LEI nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010, que incluiu o desenvolvimento nacional sustentável como critério para a tomada de decisão nas licitações públicas no Brasil. Essa alteração representou um avanço importante no sentido de incorporar aspectos socioambientais nas contratações públicas, considerando a importância da sustentabilidade para o desenvolvimento do país.

No entanto, em razão projeto de lei 1.292/95, o aspecto ambiental do desenvolvimento correu sério risco de ser ignorado, uma vez que se propunha apenas “incentivar o

¹² NOHARA, I. P. D. **Nova Lei de Licitações e Contratos**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 120.





desenvolvimento socioeconômico” e não “a promoção do desenvolvimento nacional sustentável”, que abarca, além da dimensão social e econômica, também a ambiental, como previsto na Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010.

Contudo, em razão das diversas audiências públicas realizadas para construção da nova lei, esta possível falha foi corrigida. No dia 24 de abril de 2018, na Câmara dos Deputados, por indicação da Doutora Sabrina Durigon Marques¹³, participou da audiência a Doutora Irene Patrícia Diom Nohara, citada diversas vezes ao longo deste trabalho, em razão da sua relevância para o tema licitações. Na audiência pública do projeto de lei de Licitações e Contratos nº 1.292/95, como sugestão da professora Irene Nohara, foi mantido o termo “desenvolvimento nacional sustentável”, em detrimento do termo “socioeconômico”, data a tripla dimensão do desenvolvimento.¹⁴

Segundo Leandro Sarai¹⁵, citado pela Doutora Irene Patrícia Diom Nohara, em seu livro Lei de Licitações e Contratos Comparada, a questão ambiental é uma falha de mercado, onde os maiores poluidores não sofrem as ações adequadas às suas ações. Sustenta ainda que trata-se de um problema mundial, cujos efeitos vão além das fronteiras, e transtemporal, pois seus efeitos serão vivenciados pelas próximas gerações.

Isto posto, considera a Dra. Irene Nohara que a licitação deixa de ser apenas um instrumento meramente contratual, para um instrumento meta contratual, uma vez que se estabelece como uma política pública¹⁶. Para tanto, o princípio do desenvolvimento nacional sustentável estabelece que as contratações públicas devem estar alinhadas com a busca por um desenvolvimento econômico, social e ambiental equilibrado e sustentável do país.

Esse princípio reconhece a importância de conciliar o crescimento econômico com a preservação ambiental e a promoção da justiça social. Ele reflete a necessidade de promover contratações que contribuam para o desenvolvimento do país, considerando aspectos como a utilização sustentável dos recursos naturais, a redução dos impactos ambientais, a inclusão social e a valorização do trabalho humano.

Ao considerar o desenvolvimento nacional sustentável como um princípio norteador, a lei busca direcionar as contratações públicas para contribuir efetivamente com a preservação

¹³ Doutoranda em Direito pela Universidade de Brasília - UNB. Mestra em Direito Urbanístico pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP).

¹⁴ NOHARA, I. P. D. Nova Lei de Licitações e Contratos. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 120.

¹⁵ idem.

¹⁶ NOHARA, I. P. D. Audiência Pública sobre o projeto da nova lei de licitações e contratos. YouTube, 28 de abril de 2018. Disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?v=ZmVGsKbt4Nc>>. Acesso em 05 de maio de 2023.





dos recursos naturais, a mitigação das mudanças climáticas, a promoção da inclusão social e o fortalecimento da economia nacional de forma sustentável.

Dessa forma, o princípio do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações públicas busca alinhar os interesses da Administração Pública com a preservação do meio ambiente, a justiça social e o desenvolvimento econômico sustentável do país. Isso contribui para uma gestão pública mais responsável, consciente e comprometida com as necessidades presentes e futuras da sociedade.

Para finalizar a análise das alterações quanto aos Princípios e Objetivos do processo licitatório, é salutar ressaltar que, neste aspecto, em que pese as alterações terem sido de grande importância, ainda pesará sobre o agente público a diligência em observar estes pilares.

Além disso, é preciso que o legislador regule o tema e crie mecanismos legais que o agente público possa lançar mão e exigir do mercado sua observância. Sem esta regulamentação, as licitações estarão fadadas à inúmeras impugnações, o que poderá tornar a licitação ainda mais ineficiente.

2. MODALIDADES

A Lei 14.133/2021 trouxe algumas alterações significativas em relação às modalidades de licitação utilizadas pela Administração Pública. As modalidades de licitação são formas específicas de procedimentos adotadas para a seleção do fornecedor ou prestador de serviços em uma contratação pública.

Na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, as modalidades são definidas pela natureza do objeto. Isso significa que são as características daquilo que está sendo licitado que irá definir a modalidade adequada, e não mais o valor, como disciplina a Lei nº 8.666/93. Além disso, as modalidades assumirão o formato eletrônico como regra, bem como passarão a ter o rito do pregão, com o julgamento das propostas de preços para depois julgar os documentos de habilitação do licitante.

Na nova Lei as modalidades de licitação são apresentadas nos artigos 28 a 32. Observa-se que o legislador optou por extinguir as modalidades de tomada de preços e convite e manter as modalidades de pregão, concorrência, concurso e leilão, além de introduzir a nova modalidade intitulada Diálogo Competitivo. Por fim, é importante ressaltar que a NLLC, § 2º, do artigo 28, veda a criação de outras modalidades de licitação ou, ainda, a combinação daquelas referidas no caput do artigo 9º.





Desta forma, em razão da introduziu do diálogo competitivo como nova modalidade de licitação, bem como, da sua vocação em promover uma gestão mais eficiente dos recursos públicos, mantendo-se alinhado com o objetivo do trabalho, o tópico seguinte discorrerá sobre as principais informações do tema.

2.1 DIÁLOGO COMPETITIVO

De acordo com o Inc. XLII, Art. 6º, da NLLC, o diálogo competitivo é uma modalidade de licitação para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de anteder às suas necessidades¹⁷.

Essa modalidade tem como objetivo permitir que a Administração dialogue com os licitantes, de forma a aprimorar as propostas técnicas e buscar soluções mais eficientes e inovadoras. O Diálogo Competitivo possibilita uma troca de informações entre a Administração e os licitantes, permitindo o esclarecimento de dúvidas, o debate de alternativas técnicas e a busca por soluções mais adequadas às necessidades da Administração.

De acordo com o art. 32 da NLLC, esta modalidade é restrita a contratações em que a Administração: (1) vise a contratar objeto que envolva as seguintes condições: (a) inovação tecnológica ou técnica; (b) impossibilidade de o órgão ou entidade ter sua necessidade satisfeita sem a adaptação de soluções disponíveis no mercado; e (c) impossibilidade de as especificações técnicas serem definidas com precisão suficiente pela Administração; (2) verifique a necessidade de definir e identificar os meios e alternativas que possam satisfazer suas necessidades, com destaque para os seguintes aspectos: (a) a solução técnica mais adequada; (b) os requisitos técnicos aptos a concretizar a solução já definida; e (c) a estrutura jurídica ou financeira do contrato¹⁸.

Além disso, diz o inc. XI, do art. 32 da NLLC, que a condução do diálogo competitivo será realizada por comissão de contratação. Essa comissão será composta de pelo menos 3 (três) servidores efetivos, ou ainda, empregados públicos pertencentes aos quadros permanentes da Administração. E prevê a possibilidade da contratação de profissionais para assessoramento técnico da comissão¹⁹.

¹⁷ (BRASIL, 2021).

¹⁸ (BRASIL, 2021).

¹⁹ (BRASIL, 2021).





Desta forma, dada as particularidades e alta complexidade técnica ou inovação envolvidos, e da incapacidade da administração em definir requisitos e operar as demais etapas da seleção, a lei permite que a Administração se socorra de profissionais qualificados para o auxílio técnico.

Quanto ao procedimento, na fase de Pré-seleção, de acordo com o § 1º, I, do art. 32, a Administração deverá apresentar, por meio de edital em sítio eletrônico oficial, suas necessidades e as exigências, concedendo o prazo mínimo de 25 dias úteis para manifestação de interesse de participação na licitação.

Já na fase do Diálogo, uma vez selecionados os candidatos que preenchem os requisitos, serão realizadas reuniões com cada uma das propostas. Logo, com vistas a resguardar o sigilo, determina o inciso IV, do § 1º, do art. 32, que a Administração não poderá revelar a outros licitantes as soluções propostas ou as informações sigilosas comunicadas por um licitante sem o seu consentimento.

Para tanto, antes do início da fase competitiva, divulga-se o edital contendo a especificação da solução que atenda às necessidades da Administração Pública e os critérios objetivos a serem utilizados para seleção da proposta mais vantajosa. Por fim, a Administração definirá a proposta vencedora, de acordo com os critérios divulgados no início da fase competitiva, assegurada a contratação mais vantajosa como resultado e que atenda a todos os princípios e objetivos do processo licitatório.

Isto posto, note que o Diálogo Competitivo gera maior eficiência para as contratações públicas devido a alguns benefícios específicos que essa modalidade proporciona. Primeiramente, pode ser listado com um dos benefícios da modalidade a Inovação. Ao permitir o diálogo entre a Administração Pública e os licitantes, o Diálogo Competitivo promove a busca por soluções inovadoras e mais eficientes. A troca de informações e ideias estimula a criatividade e a participação ativa dos licitantes, resultando em propostas técnicas mais avançadas e alinhadas às necessidades da Administração.

Em segundo momento, observa-se também outro importante benefício da modalidade, que é o Estímulo ao desenvolvimento de Melhores soluções técnicas. A possibilidade de dialogar com os licitantes selecionados permite que a Administração Pública esclareça suas necessidades, objetivos e restrições técnicas de forma mais precisa. Dessa forma, os licitantes têm a oportunidade de compreender melhor os requisitos da contratação e apresentar soluções técnicas mais adequadas e eficientes²⁰.

²⁰ MAGALHÃES AVELAR, MARIANA. 7 pontos do Diálogo competitivo que você precisa saber. 2022.





Dessa maneira, podemos extrair que o Diálogo Competitivo gera maior eficiência nas contratações públicas ao estimular a inovação, promover a participação ativa dos licitantes, permitir o desenvolvimento de soluções técnicas mais adequadas e reduzir incertezas e riscos relacionados ao projeto.

3. MODOS DE DISPUTA

Os modos de disputa referem-se às formas pelas quais os licitantes competem entre si para apresentar suas propostas e garantir a contratação. Esses modos de disputa estabelecem as regras e os procedimentos pelos quais os fornecedores interessados podem participar do processo licitatório.

A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos prevê, para a fase de apresentação de propostas e lances, os modos de disputa aberto e fechado, os quais estão insculpidos nos art. 56 e 57 da Lei²¹, que podem ser adotadas de maneira isolada ou de forma conjunta, resultando além dos modos Aberto e Fechado, nos modos Aberto/Fechado e Fechado/Aberto²².

Para tanto, em razão do foco da pesquisa, será dado ênfase apenas para os modos combinados.

3.1 ABERTO/FECHADO

Guardadas as restrições estabelecidas na lei, nesse modo de disputa é permitida a combinação de características do modo aberto e do modo fechado. Neste modo, há uma fase eliminatória inicial, que acontece por meio de lances públicos e sucessivos. Finalizada esta etapa, somente os melhores classificados terão a oportunidade de participar de disputa no modo fechado, no qual suas propostas permanecerão em sigilo até o momento da divulgação.

De acordo com as instruções do Comprasnet, na etapa aberta do modo, serão disponibilizados 15 minutos para lances. Finalizado este prazo, será aberto o tempo aleatório de até 10 minutos, com fechamento iminente dos lances. Já na etapa fechada do modo, os licitantes terão até 5 minutos para enviar um lance final. No entanto, somente irão para esta etapa a proposta mais vantajosa e as demais limitadas em até mais de 10% da melhor proposta.

²¹ (BRASIL, 2021).

²² CAMELO, BRADSON; NÓBREGA, MARCOS; TORRES, R.C.L. **Análise Econômica das Licitações e Contratos: de acordo com a Lei nº 14.133/2021**. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. P. 116.





Não havendo, no mínimo, 3 ofertas nas condições acima, o sistema convocará os autores dos melhores valores subsequentes, no máximo de 3, para ofertarem lance final e fechado. Ou seja, chamam-se mais 3, se houver. Neste caso, o licitante poderá optar por manter o seu último lance da etapa aberta, ou por ofertar valor menor, em até 5 minutos após a convocação²³.

De acordo com a obra *Análise econômica das Licitações e Contratos*, a vantagem desse modo de disputa é que, em seu momento final, ele reduz o risco de definição do vencedor baseado exclusivamente no uso de softwares de lances (robôs), que permitem maior eficiência na disputa e traziam vantagens para os licitantes que adotavam a ferramenta, notadamente em licitações com dezenas ou centenas de lances²⁴.

3.2 FECHADO/ABERTO

Já no modo de disputa Fechado/Aberto, o que se tem é o inverso. No entanto, o modo conta com uma fase eliminatória inicial, fechada, na qual as propostas permanecerão em sigilo até o momento da divulgação. Somente após a finalização desta etapa, os melhores classificados terão a oportunidade de participar de disputa no modo aberto, por meio de lances públicos e sucessivos.

A vantagem desse modo está no fato de que ele estimula uma redução das propostas iniciais a um patamar já próximo ao preço de reserva da empresa, pois a boa classificação na apresentação das propostas fechadas será fator determinantes, uma vez que somente as empresas melhor classificadas continuarão no processo seletivo.

Ressalta-se que, independentemente do modo de disputa, o legislador, a fim de evitar lances intermináveis, incluiu a possibilidade de previsão de intervalo mínimo de diferença de valores ou de percentuais entre os lances, conforme Art. 57, da NLLC.

Isto posto, nota-se que a legislação visou minimizar os problemas gerados pelo fenômeno da Assimetria de Informação. De acordo com a obra *Análise Econômica das Licitações e Contratos*, 2. Ed, a assimetria de informação ocorre quando uma das partes, em uma negociação, dispõe de um conjunto de informações diferente do conjunto conhecido pela outra parte²⁵.

²³ Modo de disputa Aberto e Fechado. Comprasnet. Brasília, 05 de novembro de 2019. Disponível em <https://www.gov.br/compras/pt-br/images/ultimas_noticias/Modos-de-Disputa---passo-a-passo--05112019.pdf>. Acesso em 13 mai. de 2023.

²⁴ CAMELO, BRADSON; NÓBREGA, MARCOS; TORRES, R.C.L. **Análise Econômica das Licitações e Contratos: de acordo com a Lei nº 14.133/2021**. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. P. 117.

²⁵ CAMELO, BRADSON; NÓBREGA, MARCOS; TORRES, R.C.L. **Análise Econômica das Licitações e Contratos: de acordo com a Lei nº 14.133/2021**. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. P. 38.





No que diz respeito ao Modo de disputa, a administração, além de divulgar o preço de referência que deseja pagar por um bem, os licitantes, nos modos abertos, ainda tomam conhecimento imediato dos valores ofertados por seus concorrentes. Se limitando a pequenos lances, levando a licitação à um número interminável de ofertas, e sem alcançar o real valor no qual o participante poderia chegar.

Já no modo de disputa que envolve o modo fechado, combinado ou não, os licitantes desconhecem qual é o limite máximo que seus concorrentes estão dispostos a vender o seu produto. Logo, em razão dessa assimetria de informações, o participante é obrigado a levar seu preço o mais próximo possível ao que realmente poderia ofertar, uma vez que corre o risco de não avançar para etapa seguinte, garantindo à administração o uso desta a seu favor, tornando o processo licitatório muito mais eficiente.

4. ORÇAMENTO SIGILOSO

O orçamento sigiloso, embora não previsto na antiga Lei Geral de Licitações, já era uma ferramenta existente tanto na Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016), como no Regime Diferenciado de Contratações – RDC (Lei nº 12.462/2011). Nestes institutos, a adoção do sigilo é preferencial. Já na Lei nº 14.133/2021, sua adoção deve ser justificada.

Segundos os autores da obra *Análise Econômica das Licitações e Contratos*, em que pese relativizar temporariamente a publicidade, o orçamento sigiloso apresenta-se como instrumento econômico de ampliação da eficiência do certame e como elemento importante para combater a corrupção²⁶.

Neste sentido, segundo o que se extrai do art. 24, da NLLC, desde que justificado, o orçamento estimado da contratação poderá ter caráter sigiloso, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas, e, nesse caso, conforme inciso I, do mesmo artigo, o sigilo não prevalecerá para os órgãos de controle interno e externo.

Contudo, segundo o acórdão nº 2832/2015 do Tribunal de Contas da União – TCU, a elaboração do orçamento base após a publicação do edital é ilegal²⁷. Deste modo, reitera-se que

²⁶ CAMELO, BRADSON; NÓBREGA, MARCOS; TORRES, R.C.L. **Análise Econômica das Licitações e Contratos: de acordo com a Lei nº 14.133/2021**. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 80.

²⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2832/2015. Plenário. Rel. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa. Sessão 26/05/2015. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 03 jun. 2015.





o sigilo deve ser usado apenas para corrigir a assimetria de informações e não com o objetivo de agilizar ou dispensar a confecção do valor de referência.

Isto posto, observa-se que a medida trouxe importantes vantagens para o processo licitatório, dentre elas a Mitigação da assimetria de informação e o Estímulo à competitividade. A assimetria de informações refere-se à situação em que uma das partes envolvidas em uma transação possui informações privilegiadas ou mais completas em relação à outra parte.

É normal que, ao terem conhecimento do preço de referência da administração, as empresas interessadas passem a orbitar sobre este valor. Para CAMELO e col. (2022), estudos comportamentais sobre negociações mostram que o primeiro valor apresentado tem a tendência de ancorar as expectativas. Desta forma, uma vez publicizado o preço máximo que a Administração aceita pagar, cria-se uma âncora, onde os licitantes irão fixar seus preços, ainda que possam ofertar o bem por valor muito mais inferior²⁸. No entanto, por outro lado, sem a baliza do preço máximo estimado, as propostas podem representar, com maior fidedignidade, os preços ofertados pelo mercado, garantindo um melhor resultado para a Administração.

Somado a isso, o sigilo tem como objetivo evitar que licitantes sem expertise, com menor capacidade de planejamento ou mesmo sem a necessária responsabilidade técnica sobre sua proposta participem da licitação. Ainda de acordo com CAMELO e col. (2022), são inúmeros os casos em que empresas com este perfil acabem por lograr êxito em uma licitação, porém, em razão da inaptidão, passem a gerar diversos problemas na execução contratual, com prejuízos financeiros, culminando no não atendimento ao interesse público.

Além disso, este artifício contribui para inibir a formação de cartéis, conluio entre licitantes e outras ações que visam manipular os preços e prejudicar a competitividade do processo licitatório. Segundo o Guia Prático para Pregoeiros e Membros de Comissões de Licitação, os cartéis são considerados a mais grave prática anticoncorrencial, podendo agir de diversas formas, dentre elas, (a) com a fixação de preços firmado entre concorrentes, (b) com a divisão de mercado, ou mesmo, (c) com o estabelecimento de um rodízio e o estabelecimento de uma alternância de vencedores em diferentes licitações²⁹.

Por fim, ressalta-se que, segundo a obra *Análise Econômica das Licitações e Contratos*, a postergação da publicidade da estimativa de custos não tem o intuito de fuga ao princípio da

²⁸ CAMELO, BRADSON; NÓBREGA, MARCOS; TORRES, R.C.L. **Análise Econômica das Licitações e Contratos: de acordo com a Lei nº 14.133/2021**. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 69.

²⁹ CARTILHA SDE. **Combate a cartéis em licitação. Guia prático para pregoeiros e membros de comissões de licitação**. Coleção SDE/DPDE 2/2008, p 9-10. Disponível em <http://comprasnet.gov.br/banner/seguro/cartilha_licitacao.pdf>. Acesso em 14 mai. de 2023.





publicidade, mas decorre de um raciocínio natural às relações de negociação, em que uma parte esconde de outra o preço máximo ou mínimo aceitável, para ter vantagem comercial, além da percepção de que, nos processos de licitação, há evidentes assimetrias de informações que prejudicam a eficiência econômica da contratação e podem implicar também prejuízos à lisura do processo licitatório³⁰.

5. DOS CRITÉRIOS DE JULGAMENTO

Elencados no art. 33 e detalhados ao longo dos art. 33 ao 39 do novo diploma, os critérios de julgamento estabelecem que a Administração Pública deve definir previamente, de forma clara e objetiva, os critérios que serão utilizados para avaliar e comparar as propostas apresentadas pelos licitantes.

Os critérios de julgamento são os parâmetros utilizados para determinar qual proposta será considerada a mais vantajosa para a Administração Pública. Esses critérios podem variar de acordo com a natureza da contratação e devem ser escolhidos levando em consideração os princípios da isonomia, da competitividade, da economicidade e da eficiência.

A Lei nº 14.133/2021 trouxe novos critérios de julgamento dentro do processo licitatório, além daqueles previstos na Lei nº 8.666/1993, sendo eles o de Maior Desconto, Melhor Técnica ou Conteúdo Artístico e de Maior Retorno Econômico. Para tanto, em razão do objetivo da pesquisa, discorrer-se-á sobre o critério Maior Retorno Econômico.

5.1 CRITÉRIO DE MAIOR RETORNO ECONÔMICO E O CONTRATO DE EFICIÊNCIA

O critério de maior retorno econômico é um dos critérios de julgamento previstos no artigo 33 da Lei 14.133/2021. Esse critério tem como objetivo identificar a proposta que apresenta o maior benefício financeiro para a Administração Pública, considerando não apenas o preço ofertado, mas também outros aspectos que podem influenciar o retorno econômico da contratação.

Ao adotar o critério de maior retorno econômico, a Administração Pública busca avaliar não somente o custo inicial da contratação, mas também os custos de operação, manutenção,

³⁰ CAMELO, BRADSON; NÓBREGA, MARCOS; TORRES, R.C.L. **Análise Econômica das Licitações e Contratos: de acordo com a Lei nº 14.133/2021**. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 67.





riscos envolvidos e eventuais benefícios econômicos decorrentes do contrato ao longo do tempo. Dessa forma, busca-se obter uma visão mais abrangente e aprofundada sobre os impactos financeiros e econômicos da contratação.

Além do critério de maior retorno econômico, a Lei 14.133/2021 também trouxe uma importante inovação: o contrato de eficiência. Esse tipo de contrato visa estabelecer uma parceria entre a Administração Pública e um particular, com o objetivo de alcançar resultados específicos e mensuráveis, mediante a utilização eficiente de recursos públicos.

De acordo com o inciso LIII, art. 6º, da Lei nº14.133/2021, contrato de eficiência é o contrato cujo objeto é a prestação de serviços, que pode incluir a realização de obras e o fornecimento de bens, com o objetivo de proporcionar economia ao contratante, na forma de redução de despesas correntes, remunerado o contratado com base em percentual da economia gerada.

No contrato de eficiência, a remuneração do particular está vinculada ao alcance dos resultados estabelecidos previamente. Isso significa que o particular assume parte do risco da contratação, uma vez que sua remuneração será baseada no desempenho e nos benefícios alcançados para a Administração Pública. Esse modelo de contratação busca incentivar a busca pela eficiência, a redução de custos, o cumprimento de metas e a melhoria dos serviços prestados.

Para efeito de julgamento da proposta, os §§ 3º e 4º do art. 39 dispõem que o retorno econômico será o resultado da economia que se estima gerar com a execução da proposta de trabalho, deduzida a proposta de preço. Assim, nos casos em que não for gerada a economia prevista no contrato de eficiência, a diferença entre a economia contratada e a efetivamente obtida será descontada da remuneração do contratado. No entanto, se a diferença entre a economia contratada e a efetivamente obtida for superior ao limite máximo estabelecido no contrato, o contratado sujeitar-se-á, ainda, a outras sanções cabíveis.

Essas duas inovações - o critério de maior retorno econômico e o contrato de eficiência - refletem uma preocupação da nova Lei de Licitações e Contratos em buscar a eficiência na aplicação dos recursos públicos. Ao valorizar aspectos como o retorno financeiro e a busca por resultados concretos, a legislação visa promover uma contratação mais eficiente, transparente e alinhada aos interesses da Administração Pública³¹.

³¹ A nova Lei de Licitações e contratos Lei nº 14.133/2021. Disponível em: < <https://ronnycharles.com.br/nova-lei-de-licitacoes-t5/>>. Acesso em 14 de mai. De 2023.





Para melhor ilustrar uma contratação nos parâmetros do critério de maior retorno econômico e do contrato de eficiência, considere a contratação de uma empresa de eficiência energética para melhorar a eficiência de um prédio público.

Neste exemplo, a Administração Pública estabelece regras onde a empresa licitante deve se comprometer a investir R\$ 500.000 em melhorias no sistema energético do prédio. Por meio desses investimentos, a empresa propõe implementar medidas como a instalação de sistemas de iluminação LED, otimização do sistema de climatização e de isolamento térmico.

Para tanto, imagine que com estas mudanças resultou-se em uma economia anual de R\$ 200.000 em consumo de energia. Desta forma, a remuneração da empresa foi prevista em 50% da economia anual gerada, ou seja, R\$ 100.000 por ano, durante um período de 5 anos.

O exemplo apresentado ilustra as vantagens de um contrato nos parâmetros do critério de maior retorno econômico para a Administração Pública. Esse tipo de contrato proporciona benefícios significativos, como a possibilidade de realização de melhorias sem a necessidade de investimentos diretos por parte da Administração.

Com esse tipo de contrato, a Administração Pública pode obter economias financeiras substanciais, garantir a sustentabilidade ambiental e oferecer melhores serviços públicos à sociedade. Essa abordagem representa uma alternativa vantajosa para a Administração, incentivando a busca por soluções eficientes e promovendo a economia de recursos públicos.

6. GARANTIA CONTRATUAL

As garantias são elementos essenciais em contratações públicas e visam assegurar o cumprimento das obrigações contratuais por parte do contratado. O Artigo 96 da Lei 14.133/2021 estabelece as disposições sobre as garantias nas contratações públicas.

Existem diferentes modalidades de garantias previstas na NLLC. No entanto, a grande novidade, porém, está no art. 102, que descreve a possibilidade de o edital exigir como garantia de contratos de obras e serviços de engenharia seguro-garantia, estabelecendo que, em casos de inadimplemento contratual, caberá à seguradora concluir o objeto contratado.

Trata-se de uma prática internacionalmente conhecida como *step in right*, que busca impor ao segurador a assunção da obrigação de entrega da obra ou serviço no caso de o contrato falhar³².

³² Nova Lei de Licitações: vantagens e principais mudanças. 2022.





Essa disposição representa uma importante mudança no âmbito das contratações públicas, proporcionando maior segurança e proteção para a Administração Pública. Ao exigir o seguro-garantia, a Administração tem a garantia de que, em caso de descumprimento contratual por parte da empresa contratada, a seguradora assumirá a responsabilidade pela conclusão da obra ou a prestação dos serviços.

Essa nova possibilidade de exigir o seguro-garantia para contratos de obras e serviços de engenharia demonstra um avanço na legislação de licitações e contratos, oferecendo mais segurança jurídica e mitigando os riscos para a Administração Pública. Com isso, busca-se evitar atrasos, prejuízos e problemas decorrentes de inadimplemento contratual, assegurando a qualidade e a conclusão adequada das obras e serviços públicos contratados.

7. O PAPEL DA AGU E A CRIAÇÃO DE MODELOS

A Lei nº 14.133/2021 trouxe algumas novidades relacionadas à Advocacia-Geral da União (AGU), órgão responsável pela representação jurídica da União, incluindo autarquias e fundações públicas federais. Essas alterações visam fortalecer e aprimorar a atuação da AGU nas contratações públicas.

Os órgãos de controle interno e assessoramento jurídico são previstos em diversos momentos dentro da norma legal. No § 3º do art. 8º, encontra-se a previsão de que os agentes que conduzirão os processos licitatórios devem ter assegurada a possibilidade de contarem com o apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno para o desempenho das suas funções.

Para tanto, uma das principais novidades é a previsão expressa de que a AGU poderá representar os servidores judicial ou extrajudicial. Art. 10 da lei prevê que, se as autoridades competentes e os servidores públicos que tiverem participado dos procedimentos relacionados às licitações e aos contratos de que trata a Lei e precisarem se defender nas esferas administrativa, controladora ou judicial em razão de ato praticado com estrita observância de orientação constante de parecer jurídico elaborado na forma do art. 53, § 1º, da Lei, terão a representação judicial ou extrajudicial, a seu critério, promovida pela advocacia pública

Além da representação promovida pela advocacia pública, prevê o art. 19, inciso IV, da NLLC a criação de modelos de artefatos. Determina a norma que os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão instituir, com auxílio dos órgãos de





assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos.

Por outro lado, a própria Lei flexibiliza o controle prévio de legalidade por parte do jurídico. Conforme inteligência do § 5º, art. 53, é dispensável a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico.

Desse modo, com vistas a simplificar e agilizar processos, a Advocacia-Geral da União determinou condições sob as quais podem ser dispensadas e facultadas as análises jurídicas exigidas em contratações e licitações públicas, conforme regulamenta a Orientação Normativa nº 69.

Segundo a instrução, o exame jurídico então só será requisitado se houver celebração de termo de contrato administrativo caso este não seja padronizado pelo órgão de assessoramento jurídico, como também nas hipóteses em que o gestor público tenha dúvidas a respeito da legalidade do processo. Nessa hipótese, a consulta pode ser encaminhada para análise do órgão de assessoramento competente para que as questões sejam elucidadas e o processo tenha mais segurança jurídica.

O normativo também estabelece a possibilidade de não obrigatoriedade de manifestações jurídicas nos casos de inexigibilidade de licitação, desde que seus valores não ultrapassem os limites previstos nos incisos I e II do artigo 75 da mesma lei³³.

Essas disposições representam avanço significativo, pois permitem que a AGU, como órgão responsável pela representação jurídica da União, auxilie na padronização e na qualidade dos instrumentos utilizados nos processos licitatórios e contratos administrativos. Com a criação de modelos de minutas, a AGU contribui para a redução de divergências e inconsistências, proporcionando maior segurança jurídica e eficiência nos procedimentos, bem como outros benefícios que visam concretizar o princípio da eficiência administrativa.

³³ AGU delimita requisitos para dispensa de análise jurídica em contratações públicas. Consultor Jurídico, 28 set. 2021. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2021-set-28/agu-delimita-requisitos-dispensar-analise-juridica-contratacoes>>. Acesso em 14 mai. de 2023.





8. Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP

Finalmente, outro ponto que merece ser destacado refere-se ao Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). Trata-se de uma plataforma que deve centralizar a divulgação dos atos exigidos pela lei e será gerida por um comitê com representantes da União, dos estados e dos municípios.

A ferramenta tem o objetivo de centralizar e integrar todos os sistemas ou portais de compras públicas ou privadas e divulgar os editais de credenciamento, pré-qualificação, licitação, avisos de contratação direta, atas de registro de preços, contratos e termos aditivos, incluindo os anexos, de contratações da União, estados e municípios.

Essa centralização das informações permite uma maior transparência e facilita o acesso aos dados pelos cidadãos, empresas e órgãos de controle. Por meio do portal, será possível consultar e acompanhar os editais de licitação, os contratos celebrados, os aditivos, os pagamentos realizados, entre outras informações relevantes. O PNCP também poderá ser adotado como plataforma para licitações eletrônicas, além de um painel para consulta de preços, banco de preços em saúde e acesso à base nacional de notas fiscais eletrônicas³⁴.

Além disso, o PNCP também contribuirá para a eficiência dos processos licitatórios. Ao disponibilizar um ambiente digital único e integrado, o portal simplificará e agilizará as etapas das contratações públicas. Os procedimentos licitatórios poderão ser realizados de forma eletrônica, permitindo maior celeridade e redução de custos para todos os envolvidos.

Outro benefício do PNCP é o fortalecimento do controle interno e externo das contratações públicas. O portal facilitará a fiscalização dos órgãos de controle, possibilitando uma análise mais detalhada e precisa das informações disponibilizadas. Isso contribui para o combate à corrupção e para o uso adequado dos recursos públicos.

Em resumo, o PNCP representa um avanço significativo na transparência, eficiência e controle das contratações públicas. A centralização das informações, a disponibilidade para consulta pública e a simplificação dos processos licitatórios trazem benefícios tanto para a Administração Pública quanto para os cidadãos e empresas que desejam participar das licitações ou acompanhar a utilização dos recursos públicos³⁵.

³⁴ A nova Lei de Licitações e contratos Lei nº 14.133/2021. Disponível em: < <https://ronnycharles.com.br/nova-lei-de-licitacoes-t5/>>. Acesso em 14 de mai. De 2023

³⁵ Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP. Disponível em: < <https://www.gov.br/pncp/pt-br/acesso-a-informacao/sobre-o-pncp>>. Acesso em 14 de mai. De 2023.





CONCLUSÃO

A sociedade contemporânea cada vez mais demanda da Administração Pública aprimoramento e eficácia na prestação de serviços, buscando processos de maior eficiência e menor burocracia. Nesse contexto, a licitação reveste-se de extrema importância para a Administração Pública, configurando-se como um procedimento vital. Por conseguinte, é imprescindível acompanhar as mutações legislativas relativas à licitação, uma vez que tal conhecimento é essencial para a prática de uma gestão administrativa adequada e eficiente.

Deste modo, o objetivo principal neste momento não é exaurir o assunto, muito menos expor considerações imutáveis, mas tão somente externar um olhar sobre as principais alterações trazidas pela Lei nº14.133/2021 que resultaram em maior eficiência nas Contratações Públicas.

Para tanto, em que pese o estudo ora apresentado parecer extenso, vale lembrar que recaiu, de forma superficial, sobre tão somente oito pontos do diploma, selecionados em meio a 194 artigos.

Isto posto, a NLLC trouxe significativas mudanças e impactos no cenário das contratações públicas no Brasil. Ao longo deste trabalho, exploramos os principais pontos dessa legislação e sua relação com a eficiência nas contratações públicas. Através da análise dos temas abordados, podemos concluir que as alterações trazidas pela Lei demonstram uma clara preocupação com a busca por maior eficiência na Administração Pública.

Inicialmente, destacamos os princípios trazidos pela nova lei, que ampliaram o leque de diretrizes a serem observadas nas contratações públicas. Com a inclusão de princípios como a eficácia, a eficiência e a economicidade, a legislação busca orientar a Administração Pública na busca por melhores resultados, considerando não apenas o aspecto jurídico, mas também a otimização dos recursos públicos e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Um dos pontos relevantes da Lei é a criação de modalidades de licitação mais flexíveis e adequadas às necessidades específicas de cada contratação. O Diálogo Competitivo, por exemplo, permite um diálogo prévio entre a Administração e os potenciais licitantes, o que contribui para a obtenção de soluções mais adequadas e inovadoras. Já os modos de disputa, como o fechado e suas combinações, possibilitam uma maior competição entre os participantes, gerando melhores condições para a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.





Além disso, trouxe importantes inovações relacionadas aos critérios de julgamento, como o critério de maior retorno econômico. Esse critério permite que a Administração leve em consideração não apenas o preço, mas também outros aspectos, como a qualidade, a durabilidade e o ciclo de vida do objeto a ser contratado. Isso proporciona uma maior eficiência na aplicação dos recursos públicos, evitando escolhas baseadas unicamente em valores imediatos e considerando a relação custo-benefício ao longo do tempo.

Outro destaque da nova lei é a introdução do Orçamento Sigiloso, que permite à Administração Pública restringir o acesso a informações relacionadas aos preços orçados nas licitações. Essa medida busca evitar distorções de preços e práticas anticompetitivas, promovendo uma maior eficiência na aplicação dos recursos públicos.

Somado a isso, a nova legislação também inova ao prever a possibilidade de a seguradora assumir a obra em casos de inadimplemento contratual, por meio da cláusula de retomada (step-in). Essa medida aumenta a segurança e a eficiência das contratações públicas, garantindo a continuidade dos projetos e evitando prejuízos para a Administração Pública.

O estabelecimento do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) também merece destaque, pois centraliza as informações relacionadas às contratações públicas, promovendo maior transparência e facilitando o acesso aos dados por parte dos cidadãos, empresas e órgãos de controle. Isso contribui para a fiscalização e o controle adequado dos processos licitatórios, evitando irregularidades e promovendo uma gestão mais eficiente e responsável dos recursos públicos.

Logo, a partir do que foi apresentado e discutido, compreende-se que os objetivos específicos desse trabalho foram alcançados. Sendo assim, ao atingir os objetivos específicos, (a) identificando quais foram as principais alterações trazidas pela Lei n° 14.133/2021 que visam maior eficiência e modernidade nas licitações públicas e (b) comparando estes dispositivos com as regras previstas na lei n° 8.666/93, pode-se dizer que o objetivo geral de identificar quais foram as principais alterações trazidas pela NLLC com foco em proporcionar maior eficiência nas Contratações Públicas foi alcançado.

Em suma, as alterações trazidas pela Lei n°14.133/2021 representam um avanço significativo no âmbito das contratações públicas, visando uma maior eficiência na aplicação dos recursos públicos. As inovações nos princípios, modalidades de licitação, garantias e instrumentos de controle, aliadas ao estabelecimento do Portal Nacional de Contratações Públicas, promovem uma gestão mais transparente, ágil e eficaz. Dessa forma, espera-se que essas mudanças contribuam para um melhor aproveitamento dos recursos públicos, resultados





mais vantajosos para a Administração Pública e uma maior confiança por parte da sociedade nas contratações públicas.

REFERÊNCIAS

AGU delimita requisitos para dispensa de análise jurídica em contratações públicas. Consultor Jurídico, 28 set. 2021. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2021-set-28/agu-delimita-requisitos-dispensar-analise-juridica-contratacoes>>. Acesso em 14 mai. de 2023.

A nova Lei de Licitações e contratos Lei nº 14.133/2021. Disponível em: < <https://ronnycharles.com.br/nova-lei-de-licitacoes-t5/>>. Acesso em 14 de mai. de 2023.

CAMELO, BRADSON; NÓBREGA, MARCOS; TORRES, R.C.L. **Análise econômica das licitações e contratos: de acordo com a Lei nº 14.133/2021**. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

CARTILHA SDE. **Combate a cartéis em licitação. Guia prático para pregoeiros e membros de comissões de licitação**. Coleção SDE/DPDE 2/2008, p 9-10. Disponível em < http://comprasnet.gov.br/banner/seguro/cartilha_licitacao.pdf>. Acesso em 14 mai. de 2023.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. O Mercado de Compras Governamentais Brasileiro (2006-2017): Mensuração e Análise. Brasília: Ipea, 2019. Disponível em: < https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9315/1/td_2476.pdf>. Acesso em 14 mai. de 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 18ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

MAGALHÃES AVELAR, MARIANA. 7 pontos do Diálogo competitivo que você precisa saber. Disponível em: < <https://www.novaleilicitacao.com.br/2021/03/31/7-pontos-do-dialogo-competitivo-que-voce-precisa-saber/>>. Acesso em 05 de mai. de 2023.

Modo de disputa Aberto e Fechado. **Comprasnet**. Brasília, 05 de novembro de 2019. Disponível em < https://www.gov.br/compras/pt-br/images/ultimas_noticias/Modos-de-Disputa---passo-a-passo--05112019.pdf>. Acesso em 13 mai. de 2023.

NOHARA, I. P. D. **Nova Lei de Licitações e Contratos Comparada**. 1. Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

Nova Lei de Licitações: vantagens e principais mudanças [2022]. Disponível em: <https://www.portaldecompraspublicas.com.br/novidades/novaleidelicitacoesvantagensprincipaismudancas2021_1072/>. Acesso em 19 de fev. de 2023.

Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP. Disponível em: < <https://www.gov.br/pncp/pt-br/aceso-a-informacao/sobre-o-pncp>>. Acesso em 14 de mai. de 2023.





RIGOLIN, IVAN BARBOSA. **Impressões iniciais do professor**. Disponível em: <<https://www.sollicita.com.br>>. Acesso em 22 jun. de 2021.

RODRIGUES DA SILVA, Caroline. **A sustentabilidade na nova lei de licitações como princípio e objetivo: um breve estudo a partir de sua base histórica**, 2022. Disponível em: < A sustentabilidade na nova lei de licitações como princípio e objetivo: um breve estudo a partir de sua base histórica - Observatório da Nova Lei de Licitações (novaleilicitacao.com.br)>. Acesso em 05 de mai. de 2023.

REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS

BRASIL. Congresso Nacional. Medida provisória nº 1167, de 2023. Disponível em <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/156662>>. Acesso em 16 abr. 2023.

BRASIL. Constituição da Republica Federativa do Brasil de 1988. Planalto, Brasília, DF, 05 out 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 15 de fev. de 2023.

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. Planalto, Brasília, DF, Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm >. Acesso em 10 de mar. de 2023.

BRASIL. Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Planalto, Brasília, DF, Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm >. Acesso em 16 de mar. de 2023.

BRASIL. Tribunal de Contar da União. Acórdão nº 2832/2015. Plenário. Rel. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa. Sessão 26/05/2015. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 03 jun. 2015.

