

O USO DA TECNOLOGIA PARA A PROMOÇÃO DA EFICIÊNCIA E DA TRANSPARÊNCIA NAS LICITAÇÕES PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DA LEI 14.133/2021

Laura Beatriz Marques

Renata de Lara Silva Prado

Orientadora: Profa. Dra. Bernardina Ferreira Furtado Abrão

Resumo: O presente artigo intitulado “O uso da tecnologia para a promoção da eficiência e da transparência nas licitações públicas: uma análise da Lei 14.133/2021” tem como objetivo principal demonstrar como a tecnologia proposta por esta Lei pode promover eficiência e transparência nas licitações públicas. O recorte deste trabalho contemplará somente o processo licitatório, não contemplando, portanto, a análise das disposições legais sobre contratos administrativos. O texto aborda a obrigatoriedade das licitações trazida pela Constituição Federal de 1988 e explica a sua evolução histórica no país, desde o Brasil Império até os dias atuais. Tendo em vista a atualidade do tema tecnologia e a recente promulgação da Lei, o trabalho busca analisar os princípios legais trazidos pela Nova Lei de Licitações, com foco nos princípios da eficiência e da transparência. Ademais, o presente artigo apresenta as disposições e inovações significativas estabelecidas pela Lei 14.133/2021 na área de tecnologia, tratando especialmente do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e da tecnologia empregada nas modalidades de licitação. A metodologia utilizada durante as pesquisas é o método da revisão bibliográfica, tendo como base pesquisas bibliográficas e de legislação, assim como artigos e orientações dos tribunais de contas.

Palavras-chave: administração pública - licitação pública - eficiência - transparência - tecnologia.

Abstract: This article entitled "The use of technology to promote efficiency and transparency in public tenders: an analysis of Law 14.133/2021" has as its main objective to demonstrate how the technology proposed by this law can promote efficiency and transparency in public tenders. The focus of this work will only include the bidding process, and therefore does not include the analysis of the legal provisions on administrative contracts. The text addresses the mandatory nature of bidding brought by the Federal Constitution of 1988 and explains its historical evolution in the country, from the Brazil Empire to the present day. In view of the relevance of the technology theme and the recent enactment of the law, the work seeks to analyze the legal principles brought by the New Bidding Law, focusing on the principles of efficiency and transparency. In addition, this article presents the significant provisions and innovations established by law 14.133/2021 in the area of technology, dealing especially with the National Public Procurement Portal (PNCP) and the technology used in the bidding modalities. The methodology used during the research is the bibliographic review method, based on bibliographic and legislation research, as well as articles and guidelines from the audit courts.

Keywords: public administration - public bidding - efficiency - transparency - technology.

Introdução

A licitação pública é um dos temas mais tradicionais do Direito Administrativo, sendo utilizada em todos os órgãos da Administração Pública Direta e Indireta e é objeto de diversos estudos e críticas.

Trata-se de assunto relevante e que merece estudo, uma vez que a Lei 14.133/2021 foi promulgada recentemente, tornando-se definitivamente obrigatória a partir de dezembro de 2023. Tão importante e atual quanto as licitações é o tema tecnologia, que é um dos assuntos abordados por essa norma.

Utilizando-se destes pressupostos, o presente trabalho busca analisar a Nova Lei de Licitações e a tecnologia introduzida pelo texto legal para a promoção da celeridade, economicidade, eficiência e transparência dos processos licitatórios. O objetivo da pesquisa é demonstrar em quais aspectos a tecnologia pode contribuir para a eficiência e transparência nas licitações públicas.

Considerando que as licitações públicas são obrigatórias para a Administração Pública e demais entidades com personalidade jurídica privada que exercem função pública, o artigo examinará a obrigatoriedade de licitar prevista na Constituição Federal de 1988, fazendo uma breve análise do artigo 37, XXI.

O artigo abordará a evolução histórica dos processos licitatórios no Brasil, desde o período do Império, com o Decreto 2.926/1862, considerada a primeira norma jurídica sobre o tema, passando pelo período republicano, quando o Congresso Nacional aprovou o Decreto 4.536/1922, também conhecido como Código de Contabilidade da União, que, em tese, assegurou maior transparência para a sociedade. Durante a fase dos governos militares, foi promulgado o Decreto-Lei 200/1967, que trouxe definições importantes para a Administração Pública Direta e Indireta, além de prever os princípios fundamentais que devem ser observados pela Administração. Alguns autores acreditam que o Decreto-Lei 200/1967 serviu como um esboço para a Lei 8.666/1993. Nesse ínterim, houve a promulgação da Constituição Federal de 1988, que foi a primeira Constituição brasileira a tratar das licitações públicas. Dessa forma, foi promulgada a Lei 8.666/1993 que vigorou por quase três décadas, sendo posteriormente revogada pela Lei 14.133/2021, objeto principal deste estudo.

Essa Lei elencou princípios norteadores para as licitações públicas que aprimoram a gestão pública e devem ser observados durante todo o processo licitatório. Dentre esses princípios, destacam-se para recorte deste estudo os princípios da celeridade, economicidade, eficiência e transparência.

Considerando que uma das características da Lei 14.133/2021 é a modernização e digitalização do processo licitatório, o presente artigo analisará o panorama da tecnologia no Brasil na época da promulgação da Lei 8.666/1993, fazendo um paralelo com o cenário atual, em que a internet e tecnologia se unem em busca da celeridade das informações. Nesse sentido, este estudo examina as disposições que a Nova Lei de Licitações traz quanto à preferência pela digitalização dos atos e aos sistemas governamentais para os procedimentos licitatórios. Por fim, o presente trabalho analisará a tecnologia empregada nas diversas modalidades de licitação e

fará uma breve referência aos sistemas de informação que não se encontram dispostos na Lei, mas que contribuem para o funcionamento do PNCP, promovendo a celeridade, economicidade, eficiência e transparência nos processos licitatórios.

A pesquisa realizada será de natureza teórica, empregando como metodologia a revisão bibliográfica. A fonte primária de consulta consistirá na legislação relevante ao tema em questão, complementada por livros, periódicos, artigos científicos e manual de orientação do Tribunal de Contas da União (TCU).

1. A obrigatoriedade da licitação na Constituição Federal de 1988

Para a realização de qualquer atividade econômica, seja ela produtiva ou prestação de serviços, as empresas devem adquirir bens e serviços para produção, comercialização ou consumo.

Na Administração Pública acontece da mesma forma, porém, essa aquisição de bens e serviços somente deve acontecer através de licitação pública. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, inciso XXI, define que “ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”.

Dessa forma, a obrigatoriedade de licitar provém da Constituição Federal e se estende, conforme o *caput* do mesmo artigo, à administração pública direta e indireta dos poderes executivo, legislativo e judiciário, sejam eles da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

De acordo com Di Pietro (2019, p. 411), a licitação pode ser definida como o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados a possibilidade de formular propostas sujeitas às condições de um instrumento convocatório, que pode ser edital ou carta-convite. Dentre essas propostas, o ente público selecionará a mais conveniente e celebrará um contrato administrativo com este particular.

A expressão ente público no exercício da função administrativa justifica-se pelo fato de que mesmo as entidades privadas que estejam no exercício de função pública, ainda que tenham personalidade jurídica de direito privado, submetem-se à licitação. (DI PIETRO, 2019, p. 411)

Depreende-se, portanto, que além dos entes descritos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, a obrigatoriedade de licitação estende-se às entidades com personalidade jurídica de direito privado que exercem função pública. As empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações, que são pessoas jurídicas de direito privado e fazem parte da Administração Indireta, possuem, igualmente, a obrigação de licitar.

Segundo Mello (2019, p. 538),

Esta mesma exigência é reiterada especificamente para as concessões e permissões de serviço público no art. 175, o qual se vale inclusive, de enérgica linguagem, com estabelecer que serão “sempre” precedidas de licitação. É bem de ver que outro tanto se passará no caso das concessões de obras públicas, até mesmo porque no Direito brasileiro, tal como as de serviço, são consideradas “contratos”. Por isto, umas e outras já se encontram genericamente abrangidas pelo precitado artigo 37, XXI. (MELLO, 2019, p. 538)

Os entes públicos somente não serão obrigados a realizar o processo licitatório nas hipóteses de contratação direta, inexigibilidade de licitação e dispensa de licitação descritas no Capítulo VIII da Lei 14.133/2021, nos artigos 72 a 75.

Nas palavras de Nohara (2024, p. RL-1.20),

O art. 37, XXI, da CF estabelece que obras, serviços, compras e alienações são contratados mediante licitação, “ressalvados os casos especificados na legislação”. O constituinte permitiu com esse dispositivo que o legislador ordinário estabeleça casos de **contratação direta**, as quais são divididas em inexigibilidade e dispensa.

2. Evolução histórica da licitação pública no Brasil

A Constituição Federal aduz que é da competência da União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, conforme descrito no artigo 22, inciso XXVII.

Nesse sentido e para cumprimento da norma constitucional, em 1993 foi promulgada a Lei 8.666, a primeira legislação sobre licitações e contratos após a redemocratização do país.

No entanto, de acordo com Alves (2021, p. 3), o primeiro registro de normas para esta finalidade inicia-se na época do Império e as normas seguem evoluindo pelo período republicano e regime militar até chegar à redemocratização e os dias atuais, uma vez que os processos licitatórios se encontram em constante evolução no país.

No Brasil Império, foi editado o Decreto 2.926/1862 sendo a primeira norma regulamentada para fins de licitações e contratos e regulava as arrematações de serviços a cargo do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Segundo Alves (2021), as principais características desta norma eram orientar sobre os prazos para apresentação de propostas e definir que o governo deveria disponibilizar amostras dos objetos e bens que pretendia comprar.

Em 28 de janeiro de 1922, sob a presidência de Epiácio Pessoa, já no período republicano, o Congresso Nacional aprovou o Decreto 4.536/1922, que ficou conhecido como Código de Contabilidade da União. O artigo 49 deste decreto afirma que um contrato deverá preceder o empenho da despesa pública mediante concorrência pública e complementa no artigo 50 que a concorrência será feita através de publicação no Diário Oficial e jornais oficiais dos Estados, contendo as condições da contratação e indicando as autoridades encarregadas da adjudicação, informando data e local. Este decreto já tratava também da dispensa da concorrência trazendo um rol de hipóteses para esse caso.

Como afirma Alves (2021, p. 5), o formato do processo licitatório trazido pelo Decreto 4.536/1922 assegurou maior transparência para a sociedade, pois a população, em tese, poderia saber como a Administração Pública estaria utilizando o dinheiro público. Entretanto, a prática dos gestores públicos da época era outra.

Porém, com a patrimonialismo ainda muito presente na administração pública, as normas descritas no Decreto serviam apenas para formalidades, pois permanecia o favorecimento a amigos e parentes, tornando falhas as licitações e contratos e facilitando o empreguismo e o nepotismo, sem mencionar o alto grau de burocratização que exigiam dos administradores públicos. (ALVES, 2021, p. 5)

Na fase dos governos militares que perdurou de 1964 a 1985, foi promulgado o Decreto-Lei 200/1967, de 25 de fevereiro de 1967, que dispunha sobre a organização da Administração Federal e estabelecia, entre outras medidas, as diretrizes para a Reforma Administrativa. Pouco mais de um ano depois, em 20 de julho de 1968, promulgou-se a Lei 5.456/1968 prevendo que os Estados e Municípios deveriam aplicar o Decreto-Lei 200/1967 em sua administração, afastando, dessa forma, qualquer discricionariedade que tais entes possuíam até então nas diretrizes da Administração Pública.

Este decreto trouxe importantes definições e nomenclaturas para a Administração Direta e Indireta e seu artigo 6º apregoa os princípios fundamentais que a Administração Federal deve obedecer, como planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle. Alves (2021, p. 6) acredita que o Decreto-Lei 200/1967 foi um esboço para a Lei 8.666/1993, pois em seu texto percebem-se alguns traços encontrados da lei posterior.

A partir de 1986, a democracia no país foi sendo retomada por intermédio da presidência de José Sarney que, por meio de eleições indiretas, governou o Brasil de 1985 a 1990. Nesse ano, o presidente sancionou o Decreto-Lei 2.300/1986 que dispunha justamente sobre licitações e contratos da Administração Federal, o qual foi revogado posteriormente pela Lei 8.666/1993. A norma de 1986 traz, entre outros, os princípios básicos da igualdade, da publicidade e da probidade administrativa. Apesar do Decreto-Lei 2.300/1986 buscar a moralização e organização da Administração Pública, o regime militar ainda se fazia presente nesse início de redemocratização do país, inibindo a fiscalização da corrupção na Administração, pois o país ainda estava sob a égide da Constituição de 1967, que através da Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, teve seu texto modificado pela junta militar, aprofundando o retrocesso político no Brasil e violando direitos humanos.

A Constituição Cidadã, promulgada em 5 de outubro de 1988, foi a primeira Constituição brasileira a falar sobre licitações públicas e contratos em seu texto. O artigo 22, inciso XXVII, como já tratado neste capítulo, traz a competência privativa da União em legislar sobre normas gerais de licitação e contratação. O artigo 37, em seu inciso XXI afirma que obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante licitação pública, assegurando igualdade entre os concorrentes.

Surge, então, a Lei 8.666/1993, promulgada em 21 de junho de 1993 que, segundo Alves (2021, p. 7), foi criada com a perspectiva de ser um instrumento de combate à corrupção, pois o país havia enfrentado o primeiro processo de *impeachment* de um presidente da República

(Presidente Fernando Collor de Mello), justamente por problemas de corrupção na Administração Pública através de compras superfaturadas.

O ambiente político vivido pelo Congresso Nacional e a eclosão de uma série de escândalos envolvendo o governo criou uma espécie de janela de oportunidade para que fosse alterado o diploma normativo que regulamentava justamente o grande foco de corrupção do momento: as contratações públicas. (ROSILHO, 2011, p. 77)

Diante desses fatos, os parlamentares viram na aprovação desta lei uma possibilidade de dar respostas à sociedade brasileira como forma de garantir condutas mais adequadas por parte do governo e fazer uma espécie de justiça diante da descoberta de irregularidades nas contratações públicas, uma vez que Rosilho (2011, p.79) afirma que os parlamentares da época viam o Decreto-Lei 2.300/1986 como responsável pela corrupção e desmoralização da função pública.

Também conhecida como Lei Geral de Licitações, a Lei 8.666/1993 veio, dessa forma, para preencher as lacunas do Decreto-Lei 2.300/1986 e garantir que os princípios legais estivessem claros em seu artigo 3º.

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

A Lei 8.666/1993, portanto, abordou como princípios norteadores das licitações públicas com a Administração Pública, aqueles já dispostos no artigo 37 da Constituição Federal, e trouxe novos princípios muito importantes para os certames, como o princípio da probidade administrativa, da vinculação ao edital de licitação e do julgamento objetivo da proposta.

2.1 A Nova Lei de Licitações Públicas – Lei 14.133/2021

Durante quase trinta anos, a Lei 8.666/1993 disciplinou o regime de licitações públicas e contratos no Brasil. Nesses anos, as sociedades brasileira e internacional sofreram inúmeras mudanças e avanços sociais e tecnológicos. Em termos gerais, o que se aplicava na década de 1990, sofreu grandes alterações nos dias hoje. Do ponto de vista jurídico, muita coisa também mudou. Nesse período, houve a promulgação de um novo Código Civil em 2002 e um novo Código de Processo Civil em 2015, sem mencionar a criação de inúmeras outras leis com o objetivo de que a legislação fosse se amoldando à evolução da sociedade brasileira.

Ao longo dos anos, o comportamento do setor de compras governamentais se tornou de extrema importância às atividades dos entes federados na Administração Pública Direta e Indireta nos poderes executivo, legislativo e judiciário.

O setor de compras governamentais mobiliza anualmente de 10 a 15% do PIB nacional, o que representa aproximadamente mais do que R\$ 740 bilhões anuais. De acordo com pesquisa do IPEA (2021), de 2002 a 2019, a média das compras públicas foi de 12% do PIB brasileiro, tendo sido a União responsável por 6,6% do PIB, os

Estados por 2,2% e os mais de cinco mil Municípios por 3,1% do PIB. (NOHARA, 2024, p. IX)

De acordo com Nohara (2024, p. IX), a criação da Lei 14.133/2021, promulgada em 1º de abril de 2021, procurou então modernizar e consolidar numa única norma três leis anteriores: a Lei 8.666/1993, a chamada Lei Geral de Licitações e Contratos, A Lei 10.520/2002, conhecida como Lei do Pregão e a Lei 12.462/2011 que disciplinava o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC. A Nova Lei de Licitações revogou de uma só vez em 30 de dezembro de 2023 os três diplomas legais citados.

É importante destacar o histórico do trâmite de aprovação desta lei, pois foi um processo longo que teve como impulso o PLS 559 de 2013. Esse projeto de lei do Senado visava modernizar a Lei de Licitações e Contratos de 1993, criando uma só lei que abarcasse vários diplomas sobre licitações. O PLS 559 foi aprovado e chegou à Câmara dos Deputados no final do ano de 2016, se transformando em projeto de lei de número 6.814/2017 que foi apensado ao PL 1.292/1995. Pelo fato de o PL 6.814/2017 não ter afinidade de assunto com o projeto de lei de 1995, aquele passou por novos debates na Câmara dos Deputados a partir de 2017 e um novo conteúdo só foi aprovado em setembro de 2019, quase três anos depois de o PLS 559 chegar à Câmara.

Ainda em 2019, o projeto voltou ao Senado Federal e recebeu o número 4.253. Desta feita, o projeto de lei não foi submetido às Comissões Temáticas e foi aprovado pelo Plenário em breve votação no dia 10 de dezembro de 2020 e enviado à sanção do Presidente da República em 12 de março de 2021.

Segundo Nohara (2024, p. IX), o projeto da Nova Lei de Licitações e Contratos não alterava significativamente o regime de licitações, pois veio para abarcar as normas esparsas e jurisprudência que foi acumulada durante a vigência da Lei 8.666/1993. No entanto, no que se refere à discussão com diversos setores da sociedade, ele é motivo de elogios ao processo legislativo, pois os debates sobre o projeto contaram com a participação de órgãos públicos, procuradorias, categorias de classe e acadêmicos de todo o país.

A Lei 14.133/2021 foi promulgada em 1º de abril de 2021 e sua vigência foi imediata, embora sua obrigatoriedade definitiva tenha se dado somente no ano de 2023, como veremos abaixo. O artigo 1º afirma que a Lei estabelece normas gerais de licitações e contratos administrativos para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, os Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O artigo 193 revoga imediatamente os artigos 89 e 108 da Lei 8.666/1993 (inciso I) e prevê um período maior, mais precisamente em 30 de dezembro de 2023, para a revogação completa das Leis 8.666/1993, 10.520/2002 e os artigos 1º a 47-A da Lei 12.462/2011 (inciso II). Isso significa que, segundo o Tribunal de Contas da União (2023), até dezembro de 2023, a Lei 14.133/2021 coexistiu com a legislação citada, em um regime de transição.

Sobre o período de transição, dispõe a lei,

Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do *caput* do art. 193, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta

Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso. (BRASIL, 2021)

Segundo Silva (2022, p. 16), quando a Lei 14.133/2021 estabeleceu a vigência imediata e permitiu um período de transição, o legislador deu a entender aos poderes, órgãos e entidades públicas que a implantação da Lei é gradativa e deve ser amparada técnica e juridicamente, necessitando que sejam implantadas adaptações de procedimentos e práticas de gestão que viabilizem a adoção da Nova Lei de Licitações. Dessa forma, como a lei não previu a *vacatio legis* e sim um processo de transição entre as normas, Silva (2022, p. 16) afirma que, com isso, o legislador atribuiu os objetivos de garantir o tempo necessário para que os Poderes Executivos Federal, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios pudessem adequar suas regulamentações e desenvolver adaptações nos sistemas dispostas no art. 19 e 174 desta lei, assim como garantir o tempo adequado para que os órgãos e entidades estruturassem os recursos humanos de modo que atendessem aos requisitos da lei quanto aos órgãos de controle das contratações que envolvem agentes públicos, cuja regra está disposta nos artigos 7º, 8º e 169.

Após mais de um século de evolução do processo licitatório no Brasil, em 2024, é a Nova Lei de Licitações que rege todo o processo de licitações e contratações públicas, sendo aplicada, conforme seu art. 2º, à alienação e concessão de direito real de uso de bens, compras, locação, concessão e permissão de uso de bens públicos, prestações de serviços, obras e serviços de arquitetura e engenharia e contratações de tecnologia da informação e de comunicação.

3. Princípios norteadores da licitação trazidos pela Lei 14.133/2021

A evolução do processo licitatório no Brasil resultou em importantes transformações, aprimorando a gestão pública, abordando diversas inovações e inserindo novos princípios, os quais encontram-se presentes na chamada Nova Lei de Licitações, a Lei 14.133/2021.

Sobre os princípios que serão observados, dispõe a Lei:

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

Os princípios tipificados na Lei devem ser aplicados e observados em todas as fases do processo de licitação e contratação, a fim de garantir que a Administração Pública faça contratações justas e imparciais, realizando as escolhas visando sempre o interesse coletivo, bem como a transparência e celeridade no processo.

A Nova Lei de Licitações, de fato, não agregou apenas princípios, mas também diretrizes para a Administração Pública, norteando o processo licitatório e garantindo que, de forma eficaz, sejam aplicadas as alterações contidas na nova legislação.

Segundo Nohara (2024, p. RL-1.3), alguns destes princípios, são na verdade diretrizes para a gestão.

Não obstante a volta da redação que trata indiscriminadamente todos os preceitos como princípios, houve uma percepção de que são, no fundo, diretrizes: o planejamento, a transparência, a eficácia, a segregação de funções, a economicidade e o desenvolvimento nacional sustentável.

De acordo com Skinner (2022 p. 119), os princípios são “ideias-chave”, portanto são fundamentais para conferir logicidade aos sistemas jurídicos, fixando características básicas em torno das quais os demais elementos orbitam.

Este capítulo tratará de forma breve os princípios norteadores da licitação, atentando-se, contudo, no tópico seguinte, ao estudo específico dos princípios da celeridade, economicidade, eficiência e transparência e sua importância nas licitações, considerando o recorte da presente pesquisa. Os princípios constitucionais previstos no art. 37 da Constituição Federal de 1988 não serão abordados neste capítulo, pois o enfoque principal são os novos princípios trazidos pela Lei 14.133/2021.

O princípio do interesse público refere-se ao objetivo da Administração Pública em oferecer e promover o uso produtivo e adequado dos recursos públicos, buscando de maneira eficiente e justa, satisfazer a necessidade da sociedade, que deve ser o destinatário da contratação das obras e serviços de particulares.

O destinatário da ação administrativa de contratar obras e serviços de particulares, por meio de licitação, deve ser a coletividade, uma vez que tal ato decorre da representação do interesse público pela Administração. (SENADO FEDERAL, 2024, p. 21)

O princípio do planejamento é aquele exige que a Administração Pública defina seus objetivos, ações e contratações de forma detalhada, sendo este um tema pormenorizadamente definido na Lei 14.133/2021, com o objetivo de alcançar um planejamento eficaz, satisfatório, correto do ponto de vista técnico e adequado em termos práticos. Na ocorrência da omissão destes fatores a responsabilização será atribuída à Administração Pública.

Em nossa visão, trata-se de um tema pormenorizadamente definido na Nova Lei de Licitações e, assim, incorporado também como princípio norteador das licitações públicas. Para Deborah C. Alves (2022), o princípio do planejamento “fixa o dever legal do planejamento adequado, suficiente, tecnicamente correto e materialmente satisfatório, bem como a responsabilização por omissão própria da Administração, na ausência desses fatores”. (SENADO FEDERAL, 2024, p. 21)

Segundo Skinner (2022, p. 124), o princípio do planejamento relaciona-se não apenas com o processo licitatório, mas sim em todas as contratações públicas, pois prevê uma série de fases que devem ser observadas pelo Poder Público.

No que tange ao universo das contratações públicas, o princípio do planejamento não se relaciona apenas ao procedimento licitatório, mas à contratação como um todo, devendo o Poder Público manter uma organização quanto a esta matéria, passando pela previsão das contratações nas leis orçamentárias, pela fase interna ou preparatória da licitação, até o seu encerramento. (SKINNER, 2022, p. 124)

O princípio da eficácia remete-se aos resultados obtidos, correspondendo ao cumprimento dos objetivos que levaram a Administração Pública a realizar o processo licitatório.

Nas palavras de Nohara (2024, p. RL-1.3),

A noção de eficácia transcende a mera indagação dos meios, mas avalia mais diretamente os resultados obtidos. Nesta perspectiva, pode ser que um administrador seja eficiente sem necessariamente ser eficaz, ou seja, que, não obstante a utilização de métodos e procedimentos alcançados, os objetivos visados não sejam atingidos.

A segregação de funções, outro princípio legal, prevê que o processo licitatório deve ser conduzido por diversos agentes públicos, a fim de evitar o vício, bem como as fraudes e corrupções. Segundo Skinner (2022, p. 125),

Resta evidente, assim, que esse princípio visa evitar a corrupção e as fraudes, uma vez que, segregando as funções, se um agente público atuar de forma irregular em uma fase, os responsáveis pelas fases seguintes, percebendo o vício, poderão tomar as medidas necessárias para repressão e correção do procedimento.

Evita-se ainda conluio fraudulento entre agentes públicos, pois é muito mais difícil corromper diversos agentes públicos do que apenas um ou dois.

Em essência, o princípio da motivação determina que todos os atos da Administração Pública devem ser motivados e acompanhados de uma justificativa clara, evidenciando a razão e a coletividade subjacente.

Todos os atos da Administração devem ser motivados e não é diferente para atos relacionados a licitações, de modo que os atos administrativos que compõem o processo licitatório devem ser motivados, devidamente fundamentados e disponibilizados à sociedade. (SENADO FEDERAL, 2024, p. 21)

Sobre o princípio da segurança jurídica, afirma Alves (2022), “em relação às licitações, a segurança jurídica apresenta-se conectada à observância dos comandos legais, de modo a viabilizar a eficaz operacionalização do processo licitatório e oferecer certeza e previsibilidade em relação à atuação estatal”.

O princípio da razoabilidade, segundo o Senado Federal (2024, p. 22), estabelece critérios razoáveis durante todo o processo licitatório, a fim de limitar os requisitos indispensáveis para alcançar a finalidade pretendida, abstendo-se de adicionar critérios desnecessários que extrapolam a razoabilidade e a restrição a competitividade do processo licitatório.

Segundo Skinner (2022, p. 122), a competitividade se fazia presente de forma implícita na Lei nº 8.666/1993, mas apenas na Lei nº 14.133/2021 foi prevista expressamente e em consonância com a Constituição Federal. Dessa forma, restou definido pela Lei o princípio da competitividade que tem como objetivo obter a proposta apta visando gerar o resultado mais vantajoso para a Administração Pública, tornando nulo qualquer ato que frustre a competitividade na licitação.

O princípio da proporcionalidade na Administração Pública para o processo licitatório estabelece que as regras previstas devem ser proporcionais, evitando gastos desnecessários e atendendo a necessidade da contratação, conforme afirma o Senado Federal (2022, p.22).

O princípio do desenvolvimento nacional sustentável segundo Alves (2022), é o princípio que representa manifestação da função regulatória da licitação e tem finalidade extraeconômica. O Estado atua como agente incentivador do desenvolvimento nacional com a finalidade de fortalecer o mercado interno. Além disso, os critérios e as práticas de sustentabilidade devem ser justificados nos autos, sempre com o objetivo de resguardar o caráter competitivo do certame.

Além dos princípios legais, de acordo com o Tribunal de Contas da União (2023, p. 158), a Lei 14.133/2021 também afirma que devem ser consideradas as disposições da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), pois complementam os princípios anteriores, como a segurança jurídica, a eficiência, a motivação, a proporcionalidade e razoabilidade e estabelecem a responsabilidade do agente público em caso de dolo ou erro grosseiro em suas decisões ou opiniões técnicas.

3.1 Os princípios da celeridade, economicidade, eficiência e transparência e sua importância nas licitações públicas

A Constituição Federal de 1988, no *caput* do artigo 37, prevê cinco princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, os quais são aplicados em toda a atuação da Administração Pública, bem como nos processos licitatórios, demonstrando assim a importância destes princípios e da função que exercem dentro do sistema jurídico. Para fins deste artigo, serão considerados os princípios norteadores da celeridade, economicidade, eficiência e transparência como os mais relevantes ao tema central proposto pelo estudo.

A Lei 14.133/2021 representa o reconhecimento do legislador quanto à importância de tornar os processos licitatórios ágeis e, por este motivo, incluiu o princípio da celeridade, que é, segundo Senado Federal (2024, p. 22), não é apenas um princípio, mas também uma diretriz para Administração Pública que tem por objetivo tornar o processo licitatório célere, ou seja, atender as necessidades do ente público com mais rapidez.

Ainda de acordo com o Senado Federal (2024, p. 22), o princípio da economicidade orienta a Administração Pública para direcionar e priorizar a contratação de obras e serviços de qualidade, porém reduzindo os custos e protegendo o erário.

Nas palavras de Nohara (2024, p. RL-1.3), este princípio norteia a atuação dos Tribunais de Contas quanto à fiscalização da Administração Pública:

A economicidade das escolhas públicas considera, inclusive, benefícios e custos sociais, sendo encontrável nas finanças públicas e, portanto, na análise dos Tribunais de Contas, dada sua previsão no art. 70 da Constituição que dispõe sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

Quanto ao princípio da eficiência, nota-se que ele está expresso no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, logo reflete em toda a Administração Pública. Quando a Lei 14.133/2021 trouxe este princípio, o legislador reiterou explicitamente tamanha importância no processo licitatório.

Segundo o Senado Federal (2024, p. 125), trata-se de um princípio com relação a uma boa administração, orientando buscar melhores resultados, de forma célere visando reduzir

desperdícios conforme previsto na economicidade, portanto a Administração Pública deve atuar com bom desempenho funcional sendo diligente e eficaz.

O princípio da eficiência aplicado nos processos licitatórios, segundo Nohara (2024, p. RL-1.3) representa a grandeza existente entre os recursos utilizados e os insumos empregados, bem como os resultados obtidos, visando assim a eficiência do processo em sua totalidade. Em essência, esse princípio representa um meio habitual de avaliar o desempenho de uma organização para garantir o resultado planejado.

O princípio da transparência, segundo Nohara (2024, p. RL-1.3), refere-se tanto a temas específicos, como o acesso à informação ou aos documentos públicos, bem como trata de uma característica da Administração Pública que é tornar visíveis suas regras, planos, processos e ações. Ainda nas palavras de Nohara (2024, p. RL-1.3),

Pode-se observar que o movimento no sentido de incremento do debate acerca da transparência na aplicação do direito administrativo adveio de duas frentes: (1) pela positivação da Lei de Acesso à informação trazendo as noções de transparência ativa, por meio de dados disponibilizados nos sites, e transparência passiva; (2) também pela intensificação dos debates de governança corporativa de accountability (prestação de contas responsiva) e, sobretudo, pela chamada disclosure, em que os dados devam ser acessíveis e de fácil compreensão.

Em suma, a importância deste princípio, segundo o Senado Federal (2024, p. 123), consiste em vedar os arranjos secretos, determinando assim a publicação dos atos oficiais, bem como o fornecimento de informações solicitadas pelos interessados no processo licitatório e aplicação da transparência ativa, ou seja, divulgação das informações de interesse público sem depender de provocação.

Ainda de acordo com Skinner (2022, p. 123),

A nova Lei de Licitações possui disposições que visam garantir a observância do princípio da transparência. Como exemplo, podemos citar o artigo 54, que torna obrigatória a publicidade do edital de licitação mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). Este portal se trata de um sítio eletrônico oficial (página na rede mundial de computadores) destinado a divulgar, de forma centralizada, todas as informações exigidas pela nova Lei de Licitações e sua criação foi prevista pelo artigo 174.

Di Pietro (2019, p. 915) afirma que os objetivos da licitação são assegurar a seleção de proposta mais vantajosa para a Administração Pública, assegurar tratamento isonômico e competição justa entre todos os licitantes, evitar preços exorbitantes e superfaturamento e incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável. Nesse sentido, são os princípios que garantirão que os objetivos da licitação sejam alcançados, pois de acordo com Skinner (2022, p. 119), “os princípios apresentariam um caráter *prima facie*, o que implica um cumprimento de seus mandamentos não de forma exata e uniforme para todos os casos, mas de acordo com as condições fáticas e jurídicas existentes”.

4. O uso da tecnologia conforme a Lei 14.133/2021

Segundo o Senado Federal (2024, p. 34), uma das características da Lei 14.133/2021 é a modernização e a digitalização do processo de licitações e contratações públicas. A Nova Lei de Licitações trouxe uma adequação da legislação à nova realidade mundial, posto que poucos anos antes da promulgação da Lei 8.666/1993, o panorama da informática e internet no Brasil ainda era muito primitivo.

Na década de 1980, o cenário de informática e internet no Brasil estava apenas começando a se desenvolver, surgindo os primeiros projetos e eventos sobre educação de informática no Brasil. A internet chegou aqui em 1988 por meio de universidades, e já em 1991, órgãos do governo e instituições educacionais de pesquisa começaram a utilizar a rede de computadores para transferências de arquivos, debates e acesso a base de dados nacionais e internacionais. (SENADO FEDERAL, 2024, p. 34)

Ainda de acordo com o Senado Federal (2024, p. 34), ao tempo da promulgação da Lei 8.666/1993, o país passava por uma transição para a era da informação, com a chegada dos computadores pessoais e da conectividade. Em 1995, o governo liberou a comercialização da internet no Brasil e, assim, chegaram empresas de internet para vender seus serviços. Em 2000, a empresa IG chegou ao mercado brasileiro e trouxe a internet gratuita, ampliando, assim, o acesso à internet para mais pessoas.

Ao passo que as tecnologias avançaram, a internet tornou-se uma ferramenta crucial para a comunicação e o acesso à informação, transformando o modo de vida, de trabalho e de consumo das pessoas, principalmente no período que se iniciou com a pandemia da Covid-19. Compras, transações bancárias, reuniões, aulas, contratos e uma série infinita de atividades são feitas pela internet atualmente. Dessa forma, fez-se necessário que os setores público e privado de todos os ramos se adequassem a essa demanda de tal modo que a legislação brasileira teve que ser adaptada à nova realidade.

Em 29 de março de 2021 é promulgada a Lei 14.129/2021 que dispõe sobre os princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital, visando o aumento da eficiência pública e direcionando a Lei aos órgãos da administração pública direta e indireta da União e de todos os entes federados.

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o aumento da eficiência da administração pública, especialmente por meio da desburocratização, da inovação, da transformação digital e da participação do cidadão. (BRASIL, 2021)

O art. 3º da Lei dispõe sobre os vários princípios e diretrizes do Governo Digital e da eficiência pública e, para fins desse estudo, destacam-se: o inciso I que dispõe sobre a desburocratização, modernização, fortalecimento e simplificação da relação do poder público com a sociedade mediante serviços digitais; o inciso II que trata da disponibilização em plataforma única do acesso às informações e aos serviços públicos; o inciso VII apresenta o uso da tecnologia para otimizar os processos de trabalho da administração pública; o inciso XXII traz o estímulo ao uso das assinaturas eletrônicas nas interações e nas comunicações entre os órgãos públicos e entre estes e os cidadãos e, finalmente, o inciso XXVI trazendo a promoção do desenvolvimento tecnológico e da inovação no setor público como diretriz.

Note-se que a Nova Lei de Licitações, objeto deste estudo, foi promulgada apenas três dias depois da promulgação da Lei do Governo Digital, reafirmando a importância do uso da tecnologia no setor público. Numa rápida busca na Lei 14.133/2021, verificou-se que a palavra “tecnologia” aparece 22 vezes, a palavra “internet” 6 e a palavra “eletrônico(a)” é mencionada 48 vezes no texto legal.

O art. 12 da Lei 14.133/2021, inciso VI, afirma:

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

VI – os atos serão preferencialmente digitais, de forma a permitir que sejam produzidos, comunicados, armazenados e validados por meio eletrônico. (BRASIL, 2021)

De acordo com Nohara (2024, p. RL-1.6), a Lei, em seu artigo 12, VI, acima citado, prestigiou a contratação eletrônica, permitindo que os atos no processo licitatório sejam produzidos, comunicados, armazenados ou validados por meio eletrônico. Tanto o é que o § 2º deste artigo permite que a identificação e assinatura digital de pessoas físicas ou jurídicas aconteça de forma eletrônica através de certificação digital emitida pela Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil).

O art. 17 da referida Lei trata das fases do processo de licitação, que se dividem em fase preparatória, de divulgação do edital, de apresentação de propostas e lances, de julgamento, de habilitação, recursal e, finalmente, da fase de homologação. O § 2º dispõe que as licitações serão realizadas preferencialmente de forma eletrônica e que será admitida a forma presencial desde que motivada. Portanto, depreende-se que a Administração Pública deve dar preferência para o processo licitatório eletrônico, reconhecendo que o uso da tecnologia privilegia a celeridade e a economicidade nos procedimentos licitatórios.

Nos parágrafos seguintes do mesmo artigo, a Lei 14.133/2021 ainda prevê:

§ 4º Nos procedimentos realizados por meio eletrônico, a Administração poderá determinar, como condição de validade e eficácia, que os licitantes pratiquem seus atos em formato eletrônico.

§ 5º Na hipótese excepcional de licitação sob a forma presencial a que refere o § 2º deste artigo, a sessão pública de apresentação de propostas deverá ser gravada em áudio e vídeo, e a gravação será juntada aos autos do processo licitatório depois de seu encerramento. (BRASIL, 2021)

Pelo exposto no texto legal, o legislador quis ratificar que a forma presencial do processo licitatório a partir da promulgação da Nova Lei de Licitações é excepcional. Para o Senado Federal (2024, p. 36), a lei ainda especificou atos que devem ou podem ser realizados eletronicamente, sendo eles a audiência pública prevista no art. 21, a apresentação de planilhas de custos nas licitações de obras ou serviços de engenharia prevista no art. 56, § 5º, a habilitação das empresas concorrentes trazida no art. 65, § 2º e a aferição das habilitações fiscal, social e trabalhista que está disposto no art. 68, § 1º.

No que tange à publicidade dos atos da licitação, a Lei nº 8.666/1993 exigia que sua divulgação fosse feita através de órgãos de divulgação oficiais, quadro de aviso de amplo acesso público e jornais de grande circulação. A Lei 14.133/2021 modernizou sobremaneira essa questão quando afirmou que os atos devem ser divulgados no sítio eletrônico oficial ou no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), deixando poucos atos para a publicização através

de jornais de grande circulação, local de ampla circulação de pessoas ou outros meios que se façam necessários para garantir a publicidade e a competitividade do processo.

Em suma, a Nova Lei de Licitações traz como principais adequações e adoção de novas tecnologias a assinatura digital por meio certificado digital emitido pela ICP-Brasil já apresentado neste capítulo; a forma eletrônica na celebração de contratos e aditivos, prevista no art. 91, § 3º; o catálogo eletrônico de padronização disposto no art. 19, II, que determina que os órgãos da Administração deverão criar catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras e sua não utilização deve ser justificada por escrito e anexada ao processo licitatório, conforme descrito no § 2º do mesmo artigo. Ainda neste quesito, o art. 40 afirma que o planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar a especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização (§ 1º, I).

Para fins deste estudo, trataremos das tecnologias propostas para o procedimento licitatório, não faremos estudo quanto às tecnologias empregadas nos contratos administrativos, por opção no recorte do objeto da pesquisa.

4.1 Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)

A Lei 14.133/2021, em seu art. 174, criou o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), que é um sítio eletrônico oficial do governo destinado à divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos pela lei e à realização facultativa das contratações pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos. Esse portal será gerido pelo Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas e conterà informações sobre as contratações públicas como planos de contratação anuais, catálogos eletrônicos de padronização, editais, atas de registro de preços, contratos e termos aditivos e notas fiscais eletrônicas. Deverá oferecer um sistema de registro cadastral unificado, painel para consultas de preços, sistema de planejamento e gerenciamento de contratações, sistema eletrônico para realização de sessões públicas, acesso ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) e Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP) e sistema de gestão compartilhada com a sociedade sobre informações referentes à execução de contratos.

O PNCP foi engendrado para acoplar diversas funcionalidades, para além da divulgação dos atos oficiais (planos de contratação, catálogos eletrônicos de padronização, editais de credenciamento e de pré-qualificação, avisos de contratação direta e editais de licitações, atas de registros de preços, contratos e termos aditivos, bem como as notas fiscais eletrônicas), oferecendo o registro cadastral unificado, o painel de consulta de preços, o sistema de planejamento e gerenciamento de contratações; o acesso ao CEIS e ao CNEP, e, muito relevante na sociedade contemporânea, em que há a prática da avaliação e ranqueamento por notas de serviços e produtos fornecidos: a gestão compartilhada com a sociedade de informações referentes ao contrato, sendo voltado também a registrar avaliações do seu cumprimento adequado. (NOHARA, 2024, p. RL-1.45)

Pelo disposto no art. 175, na análise de Ferreira (2022, p. 358), depreende-se que o PNCP irá conviver com os sítios eletrônicos oficiais e portais públicos ou privados destinados

para a divulgação dos atos e realização das contratações. Esses portais devem manter integração com o PNCP através de programas de interface que preservem a autenticidade e integridade das informações.

Ainda de acordo com Ferreira (2022, p. 355), a divulgação centralizada e obrigatória de todos os atos exigidos pela Lei 14.133/2021 representa um marco de transparência, pois proporciona aos cidadãos e fornecedores o acesso a todos os dados de compras e contratações de todos os órgãos e entidades do âmbito federal, estadual e municipal.

O armazenamento contínuo destas informações consolidará, em breve, uma riquíssima base de dados, que possibilitará seu aproveitamento em estudos estatísticos, com potencial para tecnologias que utilizem big data e inteligência artificial. (FERREIRA, 2022, p. 356)

Conforme o Senado Federal (2024, p. 134), os objetivos do PNCP alinham-se com os princípios de transparência, eficiência, igualdade de condições e fiscalização e controle trazidos pela própria Lei de Licitações e são fundamentais para que o processo de compras públicas no Brasil seja aprimorado.

Por fim, o art. 176 da Lei 14.133/2021 traz o prazo de 6 (seis) anos a contar da publicação da Lei para que os municípios brasileiros com até 20.000 (vinte mil) habitantes cumpram as regras concernentes à divulgação em sítio eletrônico oficial. Enquanto não adotarem o PNCP, os municípios deverão publicar no diário oficial as informações exigidas pela Lei e disponibilizar a versão física dos documentos em suas repartições, sem cobrança de valores, ressalvada cobrança do custo de reprodução gráfica de fornecimento do edital ou cópia de documento.

O PNCP pode ser acessado através do endereço eletrônico Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP (www.gov.br). Qualquer cidadão pode navegar e realizar pesquisas no portal.

Ferreira (2022, p. 366) afirma que o Portal Nacional de Contratações Públicas foi uma das inovações mais polêmicas trazidas pela Lei 14.133/2021, visto que gerou dúvidas sobre sua constitucionalidade e incredulidade quanto à sua implementação. Entretanto, esta está sendo gradual e bem conduzida pelos órgãos responsáveis e os questionamentos jurídicos serão pacificados com o tempo, à medida que os operadores do direito e os Tribunais de Contas forem sedimentando seus entendimentos sobre o assunto.

4.2 O uso da tecnologia nas diversas modalidades de licitação

Segundo o Tribunal de Contas da União (2023, p. 194), “modalidade de licitação é a forma específica de conduzir o processo licitatório, a partir de critérios pré-definidos”. Cada modalidade tem um procedimento a ser seguido visando promover uma disputa entre os licitantes que leve à proposta mais vantajosa para Administração Pública.

A Lei 14.133/2021 elenca nos incisos do artigo 28 as modalidades de licitação, que são o pregão, a concorrência, o concurso, o leilão e o diálogo competitivo. A Lei inovou ao trazer o diálogo competitivo, uma modalidade totalmente inédita com características bem peculiares, e excluiu as modalidades tomada de preços e convite.

A Nova Lei de Licitações modifica a sistemática das modalidades de licitação da Lei anterior. Houve agora a abolição de duas modalidades da lei anterior, quais sejam: (a) a tomada de preços; e (b) o convite. A grande novidade da Lei foi a previsão de uma modalidade nova chamada de **diálogo competitivo**. (NOHARA, 2024, p. RL-1.8)

O presente trabalho discorrerá brevemente sobre as definições ou características de cada modalidade, pois o objetivo principal é demonstrar como a Nova Lei de Licitações inseriu a tecnologia nas diversas modalidades.

O art. 6º da Lei 14.133/2021 traz as definições das principais nomenclaturas utilizadas no processo licitatório e nos contratos. Seu inciso XLI define o pregão como a modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns.

De acordo com o Tribunal de Contas da União (2023, p. 206), o pregão deverá ser realizado de forma eletrônica, preferencialmente. Poderá ser realizado, excepcionalmente, no formato presencial, devendo informar os motivos da escolha ou necessidade. De qualquer forma, a sessão pública deve ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo, conforme disposto no art. 17, § 2º da Lei 14.133/2021.

Concorrência, de acordo com o inciso XXXVIII do mesmo artigo, é a modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia. Sobre a modalidade concorrência, o Tribunal de Contas da União (2023, p. 210), afirma que a Nova Lei de Licitações prevê a utilização do procedimento comum disposto no art. 17, ou seja, também de forma eletrônica, devendo motivar quando a forma for presencial, assim como na modalidade pregão. Há a inversão de fases: primeiramente julgam-se as propostas apresentadas e depois se faz a análise da habilitação apenas do licitante classificado em primeiro lugar. Essa inovação da Lei que traz a mudança de fases nada tem a ver com a adoção de tecnologia, porém faz com que o princípio da celeridade, já discutido neste estudo, seja respeitado e priorizado no processo licitatório.

Concurso é modalidade utilizada na licitação para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, conforme dispõe o art. 6º, XXXIX, da Nova Lei de Licitações. De acordo com o Senado Federal (2024, p. 219), a divulgação do edital do concurso é idêntica ao pregão e à concorrência, devendo ser publicado no PNCP, no diário oficial e em jornal de grande circulação no estado. Há a possibilidade de divulgação em sítios oficiais do órgão público licitante ou outros canais institucionais com o objetivo de garantir o fácil acesso à informação. O envio das propostas deve respeitar o edital que, conforme o art. 17, deve ser preferencialmente por meio eletrônico. Porém, o edital pode prever outros tipos de envio de propostas, a depender do projeto objeto do concurso.

Leilão é modalidade empregada na licitação para a alienação de bens imóveis ou de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos a quem oferecer o maior lance. Esta definição consta no inciso XL do art. 6º da Lei. Para a modalidade leilão, o Tribunal de Contas da União afirma:

A Lei 14.133/2021 dispõe que, a fim de ampliar a publicidade e a competitividade do leilão, o seu edital deverá ser previamente divulgado em sítio eletrônico oficial, afixado em local de ampla circulação de pessoas na Administração, e em outros meios que se façam necessários (...). (BRASIL, 2023, p. 205)

Dessa forma, a modalidade leilão segue o rito comum das licitações, porém a Lei 14.133/2021 em seu art. 31, § 2º, elenca as informações que o edital divulgado em sítio eletrônico deve conter. Tais informações referem-se ao bem a ser leiloado como descrição do bem, valor pelo qual foi avaliado, indicação do lugar onde se encontra o bem, o sítio da internet onde consta o período em que ocorrerá o leilão e especificação de ônus, gravames ou pendências existentes sobre ele.

De acordo com o Senado Federal (2024, p. 232), os interessados devem submeter as propostas fechadas eletronicamente, dentro do período indicado no edital. A abertura do leilão é automática, realizada pelo sistema, respeitando a data e hora marcadas no edital. Durante a sessão pública do leilão, com duração mínima de três horas e máxima de seis horas, os licitantes visualizam, em tempo real, o valor do maior lance registrado. Os licitantes sabem o valor do lance, porém não é possível identificar o licitante. Se, na sessão pública, o sistema se desconectar, porém ainda permanecer acessível aos licitantes, os lances continuam a ser recebidos. Caso o sistema fique desconectado por mais de dez minutos, a sessão será suspensa e poderá ser reiniciada após 24 horas da comunicação da suspensão.

Por fim, o diálogo competitivo é definido pelo art. 6º como:

XLII – diálogo competitivo: modalidade de licitação para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos. (BRASIL, 2021)

Takahashi (2022, p. 137), afirma que “a modalidade diálogo competitivo é uma inovação em nosso ordenamento jurídico”. Para criar essa modalidade, o legislador se inspirou na Diretriz Europeia nº 2024/24/EU e criou o diálogo entre a Administração Pública com a iniciativa privada com o objetivo de buscar a solução mais adequada a uma necessidade ou problema específico.

Desta forma, o art. 32, I, da Lei 14.133/2021 traz as possibilidades para contratação através do diálogo competitivo, que são condições que envolvem inovação tecnológica ou técnica, quando não há uma solução pronta disponível no mercado e quando a Administração está impossibilitada de definir especificações técnicas com precisão. O inciso II dispõe que o diálogo competitivo será também utilizado quando a se verificar a necessidade de definir e identificar meios e alternativas para satisfazer as necessidades da Administração quando se tratar de solução técnica mais adequada, requisitos técnicos para concretizar uma solução já definida, para se verificar a estrutura jurídica ou financeira do contrato. Por conta dessas necessidades, a iniciativa privada é chamada para dialogar com a Administração Pública.

Como o diálogo competitivo é um procedimento mais complexo, essa modalidade conta com três fases: a pré-seleção dos licitantes, diálogo e fase competitiva.

A Lei 14.133/2021 prioriza que as licitações sejam feitas de forma eletrônica, então a publicação do edital da fase de pré-seleção assim será. Segundo o Senado Federal (2024, p. 241), este primeiro edital é para manifestação de interesse na participação da fase de diálogo e deve ser publicado em sítio oficial por força do inciso I do § 1º do art. 32. No entanto, o Senado

Federal afirma que o art. 54 da Lei prevê que a publicidade de editais de licitação deve ser feita através do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sem discriminar a modalidade. Interpreta-se, assim, que editais de todas as modalidades de licitação devem ser publicados no PNCP.

Na segunda fase, que é a fase do diálogo, as empresas selecionadas discutirão o planejamento da contratação e essas reuniões serão registradas em ata e gravadas mediante a utilização de recursos de tecnologia de áudio e vídeo, assim como dispõe o art. 32, § 1º, VI. Com base nas soluções apresentadas na fase do diálogo, inicia-se a fase competitiva e a Administração divulgará um novo edital com os critérios objetivos para selecionar a proposta mais vantajosa. Esse novo edital será divulgado por meios eletrônicos conforme a interpretação do art. 17, § 2º da Lei.

Em síntese, conclui-se que a Lei priorizou a divulgação dos editais das diversas modalidades de licitação em sítios eletrônicos oficiais e no PNCP, independentemente da modalidade. Além disso, alguns atos praticados na licitação devem ser gravados em meio eletrônico, visando garantir a segurança e transparência dos envolvidos no processo licitatório. Outrossim, a tecnologia empregada nos procedimentos trará benefícios sob o prisma da celeridade, economicidade, eficiência e transparência.

4.3 Outros sistemas utilizados nas licitações públicas

A Administração Pública utiliza ainda outros sistemas de informação e tecnologia para fins de licitações públicas. Tais sistemas não estão previstos na Lei 14.133/2021 e, portanto, não são objeto principal deste artigo. Contudo, eles serão abordados brevemente para fins de conhecimento e por terem a obrigatoriedade de se interconectar com o PNCP.

A Nova Lei de Licitações trata do estudo técnico preliminar, que está definido no art. 6º, XX. É um documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público e a melhor solução. O ETP dá base ao anteprojeto, ao termo de referência e ao projeto básico, documentos obrigatórios na licitação. Para o Senado Federal (2024, p. 67), “em linguagem simplificada, o ETP é como um trabalho de pesquisa feito antes de iniciar uma contratação de bem, serviço ou obra”. O estudo técnico preliminar está previsto no art. 18, I, da Lei.

De acordo com o Senado Federal (2024, p. 84), o ETP Digital é um módulo que faz parte do sistema *compras.gov.br* e é uma importante ferramenta para a formalização do ETP. Esse sistema, também conhecido como “Comprasnet”, faz parte do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG), foi desenvolvido e é mantido pelo Poder Executivo Federal e tem como finalidade integrar os órgãos da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

Na década de 1990, o Decreto nº 1.094/1994 instituiu o Sistema de Serviços Gerais (SISG) e o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG). Segundo o Senado Federal (2024, p. 84), o SISG é um sistema que organiza as atividades de administração de edifícios públicos e imóveis residenciais, material, transporte, comunicações administrativas e

documentação. Há outros sistemas integrantes do SISG e são o Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP), Processo Eletrônico Nacional (PEN) e SEI (Sistema Eletrônico de Informações).

Já o SIASG é um sistema auxiliar do SISG. Por meio da informatização e operacionalização das atividades, serve como um instrumento de apoio, transparência e controle na execução das atividades operacionais do SISG. O SIASG possui diversos módulos de compras públicas cujas funções se complementam para operacionalizar as licitações. O módulo *compras.gov.br*, parte do SIASG, é utilizado para o acesso on-line para operacionalizar as licitações e fornecer informações das licitações da Administração Pública Federal através de avisos, editais, dispensa e inexigibilidade de licitação.

Ao final, o ecossistema *Compras.gov.br* deverá ser um sistema único e integrado, permitindo a operacionalização e controle de diversas etapas ao longo do ciclo de vida da compra pública. Será possível aos servidores públicos, gestores de governo, fornecedores, órgãos de controle e cidadãos interagirem entre si, no sistema, e como o sistema, extraindo dele, seu objetivo final. (SENADO FEDERAL, 2024, p. 89)

O Tribunal de Contas da União (2023, p. 217), corrobora a informação de que as organizações da Administração Pública federal direta, autarquias e fundações do Poder Executivo devem emitir o ETP no Sistema ETP Digital, no portal *compras.gov.br*. O ETP deve ser divulgado no Portal Nacional das Contratações Públicas (PNCP) para que os interessados possam acessar informações e decisões de relevância para a contratação, quais sejam: a justificativa da necessidade, a escolha das soluções, os requisitos preliminares e quantidades a contratar e a memória de cálculo. O ETP só não será divulgado no PNCP em caso de sigilo. De acordo com o Tribunal de Contas da União (2023), a Lei 14.133/2021 permite o sigilo do orçamento estimado da contratação, porém esta decisão deve ser justificada e não pode prejudicar a divulgação do detalhamento dos quantitativos e outras informações pertinentes à elaboração das propostas pelos licitantes.

Como o art. 175, § 1º da Lei 14.133/2021 prevê, “os entes federativos poderão instituir sítio eletrônico oficial para divulgação complementar e realização das respectivas contratações”. Esses portais devem fazer uma interface com o PNCP para integração das informações, tendo em vista que o Portal Nacional de Contratações Públicas é um sistema com formato de dados aberto, conforme dispõe o art. 174, § 4º da Lei.

O uso destes e outros sistemas de informação e tecnologia contribuem com o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e com os demais instrumentos enunciados pela Lei, trazendo benefícios à Administração Pública e à sociedade sob o ponto de vista da celeridade, economicidade, eficiência e transparência nos procedimentos licitatórios.

Conclusões

Este trabalho teve como objetivo analisar a Nova Lei de Licitações Públicas e a maneira como a tecnologia proposta por esta legislação pode promover a eficiência e a transparência nos processos licitatórios, além de contribuir para a celeridade e economicidade. A análise foi

realizada por meio da revisão de legislação, livros, periódicos, artigos científicos e manual de orientação do Tribunal de Contas da União (TCU).

Para alcançar uma compreensão abrangente da aplicabilidade da Lei em conjunto com a tecnologia, foram definidos como objetivos principais a análise dos aspectos principiológicos, com ênfase nos princípios da eficiência, transparência, celeridade e economicidade, bem como nas diretrizes referentes aos sistemas de informação que devem ser observados pela Administração Pública, tanto direta quanto indireta.

Os resultados das análises realizadas confirmaram a hipótese inicialmente levantada, demonstrando que a integração da tecnologia com os princípios estabelecidos na nova legislação contribuiu significativamente para a melhoria dos processos licitatórios e, conseqüentemente, para a gestão pública. Ainda que, a princípio, a implantação dos sistemas de informação, em especial do PNCP, se mostre um grande desafio para a Administração, é oportuno ressaltar que a implantação gradual está sendo bem conduzida pelos órgãos governamentais responsáveis e que eventuais questionamentos jurídicos serão pacificados no devido tempo. Os tribunais de contas, seja da União ou dos Estados, serão peças relevantes nas orientações jurisprudenciais e nos entendimentos a respeito desta matéria.

Por fim, considerando a constante evolução da tecnologia, torna-se cada vez mais imperativo que a Administração Pública se adapte aos novos sistemas de informação. Somente assim será possível assegurar que a gestão pública continue a se desenvolver em termos de celeridade, economicidade, eficiência e transparência, garantindo total cumprimento destes e dos demais princípios norteadores das licitações públicas.

Referências bibliográficas

ALVES, Ana Paula Gross. A evolução histórica das licitações e o atual processo de compras públicas em situação de emergência no Brasil. **REGEN Revista de Gestão, Economia e Negócios**, [S. l.], v. 1, n. 2, p. 40-60, 2021. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/regen/article/view/5162>. Acesso em: 28 ago. 2024.

ALVES, Deborah Chrystine Peixoto. Nova Lei de Licitações – princípios e objetivos. **Faculdade Unieducar**, [S. l.] 10 de julho de 2022. Disponível em <https://unieducar.org.br/blog/nova-lei-de-licitacoes-principios-e-objetivos>. Acesso em: 06 out. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 18 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021**. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública e altera a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), a Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, e a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14129.htm. Acesso em: 08 set. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm. Acesso em: 15 set. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922.** Organiza o Código de Contabilidade da União. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1922. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/dpl4536-1922.htm. Acesso em: 08 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações & contratos:** orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. 5. Ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

FERREIRA, Elias Santos. Um novo paradigma de transparência: o portal nacional de contratações públicas da Nova Lei de Licitações. In: CAMARGO, Bibiana Helena Freitas; ROSSI, Sergio Ciquera (org.); COMPARONI, Patrick Raffael (revisor). **Reflexões sobre a nova lei de licitações.** São Paulo: EPCP, 2022.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo:** até a emenda constitucional 99, de 14.12.2017. 34. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2019.

NOHARA, Irene Patrícia Diom. **Nova lei de licitações e contratos:** comparada. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024. E-book. Disponível em: <https://next-proview.thomsonreuters.com/title>. Acesso em: 18 ago. 2024.

ROSILHO, André Janjácómo. **Qual é o modelo legal das licitações no Brasil?** As reformas legislativas federais no sistema de contratações públicas. 2011. Dissertação (Mestrado em Direito) – Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/6a7110da-e2c4-4d21-8a5a-df20d774c6e4>. Acesso em: 13 set. 2024.

SENADO FEDERAL. **Licitação e Contratos Administrativos:** Um olhar para a Lei 14.133, de 2021. Instituto Legislativo Brasileiro, 2024. Disponível em: <https://saberes.senado.leg.br/enrol/index.php?id=2596>. Acesso em: 31 ago. 2024.

SILVA, Maria das Graças Bigal Barboza da. Vigência, eficiência e período de transição da Nova Lei de Licitações. In: CAMARGO, Bibiana Helena Freitas; ROSSI, Sergio Ciquera (org.); COMPARONI, Patrick Raffael (revisor). **Reflexões sobre a nova lei de licitações.** São Paulo: EPCP, 2022.

SKINNER, João Pedro Torres. Os princípios na Lei 14.133/2021. In: CAMARGO, Bibiana Helena Freitas; ROSSI, Sergio Ciquera (org.); COMPARONI, Patrick Raffael (revisor). **Reflexões sobre a nova lei de licitações.** São Paulo: EPCP, 2022.

TAKAHASHI, Leonardo Frenhan. Das modalidades de licitação. In: CAMARGO, Bibiana Helena Freitas; ROSSI, Sergio Ciquera (org.); COMPARONI, Patrick Raffael (revisor). **Reflexões sobre a nova lei de licitações.** São Paulo: EPCP, 2022.