

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
CONTEMPORÂNEA**

**EWERTON FRAGA DORNELLES**

**CONTRIBUIÇÕES DA LEI 14.133/2021 PARA A EFICIÊNCIA DO PROCESSO  
LICITATÓRIO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE**

**Porto Alegre**

**2021**

**EWERTON FRAGA DORNELLES**

**CONTRIBUIÇÕES DA LEI 14.133/2021 PARA A EFICIÊNCIA DO PROCESSO  
LICITATÓRIO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE**

Monografia apresentada como trabalho de conclusão do curso de Especialização em Administração Pública Contemporânea - CEAPC 2019-2021.

Orientador: Prof. Dr. Rafael Kruter Flores

Porto Alegre

2021

EWERTON FRAGA DORNELLES

**CONTRIBUIÇÕES DA LEI 14.133/2021 PARA A EFICIÊNCIA DO PROCESSO  
LICITATÓRIO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE**

Monografia apresentada como trabalho de conclusão do curso de Especialização em Administração Pública Contemporânea - CEAPC 2019-2021.

Orientador: Prof. Dr. Rafael Kruter Flores

Aprovado em 30 de agosto de 2021.

BANCA EXAMINADORA:

---

---

## RESUMO

A sanção da Lei 14.133/2021, de Licitações e Contratos Administrativos, provocou novas discussões acerca do tema licitatório, especialmente no que se refere às melhorias que a nova legislação proporcionará. Nesta monografia, procurou-se entender a contribuição dessa norma ao processo licitatório da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, para esclarecer a contribuição processual da nova legislação e quais relações se estabelecem com a melhoria de eficiência para o município. O estudo é introduzido por uma delimitação do tema que apresenta lacunas da legislação atual. A descrição do processo da Prefeitura de Porto Alegre, a comparação entre legislações e a análise das possíveis melhorias possibilitou identificar como a nova legislação poderá impactar no processo de compras. Os resultados demonstraram que, apesar de não haver uma ruptura com os fundamentos das normas anteriores, a Lei 14.133/2021 proporciona melhorias na eficiência do processo licitatório da organização estudada.

**Palavras-chave:** processo licitatório; eficiência; licitações; compras públicas.

## ABSTRACT

The sanction of new Brazilian's Law of Bidding Process and Administrative Contracts provoked new discussions about the improvements that the new legislation could provide. In this monography, we try to understand the contribution of this law to the public purchase process of the Municipality of Porto Alegre

The study is introduced by a delimitation of the theme that presents gaps in current legislation. The description of the process of the Municipality of Porto Alegre, the comparison between legislation and the analysis of possible improvements made it possible to identify how the legislation can impact the bidding process. The results showed that, even though the new legislation doesn't break with the fundamentals of previous rules, the Law 14.133/2021 provides improvements to the efficiency of the bidding process analyzed.

**Key-words:** bidding process; efficiency; licitatory process.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>6</b>
<b>1. DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA DE ESTUDO</b>	<b>8</b>
<b>2. DESCRIÇÃO DOS PROCESSOS DE CONTRATAÇÃO DA PREFEITURA DE PORTO ALEGRE</b>	<b>13</b>
2.1 O MACROPROCESSO DE CONTRATAÇÃO DA PMPA	13
2.2 AS MODALIDADES LICITATÓRIAS UTILIZADAS PELA PMPA EM 2020	19
2.2.1. Pregão eletrônico	20
2.2.2. Pregão presencial	22
2.2.3. Cotações para dispensa	22
2.2.4. Tomada de preços	23
2.2.5. Concorrência	23
2.3 PRINCIPAIS PROCESSOS LICITATÓRIOS DO MUNICÍPIO	24
<b>3. COMPARATIVO ENTRE AS LEIS</b>	<b>25</b>
3.1 PLANEJAMENTO	26
3.2 FASE INTERNA	29
3.3 FASE EXTERNA	32
3.4 FASE CONTRATUAL	35
3.5 CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE A LEI 14.133/2021	38
<b>4. ANÁLISE DAS MELHORIAS PROMOVIDAS PELA LEI 14.133/2021 NO PROCESSO LICITATÓRIO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE</b>	<b>40</b>
4.1 TOMADA DE PREÇOS E CONCORRÊNCIA	41
4.2 PREGÃO PRESENCIAL	43
4.3 PREGÃO ELETRÔNICO	43
4.4 COMPRA DIRETA E DISPENSA DE LICITAÇÃO	46
4.5 PRAZOS E FREQUÊNCIA DAS CONTRATAÇÕES.	48
4.6 CONSIDERAÇÕES SOBRE AS MELHORIAS DO PROCESSO LICITATÓRIO DA PMPA	49
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>52</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>57</b>

## INTRODUÇÃO

As contratações e compras públicas são atos vinculados e devem ser feitos na estrita observância da lei. De forma complementar, atos discricionários são aqueles em que há margem para os gestores públicos decidirem oportunidade e conveniência, dentro dos limites legais. Esses entendimentos doutrinários constituem um espaço de atuação da administração pública como um todo, portanto, é importante compreendermos as implicações das leis.

No início de abril de 2021, foi sancionada a nova lei de licitações e contratos – Lei 14.133/2021, que provoca alterações na forma como os atos discricionários devem ser feitos e, também, muita expectativa entre os envolvidos com as compras públicas. Esse tema impacta significativamente a rotina de boa parte dos servidores, inclusive a minha, no controle interno e concomitante da Controladoria Geral do Município de Porto Alegre. Anteriormente a essa experiência, atuei como membro da comissão permanente de licitações, gestor de contratos e pregoeiro em uma autarquia federal, ocasião que me permitiu vivenciar a observância dos atos vinculados à legislação de licitações e suas particularidades. Por conta desse contato com o tema, a vigência de novas regras me demanda entender melhor suas implicações gerais.

A legislação de licitações já é discutida há bastante tempo. A vigência da referida Lei ocorreu no momento em que ingressei na fase final do curso de Especialização em Administração Pública Contemporânea, sendo a elaboração deste trabalho uma oportunidade para estudá-la, aprimorar meu trabalho como servidor e também avançar em questões reflexivas que eu buscava quando procurei o curso de pós-graduação.

A monografia, então, é um estudo do marco legal que regula o processo licitatório da Prefeitura Municipal de Porto Alegre e busca compreender aspectos informativos e reflexivos sobre o tema e como isso pode contribuir com a eficiência da administração municipal no processo de contratação de bens e serviços da Prefeitura de Porto Alegre. Para chegarmos a essa resposta, primeiramente, fizemos uma delimitação do problema de estudo no capítulo 1.

No capítulo 2 descrevemos o processo de contratação de 2020 da Prefeitura através da consulta de dados nos portais de transparência do município<sup>1</sup>, no Licitacon Cidadão<sup>2</sup> e também no Portal de Compras Públicas<sup>3</sup>, que concentra os pregões eletrônicos. Apesar dessa disponibilidade, que se origina da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) optamos por solicitar através do Portal de Transparência informações consolidadas e relatórios para acessar mais dados sobre o processo de compras e contratações, os quais foram respondidos nos protocolos 004159-21-52 e 004281-21-98, disponível no Serviço de Informação ao Cidadão - e-SIC da Prefeitura.

O capítulo 3 é um comparativo das legislações, no qual selecionamos artigos relacionados ao processo licitatório e os comparamos. Organizamos em quatro partes a comparação, seguindo a sequência do processo. Com isso, procuramos revelar quais alterações podem surgir no processo de compras a partir da nova legislação. Baseado nessas alterações, pudemos, no capítulo 4, projetar as melhorias que a Lei 14.133/2021 pode promover no processo licitatório da PMPA. Finalmente, nas considerações finais, relacionamos essas melhorias com os conceitos de eficiência que utilizamos para o estudo.

---

<sup>1</sup> Portal de Transparência é um site da Prefeitura de Porto Alegre dedicado a promover acesso à informações ao cidadão sobre as despesas com recursos públicos do município.

<sup>2</sup> O LicitaCon consiste no novo sistema informatizado desenvolvido pelo TCE-RS para controle e monitoramento das licitações e contratos administrativos firmados pelos órgãos, poderes e entidades das esferas públicas municipal e estadual do Estado Rio Grande do Sul.

<sup>3</sup> Plataforma para internet que permite realização de procedimentos licitatórios de aquisição de bens e serviços.



## 1. DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA DE ESTUDO

Desde a Emenda Constitucional 19/98<sup>4</sup>, a eficiência<sup>5</sup> faz parte dos princípios expressos da administração pública no Brasil. A referida emenda fazia parte de um pacote de reformas iniciadas no MARE (Ministério de Administração e Reforma do Estado) em 1995-1998, que tinha o propósito de trazer um componente gerencial para a administração pública. Entretanto, as reformas não trouxeram avanços procedimentais, tendo focado em privatizações, a partir de um viés político predominantemente neoliberal. A eficiência se tornou um princípio isolado no texto constitucional, e os procedimentos necessários à busca pela eficiência ficaram de fora dos holofotes da reforma.

A Lei 8.666/1993, Lei Geral de Licitações e Contratos, está vigente há 28 anos, implicando toda a administração pública ao seu rito procedimental. Para dirimir os impactos do viés procedimentalista, sem foco no resultado do procedimento licitatório, longa duração do procedimento e duplicidades de possibilidades recursais; outras normativas foram criadas, como a Lei 10.520/2002, que regulamenta a modalidade de pregão. Mesmo assim, tais normativas não promoveram uma prática desejada pelos gestores públicos e demais interessados no processo de compras públicas, pois, segundo Fiuza e Medeiros (2014, p. 8) havia uma avaliação de que a Lei de Licitações propiciava o atraso e a paralisia de obras. Os autores apontam que a discussão na época estava ligada à preparação de infraestrutura do país para receber a Copa do Mundo de

---

<sup>4</sup> Norma jurídica que alterou o texto constitucional, cuja ementa é “modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.” O art. 3 dessa emenda incluiu o princípio da eficiência juntamente com outros princípios expressos da administração pública no texto da Constituição.

<sup>5</sup> Di Pietro (2020, p. 250) esclarece eficiência da seguinte forma: “O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público”. De forma complementar, Mazza (2012, p 104) reforça que a eficiência é um encarecimento de outros princípios da administração pública, como redução do desperdício, qualidade, rapidez, produtividade e rendimento funcional. Contudo, a lógica da iniciativa privada não pode ser aplicada da mesma forma no Estado, afinal ele não é uma empresa que visa o lucro. A eficiência, segundo ele, não deve ser pretexto para o descumprimento da lei, muito pelo contrário, eficiência seria buscar os melhores resultados por meio da aplicação da lei. Mazza (2012, p. 105) também destaca a diferença de eficiência, eficácia e efetividade, lembrando que eficiência é o modo pelo qual se exerce a função administrativa.

2014 e resultou em uma espécie de lei de licitações setorizadas (Lei 12.462/2011 - Regime Diferenciado de Contratações) para obras da Copa do Mundo, Olimpíadas e para o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

As compras realizadas pelos órgãos públicos representam uma fração significativa de seus orçamentos. O orçamento da Prefeitura Municipal de Porto Alegre foi de aproximadamente R\$ 8 bilhões em 2020 e, segundo o relatório de execução orçamentária da Secretaria Municipal da Fazenda, R\$ 2,9 bilhões são de outras despesas correntes<sup>6</sup>, nas quais se encontram os gastos com fornecedores. Os processos licitatórios em 2020 totalizaram 826 procedimentos com valores homologados em cerca de R\$ 900 milhões.

Já em abril de 2021, foi sancionada a Lei 14.133/2021 que revoga as Leis 8.666/1993, 10.520/2002 e alguns artigos da Lei 12.462. Essa mudança trouxe a necessidade de entender suas implicações na estrutura e nos numerosos processos que atravessam diversos setores municipais para a materialização das compras públicas.

Os princípios gerais da administração pública são replicados nos textos das leis. Entretanto, percebemos uma majoração das normas de compras, pois a Lei 14.133/2021, incluiu os princípios do planejamento, da transparência, segregações de funções, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da celeridade e da economicidade, enquanto as normas anteriores se limitavam a repetir os princípios do caput do Art. 37 da Constituição Federal. As definições das compras públicas se concentraram na Lei 8.666/93, tanto que nas demais não encontramos definições inovadoras, além da possibilidade de a ata de registros de preços ser assinada por certificação digital, conforme Art. 5, § 1, do decreto de 2013.

Os elementos básicos de planejamento se restringiam ao projeto básico, ao projeto executivo e à execução do objeto, com um reforço de vedação de se licitar sem que houvesse esses elementos. Além disso, a lei reforçou a impossibilidade de fornecimento de materiais sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais. O reforço pela contra-positiva, ou seja, pelo que não

---

<sup>6</sup> Segundo glossário do Senado Federal (2020), outras Despesas Correntes são: Grupo de natureza da despesa (GND) em que se computam os gastos com a manutenção das atividades dos órgãos, cujos exemplos mais típicos são: material de consumo, material de distribuição gratuita, passagens e despesas de locomoção, serviços de terceiros, locação de mão de obra, arrendamento mercantil, auxílio alimentação etc.

se deve fazer, demonstra o clima político da época da sanção da lei, que foi somente um ano após o impeachment de Fernando Collor de Mello.

O registro de preços foi uma definição que ficou como uma norma de eficácia limitada, uma vez que precisaria de uma norma regulamentadora, que só viria anos mais tarde.

As licitações, além de serem presenciais, com apresentação de documentos em papéis e em dois envelopes - um para habilitação e outro para a proposta - deveriam ser feitas na repartição interessada. A publicidade das compras era feita de forma mensal com divulgação oficial ou quadro de avisos fixados na própria repartição onde as contratações ocorriam. Já os avisos de editais deveriam ser em diários oficiais ou em jornal diário de grande circulação no estado, município ou região. Tais exigências reproduzem as capacidades tecnológicas da época.

O controle das despesas públicas, desde aquela época, era feito pelos Tribunais de Contas, e qualquer licitante contratado poderia representar aos órgãos de controle interno sobre irregularidades. A redação do Art. 113, § 1, da Lei 8.666/93 dá a entender que para representar irregularidades deveria ser um interessado no certame. A forma de escrita, portanto, demonstra a preocupação da lei com definições excessivamente formais e pouco produtivas. Apesar disso, há reprodução dessa redação no Art. 170, § 4º da Lei 14.133/2021.

A nova lei, no entanto, introduz definições atuais como o licitante deixar de observar exigências meramente formais não implicar inabilitação e exclusão do licitante da fase de disputa, prova de autenticidade de documentos feita pela agente da administração pública, reconhecimento de firma somente quando houver dúvidas sobre autenticidade e a assinatura e identificação por meio eletrônico, essa última mudança que já havia no decreto que regulamentava o registro de preços. As definições mais importantes são as de planejamento, como o estudo técnico preliminar, o anteprojeto, projeto básico, projeto executivo, matriz de riscos e contratação integrada. Essas definições reforçam a etapa de planejamento e meios distintos para os diversos casos de contratação que podem haver em um órgão público. É um contraste relevante com os discretos três itens descritos na lei de 1993, que se referiam aos documentos básicos de uma licitação.

A diferenciação de fases interna e externa das licitações só ocorreu em 2002 com a Lei 10.520, informando que a fase interna do pregão eletrônico deveria atender a

determinados requisitos. Embora houvesse a normativa indicando a necessidade do projeto básico no Art. 6, IX da Lei 8.666/1993, isso não foi suficiente para que a discricionariedade dos gestores pudesse preencher as lacunas da lei no sentido do planejamento suficiente e eficaz, tanto que a súmula nº 261 do Tribunal de Contas da União esclarece o seguinte:

Em licitações de obras e serviços de engenharia, é necessária a elaboração de projeto básico adequado e atualizado, assim considerado aquele aprovado com todos os elementos descritos no art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, constituindo prática ilegal a revisão de projeto básico ou a elaboração de projeto executivo que transfigurem o objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos. (TCU, Súmula 261, Rel. Min. José Mucio Monteiro, 2010).

Além da falta de planejamento destacada nesses casos, podemos refletir sobre a prática como meio de corrupção, através de aditivos contratuais superfaturados, ao passo que, uma vez iniciada uma obra, a administração pública estaria ponderando sempre o prejuízo de cancelá-la em virtude dos custos envolvidos nisso. Por outro lado, os gestores que apontam a lei como engessada e que dá poucas possibilidades de atuação caem em contradição, já que é o projeto deficitário que pode conduzir a problemas em obras. O caso do viaduto da Rua Anita Garibaldi com a Av. Carlos Gomes, em Porto Alegre, é ilustrativo: atrasou em razão de uma rocha no meio do caminho da obra. O quase poema de Carlos Drummond de Andrade resultou em um atraso de seis anos na conclusão obra, que teve custo total e aproximado da intervenção foi R\$ 20 milhões (BOFF, 2020).

Filho (2021), comentando a nova lei de licitações e contratações administrativas, defende que houve um rompimento com o modelo legislativo da Lei 8.666/1993 e aproveitamento das experiências do pregão e do RDC - Lei 12.462/2011. O aproveitamento do pregão, em termos processuais, é o mais notável, haja vista a inversão de fases de habilitação e julgamento e os atos de forma eletrônica, ambos os casos que já comparamos. Filho (2021) também destaca o reconhecimento de um processo licitatório, que supera a concepção procedimentalista, que apresentamos brevemente nessa delimitação será abordado novamente no decorrer dessa escrita.

Barbosa (2021, p. 13) retoma a questão de a lei não ser disruptiva, como parte da comunidade jurídica esperava, mas pondera que é a lei possível de ser construída nesse momento. As considerações de Barbosa (2021, p. 15) estão no sentido da interpretação da norma, ou seja, na hermenêutica do direito administrativo, que, segundo ele, tem um

paradigma atrasado, do século passado. O autor, contrapondo o pensamento juspositivista (aplicação literal da lei) e o paradigma da juridicidade (a observação do ordenamento jurídico) orientado pelo interesse público, defende que o formato mais adequado seria uma lei geral com espaço para regulações setoriais, em razão das grandes diferenças dos órgãos da administração federal, estadual e municipal. Por outro lado, concorda que não basta uma lei para que uma mudança radical ocorra e que o avanço depende da atividade interpretativa da Administração Pública interpretar as normas. No sentido da interpretação mais ampla da lei, temos de lembrar que isso ocorreu com a inclusão da possibilidade de pregões eletrônicos para obras e serviços comuns de engenharia através de julgado da Corte de Contas da União. Fato que demonstra a aplicação do paradigma da juridicidade.

Destarte, esses aspectos exemplificam e demonstram um pouco do contexto de contratações e compras públicas, seus atuais desafios, a motivação em compreender o tema e a importância de entendermos as implicações da nova legislação, que trataremos nos capítulos a seguir.

## 2. DESCRIÇÃO DOS PROCESSOS DE CONTRATAÇÃO DA PREFEITURA DE PORTO ALEGRE

Nesta primeira parte, descreveremos o processo licitatório da Prefeitura Municipal de Porto Alegre a partir dos procedimentos ocorridos no ano de 2020. Nos dados desse primeiro capítulo poderemos ter a dimensão das compras e contratações, como e onde são realizados os certames licitatórios na PMPA.

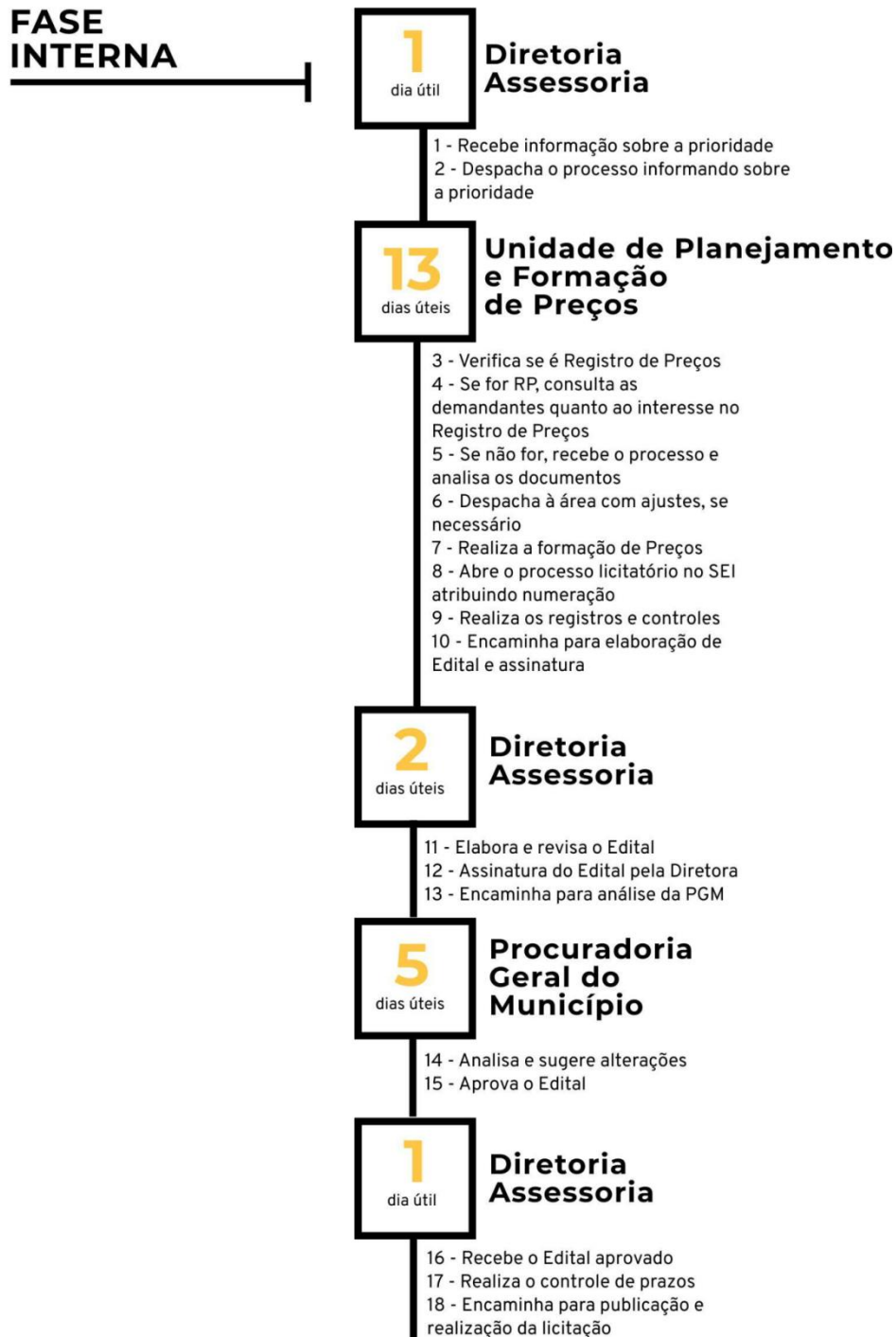
O processo licitatório (chamado pela PMPA de Mapeamento do Macroprocesso de Contratação) foi descrito com a exposição de imagens das três principais partes, fase interna, fase externa e os resultados ou *outputs*. A quantificação dos processos foi obtida através da análise por modalidade licitatória, na qual procuramos exemplificar e justificar o uso conforme cada caso. Com base nisso, pudemos identificar e quantificar os principais processos de contratação que o município utiliza.

### 2.1 O MACROPROCESSO DE CONTRATAÇÃO DA PMPA

Na ocasião de pedido de acesso à informação, foi também disponibilizado pela Secretaria Municipal de Administração e Planejamento (SMAP) o documento “Mapeamento do Macroprocesso de Contratação” que descreve o processo licitatório como sendo “idealizado como uma linha de montagem, partindo do planejamento e formação de preços, elaboração do edital até a realização da licitação. O final do processo gera os *outputs* - Contrato ou Registro de Preços”. Concluimos, através desse conceito, que o procedimento licitatório para PMPA ocorre com etapas sequenciais, sem sobreposições ou etapas concomitantes.

Como vemos no recorte a seguir, a primeira fase é chamada de interna, tem 5 unidades implicadas, prazo estimado de 22 dias para o processamento de suas atividades em 18 etapas:

Figura 1 – Fase interna do processo licitatório da PMPA

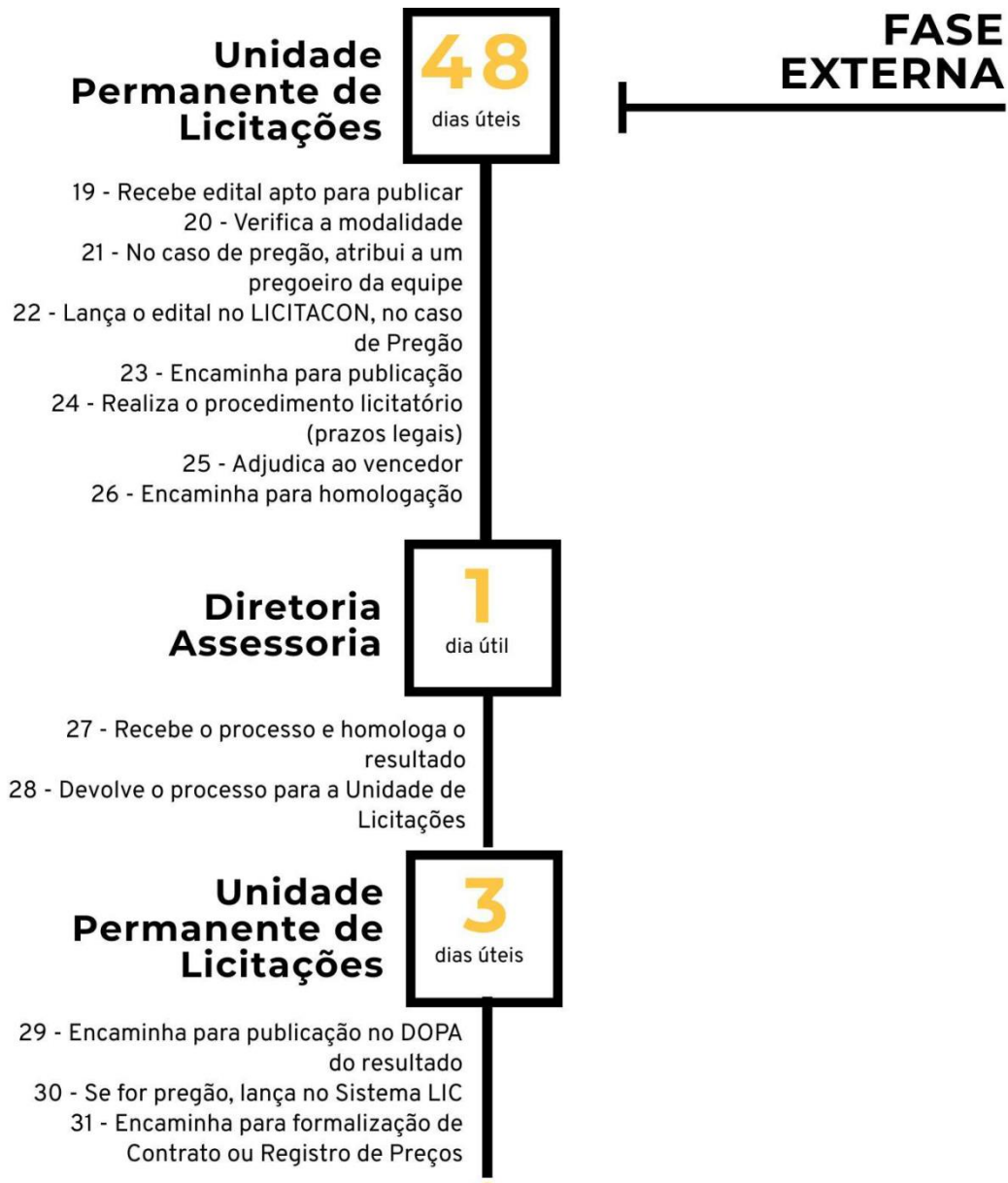


Fonte: Prefeitura de Porto Alegre (Mapeamento do Macroprocesso de Contratação, 2021).

A fase externa é mais concisa em termos etapas, somente três unidades implicadas, mas seus prazos são mais extensos, cerca de 52 dias, em 12 etapas. Esse prazo maior na unidade permanente de licitações deve-se principalmente aos prazos legais, que são de 8 a 45 dias, no caso de pregão eletrônico (Art 4, V da Lei 10.520/2002)

e de concorrências ou tomada de preços (Art. 21, § 2º, b da Lei 8.666/93). Ainda devemos considerar os recursos apresentados pelos licitantes na ocasião de um julgamento equivocado que podem, por exemplo, ser em duas oportunidades, na fase de habilitação (Art. 43, III e Art. 109, I,a, da Lei 8.666/93), e na fase da disputa (Art. 109, I,b da Lei 8.666/93 e Art. 4 XVIII da Lei 10.520/2002). A seguir, apresentamos a descrição dessa fase externa:

**Figura 2 – Fase externa do processo licitatório da PMPA**



Fonte: Prefeitura de Porto Alegre (Mapeamento do Macroprocesso de Contratação, 2021).

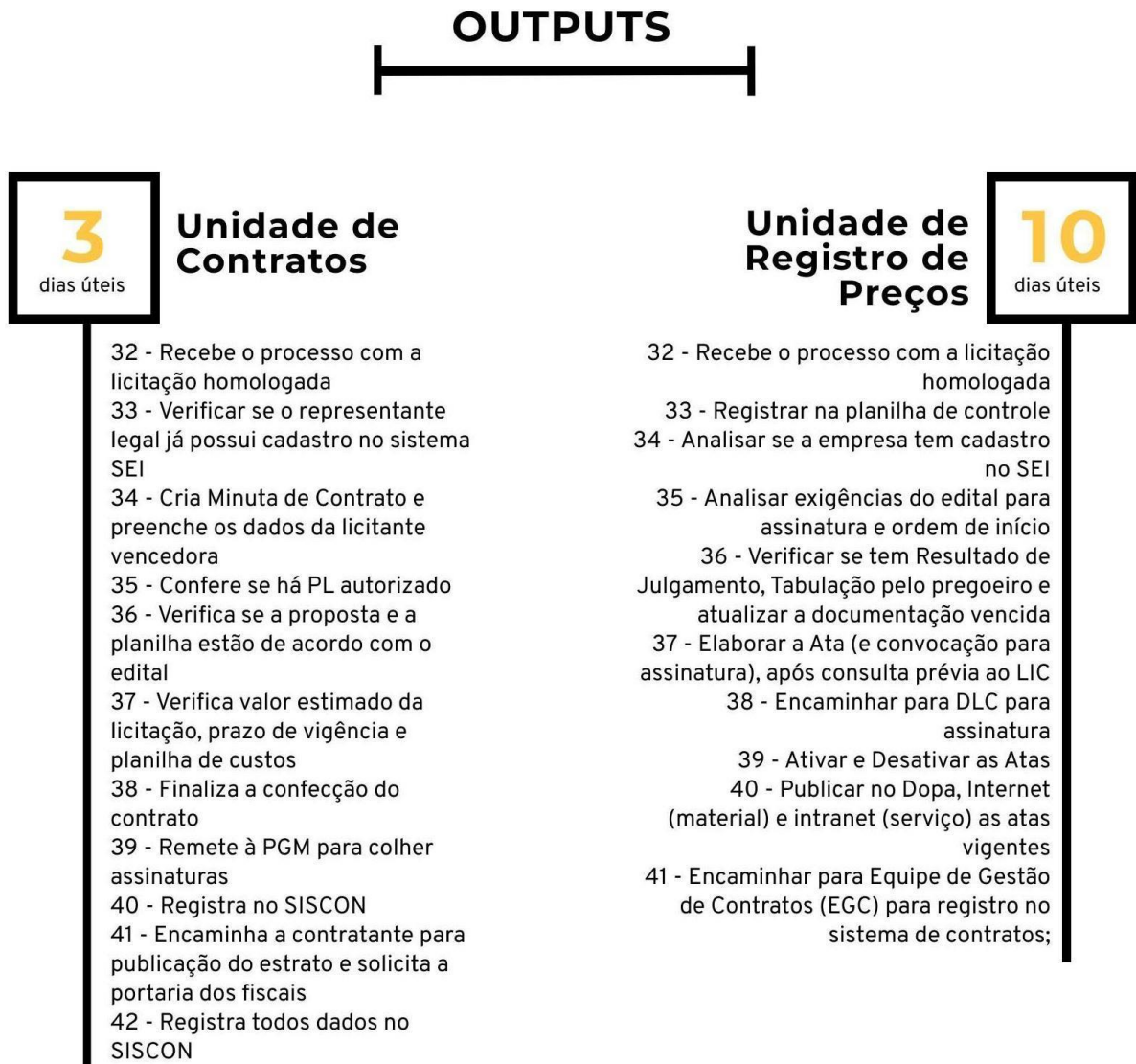


Terminada a fase externa, com a homologação do certame, há dois caminhos possíveis: o encaminhamento para unidade de contratos ou para a unidade de registro de preços. Ou seja, 389 contratos e 437 registros de preços para suas respectivas unidades da quantificação dos procedimentos de 2020, que são os outputs do processo.

Nota-se que há um paralelo interessante na organização do processo da PMPA com os Art. 3 e Art. 4 caput da Lei 10.520/2002, pois há correspondência entre as fases interna e externa e esses artigos da lei supra. O primeiro artigo informa que a fase preparatória observará o planejamento e a preparação do certame. Já o segundo informa quando se inicia a fase externa, ou seja, com a publicação do edital. Essa correlação nos demonstra como as normativas legais impõem determinados limites e estruturas aos gestores públicos.

Ainda há 10 etapas que ocorrem na unidade de contratos e outras 9 que ocorrem na unidade de registro de preços. Depois de concluídas essas etapas, os objetos de cada contrato ou ata de registro de preços ficam disponíveis para os órgãos municipais aderirem à ata efetuando a contratação de um serviço ou uma compra.

Figura 3 – Outputs do processo licitatório da PMPA



Fonte: Prefeitura de Porto Alegre (Mapeamento do Macroprocesso de Contratação, 2021)

A Diretoria de Licitações e Contratos - DLC informa que há um monitoramento quadrimestral de indicadores e metas para os mesmos. O indicador de taxa de economia em pregões compara o valor de referência com o valor adjudicado, aquele que se tornou preço registrado, e teve uma meta de 18% de redução, atingindo 22,14%. O tempo médio dos pregões teve como meta 23 dias, mas apresentou média de execuções em 16 dias aproximadamente. Já o aproveitamento dessa modalidade, ou seja, a comparação entre os itens listados e os que foram ofertados e homologados, teve meta de 65%, com execução em 75,15%.

O último indicador revela as dificuldades que a PMPA teve em comprar determinados materiais ou contratar determinados serviços. Isso nos leva a outro dado:

46 dos 437 registros de preços são frustrados, sendo 35 fracassados e 11 desertos. Os certames fracassados são oriundos de, por exemplo, não adequação das propostas, preços acima do estipulado pelo edital ou de problemas com habilitação, não apresentação de certidões negativas, atividade da empresa diversa do objeto da licitação. Os desertos são aqueles sem nenhum fornecedor interessado.

Todo esse processo de contratação, além de recursos estruturais, conta com 9 servidores na Diretoria/Assessoria, 18 servidores na Unidade de Planejamento e Formação de Preços, 14 servidores na Unidade Permanente de Licitações, 5 servidores na Unidade de Registro de Preços e 16 servidores na Unidade de Contratos.

Apesar de o processo licitatório ser descrito como uma sequência de etapas, para a Administração Municipal ele é mais amplo, pois podemos entendê-lo como parte de um ciclo contínuo de contratações. Uma variação de ciclo *PDCA*, por exemplo, no qual uma nova demanda surge, implica contratação, a contratação supre uma necessidade, finda a vigência do contrato e uma outra nova demanda surge e pode demandar a reposição de um contrato. Dessa forma, para nossa análise, podemos incluir a fase contratual com uma etapa desse ciclo contínua.

Os registros de preços, por exemplo, têm vigência somente de até 12 meses, conforme Art. 12 do Decreto 7892/2013. Eles correspondem a cerca de 52% dos certames anuais e têm dentre seus objetos materiais de uso frequente como medicamentos para os setores de saúde, serviços de manutenção em equipamentos essenciais aos serviços públicos; e manutenções corretivas e preventivas, que devem estar disponíveis permanentemente para a administração municipal. São parte acessória importante na consecução dos serviços públicos municipais. Em razão disso, há necessidade de manter essas atas de registro de preços em vigência. O término da vigência é um “gatilho” para o novo certame.

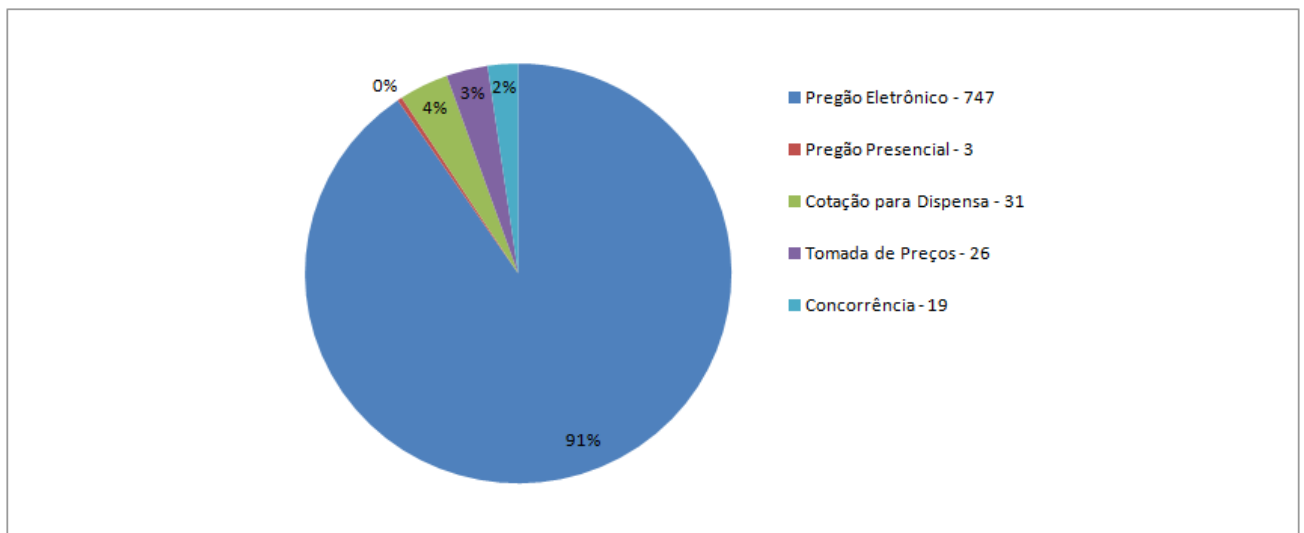
Nos casos dos contratos a reposição pelo término da vigência é menos frequente, haja vista poder haver a possibilidade de prorrogação por até 60 meses, como permite o Art. 57, II, da Lei 8.666/93. A administração municipal já utiliza os prazos máximos contratuais em quase todos os casos, sendo eles de 12 meses e prorrogados por termo aditivo a cada ano até o limite permitido pela lei, como se pode acompanhar no diário oficial do município.

## 2.2 AS MODALIDADES LICITATÓRIAS UTILIZADAS PELA PMPA EM 2020

A PMPA teve um total de 826 certames ocorridos em 2020 nas seguintes modalidades: pregão eletrônico, pregão presencial, concorrência, tomada de preços, cotação para dispensa. Nota-se, primeiramente, que de todas as modalidades<sup>7</sup> legais possíveis, o convite, leilão e concurso não foram utilizados no período em análise. Uma pequena parte, 36 certames, são de demanda das autarquias do município (FASC - Fundação de Assistência Social e Cidadania, DMLU - Departamento Municipal de Limpeza Urbana e DEMHAB - Departamento Municipal de Habitação), que por economia de pessoal e de estrutura são processados pela SLC - Superintendência de Licitações e Contratos da administração direta. Só o DMAE - Departamento Municipal de Águas e Esgotos que processou suas próprias licitações na administração indireta.

Da quantificação do certame temos distribuição que podemos ver no gráfico 1:

**Gráfico 1 – Quantificação das licitações da PMPA em 2020**



Elaboração do autor

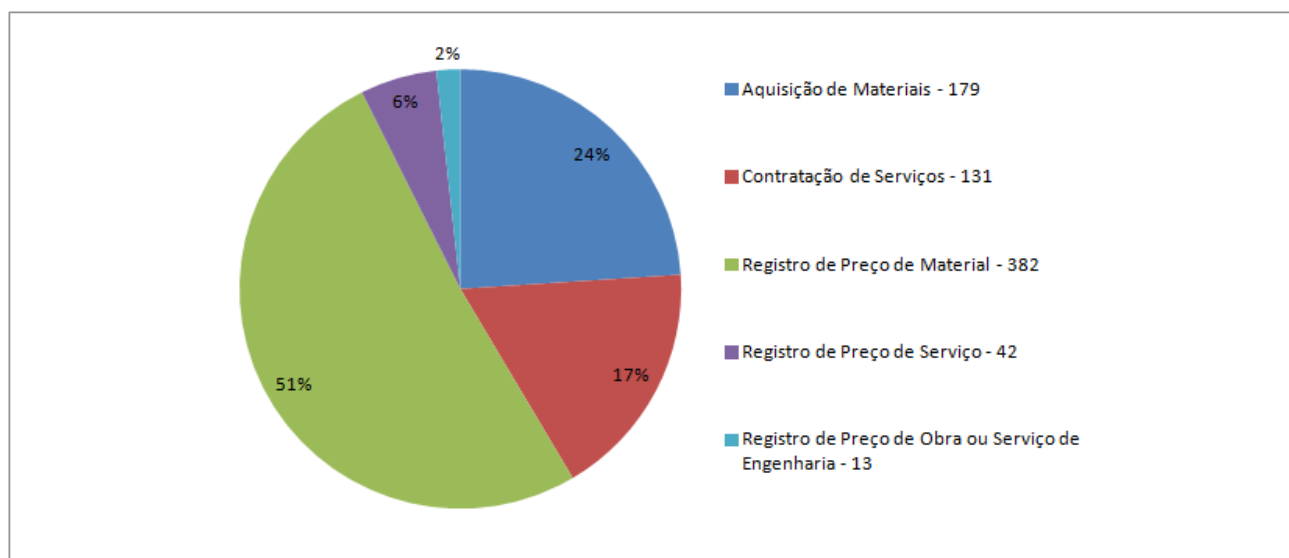
Nos próximos itens, abordaremos cada uma das modalidades licitatórias utilizadas pela Prefeitura em 2020.

<sup>7</sup> Modalidades licitatórias são diferentes procedimentos para se realizar o processo licitatório. Elas se diferenciam umas das outras em relação ao tipo de objeto, preço da contratação, prazos e requisitos de habilitação do fornecedor interessado em contratar com a administração pública.

### 2.2.1. Pregão eletrônico

O pregão eletrônico é a modalidade mais utilizada e tem finalidades distintas como as contratações diretas e os registros de preços, como vemos no gráfico 2, que retrata as distintas finalidades dos processos realizados em 2020:

**Gráfico 2 – Finalidades do pregão eletrônico na PMPA em 2020**



Elaboração do autor

A modalidade mais recente no ordenamento jurídico de compras públicas é justamente o pregão eletrônico, introduzido nesse ordenamento pela Lei 10.520/2002. A grande inovação em relação às demais modalidades é a habilitação após a fase competitiva (Art. 4, XIII), ou seja, evita-se todo o trabalho de habilitar empresas para contratar somente uma das participantes, e o tempo reduzido entre a publicação do edital e a sessão de disputa (Art. 4, V). Esses dois aspectos explicam, de forma geral, a predominância nos processos de licitatórios da PMPA.

Ainda dentro dessa modalidade, há outro aspecto em destaque: o registro de preços, que passou a ser permitido pelo Decreto 7.892/2013, em âmbito federal. Entretanto, em âmbito municipal, já havia o Decreto 11.555/1996, regulamentando o mesmo Art. 15 da Lei 8.666/93. Em 2006, ocorreu o decreto 15.323/2006, o qual obrigava todos os órgãos da Administração Municipal a utilizar tal modalidade.

O sistema de registro de preços tem sua finalidade mais esclarecida no decreto federal, que é a necessidade de contratações frequentes, aquisição de bens com entregas parceladas ou remunerados por demanda, conveniência da administração ou

pela natureza do objeto, conforme esclarece o Art.3 do Decreto 7.892/2013. Além disso, não há obrigação da Administração contratar o quantitativo estipulado, uma vez que ele tem por função indicar ao fornecedor uma estimativa de demanda e que no preço possa haver economia de escala. Essa normativa também protege o contratante de eventuais gastos sem necessidade, como ocorreu com a Ata de Registro de Preços (ARP) de passagens aéreas, que ficou sem uso em razão da pandemia de COVID 19.

Os preços de serviços e de materiais registrados em ata têm vigência de um ano, período em que os fornecedores são contratados por demanda por cada órgão municipal que precise aderir à ARP, através de procedimentos internos e a emissão de nota de empenho, como alternativa ao contrato.

Há outra possibilidade importante no registro de preço de serviços, que é de se fazer um contrato a partir do preço registrado. Dessa forma, entendendo o gestor que há uma demanda permanente, ele poderá firmar um contrato nos moldes da Lei 8.666/93, inclusive, observando a vigência contratual de até 12 meses, com até 4 prorrogações possíveis, totalizando 60 meses de contratação. Nas 42 ARP registradas em 2020 há serviços de informática (certificados digitais e locação de softwares), serviços de gráficos, manutenção em rede telefônica, locação de veículos com motorista e manutenções em geral. Para exemplificar, um caso comum de contrato a partir de ARP é serviço de telefonia móvel, no qual cada secretaria avalia sua necessidade e adere a ata em número certo de linhas.

As obras e serviços de engenharia não estão necessariamente autorizados pelas Leis como uma possibilidade para a modalidade pregão e registro de preços, mas quando se enquadram em bens e serviços comuns - Art. 1 da Lei 10.520/2002 - podem, como observamos no julgado do TCU:

Enunciado:

É cabível o registro de preços para a contratação de serviços de engenharia em que a demanda pelo objeto é repetida e rotineira, a exemplo dos serviços de manutenção e conservação de instalações prediais, não podendo ser utilizado para a execução de obras.

[...]

Sumário:

1. A contratação de serviços comuns de engenharia pode ser realizada mediante pregão para registro de preços quando padrões de desempenho e qualidade são objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, e a contratação tenha por objetivo prover serviços de manutenção predial repetidos e rotineiros. (TCU, Acórdão nº 1.381/2018, Plenário, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, online, 2018).

O uso do pregão eletrônico combinado com o sistema de registro de preços nas obras e serviços de engenharia que, em tese, são mais complexos, demonstra as potencialidades desse procedimento em relação aos demais.

### **2.2.2. Pregão presencial**

O pregão presencial foi utilizado de maneira muito específica, como forma de adquirir gêneros alimentícios por demanda da Secretaria Municipal da Educação - SMED. Dos 3 procedimentos, um foi cancelado. Os dois restantes foram homologados e resultaram em insumo para a merenda escolar.

### **2.2.3. Cotações para dispensa**

As cotações para dispensa são a forma eletrônica de se chegar à melhor proposta e ao fornecedor que poderá fornecer os produtos e/ou serviços. A nomenclatura utilizada indica que se trata de uma cotação eletrônica com a finalidade de dispensa de licitação, prevista no Art. 24, II da Lei 8.666/93. A partir desses procedimentos os órgãos municipais podem realizar a compra ou contratação do serviço do fornecedor habilitado, através dos procedimentos internos de adesão à dispensa com a emissão de nota de empenho, que é instrumento que pode substituir o contrato, conforme autoriza o Art. 62 da mesma lei.

A dispensa de licitação é um procedimento que visa a economicidade, ponderando o custo administrativo do certame, ou seja, até 10% da modalidade convite pode ser dispensado certa parte do rito do certame como a confecção de editais, ampla divulgação e sessão de disputa, contudo observando os princípios e normas gerais das compras públicas. Esse limite era de R\$ 8.000 a partir da alteração de 1998 e passou em 2018 para R\$ 17.600, como forma de se corrigir os preços em relação aos aumentos de preços no mercado, inflação e outros fatores econômicos. Em razão da imprevisibilidade das demandas na pandemia, a Lei 14.065/2020 alterou os limites da dispensa, que passaram a ser de R\$ 100.000 para obras e serviços de engenharia e R\$ 50.000 para serviços e compras.

Dos 31 procedimentos de cotação para dispensa de licitação, 12 foram realizados em razão da pandemia de COVID 19, embasados no caso de calamidade (Art. 24, IV da Lei 8.666/93). Dentre os objetos do certame estão compra de máscaras, cestas básicas e kits de higiene, serviços de transportes para usuários do SUS através de ambulâncias e lavagem de roupas. O procedimento que se destaca foi a contratação emergencial de médicos pelo prazo de 180 dias, que totalizou R\$ 1.780.890.

#### **2.2.4. Tomada de preços**

Tomada de preços foi uma modalidade utilizada para 24 contratações de obras e serviços de engenharia, no qual os valores estão acima dos R\$ 3.300.000. Os dois procedimentos restantes são serviços demandados pelo DMLU, ambos devem ser nessa modalidade se excederem R\$ 1.430.000. A atualização desses valores ocorreu também em 2018. Ocasão que se revisou os limites da dispensa e da Lei 8.666/93 em geral.

#### **2.2.5. Concorrência**

A concorrência é a modalidade mais restrita da Lei 8.666/93. Em termos de valores é idêntica aos da tomada de preços, mas há exigência de uma fase preliminar de habilitação em que se verifica as condições de qualificação para execução do objeto, conforme Art. 22, § 1º, da Lei 8.666/93. Os objetos desses certames já nos esclarecem suas complexidades e justificam o resguardo legal.

Nos 19 procedimentos de concorrência, encontramos a concessão de serviços como a do Parque Orla do Guaíba, do Parque Harmonia, do Mercado Público; de fornecimento, instalação e manutenção de abrigos de ônibus (paradas); obras de recuperação de pavimentos em logradouros do plano de requalificação de vias, fracionada por lotes.

Nessa modalidade estão os maiores entraves e dificuldades, em razão da monta do objeto, que exige com frequência consórcios entre empresas, loteamento da obra, garantias não convencionais, envolvimento de bancos ou seguradoras que devem assegurar o cumprimento do contrato e entrega do objeto.



O caso de maior repercussão foi a da parceria público privada de iluminação pública, que teve um certame revogado e o segundo do mesmo ano suspenso. Até o momento dessa escrita, 3 certames de concorrência foram suspensos, 2 revogados (incluindo o que já citamos), 1 deserto - sem interessados - e outros 2 seguem agendados.

### 2.3 PRINCIPAIS PROCESSOS LICITATÓRIOS DO MUNICÍPIO

A descrição que realizamos até esse momento nos permite entender a dimensão das compras públicas para a PMPA no ano de 2020. Esses dados, portanto, são resultado de um processo interno de planejamento e execução que resultam em contratações. O levantamento realizado nas páginas anteriores buscou realizar o primeiro objetivo específico desta pesquisa, identificar os principais processos de contratação do município de Porto Alegre. São eles: o pregão eletrônico para registro de preços de material, para aquisição de materiais, contratação de serviços, registro de preços de serviços e o registro de preços ou a contratação de obras e serviços comuns de engenharias. Esses casos são os mais importantes em razão de sua predominância numérica para a Prefeitura, totalizando 747 procedimentos, pela demanda do setor administrativo em realizá-los e porque, dentre os objetos dessas licitações, há compra de materiais e contratações serviços sem os quais a prefeitura não conseguiria realizar plenamente suas atividades de gestão e prestação de serviços públicos.

A tomada de preços e concorrência são processos importantes para as atividades mais complexas do município que, por sua natureza, não são corriqueiras e exigem uma atenção diferente dos demais para a Administração Municipal.

Entendemos que esses são, por critério de ocorrência e de complexidade, os principais processos licitatórios do Município de Porto Alegre. São eles, portanto, que poderão ou não ser significativamente alterados pela vigência da nova lei, constituindo nosso parâmetro comparativo de forma que as alterações revelam a contribuição ou não da Lei 14.133/2021 com a eficiência desses processos. Posteriormente, voltaremos a eles para analisar as mudanças possíveis.

### 3. COMPARATIVO ENTRE AS LEIS

Nesta parte do trabalho faremos uma comparação entre as leis 8.666/1993, 10.520/2002, Decreto 7.892/2013 e jurisprudência relacionada ao tema, demonstrando as alterações trazidas pela recente Lei 14.133/2021. Embora a Lei 8.666/1993 seja conhecida como a lei geral de compras públicas, não é ela que regulamenta, como expomos anteriormente, os mecanismos legais mais utilizados pela PMPA. Em outros termos, é a partir desse complexo ordenamento jurídico que analisaremos a nova lei de licitações.

É importante destacar que não é uma análise exaustiva desses conjuntos de normas, mas um recorte dos artigos que, em nossa avaliação, têm maior relevância para o processo da organização analisada. Para facilitar e concentrar a escrita no conteúdo e evitar exaustivas citações, elaboramos uma tabela comparativa que consta nos anexos e serve como base para nossa elaboração que vem a seguir e também como referência ao leitor.

A sessão anterior esclareceu as etapas do processo de compras e contratações públicas da Prefeitura que foi dividido em fase interna, fase externa e *outputs*, que são os contratos. Os Art. 17 e Art. 18 da Lei 14.133/2021 esclarecem que a licitação começa com a preparação, que é planejamento, seguido pela publicação do edital e encerrando-se na homologação da licitação. De forma semelhante, a Lei 10.520/2002, nos Art. 3 e Art. 4 diferencia as fases de licitação em interna e externa. Partindo dessas correspondências das leis e da diferenciação de etapas que o Macroprocesso de Contratação da PMPA faz, analisaremos as leis a partir de quatro etapas também: planejamento, fase interna, fase externa e fase contratual.

A comparação entre as legislações, a vigente e a que entrará em vigor, possibilitou identificarmos diferenças, correlações, aproveitamento de experiências e incorporação de jurisprudência ao texto legal. São esses subsídios que nos permitirão, no próximo capítulo, entender como a Lei 14.133/2021 pode alterar o processo licitatório da PMPA e, assim, entendermos como essa lei pode contribuir com a eficiência no processo de compras e contratações públicas, especialmente para a PMPA.

### 3.1 PLANEJAMENTO

Algumas críticas à Lei 8666/1993 se dirigem ao viés formalista. Esse enfoque pode ter sido superado, como demonstra o Art. 17 da Lei 14.133/2021, que destaca as fases do processo de licitação. Já o Art. 18 da Lei 14.133/2021, então, reforça que a fase preparatória é caracterizada pelo planejamento, conciliando as leis orçamentárias, considerações técnicas, mercadológicas e de gestão. Percebemos com isso, um componente processual na construção da lei, de forma que as etapas ficam evidenciadas assim com a sequência definida de cada uma delas. O instituto do estudo técnico preliminar aparece como primeiro documento da etapa de planejamento, servindo de base ao anteprojeto, termo de referência ou projeto básico. É, portanto, a primeira tarefa da etapa de planejamento.

O novo diploma legal ainda estipula diversos pontos de controle para cada um dos documentos relativos ao planejamento do certame e da execução do serviço ou entrega de bem licitado, indo muito além dos requisitos constantes na Lei 8.666/1993. No caso do projeto básico, em termos gerais, ele deve ter nível de precisão suficiente para dimensionar a obra ou serviço com a finalidade de assegurar a viabilidade técnica. O projeto executivo se destina à execução completa da obra, solicitando o detalhamento das soluções, serviços e materiais incorporados à obra. Esses mecanismos demonstram a abrangência do planejamento como meio de garantir o sucesso da contratação.

O Tribunal de Contas da União realizou uma auditoria em obras públicas financiadas com recursos federais. O acórdão 1079/2019 - TCU - Plenário quantifica os motivos das paralisações das obras do banco de dados do PAC e nos ajuda a esclarecer a razão do detalhamento dos documentos acessórios ao planejamento que a Lei 14.133/2021 tornou regra:

Motivo da paralisação	Número de obras	
	Qtde	% relativo
Técnico	1.359	47%
Abandono pela empresa	674	23%
Outros	344	12%
Orçamentário/Financeiro	294	10%
Órgãos de Controle	93	3%
Judicial	83	3%
Titularidade/Desapropriação	35	1%
Ambiental	32	1%
<b>Total Geral</b>	<b>2.914</b>	<b>100%</b>

Fonte: (TCU, Acórdão 1079/2019).

A evidente constatação desses dados é de que cerca de metade das obras paralisadas tem problemas técnicos, que, em tese, poderiam ser reduzidas com um planejamento mais eficaz. Outra causa importante de paralisação de obras destacada na auditoria são os problemas orçamentários e financeiros, novamente uma causa atrelada ao planejamento deficitário. São justamente nessas causas que a nova legislação procurou aumentar o detalhamento das peças de planejamento e destacar que a finalidade de tudo isso no Art. 11, 1: “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”.

Apesar do detalhamento dos requisitos do planejamento, a inovação maior vem com a matriz de riscos, como cláusula contratual para equilíbrio econômico-financeiro em relação a eventos supervenientes, o que desvincula a questão dos valores dos aditivos nos limites de acréscimos e supressões em até 25%.

A administração pública, como um todo, tem limites em seus conhecimentos e nas suas áreas de atuação, por isso, anteriormente, havia uma duplicidade de contratação em planejamento mais exigente de perícia quanto ao tema. O quadro de servidores nem sempre contempla conhecimentos a respeito de novidades do mercado,

assim havia uma contratação de um profissional com notável saber ou especializado em determinada área para elaborar o projeto básico. O instituto do regime de execução integrada resolve esse problema, aglutinando o processo de contratação de profissional para planejamento, avaliações, perícias, consultorias técnicas e assessorias e a contratação para fornecimento de serviço ou de produto em um só. Esse regime também possibilita que o fornecedor participe das primeiras etapas de planejamento até a entrega final do objeto. Além disso, há variações desse mecanismo como a contratação semi-integrada - do projeto executivo até a entrega final do objeto - e o fornecimento e prestação de serviço associado - do fornecimento do objeto à operação e manutenção por tempo determinado. A administração pública só estará dispensada da elaboração de projeto básico no caso da contratação integrada.

É importante fazermos uma diferenciação quanto às atribuições dos documentos de planejamento, pois isso implica diretamente na organização do processo licitatório. Os Art. 6, XVI e Art. 51 da Lei 8.666/1993 indicam que comissão permanente ou especial de licitação tem a atribuição de habilitar, fazer inscrição em registro cadastral, julgar e processar propostas, portanto a elaboração de anteprojetos e estudos preliminares não seria uma atribuição dessa comissão. O entendimento está reforçado nos trechos do voto do acórdão 1.533/2011 - Plenário - do TCU *apud* TCU, 2013:

Compulsando os fundamentos da citação realizada, verifica-se que houve oitiva por fatos que não se relacionam diretamente às atividades da Comissão, como os assuntos afetos à formulação do plano de trabalho, à má execução do contrato, bem como à escolha do método de plantio antieconômico.

[...]

Assim, deve ser afastada a responsabilidade dos Srs. [...], membros da Comissão Permanente de Licitação, quanto ao débito apurado.

[...]

Embora tenha sido afastado o débito da Comissão Permanente de Licitação, seus membros foram chamados em audiência quanto aos vícios identificados no processamento da licitação, conforme documentos de fls. 216/221, v. 1.31. As razões de justificativa apresentadas por esses responsáveis (fls. 338/341, 349/352, v. 1) não afastam os indícios de conluio no processo licitatório, que não deveria ter passado despercebido dos membros da CPL. (TCU, 2013, p. 15).

A complexidade do objeto também implica incluir no planejamento a escolha dos agentes responsáveis pela elaboração dos documentos de planejamento, como vemos nos comentários de Filho (2005, pág. 479 e 480):

A Lei [n.º 8.666/1993] distingue comissões permanentes e especiais justamente em função das peculiaridades que as licitações possam apresentar. Em princípio, as atribuições das comissões permanentes são genéricas. Julgam as licitações que versem sobre objetos não especializados ou que se insiram na

atividade normal e usual do órgão licitante. Surgindo situações especiais, distinguidas pelas peculiaridades do objeto licitado ou por outras circunstâncias, a Administração constituirá comissão especial. As circunstâncias que conduzem à constituição de uma comissão especial também impõem que os seus membros apresentem condições para enfrentar e superar as dificuldades envolvidas no caso. (FILHO, 2005, p. 479 e 480).

A legislação anterior não indica precisamente as atribuições pela confecção do projeto básico, termo de referência ou projeto executivo. Podemos inferir que isso ocorreu pela particularidade de cada órgão licitante no qual os gestores poderiam, discricionariamente, conforme cada caso, designar o servidor mais apto a trabalhar no planejamento da licitação. A Lei 14.133/2021 no Art. 7 não determina novamente essas atribuições e no Art. 8, § 3º, há determinação de regulamentar as regras das atuação dos agentes envolvidos na contratação, que não serão os mesmos do planejamento, o que reforça nossa inferência, contudo atribui a autoridade máxima do órgão ou entidade a atribuição de gerir as competências e designar os agentes para as funções essenciais que a lei exige, ou seja, inclusive designar os responsáveis pelas peças de planejamento. O gestor ainda terá que observar as atribuições relacionadas ao objeto, preferência por servidor do quadro permanente, impedimento e suspeição e um princípio de controle: a segregação de função sem acumulação de funções, para reduzir a ocultação de erros e possíveis fraudes.

A diferenciação de atribuições que fizemos nesse momento será importante quando voltarmos a analisar o macroprocesso da PMPA e suas alterações com a vigência da nova lei.

### 3.2 FASE INTERNA

Concluída a etapa de planejamento com o atendimento dos incisos I ao do IV da Lei 14.133/2021, avança-se à fase de preparação do edital, que anteriormente era descrita formalisticamente no Art. 40 da Lei 8.666/1993, com uma série extensa de requisitos, inclusive indicando locais para entrega dos envelopes de habilitação e proposta e consulta do projeto básico. Evidentemente, a tecnologia caducou esses dispositivos através das plataformas eletrônicas de licitações. O correspondente na nova lei, o Art. 25, é bem mais sucinto na descrição dos elementos do edital, indicando que ele deverá conter as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos

recursos e às penalidades, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamentos. Apesar de mais breve em extensão, os elementos são mais abrangentes no sentido de esclarecer o que se passará com a contratação e seu objeto. Os documentos integrantes do edital como minuta de contrato e os relativos ao planejamento deverão ser disponibilizados em conjunto e no dia da publicação, que já ocorria desde os pregões eletrônicos. De outro modo, a unificação dos atos licitatórios no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP, Art. 87 da Lei 14.133/2021 - implicaria nessa forma de divulgação.

Lembramos que já havia norma para a centralização de registros para habilitação, mas a divulgação dos atos em diários oficiais e jornais de grande circulação e realização de certames, por exemplo, ainda era fragmentada em diversos meios de informação. Há diversas plataformas de pregões como o Licitações-e do Banco do Brasil, Comprasnet do Governo Federal e o Portal de Compras Públicas. O PNCP resolve algumas questões com essa centralização, como a divulgação centralizada e obrigatória de atos e informações de bancos e painéis de consulta de preços.

Notamos correspondência das contratações diretas nos casos de dispensa de licitação e inexigibilidade, há uma reprodução semelhante das normas. A inexigibilidade continua com três hipóteses (fornecedores exclusivos, contratação de artistas e técnicos de notável saber. A dispensa segue a regra do baixo valor, ainda o diferenciando em obras e serviços de engenharia até R\$ 100.000,00 e compras ou serviços até R\$ 50.000,00. As inovações foram a inclusão de manutenção em veículos automotores no primeiro caso e a dispensa no caso de licitação deserta ou com preços superiores ao previsto, desde que nas mesmas condições do certame frustrado e até 01 ano desse resultado negativa para administração pública.

O novo dispositivo da dispensa no caso do preço exorbitante protege um pouco o interesse público de uma formação de cartel e possibilita uma economia de procedimentos, uma vez que não se condiciona a valores. No ordenamento jurídico anterior, diante da licitação deserta, a administração pública poderia comprar até o limite da dispensa, ou seja, R\$ 17.600,00, para serviços comuns ou compras, e R\$ 33.000,00 para obras e serviços de engenharia, contudo aquilo que excedesse esse valor deveria ser licitado novamente, implicando uma espécie de *loop* ou *deadlock*<sup>8</sup> no processo.

---

<sup>8</sup> *Deadlock* é uma espécie de impasse no processo, termo comum nas áreas de programação e informática. Diante dos eventos de certame fracassado e do limite da dispensa de licitação estar superado,

O art. 72 da Lei 14.133/2021 reforça o planejamento para as contratações diretas e integra parte da jurisprudência que já havia acerca do tema:

Realize o planejamento prévio dos gastos anuais, de modo a evitar o fracionamento de despesas de mesma natureza, observando que o valor limite para as modalidades licitatórias é cumulativo ao longo do exercício financeiro, a fim de não extrapolar os limites estabelecidos nos artigos 23, § 2º, e 24, inciso II, da Lei nº 8.666/1993. Adote a modalidade adequada de acordo com os arts. 23 e 24 da Lei nº 8.666/1993, c/c o art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, de modo a evitar que a eventual prorrogação do contrato administrativo dela decorrente resulte em valor total superior ao permitido para a modalidade utilizada, tendo em vista a jurisprudência do Tribunal. (TCU, Acórdão nº 1.084/2007, Plenário, Rel. Min. Marcos Vinícios Vilaça, online, 2007).

A observação dos requisitos remete a pesquisa de preços, como forma de combater o sobrepreço em um procedimento mais simples como e solicita parecer jurídico ou técnico para a devida caracterização da hipótese de contratação direta. Tais requisitos são semelhantes ao Art. 15, V e Art. 38, VI da Lei 8.666/93. A inovação está no Art. 73 da Lei 14.133/2021 que impõem responsabilidade solidária ao contratante e o agente público que deu causa aos danos ao erário que possam vir de contratação que não observou as normas.

O sistema de registro de preços no comparativo entre os dois sistemas legais em análise tem bastantes semelhanças, uma vez que a nova lei acata algumas jurisprudências do tema, como o maior desconto ou pregão negativo, as obras e serviços de engenharia, para necessidades permanentes ou frequentes e a padronização do objeto. A ampliação ficou para a possibilidade de comprar grupos de itens quando há vantajosidade técnica e econômica e não indicação de quantitativos de compra no edital quando ocorrer primeira licitação do órgão, alimentos perecíveis e quando um produto for integrado a um serviço.

Há, também, ampliação dos procedimentos auxiliares, como o credenciamento e a manifestação de interesse. No art. 21, há a possibilidade de a Administração Pública convocar audiência pública sobre as licitações que pretenda realizar e submetê-la aos interessados para formular sugestões. Assim, entendemos que esse dispositivo é auxiliar ao planejamento, contando com a participação pública para reparos que possam ser importantes.

---

nenhum deles promove a execução da compra, pois ambos ficam bloqueados pelas definições da legislação.



A fase interna ou de planejamento se conclui com o procedimento sendo encaminhado para o órgão de assessoramento jurídico, que faz o controle e prévio e o remeterá para a autoridade responsável por divulgar o edital de licitação. Essa descrição da Lei 14.133/2021 deixa mais claro a sequência de etapas que a Lei 8.666/1993. Havia descrição disso como um requisito do procedimento no Art. 58, VI, no qual o parecer aparece como um documento integrante do procedimento de licitação.

O edital de licitação, então, que estiver com planejamento adequado, preços definidos, enquadramento na devida modalidade licitatória e parecer jurídico poderá proceder para a fase externa que se inicia com a publicação do edital e será tratada no próximo item.

### 3.3 FASE EXTERNA

Conforme já vimos nas análises feitas até esse momento, a lei originária das licitações não tinha um aspecto processual em primeiro plano e, sim, um formalístico. A diferenciação de fases só apareceu em 2002 com a Lei do Pregão, 10.520/2002. Contudo, não podemos caracterizar a fase como exclusivamente externa, pois há mecanismos de planejamento que contam com a participação dos interessados na licitação, assim como no caso de audiência pública do Art. 39 da Lei 8.666/1993. O art. 17 da Lei 14.133, então, esclarece a sequência do processo licitatório e indica uma ênfase processual.

Diante disso, o exemplo mais significativo de inovação que pode ser destacado é a habilitação posterior à fase disputa de preços e lances, só permitindo a inversão quando houver ato que justifique os benefícios que isso pode trazer. A habilitação na Lei 8.666/1993 era uma questão onerosa, pois implicava a conferência da documentação de todos fornecedores interessados no certame, sendo que só se utilizaria a documentação do vencedor para adjudicação do objeto em disputa. Houve, ainda, tentativa de mitigar esse ônus processual, com a possibilidade de habilitação preliminar do Art. 51 da Lei 8.666/1993. A habilitação antes da disputa gerava ainda outro problema, os recursos administrativos nos casos de habilitação ou inhabilitação, que poderiam se repetir na fase da apresentação da proposta, ou seja, uma duplicidade de fase recursal.

O aspecto formalístico da legislação anterior poderia dar causa à inabilitação sem razoabilidade, como uma cópia de documento não autenticada em cartório. Essa é uma das razões prováveis do reforço na convalidação que o Art. 59 da Lei 14.133/2021 traz. Somente os vícios insanáveis, divergências técnicas com a previsão editalícia, proposta fora do preço orçado que não se adequem na ocasião da disputa e que a não demonstrem suas exequibilidades, quando feita diligência pela Administração, serão causa de desclassificação e inabilitação. Notamos que o cuidado processual da habilitação é reproduzido no § 1º desse dispositivo, pois a diligência será feita na proposta melhor classificada e não em todas. Isso contrasta com o Art. 48 da Lei 8.666/1993 que não faz ressalvas à convalidação e ainda define o que é preço inexequível em percentuais. Impôs esse dispositivo, por conseguinte, à Administração um limite que poderia variar caso a caso e poderia ser determinado na fase de planejamento com as pesquisas de preços. O edital com o devido planejamento, provavelmente, será o instrumento mais apropriado para essa questão dos limites de preços aceitáveis ou não.

A partir da publicação do edital os prazos eram computados em razão das modalidades licitatórias, conforme Art. 21, § 2 da Lei 8.666/1993, sendo: 45 dias para o concurso e a concorrência; 30 dias para concorrências nos casos que não forem empreitada integral ou tipo melhor técnica ou melhor preço; 30 dias para tomada de preços nos tipos melhor técnica ou melhor preços; 15 dias para tomada de preços por leilão e 5 dias para o convite, modalidade que foi excluída pela nova legislação. Com o advento do pregão, o tempo passou a ser de 8 dias para bens e serviços comuns, mas sem as limitações em razão dos valores que a Lei 8.666/1993 indicava como requisito de enquadramento de modalidade em seu Art. 23.

As modalidades, inicialmente, tinham como parâmetro o vulto financeiro da contratação sendo, para obras e serviços de engenharia o convite - até R\$ 150.000,00 - , tomada de preços - até R\$1.500.000,00 - e concorrência acima de R\$ 1.500.000,00; e para o restante dos casos, convite - até R\$ 80.000,00 -, tomada de preços - até R\$ 650.000,00 - e concorrência - acima de R\$ 650.000,00. Esse paradigma mudou com a nova legislação e passou a ser em razão do tipo de julgamento do certame, ou seja, menor preço, maior desconto, melhor técnica ou conteúdo artístico, técnica e preço, maior lance e maior retorno econômico. Tudo isso combinado com a natureza do objeto.

A nova redação dos prazos, Art. 55 da Lei 14.133/2021, segue diferenciando os serviços convencionais dos de obras e serviços de engenharia, mas diminuiu os prazos para a fase de apresentação de propostas e lances, sendo eles categorizados em dois grupos a aquisição de bens e o caso de obras e serviços.

No primeiro caso os prazos contados a partir da divulgação do edital são: 8 dias úteis para aquisição de bens com julgamento menor preço ou maior desconto; 15 dias nos tipos diferentes do caso anterior. No segundo caso: 10 dias úteis se serviços comuns e obras e serviços comuns de engenharia por menor preço ou maior desconto (exatamente o caso que foi objeto de jurisprudência); 25 dias com critérios de menor preço ou maior desconto para serviços especiais de obras e serviços de engenharia. Podemos destacar que os prazos mais alongados, 60 dias e 35 dias, ocorrem em razão da participação do fornecedor na fase de planejamento. O fornecedor terá 60 dias para formular sua proposta que deve contemplar o projeto básico e executivo, executar a obra ou fornecer bens ou prestar serviços, ou seja, a contratação mais abrangente. Os 35 dias, são quando se combina a execução semi-integrada com serviços e obras comuns ou especiais com o julgamento de menor preço ou maior desconto e, ainda, desenvolver o projeto executivo, executar o objeto e todas operações necessárias até a entrega do objeto.

O comparativo, destarte, demonstra que a novel legislação se preocupa com a celeridade na fase externa, contudo pondera o tempo necessário para a fase de planejamento que é de suma importância para os objetos de maior complexidade.

O processamento da fase externa era no local da repartição interessada e seguindo a ordem, segundo Art. 43 da Lei 8.666/1993, de abertura de envelopes de habilitação, devolução dos inabilitados, abertura de envelopes de propostas, verificação da conformidade da proposta julgamento e classificação, que deveria observar as normas do edital, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório. Em seguida, passava a autoridade competente para homologação e adjudicação do objeto. A vinculação ao instrumento convocatório já aparece como um princípio expresso na nova lei, o que antes era um conceito doutrinário em razão da interpretação da legislação.

Diante das dificuldades trazidas pelo processamento documental em papel, a legislação antiga, no caso de empate, previa o sorteio em ato público com convocação de todos os licitantes, vedando qualquer outra forma de processo. Atualmente, há previsão de disputa entre os empatados, o desempenho prévio dos licitantes, ações de

equidade entre homens e mulheres no ambiente de trabalho e o desenvolvimento de programas de integridade. Os novos critérios suprimem, portanto, mais uma etapa processual e direciona a contratação para questões progressistas do campo social.

O Art. 71 da lei 14.133 detalha melhor as atribuições da autoridade superior, a que decide sobre o julgamento das propostas e homologação, começando pelas correções de possíveis vícios, revogar, anular ou adjudicar e homologar a licitação e demonstra, novamente, os atos das autoridades de maneira ordenada ou processo. Com a divulgação dos atos consolidados no PNCP a divulgação também ocorrerá nesse portal, como condição indispensável para eficácia do ato. Sendo o prazo de 20 dias úteis para a licitação e 10 dias úteis para contratação direta.

Houve alongamento significativos nos prazos da publicidade, que inicialmente eram de 05 dias para as dispensas e inexigibilidades e até o quinto dia útil do mês seguinte ao ato da assinatura, conforme Art. 26 e Art. 61, parágrafo único da Lei 8.666/1993, respectivamente.

Começou a mudança no processamento das licitações, como já destacamos anteriormente, com o Art. 2 da Lei 10.520/2002, com a permissão da utilização de recursos de tecnologia da informação e participação em bolsas de mercadorias, que deveria ser sem fins lucrativos, o que não implicaria custos operacionais para a Administração. Essa mudança foi incorporada e aprimorada com o Portal Nacional de Contratação Públicas - PNCP, que consolida o processamento e publicações das licitações, sendo uma ferramenta importante de centralização de informações e atos do processo de contratações e compras públicas.

### 3.4 FASE CONTRATUAL

A legislação anterior e a nova não mencionam uma fase contratual. Trata-se de uma caracterização que fizemos para análise do processo de compras públicas da Prefeitura de Porto Alegre, entendendo que o final da vigência, em muitos casos, pode ser um gatilho para um novo processo licitatório. O processo licitatório, em síntese, termina na homologação do certame e adjudicação do objeto ao fornecedor vencedor.

De outra forma, na descrição do macroprocesso de compras fornecida pela PMPA também não há uma fase contratual, isso porque o contrato é encaminhado a outros setores. Apesar disso, destacaremos a seguir nossas considerações a respeito das

diferenças em relação aos contratos que podem surgir na nova lei de licitações e que podem ter uma implicação processual.

A assinatura de um contrato deveria ser um ato natural decorrente de todo o processo pelo qual a administração pública e o fornecedor passaram a fim de firmar o compromisso de interesse mútuo. Contudo, a Lei 8.666/1993 ainda previa uma convocação do ganhador e, não o chamando em 60 dias, esse estaria dispensado do compromisso firmado. Esse prazo persistiu para o pregão, mas para a validade das propostas. A redação desse dispositivo se assemelha ao Art. 90 da Lei 14.133/2021 e acrescenta a convocação dos licitantes remanescentes na ordem de classificação. Instituto idêntico ao que ocorria nos pregões.

O instrumento do contrato era obrigatório nos casos de concorrência e tomada de preços. O contrato e seus aditivos deveriam ser lavrados e assinados nas repartições interessadas, que manteriam arquivo cronológico e registros dos extratos. A forma eletrônica válida atualmente dispensa as idas até a repartição interessada e o PNCP passa a ser o repositório digital desses documentos, que são mantidos à disposição do público.

A execução de contratos de obras e serviços de engenharias deveriam ser divididas em parcelas para viabilidade econômica e técnica e a Administração deveria proceder uma licitação para cada parcela da mesma obra, segundo o Art. 23 da Lei 8.666/1993. Esse tipo de fracionamento passou a ser uma exceção, pois se permite a participação de pessoas jurídicas em consórcio, devendo o edital, se não permitir isso, justificar a vedação, como indica o Art. 15 da Lei 14.133/2021. O objeto é adjudicado ao licitante vencedor que deve promover o registro do consórcio e demandar o órgão contratante nos casos de substituição de consorciados. Claramente, isso é um aproveitamento do certame licitatório como um todo, desde o planejamento até a entrega final da obra. A fragmentação como ocorria poderia, por exemplo, deixar um trecho de asfalto sem licitante, ou induzir uma concorrência em um trecho mais interessante em detrimento de outros, podendo tornar mais onerosos determinados contratos.

A possibilidade de reduzir contratações é ampliada pelo Art. 34 no caso do tipo de julgamento de menor dispêndio combinado com menor preço e, quando couber, técnica e preço. Esse tipo de critério considera os custos indiretos, como manutenção, reposição, depreciação e impactos ambientais do objeto licitado. A própria PMPA tem contrato de destinação de resíduos poluentes, como a destinação de lâmpadas com

vapor de mercúrio e alumínio, além do contrato de troca de lâmpadas da iluminação pública. O caso exemplifica duas contratações que poderiam ser feitas em uma só no caso de menor dispêndio.

As obras e serviços de engenharia também contam com dispositivo que reproduz o caso anterior. A lei 14.133/2021 traz no Art. 46, além das execuções idênticas ao Art. 10 da Lei. 8.666/1993, a contratação por tarefa, integrada, semi-integrada e fornecimento e prestação de serviço associado.

Houve uma majoração importante no percentual do contrato que passa a ser garantido. A lei 8.666/1993, Art. 56, possibilitava ao licitante a escolha entre 3 modalidades de seguro, porém limitadas a 5% do valor do contrato e seus eventuais acréscimos ou supressões. A majoração desse percentual o elevou, para casos de obras e serviços de engenharia de grande vulto, em até 30% do valor inicial do contrato. A quantificação, já poderia ser objeto de atualização, como foi nos valores para as modalidades, contudo a legislação nova foi além, incluindo a cláusula de retomada - Art. 102 -, ou seja, a prever no edital a obrigação da seguradora de assumir a execução e concluir o objeto contratado. Nohara (2021), aponta essa possibilidade como um dos pontos positivos. A cláusula *step-in*, para ela, poderá evitar obras inacabadas e desperdício de dinheiro público.

Em termos processuais, isso dispensaria novo procedimento licitatório para uma possível obra inacabada e, por analogia, utiliza uma espécie de convocação do licitante remanescente. É nesse sentido que a seguradora poderá acompanhar a execução do contrato, ter acesso a auditorias, requerer esclarecimentos e poderá subcontratar total ou parcialmente para conclusão do contrato.

O paradigma da vigência dos contratos nas duas legislações em análise é o mesmo. Ficam os contratos restritos à vigência dos créditos orçamentários e atrelados ao Plano Plurianual<sup>9</sup> quando atrelados a ele o objeto. É, portanto, uma reprodução textual do Art. 57, caput e inciso I da Lei 8.666/1993 e o Art. 105 da Lei 14.1333/2021. A diferença está na ampliação das vigências, que eram, para os contratos, de até 12 meses, podendo ser prorrogados até 60 meses, e para atas de até 12 meses, como o

---

<sup>9</sup> O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento de planejamento governamental que define as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para o horizonte de quatro anos. Não coincide com o governo e se inicia no segundo ano de cada governo, como forma de não ter descontinuidade abrupta na execução dos projetos de governo e Estado.

Art. 12 da Lei 10.520/2002 reforçou. A prorrogação era um ato oneroso processualmente, pois, em regra, quase todo contrato era aditivado até o limite de cinco anos. A lei 14.133/2021 passou a permitir esse prazo como regra para os serviços e fornecimentos contínuos, não limitando mais a 12 meses. As condicionantes para esse longo prazo são a vantajosidade econômica e a existência dos créditos orçamentários que abranjam esse período. Como fato imprevisível a descontinuidade da verba orçamentária, há possibilidade de extinção do contrato, desde que não inferior ao prazo de dois anos.

A regra geral da vigência, então, passou de um ano para cinco anos, ainda podendo ser prorrogado no limite de dez anos, com previsão no edital e com a justificativa da autoridade de que os preços e condições permanecem vantajosos para a Administração. Ainda há possibilidades de vigências maiores, como nas contratações que geram receita e no contrato de eficiência, sendo de dez anos nos contratos sem investimentos e até 35 anos nos contratos com investimentos e elaboração de benfeitorias permanentes. Nos casos de contratos com regime de fornecimento e prestação de serviço associado terão vigência somada ao fornecimento inicial, fazendo com que a vigência ocorra em no período produtivo do contrato. Já para os sistemas estruturantes de tecnologia de informação o prazo passa a ser de 15 anos, reproduzindo a diferenciação que a legislação antiga fazia, mas ampliando também o prazo.

### 3.5 CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE A LEI 14.133/2021

Nossa análise buscou, até esse momento, um comparativo dos dispositivos processuais na legislação acerca de licitações. Apesar de não ser uma análise exaustiva, ela pode servir de amostra sobre considerações gerais da nova lei.

Ao longo desse trabalho destacamos diversas correspondências entre os textos legais, entre institutos, procedimentos e conceitos, o que nos permite concluir que houve uma consolidação das normativas já existentes sem romper com o modelo licitatório anterior. Nesse sentido, nosso entendimento corrobora com Freitas et al (2021, p. 7). Ele esclarece que os dispositivos legais se encontravam em diversas leis e normas infralegais que, apesar de já serem válidos nos entendimentos dos órgãos de controle, passam, também, a integrar a nova lei. Na análise dele, a nova Lei de Licitações e Contratos não é disruptiva, mas trouxe avanços significativos.

Através das considerações desse capítulo, pode-se perceber um significativo avanço da interpretação das normas a partir da Lei 8.666/1993. Diante disso, podemos projetar que a Lei 14.133/2021 pode gerar novas interpretações, súmulas e jurisprudências, promovendo melhorias no processo de compras e contratações públicas e a observação ampla do ordenamento jurídico que acabamos de mencionar.

Sabemos, através do comparativo desse capítulo, que na essência o processo de compras e contratação da PMPA não será alterado significativamente. Porém, com essa base comparativa, podemos saber como e quais e novos recursos legais podem contribuir para a eficiência do processo de contratações da PMPA, tema que será aprofundado no próximo capítulo.



#### **4. ANÁLISE DAS MELHORIAS PROMOVIDAS PELA LEI 14.133/2021 NO PROCESSO LICITATÓRIO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE**

Nesta seção, com as constatações do capítulo anterior, buscamos identificar as alterações que a nova legislação poderá implicar nos processos de compras e contratação. Primeiramente, trataremos de contextualizar o macroprocesso da PMPA nas conclusões que chegamos anteriormente. Após isso, voltaremos a tratar das modalidades, tentando, dentro das possibilidades, manter a correspondência com o levantamento de dados do capítulo 2 para, depois, descrevermos as alterações comuns a todos os processos da PMPA.

O Mapeamento do Macroprocesso de Contratação disponibilizado pela PMPA e apresentado no capítulo 3 data de fevereiro de 2021, portanto, ainda considera todo o ordenamento jurídico anterior à nova lei geral de licitações e contratos. Como constatamos antes, não houve ruptura com o que foi construído nesses 28 anos de leis de licitações e, especialmente, com os moldes do pregão eletrônico. Dessa forma, o processo não terá alterações significativas, podendo manter sua descrição inicial:

O processo de licitação é idealizado como uma linha de montagem, partindo do planejamento e formação de preços, elaboração do edital, até a realização da licitação. O final do processo gera os outputs - Contrato ou Registro de Preços (PORTO ALEGRE, 2021).

Após a análise das legislações e especialmente nosso destaque sobre atribuições de realização do anteprojeto, projeto básico, projeto executivo e matriz de riscos, ressaltados os regimes de contratação integrada e semi-integrada, podemos afirmar que o macroprocesso descrito pela PMPA se inicia depois da demanda planejada pelos diversos órgãos municipais, secretarias da administração direta, autarquias, fundações e empresas públicas municipais. São nesses órgãos que as autoridades máximas designam, conforme Art. 7 da Lei 14.133/2021, os servidores para começar o planejamento, que será verificado posteriormente pelas unidades envolvidas no macroprocesso: Diretoria de Licitações e Contratos, Unidade de Planejamento e formação de preços, Unidade de Contratos, Unidade Permanente de Licitações e Unidade de Registro de Preços. Podemos concluir, portanto, que o planejamento ocorre antes da primeira tarefa do macroprocesso, receber a informação sobre a prioridade, que

é um elo entre demandas que são descentralizadas. Por exemplo, a Secretaria da Saúde tem demandas distintas da Secretaria de Fazenda, ambas demandam os órgãos que processam a licitação com suas prioridades, objetos e planejamentos distintos e particulares. A descrição do processo da forma como foi nos disponibilizada suprime essas atividades internas, contudo deverão ser devidamente observadas como um todo.

É o que reforça o parágrafo único do Art. 11 da Lei 14.133/2021:

A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações (BRASIL, 2021).

A sequência do processo não terá alterações significativas, podendo se manter como fase interna, fase externa e os outputs - contrato e ata de registro de preços, inclusive reproduzindo a sequência de cada fase e com a mesma quantificação de prazos nos casos comuns, observado o que destacamos antes sobre as origens das demandas e a descentralização do planejamento, conforme cada caso. Apesar desses aspectos gerais não terem mudado, há diferenças e atualizações que a nova lei trouxe que nos possibilitará projetar as mudanças nessa amostra de processos do ano 2020.

#### 4.1 TOMADA DE PREÇOS E CONCORRÊNCIA

Vimos anteriormente que houve uma mudança na caracterização das modalidades licitatórias, por isso não faz sentido diferenciar a tomada de preços e a concorrência em modalidades distintas e sim, analisá-las através de seus objetos.

Nesses casos mais complexos de obras e serviços de engenharia que predominam nos 45 procedimentos de concorrência e tomada de preços, o planejamento se tornou mais denso com a nova lei, de forma que deverão ser demandas setores e servidores específicos para a confecção das peças de planejamento. Percebe-se que os 14 dias iniciais estimados no macroprocesso para a receber as informações e formar preços são, possivelmente, uma média geral da prefeitura, que não diferencia adequadamente cada objeto como as leis fazem e podem não ser suficientes, pois os objetos licitados nos 45 procedimentos são complexos: obras de recuperação de

pavimentos em diversas ruas da cidade, concessões de serviços públicos, elaboração de projetos executivos, entre outros.

Diante de maiores complexidades nos objetos, a PMPA poderia se limitar a realizar o anteprojeto na forma do Art. 46, § 2º, da Lei 14.133/2021, e utilizar a contratação integrada e semi-integrada, que implicaria maior prazo entre a divulgação do edital e o recebimento das propostas, podendo ser, dependendo do caso, de 60 ou 35 dias respectivamente. Com efeito desses regimes de execução, poderiam ser suprimidos nove desses 45 certames que tinham no seu objeto a elaboração de projetos executivos e estudos preliminares às obras.

Não optando pela contratação integrada, semi-integrada, no restante dos casos de obras e serviços de engenharia, o planejamento da PMPA deverá ter a abrangência suficiente para garantir o término das obras, formulando o anteprojeto, projeto básico, projeto executivo e matriz de riscos. Apesar de mais onerosa a fase interna com o planejamento adequado à lei, ocorre um ganho de prazo na fase externa, ao invés de 45 e 30 dias passam a ser de 25 dias da publicação do edital até a sessão de disputa.

Dentre os objetos licitados em 2020 pela PMPA, ocorreu a Parceria Pública Privada de Iluminação Pública que poderia ser enquadrada na modalidade de diálogo competitivo, Art. 32 da nova lei, uma vez que busca uma inovação tecnológica na iluminação da cidade, que é a transição para a tecnologia de lâmpadas de LED. O processo de diálogo já poderia ser uma possibilidade de dirimir problemas que resultam em impugnações e suspensão do certame como ocorreu. O diálogo busca a solução mais adequada e, encontrada, é aberto o prazo de 60 dias para o começo da fase competitiva. Além de poder ser um mecanismo colaborativo de soluções para problemas de serviços públicos, restringe a função da administração de planejamento de um objeto fora do escopo de experiência do setor público e mitiga possíveis direcionamentos e favorecimentos que podem ocorrer em setores com pouca concorrência.

A execução de obras contou com sete certames, os quais tinham fracionamento em lotes. As obras de recuperação de pavimentos em Porto Alegre do Plano de Requalificação de Vias já estavam no sexto lote em 2020, o que indica que a PMPA já vinha licitando isso a mais de um exercício. O fracionamento passou a ser uma exceção, então esses casos poderiam ser feitos através de um único processo licitatório com a possibilidade de formação de consórcio, evitando o fracasso de algum certame ou algum lote sem interessados. Além disso, o Art. 49 da Lei 14.133/2021 reforça que a

Administração pode contratar mais de uma empresa para execução dos mesmos serviços, observando a conveniência e a forma concorrente e simultânea da execução.

Contratações como essas, que são de grandes investimentos de dinheiro público, que se mostra importante a majoração das cláusulas de garantia e possibilidade do *step-in* que descrevemos no capítulo anterior. Da mesma forma com a responsabilização da alta administração que destacamos no tópico anterior.

## 4.2 PREGÃO PRESENCIAL

As compras de gêneros alimentícios realizadas através de pregão presencial deverão deixar de ocorrer dessa forma. A Lei 14.133/1993 reforça, no Art. 82, que o registro de preços é possível para o caso de alimentos perecíveis, apesar disso já estar em uso, mas possibilita limitar as unidades de contratação e não indicar o total a ser adquirido. Para esse caso, também, é possível registrar preços diferentes na mesma ata quando houver entrega em locais distintos, em razão da forma ou local de acondicionamento e preços diferentes pelo vulto da compra. Essas novas questões melhores definidas pela lei, podem suprimir as lacunas que faziam os gestores optar ainda pelo procedimento presencial.

## 4.3 PREGÃO ELETRÔNICO

O pregão eletrônico na PMPA corresponde a cerca de 91% dos processos licitatórios e nos indica que já se utiliza o meio mais célere, econômico e eficiente possível, tanto no ordenamento jurídico anterior quanto o que esse novo possibilita nesse primeiro momento. É justamente esse caso que é a maior influência para a nova lei e também serve como complemento para o argumento de que a Lei 14.133/2021 não é uma ruptura com a anterior, haja vista reproduzir o que já era mais utilizado.

A maior parte dos pregões eletrônicos (342 de 747 processos) são para o registro de preços de materiais, em que o planejamento de compras é mais simples: considerar o consumo anual, ser pela modalidade de registro de preços, determinar unidade e quantidade adquiridas e considerar o armazenamento que não permita a deterioração.

Mesmo assim, não se dispensa os elementos básicos de planejamento: o anteprojeto e projeto básico, conforme cada caso. Os outros 42 processos de registros de preços são para o fornecimento de serviços que solicitam os mesmos requisitos dos anteriores, podendo ter no planejamento o projeto executivo a depender dos serviços.

Nesses dois casos de RP, aplicam-se novas definições que destacamos para o pregão presencial. Os preços podem ter variações conforme o local de entrega, quantidade comprada e se pode registrar mais de um fornecedor para o mesmo produto ou serviços, desde eles aceitem fornecer pelo mesmo preço e que a Administração assegure a contratação na ordem de classificação. Essas possibilidades resolvem questões de disponibilidade de materiais e serviços nos casos de grandes demandas. Temos de lembrar que em 2020, em razão da pandemia, houve escassez de luvas, álcool 70% e máscaras em razão da pandemia de COVI-19. É, de alguma forma, a reprodução do Art. 49 da Lei 14.133/2021 no caso da ARP, que mencionamos anteriormente quando avaliamos o loteamento de obras. A demanda da pandemia provocou 32 registros de preços de materiais, sendo diversos deles repetidos, possivelmente em razão da quantidade estimada extrapolada que poderia ser dispensada, quando a Administração não fez ainda a contratação daquele material, Art. 82, § 3º, I da Lei 14.133/2021.

O pregão eletrônico ainda é utilizado para contratações diretas de compra de material e para realização de serviços, 179 e 131 processos respectivamente. Nesses casos, dependendo do objeto é necessário todo o rito do planejamento definido pela lei e que deve integrar o edital de licitação disponibilizado no PNCP. A aquisição de materiais por compra direta se relaciona como uma demanda certa que já tem um destino definido, como os materiais de uso hospitalar e medicamentos. Os casos restantes são de aquisição de equipamentos eletrônicos, que a lei permite, se justificado, solicitar carta de solidariedade emitida pelo fabricante, como forma de assegurar a execução do contrato pelo licitante revendedor ou distribuidor. O planejamento, portanto, se assemelha a de um registro de preços com previsão de quantidades e a definição preciso dos atributos do produto e sua finalidade.

A prestação de serviços de fornecedores envolve, em geral, serviços de manutenção, terceirização de mão de obra como segurança, limpeza, locações de veículos e serviços auxiliares dos serviços públicos. Os serviços de obras e serviços de engenharia, que foram 32 contratações, deverão passar por adequações em razão da nova legislação, pois agora são caracterizados como obras e serviços comuns de

engenharia, determinado no Art. 55, II, b. A PMPA passará a ter 10 dias da publicação do edital até a sessão de disputa, o que antes eram de 08 dias. A lei tratou de diferenciar esse objeto dos serviços comuns, diferente do que a legislação anterior considerava através de jurisprudência da Corte de Contas.

Na tabela fornecida pela transparência da PMPA, não há informações sobre o tipo da licitação, se por menor preço ou maior desconto e técnica e preço, mas no portal de compras públicas verificamos que predomina o tipo menor preço global. Se houvesse o caso de técnica e preço, para os mesmos objetos poder-se-ia incluir a nova forma de avaliação de menor dispêndio para administração.

Nota-se que a PMPA já fazia contratações com a prestação do serviço associada ao fornecimento peças, que é o caso do Pregão Eletrônico 06/2020 - Manutenção preventiva/corretiva, incluindo fornecimento de peças, em dois autoclaves da Secretaria Municipal da Saúde. A diferença prática para casos como esse é que a vigência da prestação do serviço pode começar ao término do fornecimento de bens, se fosse o caso da Prefeitura ainda não ter os autoclaves.

Em termos gerais, o pregão eletrônico para a PMPA tem objetos simples e rotineiros. A implicação disso para o planejamento é a reprodução dos documentos de planejamento anteriores, haja vista a repetição de certames somente para manter a vigência do mesmo objeto contratual, como é o caso de ARP de manutenção de aparelhos condicionadores de ar. O anteprojeto, estudo técnico preliminar, projetos executivos e matrizes de riscos podem ser reutilizados, não sendo necessário se começar do zero. O que podemos inferir, é pode haver uma mudança na forma desses documentos já existentes e que a cada novo certame, se aplique uma espécie de “ciclo PDCA” refinando e melhorando o planejamento do certame e da contratação com base no que se passou no último ciclo. Dessa forma, o enfoque no planejamento destacado pela Lei 14.133/2021 não causaria grandes mudanças nos objetos mais simples e rotineiros.

A PMPA disponibilizou, através do pedido de acesso à informação, indicadores que a Diretoria de Licitações e Contratos utiliza para monitoramento do processo como um todo, que podemos utilizar nessa análise. Sobre a taxa de economia nos pregões, em 2020 com redução de 22,14% do preço de referência, é difícil de projetar alterações, pois isso depende do mercado, mas pode haver uma facilidade na confecção dos preços de referência dos editais, uma vez que essas informações estarão consolidadas no

PNCP. O tempo médio (15,90 dias), medido entre a abertura da sessão publicação até a adjudicação, deve ter um pequeno acréscimo em razão do aumento do prazo em 2 dias para as obras e serviços comuns de engenharia nessa modalidade. No restante dos casos, não deve haver alterações em razão da lei. Essas observações também se aplicam ao indicador de tempo médio da fase interna até a abertura do pregão eletrônico com a publicação do edital (21,09 dias de execução), ou seja, um pequeno acréscimo pode vir em razão das adequações das peças de planejamento. Porém, nesse indicador teria alterações só nas primeiras edições com os novos requisitos legais. Posteriormente, seriam somente repetições, causa que tornaria o indicador semelhante ao do momento.

A taxa de aproveitamento dos pregões eletrônicos verifica o percentual de itens adjudicados em relação aos licitados. Foram, então, 75,15% de itens adjudicados. Todos os restantes, quase um quarto, se enquadram nos casos de não ter recebido ofertas, ofertas sem observância da faixa de preço aceitável ou sem atender outros requisitos do edital ou fornecedores inabilitados. As possibilidades de convalidação por dispensa de exigências meramente formais poderão resolver situações documentais, mas não critérios de preços. Situações como essas implicavam Administração realizar outro certame para a tentativa de compra dos mesmos bens ou serviços anteriormente fracassada.

A Administração pública ficava em uma espécie de ciclo de licitação até conseguir um fornecedor para determinados bens ou serviços, quando havia lotes fracassados ou desertos. Isso ocorria, pois não havia outra possibilidade de licitar e a possibilidade de dispensar a licitação considerava somente valores como critério de avaliação, deixando de lado a consideração de lotes sem ofertas. O Art. 75, III, é a alternativa que resolve o problema anteriormente descrito, pois possibilita a aquisição direta quando não há interessados ou com ofertas de preços superiores aos praticados pelo mercado ou fixados pelos órgãos competentes, desde que mantidas as condições do edital e pelo prazo de até um ano da licitação fracassada.

#### 4.4 COMPRA DIRETA E DISPENSA DE LICITAÇÃO

A PMPA utilizou o procedimento de cotação para a dispensa de licitação em 31 oportunidades no ano de 2020, sendo 12 em razão do COVID-19, outras 03 situações emergenciais e 08 de obras e serviços de engenharia. Houve uma majoração importante

dos limites para essa modalidade de compra direta que amplia as possibilidades de uso de meio mais célere de contratação em razão do pequeno valor considerado pela lei 14.133/2021 no Art. 75.

Como vimos na comparação anterior, as obras e serviços de engenharia e manutenção de veículos automotores passam a ter um limite próprio de R\$ 100.000,00, ao invés dos R\$ 33.000,00. Anteriormente não havia a dispensa específica para esses dois casos, somente o critério de valores. Serviços comuns e compras terão limites de R\$ 50.000,00, ao invés dos R\$ 17.600,00. Essas mudanças constituem uma possibilidade de aumento para a dispensa do processo licitatório e a contratação direta, observando os requisitos do Art. 72 da Lei 14.133/2021.

Outro fator que poderá provocar o aumento do uso dessa modalidade é a quantidade de lotes fracassados em pregões para registros de preços. Diante do certame frustrado, como observamos no item anterior, a administração pode proceder a contratação direta no período de até um ano com as mesmas condições estabelecidas no edital. Isso representa um avanço procedimental nos alcances da isonomia que a Administração deve observar nas suas contratações. Uma vez licitado um serviço ou produto e não tenha havido interessados ou propostas com preços compatíveis, está facultado à Administração dispensar essa oportunidade que a licitação dá aos interessados de contratar com a administração pública e buscar diretamente aquilo que ela precisa para compor a prestação de serviços públicos.

Os limites dessa modalidade se preservam frente ao fracionamento de despesa, pois não se pode ser dispensado somente pelos valores reduzidos e se utilizar da possibilidade como prática a burlar a licitação, tanto que há destaque a essas observações no Art. 75, § 1º, I e II da Lei 14.133/2021.

As compras diretas não dispensam nenhum dos requisitos do planejamento, devem todos serem observados conforme cada caso e devidamente justificado e caracterizada essa contratação, inclusive há responsabilização solidária para o contratado e o agente que possa causar danos ao erário. Portanto, apesar de mais simples essa modalidade, observações gerais ainda implicará a PMPA nessas questões.



#### 4.5 PRAZOS E FREQUÊNCIA DAS CONTRATAÇÕES.

As alterações de vigência é uma grande mudança para a PMPA, pois abrange todas as contratações. As 424 atas de registro de preços poderão ter suas vigências de até 2 anos. As contratações diretas não precisarão mais ter aditivos anuais e poderão ter vigência máxima de até 10 anos. A legislação ainda permite prazo de 15 anos para serviços de informática, Art. 114 da Lei 14.133/2021, contudo a PMPA tem uma particularidade que é a Empresa de Tecnologia de Informação e Comunicação da Prefeitura de Porto Alegre - PROCEMPA, empresa pública que presta serviços exclusivos de informática para a PMPA o que possibilita a dispensa de licitação.

Em razão desses prazos alongados e das variações de preço que são comuns em nosso país, tanto que as revisões dos contratos são anuais, o planejamento se torna mais importante, reforçado, como todos os demais requisitos, a garantia de entrega do bem ou serviço licitado. Eventualmente, a variação de algum fator pode ser muito determinante a ponto de inviabilizar a execução do contrato. Mitigando isso, a lei indica que o contrato poderá identificar esses riscos e prever suas alocações, ponderando, assim, as responsabilidades de cada parte, ou seja, a matriz de riscos do Art. 103 da Lei 14.133/2021.

Outro fecho importante aos contratos são as garantias contratuais que foram ampliadas. Elas já protegiam a Administração de eventuais descumprimentos e prejuízos, mas projetar a prestação de serviços por longos períodos requer mais garantias, é nesse sentido que conciliar prazos, planejamento e garantias é importante para a garantia de entrega dos bens.

O término da vigência contratual ou da ARP provocava um novo certame de licitações e, conseqüentemente, a mobilização de toda estrutura da PMPA para processar novamente os mesmos objetos. O aumento da vigência reduzirá significativamente a frequência de trabalho do setor de licitações. São 424 registros de preços que não precisarão ser realizados anualmente e 402 contratações que não precisarão ter a mesma frequência de certames a cada cinco anos.

## 4.6 CONSIDERAÇÕES SOBRE AS MELHORIAS DO PROCESSO LICITATÓRIO DA PMPA

Nossa análise apontou diversas alterações que podem ser implementadas no processo licitatório da PMPA. Essas observações são importantes para relacionarmos a contribuição da Lei 14.133/2021 com a eficiência do processo de contratação de bens e serviços da Prefeitura de Porto Alegre.

Os principais processos em termos de complexidade, da PMPA eram a concorrência e tomada de preços, que tinha como objetos grandes obras e serviços de engenharia, concessões de serviços públicos e transição tecnológica da iluminação pública. Os certames que processam esses objetos passam a poder ser aglutinados com execução e o planejamento, de forma que a estrutura da prefeitura possa processar objetos correlatos em um só certame. É, por conseguinte, um ganho numérico no processamento das licitações. Por outro lado, se há uma melhoria nesse aproveitamento, há novas exigências de planejamento, para evitar desperdícios de dinheiro público, como exemplificamos com o caso do viaduto da Rua Anita Garibaldi e o que ocorre com obras paralisadas.

Em termos quantitativos, o principal processo que identificamos na primeira etapa é o pregão eletrônico, que não contou com uma ruptura com a legislação anterior. Processualmente não há grandes diferenças, senão o aumento de prazo para a disputa de obras e serviços de engenharia em 2 dias.

O pregão tem diferentes finalidades e são nessas particularidades que há diferenças importantes. Os registros de preços e contratos têm suas vigências aumentadas em o dobro, implicando em uma redução do uso da estrutura do órgão de licitações para processar e manter vigente todas as atas de registros de preços e contratos que são serviços e materiais importantes e acessórios na consecução dos serviços públicos.

No quadro a seguir, sintetizamos as principais observações feitas nesse capítulo para facilitar a compreensão dessa extensa e detalhada análise também para tornar imediata a identificação das alterações e a consequente melhoria:

	<b>Lei 8.666/1993, Lei 10.520 e Decreto 7892/2013.</b>	<b>Lei 14.133/2021</b>	<b>Melhorias</b>
<b>Processo</b>	Fase interna; Fase externa.	Fase de planejamento; Fase interna; Fase externa.	Planejamento etapa inicial do processo.
<b>Planejamento</b>	Projeto básico; Projeto executivo.	Planejamento como princípio. Documentos de planejamento: Estudo técnico preliminar; Anteprojeto; Projeto básico; Projeto executivo e Matriz de risco.	Redução do risco de prejuízo, de obra paralizada e aumento das chances de conclusão ou entrega do objeto licitado.
<b>Execução</b>	Execução direta; Execução indireta; Empreitada por preço global; Empreitada por preço unitário; Empreitada integral.	Execução indireta; Empreitada por preço global; Empreitada por preço unitário; Empreitada integral; Contratação por tarefa; Contratação integrada; Contratação semi-integrada; Fornecimento e prestação de serviço associado.	Dispensa os custos de planejamento nas contratações integrada e semi-integrada. Prazo de vigência contado a partir da entrega de bens ou produtos.
<b>Modalidades</b>	Concurso; Concorrência; Tomada de preços; Convite; Pregão eletrônico e presencial; Leilão.	Concurso; Concorrência; Pregão; Leilão; Diálogo Competitivo.	Muda o enfoque de modalidades por valores e direcionada para as peculiaridades do objeto. Diálogo competitivo possibilita a disputa pela solução mais vantajosa pela administração, considerando a disputa pela melhor solução.
<b>Garantia</b>	5% do valor contratual	De 5% a 10% do valor contratual; Até 30% em obras e serviços de engenharia de grande vulto com a possibilidade de <i>Step-in</i> .	Maiores garantias frente ao inadimplemento do fornecedor. Não há necessidade de nova contratação se a seguradora assumir o contrato.
<b>Contratados</b>	Obras e serviços divididos em parcelas.	Preferência pelo consórcio.	Redução no número de licitações.

<b>Ata de Registro de Preços</b>	Somente um fornecedor.	Possibilidade de mais de um fornecedor, desde que observada a proposta vencedora.	Maior garantia de fornecimento do bem ou serviço.
<b>Vigência da ARP</b>	Até 12 meses, sem prorrogação.	De 01 ano, podendo ser prorrogada.	Melhor aproveitamento do certame e redução do custo administrativo do processo licitatório.
<b>Preços Registrados</b>	Somente um preço registrado.	Possibilidade de diferentes preços registrados, conforme quantidade e local de entrega.	Economia de escala e possibilidade de preços menor.
<b>Vigência Contratual</b>	De até 01 ano, prorrogáveis por até 4 vezes.	De até 05 anos e prorrogáveis até 10 anos.	Melhor aproveitamento do certame e redução do custo administrativo do processo licitatório.
<b>Dispensa de Licitação</b>	Situações emergenciais; Até R\$ 17.600 para bens e serviços comuns; Até R\$ 33.000,00 para obras e serviços de engenharia.	Situações emergenciais; Até R\$ 100.00 para obras e serviços de engenharia e manutenção de veículos automotores; Até R\$ 50.000,00 para outras serviços e compras; Sem licitantes ou propostas válidas em licitações realizadas há menor de 01 ano.	Reduz o custo administrativo com certames para baixos valores e evita novas licitações para bens já licitados. Maior celeridade.
<b>Publicação dos atos, plataforma de disputa e consulta de documentos correlatos.</b>	Descentralizada. Nos sites dos órgãos, diários oficiais e jornais de grande circulação. Em diversas plataformas de licitações.	No Portal Nacional de Compras Públicas.	Centralização. Transparência dos atos. Redução de custos pelo compartilhamento de estruturas públicas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após 23 anos da sua inclusão no texto constitucional pela EC 19/1998, o princípio da eficiência passa a integrar explicitamente a legislação de contratos e compras públicas no parágrafo único do Art. 7 da Lei 14.133/2021, que destacamos novamente: “*promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover **eficiência**, efetividade e eficácia em suas contratações*” (BRASIL, 2021). Esse destaque da lei corrobora com nosso objetivo de pesquisa, que é revelar como a Lei 14.133/2021 pode contribuir com a eficiência do processo de contratação de bens e serviços da Prefeitura de Porto Alegre.

Na introdução deste trabalho destacamos o conceito eficiência para Mazza (2012, p. 104). A eficiência, para ele, é um encarecimento dos princípios da administração pública, que estão mais aparentes no texto da Lei 14.133/2021, além de elencados no Art.5:

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. (BRASIL, 2021).

Assim, podemos relacionar a contribuição da lei, nos aspectos processuais analisados, a partir de cada princípio no artigo destacado logo acima.

O princípio do planejamento é a grande melhoria que a nova legislação incluiu, pois ampliou os requisitos a serem observados pelos gestores na execução de todos os objetos, principalmente naqueles mais complexos como as obras e serviços de engenharia. Como vimos no levantamento do TCU sobre obras paralisadas, 47% são em razão de problemas técnicos e outros 10% são de problemas financeiros. A observação dos requisitos legais passa a ser uma forma de mitigar esse grande problema que resulta em desperdício de dinheiro público. O planejamento está intimamente relacionado com o princípio da eficácia (que é o bom resultado de um processo) quando texto legal destaca que o planejamento deve ser suficiente para a conclusão do serviço ou entrega do objeto comprado.

O PNCP, embora ainda não esteja implementado, com a conciliação dos documentos, atos e estatísticas das licitações nacionais é uma ampliação do princípio da transparência, haja vista que mais informações sobre as despesas públicas estarão disponíveis aos cidadãos. Como complemento à transparência, a lei solicita aos gestores justificarem e motivarem seus atos de contratação, uma forma de prestar contas dos seus atos discricionários, no qual a oportunidade e a conveniência estão disponíveis ao cada gestor decidir.

O princípio da razoabilidade é melhorado na dispensa de formalidades que não impactam diretamente nas contratações e nas diligências somente quando houver dúvidas de autenticidade de documentos. Os atos, então, passam a ser convalidados com mais facilidades de forma que se priorize a finalidade das licitações: fazer a melhor contratação possível.

A competitividade, como princípio, é majorada com a participação dos fornecedores na construção das soluções para os problemas (como no diálogo competitivo e nos regimes de execução integrada e semi-integrada), com as possibilidades de ter mais de um fornecedor para o mesmo objeto ou detentor do direito de fornecer serviços e produtos em atas de registro de preços e com a habilitação em momento posterior ao julgamento das propostas.

Silva (2008, p. 75) faz uma análise acerca do conceito da eficiência aplicada às licitações públicas, considerando os diversos dispositivos legais sobre essa temática. O princípio da eficiência, segundo ele, teria dimensões na economicidade e celeridade. Esses princípios, para o autor, estão atrelados a redução de custos e a boa utilização dos recursos financeiros. No aspecto de economicidade ele destaca que até mesmo os certames frustrados têm custos alternativos ou de oportunidade, pois há custos em alocação de pessoal, por exemplo. Assim, a eficiência em licitações está relacionada com preços, qualidade e celeridade. A conclusão do autor é do entrelaçamento evidente entre o processo e os todos os cursos relacionados a ele.

Partindo das considerações de Silva (2008, p. 75), podemos destacar esses dois princípios como mais importantes dentre os demais, pois é nessas observações que também se busca reduzir o desperdício de dinheiro público, dar solução às questões públicas com celeridade, conseqüentemente uma boa prestação do serviço público. O princípio da celeridade não tem uma significativa alteração em razão da lei no sentido de prazos menores para o procedimento da licitação se iniciar e encerrar, pois eles não se

alteraram significativamente. No caso de objetos mais complexos, podemos concluir que os processos podem até ser mais demorados, em razão da necessidade de melhores planejamentos. Contudo, isso não implica em perda para celeridade, pois a nova legislação nos permite inferir que há uma preferência de alocação de recursos de planejamento em detrimento aos imprevistos durante a contratação e a execução do contrato, que como já vimos, são causas de interrupção de obras, ou seja, isso é a falta de esforços eficazes no planejamento que gera pouca celeridade na conclusão das obras.

O princípio da celeridade também é afetado com a inversão de fases e habilitação e julgamento como regra geral, o que implica menor tempo do certame suspenso com recursos e somente uma oportunidade de impugnação por questões de concorrência. No caso de pagamento ou execução, a lei determina que a parte incontroversa não seja afetada, provocando que a Administração encontre soluções paralelamente para continuidade da execução dos contratos.

A economicidade pode ser entendida em diversos aspectos processuais, como a redução do custo administrativo com aproveitamento do certame para planejamento e execução do objeto, contratação de consórcios, prazos maiores de vigência dos contratos e atas de registro de preços e contratações diretas após licitações fracassadas ou desertas.

O custo administrativo de se processar uma licitação passa a ser menor nos casos de execução integrada e semi-integrada, regimes que dispensam parte do planejamento. Vimos que a PMPA, a depender da complexidade, faz contratações acessórias para confecção de projetos, consultorias técnicas, pareceres que orientam a licitação, porém poderá aproveitar um processo e contratar tudo aquilo que for relacionado a um objeto, por exemplo. A formação de consórcio também provoca o aproveitamento de uma licitação e, em tese, evita lote sem interessados e licitações desertas.

Como destacou Silva (2008, p. 75), certames fracassados e desertos são onerosos da mesma forma que aqueles que alcançaram seus objetivos de contratação. As contratações diretas, nas mesmas condições do edital de licitação e com prazo de até um ano da licitação frustradas, gerar economia no custo administrativo e é mais célere, já que dispensa os requisitos gerais de uma licitação, pelo motivo do desinteresse ou inadequações de condições habilitatórias ou propostas de preços dos licitantes.

A frequência das contratações é o caso mais impactante para a PMPA na economicidade, pois a vigência dos contratos e atas pode ser aumentada em o dobro, dois e dez anos respectivamente. Tal possibilidade reduz o trabalho das estruturas administrativas em realizar licitações para o mesmo objeto de registro de preços ano a ano, por exemplo.

Consideramos também o conceito de Di Pietro (2020, p. 250), que aponta para a atuação dos agentes públicos e a relação com as estruturas da administração pública para alcançar os melhores resultados. Nesse mesmo sentido, Fiuza e Medeiros (2014, p. 11) esclarecem que a eficiência do Estado compreende as dimensões técnica, alocativa e distributiva, das quais as duas primeiras nos interessam nessa análise. Eles esclarecem que a dimensão técnica diz respeito ao Estado utilizar tecnologias disponíveis para produzir o máximo de produto a partir de um nível de insumo. Já a dimensão alocativa, assumindo que a produção já esteja no adequada com a capacidade técnica, deve observar o mínimo de utilização de recursos e que produza o máximo de prestação de serviços ou produtos ao cidadão.

A dimensões técnica e alocativa foram observadas ao longo desse estudo, pois a nova legislação atualiza mecanismos às tecnologias disponíveis aproveitando a experiência do pregão eletrônico a estendendo ao processo geral. Assim como o aproveitamento dos certames, quando possibilita aos gestores conciliar todas as questões de um mesmo objeto em um processo licitatório para um melhor resultado dele e ainda com prazos de vigência maiores.

O processo de compras e contratações é um ato vinculado, ou seja, deve ser feito observando todas as normativas legais. Nesse sentido, cabe às autoridades da PMPA promover a melhor adequação de suas estruturas e de qualificação de pessoal às possibilidades trazidas pela nova lei. Dessa forma, encaminharão o atendimento da dimensão técnica da eficiência. Em um segundo momento, esgotadas todas as possibilidades de melhorias da dimensão técnica, deve-se observar a dimensão alocativa dos recursos, procurando minimizar o uso da estrutura administrativa mantendo o resultado satisfatório do processo de licitação.

Sob esses aspectos, podemos afirmar que eficiência é, além de um princípio, uma forma com que a administração pública deve realizar seus atos. A Lei 14.133/2021 promoveu, processualmente, o encarecimento dos princípios do planejamento, da transparência, da motivação, da razoabilidade, da competitividade, da celeridade, da



economicidade. Sendo esses dois últimos os mais importantes para compras públicas. Além disso, a possibilidade de aplicação dessas novas normas provoca uma expectativa no modo de atuação dos agentes públicos, possibilitando a eles públicos novos meios de desempenhar suas atribuições, de organizar e estruturar a Administrativa Pública para melhores resultados. São essas, portanto, as contribuições da novel legislação para a eficiência do processo de contratação da PMPA. É colocando em prática essas novas possibilidades legais que se pode atingir um bom nível da dimensão técnica e alocativa, pilares da eficiência no setor público.

Apesar de não ser uma ruptura, a nova Lei Geral de Licitações e Contratos 14.133/2021, aprimora a experiência que tivemos nesses 28 anos da legislação anterior. Ainda há um *vacatio legis*<sup>10</sup> até 01 de abril de 2023 no qual as normas da Lei 8.666/1993, 10.520/2002 estarão vigentes conjuntamente com a Lei 14.133/2021, cabendo aos gestores escolherem qual ordenamento utilizar até essa data. Após esse período passa a ter vigência somente a nova lei geral de licitações e contratos. Tal prazo é considerado um período de adaptação e experiência para os implicados em licitações.

Nossas conclusões e contribuições podem se materializar em breve, entretanto há diversos outros enfoques a serem observados nessa temática, como a eficácia das contratações, a sustentabilidade nas compras, os meios de controle interno, segurança jurídica, aplicações de tecnologias como a *BIM* (ou *Building Information Modeling*) que a lei apresenta no Art. 19, § 3º, ou *BMP*<sup>11</sup> com heurísticas de redesenho de processo, entre outras abordagens. Em razão disso, esse trabalho objetivou uma contribuição com esse amplo tema que deve estar em constante debate público.

---

<sup>10</sup> Prazo determinado para que uma lei entre em vigor. É, em geral, a diferença de prazo entre sua publicação e prazo nela determinado. Não havendo esse prazo, a vigência se inicia em 45 dias.

<sup>11</sup> BPM – Business Process Management - é uma disciplina gerencial que integra estratégias e objetivos de uma organização com expectativas e necessidades de clientes, por meio do foco em processos ponta a ponta.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBOSA, Jandeson da Costa; KHOURY, Nicola Espinheira da Costa; MACIEL, Francismary Souza Pimenta. **Aspectos hermenêuticos da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Revista TCU 147.

BRASIL. Planalto. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

BRASIL. Planalto. **Emenda Constitucional 19**. Brasília, 1998.

BRASIL. Planalto. **Decreto 7.892**. Brasília, 2013.

BRASIL. Planalto. **Lei 10.520**. Brasília, 2002.

BRASIL. Planalto. **Lei 8.666**. Brasília, 1993.

BRASIL. Planalto. **Lei 10.520**. Brasília, 2002.

BRASIL. Planalto. **Lei 14.133**. Brasília, 2021.

BRASIL. Senado. **Glossário de termos orçamentários**. Brasília, 2020. Disponível em: <<https://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/584776>>. Acesso em: 30 jul. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão Plenário 1079/2019**. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1119620181.PROC/%20DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uid=e62497d0-8152-11e9-acc9-c9d47db6992f>>. Acesso em: 30 jul. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão Plenário 1084/2007**. Relator: Ministro Marcos Vinícios Vilaça. Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A1084%2520ANOACORDAO%253A2007%2520COL EGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1084%2520ANOACORDAO%253A2007%2520COL EGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520)>. Acesso em: 29 jul. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão Plenário 1381/2018**. Relator: Ministro Walton Alencar. Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A1381%2520ANOACORDAO%253A2018/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1381%2520ANOACORDAO%253A2018/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520)>. Acesso em: 21 jun. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Responsabilização de Agentes Segundo a Jurisprudência do TCU – Uma abordagem a partir de Licitações e Contratos**. Aula 2. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/responsabilizacao-de-agentes-segundo-a-jurisprudencia-do-tcu-uma-abordagem-a-partir-de-licitacoes-e-contratos-aulas-1-a-5.htm>>. Acesso em: 29 jun. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Súmula TCU 261 – Acórdão Plenário 1536/2010**. Relator: Ministro José Mucio Monteiro. Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/sumula/\\*/NUMERO%253A261/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMEROINT%2520desc/0/sinonimos%253Dtrue](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/sumula/*/NUMERO%253A261/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMEROINT%2520desc/0/sinonimos%253Dtrue)>. Acesso em: 20 jun. 2021.

BOFF, Tiago. **Com quase seis anos de atraso, trincheira da Anita Garibaldi é totalmente liberada em Porto Alegre**, Jornal Digital GZH, Online, 23/01/2020. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2020/01/com-quase-seis-anos-de-atraso-trincheira-da-anita-garibaldi-e-totalmente-liberada-em-porto-alegre-ck5qu6otv027e01plavx5gj0r.html>>. Acesso em: 10 mai. 2021.

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

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. **TCE-RS Licitacon Cidadão**. Porto Alegre, 2021. Disponível em: <<https://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50500:1:113488050462098>>. Acesso em: 30 jul. 2021.

Justenfilho.com.br. Arquivo de abril de 2021 - 13 abril, 2021. FILHO, Marçal Justen. Disponível em: <<http://www.justenfilho.com.br/2021/04/>> Acesso em 11 jul. 2021.

FILHO, Marçal Justen. **Comentários à legislação do pregão comum e eletrônico**. 3 ed. São Paulo: Dialética. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 11 ed. São Paulo: Dialética, 2005.

FIUZA, Eduardo Pedral Sampaio; MEDEIROS, Bernardo Abreu de. **A Agenda Perdida Das Compras Públicas**: Rumo A Uma Reforma Abrangente Da Lei De Licitações E Do Arcabouço Institucional. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : IPEA 2014.

FREITAS, Alexandre Mattos de Freitas; PRADO, Felipe Orsetti; ALEXANDRE, Pedro Leonardo Tonaco; CARMONA, Miguel Frederico Félix. **Nova Lei de Licitações e contratos administrativos** [livro eletrônico]: comentários à Lei nº 14.133/2021. 1ª. ed. Brasília. 2021.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 2ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MELO, Gabriel Sousa. **O que muda com a nova Lei de Licitações**. Revista Consultor Jurídico, 28 de abril de 2021. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-abr-28/gabriel-sousa-melo-muda-lei-licitacoes#author>>. Acesso em: 09 mai. 2021.

NOHARA, Irene Patrícia Diom. **Sobre a nova lei de licitações: Aprimoramento ou engessamento da contratação pública?** Vantagens e mudanças da nova lei de licitações e contratos. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/autor/irene-patricia-diom-nohara>> quinta-feira. Acesso em: 09 mai. 2021.

**PORTAL DE COMPRAS PÚBLICAS**. Disponível em: <<https://www.portaldecompraspublicas.com.br/>>. Acesso em: 14 jun. 2021.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Portal de Transparência**. Porto Alegre, 2021. Disponível em: <<https://transparencia.portoalegre.rs.gov.br/>>. Acesso em 16 de julho de 2021.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Decreto 11.555**. Porto Alegre, 1996.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Decreto 15.323**. Porto Alegre, 2006.

SILVA, Magno Antônio da - **Conceito de eficiência aplicado às licitações públicas: uma análise teórica à luz da economicidade**. Revista Do Tribunal De Contas Da União. Brasil. Ano 40. Número 113, 2008.