



## PERSPECTIVAS E DESAFIOS: A IMPLANTAÇÃO DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS<sup>1</sup>

### PERSPECTIVES AND CHALLENGES: THE IMPLEMENTATION OF THE NEW BIDDING AND CONTRACT LAW IN BRAZILIAN FEDERAL UNIVERSITIES

#### WILTON TEIXEIRA CELESTINO

Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA)  
Mestrado em Administração Pública  
<https://orcid.org/0000-0002-7147-8621>  
[wilton.celestino@ufersa.edu.br](mailto:wilton.celestino@ufersa.edu.br)

#### ÁDAMO DE ARAÚJO FAUSTINO

Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA)  
Mestrado em Administração Pública  
<https://orcid.org/0000-0002-5385-3272>  
[adamo@ufersa.edu.br](mailto:adamo@ufersa.edu.br)

#### MARCELO CARLOS DE ARAÚJO

Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA)  
Mestrado em Administração Pública  
<https://orcid.org/0009-0002-3900-9873>  
[marcelo.araujo@ufersa.edu.br](mailto:marcelo.araujo@ufersa.edu.br)

#### NAPIÊ GALVÊ ARAÚJO DA SILVA

Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA)  
Doutorado em Ciências Sociais  
<https://orcid.org/0000-0002-7966-3311>  
[pie@ufersa.edu.br](mailto:pie@ufersa.edu.br)

Submissão: 09/09/2023. Revisão: 31/05/2025. Aceite: 05/06/2025. Publicação: 30/07/2025.

**Como citar:** Celestino, W. T., Faustino, A. A., Araújo, M. C., Silva, N. G. A. (2025). Perspectivas e desafios: a implementação da nova lei de licitações e contratos nas universidades federais brasileiras. *RGO - Revista Gestão Organizacional*, 18(1), 86-107. <http://dx.doi.org/10.22277/rgo.v18i1.7801>.

### RESUMO

**Objetivo:** O objetivo deste artigo é mapear as perspectivas e desafios da Nova Lei de Licitações e Contratos nas Universidades Federais Brasileiras.

**Método/abordagem:** Para atingir o objetivo, foi realizada uma pesquisa exploratória recorrendo à abordagem qualitativa, utilizando-se de procedimentos técnicos com base na pesquisa bibliográfica, documental e coleta de dados por meio de questionário eletrônico (*Google Forms*), enviado a 68 universidades federais, obtendo o retorno de 15 amostras, analisadas com estatística descritiva, utilizando a escala do tipo *Likert*.

<sup>1</sup> Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

**Principais Resultados:** As principais perspectivas evidenciadas relacionam-se à importância que a NLLC dá à governança da contratação, pautada nos princípios do planejamento, liderança e controle, na busca de atingir os objetivos propostos dos valores econômico, social e ambiental. Como desafios, têm-se a necessidade de regulamentos infralegais por parte dos órgãos competentes, do desenvolvimento interno de fluxos e processos, bem como capacitar os agentes públicos para a execução das funções essenciais das diversas fases, observando a segregação de funções e a gestão por competência.

**Contribuições teóricas/práticas/sociais:** O gestor público exerce papel fundamental no planejamento estratégico das contratações, em que os atos administrativos praticados pelos agentes públicos devem ser alicerçados em princípios norteadores na construção do processo licitatório, explorando o uso de ferramentas tecnológicas para dar publicidade e transparência e, com isso, contribuir para o controle social.

**Originalidade/relevância:** Em virtude da recente publicação da nova lei de licitações e contratos, há poucas pesquisas que remetem à sua execução, trazendo luz aos desafios a serem enfrentados pelas equipes gestora e executora.

**Palavras-chave:** Perspectivas. Desafios. Nova Lei de Licitações. Contratações Públicas. Governança.

## ABSTRACT

**Purpose:** The purpose of this article is to map the perspectives and challenges of the New Law on Tenders and Contracts in Brazilian Federal Universities.

**Method/approach:** In order to achieve the objective, an exploratory research was carried out using a qualitative and quantitative approach, using technical procedures based on bibliographic and documentary research and data collection through an electronic questionnaire (Google Forms), sent to 68 federal universities, obtaining the return of 15 samples, analyzed with descriptive statistics, using the Likert scale.

**Main findings:** The main perspectives evidenced relate to the importance that the NLLC gives to contracting governance, based on the principles of planning, leadership and control, in the pursuit of achieving the proposed objectives of economic, social and environmental values. As challenges, there is the need for infralegal regulations by the competent bodies, the internal development of flows and processes, as well as training public agents to perform the essential functions of the various phases, observing the segregation of functions and management by competence.

**Theoretical, practical/social contributions:** The public manager plays a fundamental role in the strategic planning of contracts, in which the administrative acts performed by public agents must be based on guiding principles in the construction of the bidding process, exploring the use of technological tools for publicity and transparency and thereby contributing to social control.

**Originality/relevance:** Due to the recent publication of the new bidding and contract law, there is little research that refers to its execution, shedding light on the challenges to be faced by the management and executing teams.

**Keywords:** Prospects. Challenges. New Procurement Law. Public Procurement. Governance.

## 1 INTRODUÇÃO

As contratações públicas representam uma das áreas mais sensíveis e importantes da atividade logística que movimenta a Administração Pública. Além de seu valor estratégico, o

processo de contratações públicas mobiliza e influencia toda a organização e o ciclo socioeconômico, haja vista o poder de compra do Estado (Terra, 2016). Anualmente, o governo investe grande parte do seu orçamento nas compras públicas. Somente no primeiro semestre de 2022, o Ministério da Educação registrou, aproximadamente, 12 bilhões em contratações, conforme dados extraídos do painel de compras do Governo Federal.

Com o decurso de aproximadamente 28 anos desde o surgimento da Lei n.º 8.666/93, entrou em vigor, dia 1º de abril de 2021, o novo diploma legislativo que objetiva disciplinar o regime geral de licitações e contratações públicas, a saber a Lei n.º 14.133/2021. A Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) surgiu com o intuito de modernizar a Administração Pública e responder às necessidades de entes públicos e privados, substituindo a Antiga Lei de Licitações, a Lei do Pregão e parte da Lei do Regime Diferenciado de Contratações Públicas.

A NLLC está alinhada ao Decreto n.º 9.203/2017 que dispõe sobre a política de governança no setor público federal, bem como traz diversas inovações tanto para a Administração Pública, quanto para os administradores e administrados. Os resultados efetivos da NLLC demandam tempo para serem apreciados e avaliados, mas já é possível perceber os seus avanços institucionais, comparando alguns de seus princípios e instrumentos legais que são avanços institucionais adequados para trabalhar o atual conceito de governança pública (Brasil, 2017; Lima, 2022).

Diante do exposto, levantou-se o seguinte problema: quais são as perspectivas e os desafios nas contratações das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), após um ano de vigência da Nova Lei de Licitações nº 14.133/2021?

A pesquisa mostra-se relevante, pois tem como objetivo mapear as perspectivas e os desafios decorrentes da implementação da Nova Lei de Licitações nas universidades federais. Para isso, serão apresentadas as inovações trazidas pela NLLC que impactam a Administração Pública, os administradores e os administrados, além de identificar as principais dificuldades para sua efetiva implantação e verificar se os agentes de licitação dos órgãos estão sendo devidamente capacitados para autuar os processos licitatórios em conformidade com a nova legislação.

Como todo processo de mudança exige adaptações, a NLLC introduz inovações que demandam um período de maturação para serem compreendidas, testadas e efetivamente aplicadas. Acredita-se que isso impactou na velocidade de sua implementação, sendo, portanto, utilizada de forma ainda tímida por muitas universidades federais, as quais precisarão acelerar a adoção da nova norma para atender ao prazo de obrigatoriedade.

Inicialmente, o prazo para a adoção obrigatória da NLLC era 1º de abril de 2023, conforme estabelecido em sua redação original. Contudo, esse prazo foi prorrogado pela Medida Provisória nº 1.167/2023 para 31 de dezembro de 2023. Embora essa medida tenha perdido eficácia por decurso de prazo, a prorrogação foi posteriormente confirmada pela Lei Complementar nº 198/2023, que consolidou a obrigatoriedade da aplicação da NLLC a partir dessa data, vedando a aplicação das normas revogadas.

Esta pesquisa apresenta seis seções. A primeira mostra uma introdução das ideias abordadas. A próxima seção é o referencial teórico que apresenta uma breve contextualização do cenário histórico, no qual surgem e permeiam as contratações públicas, destacando os princípios e objetivos, modalidades, procedimentos e inovações trazidas pela NLLC. A terceira seção trata da linha metodológica e descrição dos dados. A quarta seção apresenta os resultados encontrados. A quinta seção expõe as considerações finais. E por último, as referências bibliográficas.

## 2 REVISÃO DA LITERATURA

A nossa Carta Magna, no art. 37, inciso XXI, determina que a Administração Pública realize o procedimento licitatório como forma precedente à contratação de obras, serviços e bens, com exceção dos casos de inviabilidade de competição e de opção legal por não licitar, buscando assegurar igualdade de condições a todos os concorrentes (Brasil, 1988). Nesse contexto, faz-se necessário apresentar e discutir algumas considerações teóricas acerca da licitação e seu contexto histórico, e das principais inovações trazidas pela NLLC que impactam no rito procedimental, visando a contratação mais vantajosa para a Administração Pública.

### 2.1 LICITAÇÃO E SEU CONTEXTO HISTÓRICO

Etimologicamente, a palavra “licitação” deriva do latim *licitatione*, que significa “arrematar em leilão”. Assim, a licitação pode ser compreendida como o procedimento administrativo por meio do qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa dentre os participantes do certame, desde que atendidas as condições estabelecidas no instrumento convocatório (Carvalho Filho, 2021; Di Pietro, 2022).

A história da licitação no Brasil passou por um processo de evolução influenciado por dinâmicas sociais, econômicas, ambientais e políticas, com início no século XIX, durante o período imperial, e desenvolvimento ao longo da República, do regime militar, da redemocratização e até os dias atuais. Diversos marcos legislativos brasileiros refletem os esforços para atender às exigências sociais por uma gestão pública eficiente e comprometida com os recursos públicos.

A licitação foi introduzida formalmente no ordenamento jurídico brasileiro no período imperial, com o Decreto nº 2.926, de 14 de maio de 1862, o qual inaugurou uma administração voltada para o bem da nação, delineando bases para legislações futuras. Esse decreto permaneceu vigente até 1922, sendo substituído, na República, pelo Decreto nº 4.536/1922 — conhecido como Código de Contabilidade da União — que consolidou o processo licitatório como instrumento de transparência nas contratações públicas (Alves, 2020; Pinho, 2014).

Em 25 de fevereiro de 1967, foi editado o Decreto-Lei nº 200, que promoveu uma ampla reforma administrativa federal. Esse diploma instituiu as modalidades de licitação concorrência, tomada de preços e convite, além de mencionar pela primeira vez princípios fundamentais como planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competências e controle, conferindo maior eficiência às contratações públicas. Em 20 de junho de 1968, a Lei nº 5.456 vinculou a atuação dos entes subnacionais ao Decreto-Lei nº 200, ao estabelecer uma estrutura básica padronizada para os estados e municípios (Brasil, 1967, 1968; Nohara, 2022).

Com a redemocratização, em 1986, foi sancionado o Decreto-Lei nº 2.300, que vigorou até 1993. Conhecido como Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos Administrativos, trouxe inovações relevantes, como a atuação privativa da União na legislação sobre normas gerais de licitação, conferindo aos estados e municípios maior liberdade para regulamentação complementar. Também consolidou princípios como igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo. A distinção entre os institutos da dispensa e da inexigibilidade, já reconhecida pela doutrina, foi consagrada nesse diploma. Ainda assim, sua eficácia no combate à corrupção administrativa foi considerada limitada (Alves, 2020; Fortes Jr., 2017).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, iniciou-se uma nova fase na história do país. Após mais de duas décadas de regime autoritário, a Carta Magna passou a

assegurar o Estado Democrático de Direito e, pela primeira vez, mencionou expressamente as licitações e contratos administrativos, atribuindo à União a competência para legislar sobre normas gerais aplicáveis a todos os entes federativos (Alves, 2017; Ferreira, 2022).

Em 21 de junho de 1993, foi sancionada a Lei nº 8.666, conhecida como Lei Geral de Licitações (LGL), que regulamentou o art. 37, inciso XXI, da CF/1988. Essa legislação visava ser um instrumento eficaz no combate à corrupção, impondo rigidez procedimental para limitar a discricionariedade dos gestores públicos (Nardone, 2022).

Ao longo de seus 28 anos de vigência, a LGL passou por diversas alterações e acabou convivendo com outros diplomas legais, como a Lei do Pregão (Lei nº 10.520/2002), que introduziu a modalidade de pregão — especialmente na forma eletrônica — e a inversão de fases. Posteriormente, o Regime Diferenciado de Contratações (Lei nº 12.462/2011) foi instituído, inicialmente para obras dos eventos esportivos internacionais, sendo depois estendido a outras hipóteses, com foco em eficiência, competitividade e inovação (Alves, 2020).

Nesse processo evolutivo, surgiu a Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021), vigente desde 1º de abril de 2021. Essa norma buscou unificar as regras dispersas em diferentes diplomas legais e infralegais, regulando os procedimentos licitatórios e os contratos administrativos. Seu objetivo é proporcionar ao gestor público instrumentos mais adequados para realizar contratações pautadas pelos valores econômicos, sociais e ambientais.

A obrigatoriedade da aplicação da NLLC foi, inicialmente, fixada para 1º de abril de 2023. Embora tenha havido tentativa de prorrogação por meio da Medida Provisória nº 1.167/2023, essa perdeu eficácia por decurso de prazo. No entanto, a prorrogação foi consolidada pela Lei Complementar nº 198/2023, que estabeleceu 31 de dezembro de 2023 como data-limite para a adoção exclusiva da NLLC, vedando, a partir de então, a aplicação das normas anteriores (Brasil, 2023; Nohara, 2022).

## 2.2 PRINCIPAIS INOVAÇÕES DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS - NLLC

A Lei nº 14.133/2021 introduz uma série de inovações e insere a governança pública no centro das discussões sobre contratações públicas, estruturando-se em três pilares fundamentais: planejamento, liderança e controle. Tais elementos devem permear todas as etapas do processo licitatório, exigindo da Administração Pública a criação, o fortalecimento e a consolidação de estruturas de governança em todas as suas áreas. O objetivo é assegurar que os processos de contratação estejam alinhados aos princípios da boa governança, orientados por relações éticas, pela conformidade em todas as suas dimensões, pela transparência e pela efetiva prestação responsável de contas (*accountability*) (Nohara, 2022; Matias-Pereira, 2020).

Nesse contexto, os princípios licitatórios se consolidam como a base orientadora de todas as atividades da Administração Pública no âmbito das contratações, funcionando como norteadores para assegurar a legalidade, a moralidade, a eficiência e outros valores essenciais à gestão pública. Segundo Di Pietro (2022), esses princípios possuem natureza aberta e conteúdo vago, o que representa uma vantagem, na medida em que permite sua adequada adaptação às constantes transformações sociais. Por outro lado, essa mesma característica, decorrente de sua imprecisão semântica, pode ensejar diferentes interpretações e aplicações práticas. Carvalho Filho (2021, p. 296) adverte, nesse sentido, que os princípios devem ser aplicados “com prudência”, destacando que “o mais importante é a conscientização do administrador de que as normas licitatórias sejam realmente adotadas para os fins legais”.



Assim, busca-se alcançar os resultados preconizados no art. 11, incisos I, II, III e IV, da Lei nº 14.133/2021, quais sejam: (i) a escolha da proposta mais vantajosa, considerando o ciclo de vida do objeto; (ii) a garantia da isonomia e da justa competição; (iii) a prevenção de sobrepreço, de preços manifestamente inexequíveis e de superfaturamento; e (iv) o incentivo à inovação e ao desenvolvimento nacional sustentável (Brasil, 2021).

Dentre as inovações trazidas pela NLLC, destaca-se, no art. 5º, a previsão expressa de um amplo rol de princípios. Além de reproduzir os princípios constitucionais previstos no art. 37 da CF — legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência —, também incorpora aqueles já presentes no art. 3º da Lei nº 8.666/1993, como igualdade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo. A esse conjunto, somam-se mais treze princípios: interesse público, planejamento, transparência, eficácia, segregação de funções, motivação, segurança jurídica, razoabilidade, competitividade, proporcionalidade, celeridade, economicidade, desenvolvimento nacional sustentável, além das disposições da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) (Brasil, 2021).

Diante desse cenário, é fundamental destacar os principais princípios que representam inovações, sobretudo por figurarem expressamente, pela primeira vez, no texto da Lei de Licitações. O princípio do planejamento impõe à Administração a obrigação de planejar adequadamente as contratações públicas, mediante a instituição de normas e procedimentos internos padronizados, a fim de assegurar a legalidade e o atendimento ao interesse público. Com isso, busca-se garantir contratações mais céleres, eficientes, eficazes e efetivas. A materialização desse planejamento ocorre, dentre outros instrumentos, por meio do Estudo Técnico Preliminar (ETP), que fundamenta a elaboração de documentos subsequentes, como o termo de referência, o anteprojeto e o projeto básico (Pires & Parziale, 2021).

Na mesma linha, o princípio da transparência mantém estreita relação com o da publicidade, ao exigir que a Administração publique, de forma centralizada, todos os atos não sigilosos das fases interna e externa do procedimento licitatório no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). Essa exigência, além de assegurar clareza, viabiliza o efetivo controle social (Ferreira, 2022).

Outra inovação relevante é o princípio da segregação de funções, destacado por Di Pietro (2022) como um avanço significativo, especialmente por já estar consolidado na jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU). Esse princípio visa separar as diferentes fases do processo licitatório, incumbindo à autoridade máxima do órgão a gestão por competências, mediante a designação de agentes específicos — como agente de contratação, equipe de apoio e comissão de licitação — para a condução das distintas etapas, seja na fase interna, externa, de fiscalização contratual ou de apuração de infrações. Para tanto, revela-se indispensável a capacitação adequada desses agentes (Nardone, 2022; Carvalho Filho, 2021).

O princípio do desenvolvimento nacional sustentável, por sua vez, ganha status de princípio (art. 5º) e também de objetivo (art. 11) da NLLC, assumindo elevado valor normativo (Pires & Parziale, 2021). Esse princípio abrange as dimensões ambiental, econômica, social e cultural, conforme disposto no Decreto nº 10.024/2019 (Brasil, 2019). De acordo com Mazza (2022), também é denominado “licitação verde”, ao impor ao Estado a consideração dos impactos ambientais nas contratações, desde a origem da matéria-prima até o descarte do objeto contratado. Carvalho Filho (2021) complementa que a Administração deve priorizar critérios que incorporem a sustentabilidade como eixo central das contratações.

Importante destacar, entretanto, que o conceito de licitação sustentável extrapola a ideia restrita de “licitação verde”. Como o desenvolvimento sustentável contempla não

apenas a dimensão ambiental, mas também os aspectos econômicos, sociais e culturais, são igualmente consideradas sustentáveis, por exemplo, contratações que priorizam microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP), bem como aquelas que adotam critérios de desempate baseados em ações afirmativas, como a promoção da equidade de gênero, conforme o art. 60 da NLLC (Brasil, 2021). Assim, práticas sustentáveis nas contratações públicas vão além da proteção ambiental, abrangendo também inclusão social, fortalecimento da economia local e valorização de práticas culturais e sociais que atendam ao interesse público de forma abrangente.

Sob essa ótica, a previsão expressa de tantos princípios, inclusive da LINDB, pode, à primeira vista, parecer um excesso legislativo. No entanto, trata-se de medida que reforça a segurança jurídica e oferece suporte decisório ao gestor público, especialmente no processo de construção das contratações e na busca pela proposta mais vantajosa. Conforme salienta Carvalho Filho (2021, p. 296), “a ideia do legislador foi a de fixar os postulados que não podem ser descartados pelo administrador público quando sua atuação envolver essa matéria”. Na mesma linha, Pires e Parziale (2021) ressaltam que a LINDB trouxe uma nova perspectiva às decisões administrativas, permitindo um necessário diálogo entre os fatos concretos — que motivam os atos administrativos — e as normas aplicáveis.

Além dos avanços principiológicos, a NLLC inova em diversos aspectos que refletem as exigências do governo digital, priorizando o uso do ambiente eletrônico na realização e divulgação dos atos do processo licitatório. Nesse sentido, o art. 169 da NLLC determina que as contratações públicas estejam submetidas a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, utilizando, inclusive, ferramentas de tecnologia da informação. Tais práticas estão sujeitas ao controle social e devem obedecer às três linhas de defesa: (i) servidores e agentes que atuam diretamente no processo; (ii) unidades de assessoramento jurídico e controle interno do órgão ou entidade; e (iii) os órgãos centrais de controle interno e os tribunais de contas, responsáveis pela fiscalização externa (Brasil, 2021).

No que se refere às modalidades de licitação, o art. 28 da NLLC estabelece cinco: pregão, concorrência, concurso, leilão e diálogo competitivo (Brasil, 2021). Foram, portanto, extintas as modalidades de tomada de preços e convite, previstas na Lei nº 8.666/1993, sendo criado, em contrapartida, o diálogo competitivo. As modalidades de concurso, utilizado para premiar trabalhos técnicos, científicos ou artísticos, e leilão, aplicável à alienação de bens inservíveis ou apreendidos, foram mantidas. Assim, as inovações concentram-se, sobretudo, nas modalidades de concorrência, pregão e diálogo competitivo (Mazza, 2022).

Outra mudança relevante é a adoção, como regra, da inversão de fases, antes característica exclusiva do pregão. Agora, essa dinâmica passa a ser aplicada às demais modalidades, priorizando o julgamento das propostas antes da análise da documentação de habilitação, o que contribui significativamente para a celeridade dos processos (Nardone, 2022).

O pregão se consolida como modalidade-padrão, destinada à contratação de bens e serviços comuns, cujo desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos no edital, utilizando-se os critérios de menor preço ou maior desconto (Mazza, 2022). Conforme Nohara (2022), consideram-se bens e serviços comuns aqueles razoavelmente padronizados, disponíveis no mercado, sem necessidade de inovação, e que podem ser plenamente atendidos por diversos fornecedores. Ressalte-se, no entanto, que o pregão não se aplica à contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, nem a obras e serviços de engenharia, salvo quando se tratar de serviços comuns de engenharia, nos termos do parágrafo único do art. 29 da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021).

Por sua vez, a concorrência passa a ser uma modalidade qualitativa, definida pelo objeto da contratação, e não mais pelos valores, como ocorria anteriormente (Mazza, 2022). Ela se aplica tanto à contratação de bens e serviços especiais quanto de obras e serviços comuns ou especiais de engenharia, independentemente do valor. Os critérios de julgamento possíveis incluem: menor preço, melhor técnica ou conteúdo artístico, técnica e preço, maior retorno econômico e maior desconto, de acordo com o art. 6º, inciso XXXVIII, alíneas “a”, “b”, “c”, “d” e “e” da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021).

A grande inovação, contudo, reside na criação do diálogo competitivo. Segundo Di Pietro (2022), trata-se de uma modalidade dialógica, voltada à contratação de objetos que envolvam soluções complexas ou inovação, nas quais a Administração mantém interações estruturadas com os licitantes para, em conjunto, definir a melhor solução técnica. Mazza (2022) destaca que essa modalidade é adequada para situações que exigem a definição de meios e alternativas capazes de atender às necessidades da Administração, tanto sob o aspecto técnico quanto financeiro e jurídico. Seu diferencial está na fase inicial não competitiva, que ocorre após o edital de chamamento público, na qual são realizadas reuniões com os licitantes pré-selecionados, devidamente registradas em ata e gravadas, até a definição da melhor solução. Somente após essa fase é publicado o segundo edital, que instaura a fase competitiva, semelhante às demais modalidades.

Além disso, cabe destacar que a Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) trouxe avanços significativos em relação às disposições da antiga Lei nº 8.666/1993, especialmente no que se refere à formalização do processo administrativo de contratação direta, por dispensa e inexigibilidade de licitação. Conforme expõem Guimarães e Sampaio (2022), a NLLC representa um verdadeiro marco ao elencar, de forma expressa, os documentos necessários para a adequada instrução processual, conferindo maior segurança jurídica, padronização e transparência aos procedimentos.

Nesse contexto, Gonçalves (2022) e Nardone (2022) ressaltam que a ampliação dos limites para contratações diretas — até 50 mil reais para serviços e compras e até 100 mil reais para obras e serviços de engenharia ou manutenção de veículos — contribui para conferir maior dinamismo às contratações públicas, sem, contudo, negligenciar os princípios da publicidade, da transparência, da celeridade e da economicidade. Vale destacar que tais valores são atualizados anualmente por meio de decreto do Poder Executivo federal, conforme disposto no art. 182 da NLLC (Brasil, 2021).

Outro instrumento relevante, especialmente utilizado para tornar mais ágil e eficiente a gestão das contratações públicas, é o Sistema de Registro de Preços (SRP). De acordo com Carvalho Filho (2021) e Mazza (2022), esse sistema consiste em um conjunto de procedimentos que visa registrar formalmente preços para futuras contratações de bens, obras ou serviços, evitando, por exemplo, a formação de estoques desnecessários, sobretudo de itens perecíveis ou com prazos curtos de validade.

Trata-se de uma prática que busca conferir celeridade e economicidade às contratações, sendo operacionalizada, nos termos da NLLC, por meio das modalidades pregão ou concorrência, além da possibilidade, introduzida como inovação pela nova lei, de utilização do SRP em hipóteses de contratação direta, seja por dispensa, seja por inexigibilidade, desde que devidamente regulamentada, conforme art. 82, § 6º (Brasil, 2021). Ademais, observa-se que a NLLC consolidou práticas já adotadas pela Administração Pública, muitas delas respaldadas por entendimentos jurisprudenciais dos tribunais de contas, promovendo, assim, o aperfeiçoamento das regras e a devida normatização dos procedimentos, sem que sua finalidade fosse comprometida (Compras BR, 2022).



Portanto, nesse cenário de profundas inovações normativas, destaca-se o papel fundamental da alta administração na condução eficiente da implementação dos novos processos, estruturas e mecanismos, com especial atenção para a gestão de riscos e os controles internos. É responsabilidade dos gestores avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos administrativos, de modo a assegurar um ambiente íntegro, transparente e juridicamente seguro, alinhado ao planejamento estratégico institucional e às diretrizes orçamentárias. Dessa forma, busca-se garantir que as contratações públicas gerem o resultado mais vantajoso para a Administração, pautadas pelos princípios da eficiência, eficácia e efetividade (Brasil, 2021; Redação IBEGESP, 2022).

### 3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa caracteriza-se, quanto aos objetivos, como exploratória, uma vez que busca proporcionar maior familiaridade com o problema, visando fornecer informações mais precisas para a investigação sobre as perspectivas e desafios dos agentes públicos na implementação da Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) (Gil, 2019). No que se refere à abordagem do problema, trata-se de uma pesquisa de natureza qualiquantitativa, pois, conforme Michel (2015), há uma relação dinâmica, contextual e temporal entre o pesquisador e o objeto de estudo. Isso exige do pesquisador a capacidade de interpretar essa realidade de forma lógica e isenta, com base em teorias consolidadas, de modo a atribuir significados às respostas, além de interpretar e discutir os resultados obtidos estatisticamente.

Quanto aos procedimentos técnicos, o estudo apoia-se na pesquisa bibliográfica, na aplicação de questionário com escalas de medida e na análise documental. A pesquisa bibliográfica baseia-se na produção científica já existente sobre o tema, com o propósito de construir a fundamentação teórica do estudo, utilizando-se de fontes secundárias, como livros, periódicos, artigos científicos e dissertações (Martins & Theóphilo, 2016).

O questionário, por sua vez, adota a Escala *Likert*, uma fonte primária frequentemente empregada em estudos nas ciências sociais, estruturada em um conjunto de afirmações disponibilizadas aos respondentes, os quais manifestam seu grau de concordância selecionando uma das opções da escala, geralmente composta por cinco ou sete pontos, aos quais são atribuídos valores numéricos. A análise documental, por meio da observação indireta, recorre a registros institucionais vinculados ao objeto de estudo, com a finalidade de obter informações relevantes para a compreensão e análise do problema (Michel, 2015).

A presente pesquisa utilizou uma Escala *Likert* de cinco pontos, dispostos de forma bidimensional, com a inclusão de um ponto neutro no centro da escala e âncoras verbais que possibilitam ao respondente manifestar sua atitude favorável ou desfavorável em relação ao objeto avaliado. As opções foram definidas da seguinte forma: 1 – Discordo Totalmente e 5 – Concordo Totalmente, representando os extremos da escala (Dalmoro & Vieira, 2014).

As questões elaboradas com base nesse modelo buscaram obter dados numéricos capazes de quantificar a intensidade média de concordância ou discordância dos participantes em relação às perspectivas e desafios para a implementação da NLLC, bem como identificar as principais dificuldades enfrentadas e verificar se os agentes de licitação dos órgãos estão sendo devidamente capacitados para conduzir os processos licitatórios em conformidade com a nova legislação.

A coleta de dados foi realizada por meio da plataforma Google Forms, com o envio do *link* do questionário, via e-mail, aos setores responsáveis pelas licitações das 68 universidades federais brasileiras. Posteriormente, os dados foram exportados para uma planilha do Microsoft Excel e analisados por meio de estatística descritiva, resultando na elaboração de

tabelas. Ademais, foram utilizados dados primários extraídos do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), referentes ao período de 1º de abril de 2021 a 16 de setembro de 2022, abrangendo o quantitativo de contratações realizadas sob a vigência da NLLC, tanto por meio de procedimentos licitatórios quanto de contratações diretas, utilizando-se dos registros de avisos e atos de contratação, bem como da lista de atos normativos e dos estágios de regulamentação da NLLC, disponível no Portal de Compras do Governo Federal.

#### 4 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS E DISCUSSÃO

Esta seção apresenta, analisa e discute os resultados da pesquisa, oriundos de fontes primárias e secundárias.

Inicialmente, foram enviados sessenta e oito questionários do Google Forms, por e-mail, aos setores responsáveis pelas licitações nas Universidades Federais. Desses, quinze foram devidamente respondidos. A parte do questionário analisada, relacionada à temática da pesquisa, foi composta por 16 questões, organizadas em duas subseções, com alternativas estruturadas segundo a escala Likert de cinco pontos: 1 – Discordo Totalmente, 2 – Discordo, 3 – Nem concordo nem discordo, 4 – Concordo e 5 – Concordo Totalmente.

Além do questionário, realizou-se o levantamento das quantidades de contratações públicas efetivadas com base na NLLC, a partir de dados extraídos do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), bem como a coleta da lista de atos normativos e dos respectivos estágios de regulamentação da nova legislação, disponível no portal de compras do Governo Federal.

As variáveis analisadas foram alinhadas aos objetivos específicos da pesquisa, com a finalidade de responder ao problema proposto. O questionário foi dividido em duas subseções, cada uma voltada à investigação de um objetivo específico. Na primeira subseção (10 questões), buscou-se compreender a percepção dos respondentes quanto às perspectivas de inovação trazidas pela NLLC. A segunda subseção (6 questões) teve por finalidade analisar os desafios enfrentados pelos gestores para a efetiva implementação da NLLC, além de verificar se os servidores estão sendo capacitados para atuar em conformidade com a nova legislação.

Cabe destacar que, em todas as 16 questões, foi disponibilizado espaço para que os participantes, caso desejassem, pudessem incluir comentários ou justificativas adicionais às suas respostas. As Tabelas 1 e 2, apresentadas a seguir, possibilitam o cruzamento das respostas fornecidas pelos agentes de licitação dos 15 órgãos respondentes com os aspectos discutidos no referencial teórico.

Tabela 1

Respostas para os itens da Subseção 1 em Escala *Likert* e percentual duplo em cada extremo (agentes públicos de licitações das Universidades Federais).

| Sentenças                                                                                                                                                                                                             | Frequências brutas em cada um dos pontos da escala (%) |    |    |       |       | Bottom Two Box<br>DT [1] e D [2]<br>(%) | Top Two Box<br>C [4] e CT [5]<br>(%) |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|----|----|-------|-------|-----------------------------------------|--------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                       | 1                                                      | 2  | 3  | 4     | 5     |                                         |                                      |
| 1) A NLLC coloca no centro da discussão a governança pública, fundamentada em três princípios: planejamento, liderança e controle, que devem permear todo o processo de licitação com intuito de promover eficiência, | 0%                                                     | 0% | 0% | 66,7% | 33,3% | 0%                                      | 100%                                 |

| eficácia e efetividade nas contratações.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |      |       |       |       |       |       |       |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 2) A NLLC propõe diversas inovações que propiciam maior flexibilidade ao gestor público na escolha de mecanismos para realizar boas contratações e entregar para a sociedade melhores resultados, tirando o foco do tão difundido menor preço que leva a Administração Pública, com frequência, a adquirir produtos e serviços de péssima qualidade.                   | 6,7% | 20%   | 20%   | 46,6% | 6,7%  | 26,7% | 53,3% |
| 3) A previsão expressa de tantos princípios de incidência, inclusive a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB, pode parecer exagero do legislador, mas traz uma conexão importante e segurança jurídica para o gestor público quando vai construir o processo de contratação e tomar decisões na busca da proposta mais vantajosa.                  | 0%   | 0%    | 20%   | 60%   | 20%   | 0%    | 80%   |
| 4) A NLLC prioriza que os atos administrativos sejam, preferencialmente, digitais para garantir maior transparência decorrente do dever de <i>accountability</i> inerente ao fazer na Administração Pública, e com isso, contribuir para o efetivo controle, em primeiro lugar, pela sociedade, além das 3 linhas de defesa conforme determina o artigo 169 desta lei. | 0%   | 0%    | 0%    | 53,3% | 46,7% | 0%    | 100%  |
| 5) A inversão de fases na NLLC é a regra dos procedimentos de contratação, em que a fase de julgamentos das propostas antecede a de habilitação, e isso proporciona maior celeridade ao processo licitatório ao analisar os documentos somente do vencedor do certame.                                                                                                 | 0%   | 0%    | 0%    | 26,7% | 73,3% | 0%    | 100%  |
| 6) O desenvolvimento nacional sustentável na NLLC é previsto tanto como princípio (art. 5º) quanto como objetivo (art. 11), representando, assim, um elevado valor normativo, e obriga o Estado a incluir em suas contratações critérios ambientais como foco principal, considerando o resultado econômico mais vantajoso para a Administração Pública.               | 0%   | 0%    | 6,7%  | 73,3% | 20%   | 0%    | 93,3% |
| 7) Antes, o agente público tinha muita insegurança para utilização dos critérios de sustentabilidade ambiental nas contratações, pois se                                                                                                                                                                                                                               | 6,7% | 33,3% | 13,3% | 33,3% | 13,4% | 40%   | 46,7% |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |      |    |       |       |       |      |       |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|----|-------|-------|-------|------|-------|
| considerava apenas o menor preço como critério de julgamento. Atualmente, a NLLC prima pela seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, considerando o ciclo de vida do objeto e o desenvolvimento nacional sustentável.                                                                                                                        |      |    |       |       |       |      |       |
| 8) A NLLC traz uma nova modalidade de licitação chamada de diálogo competitivo, cujo objetivo é permitir que a Administração Pública explore melhor as potencialidades do mercado na hora de construir a solução para satisfazer suas necessidades ou avaliar o que o mercado pode lhe oferecer, em termos da melhor solução técnica, financeira e jurídica. | 6,7% | 0% | 20%   | 53,3% | 20%   | 6,7% | 73,3% |
| 9) A NLLC inova ao elencar, de forma expressa, os documentos para a instrução processual das contratações diretas, bem como amplia as situações expressas de inexigibilidade, e aumenta os limites de valor para as dispensas.                                                                                                                               | 0%   | 0% | 13,4% | 66,7% | 20%   | 0%   | 86,7% |
| 10) A NLLC inova ao estender o Sistema de Registro de Preços (SRP) a contratações diretas para aquisição de bens ou para a contratação de serviços, incluindo obras e serviços de engenharia.                                                                                                                                                                | 0%   | 0% | 6,6%  | 66,7% | 26,7% | 0%   | 93,4% |

Percebe-se que mais da metade dos respondentes corrobora com as visões de inovações propostas nas questões 1, 2 e 3, havendo percentuais de discordância e indiferença elevados na questão 2, respectivamente, de 26,7% e 20%. Esses percentuais, somados, chegam a 46,7%, podendo ser explicados pelo fato de parte dos respondentes adotarem uma visão prática da antiga Lei de Licitações, que concentra o foco no menor preço. Um agente de licitação pontuou, na questão 2, que “poderia ter inovado mais, porém já observamos um bom avanço”. A maioria dos respondentes concorda que a NLLC insere a governança pública no centro das discussões — mais especificamente das contratações públicas —, que se pautam no planejamento das contratações, no qual a alta administração exerce papel fundamental de liderança, cujo alicerce está nos princípios e na LINDB, para construir o processo licitatório com base no diálogo entre o fato concreto que motivou os atos dos agentes públicos e o instrumento normativo. Isso possibilita maior segurança jurídica ao gestor público na busca por mecanismos para realizar boas contratações e entregar à sociedade melhores resultados (Nohara, 2022; Pires & Parziale, 2021).

A assertiva 4 obteve 100% de concordância dos respondentes e evidenciou a importância que a NLLC atribui ao controle preventivo e à gestão de riscos nas contratações públicas, ao priorizar que os atos administrativos ocorram, preferencialmente, de forma digital, buscando garantir maior transparência na prestação de contas e, assim, permitir maior controle das contratações públicas pelos cidadãos, bem como pelas três linhas de defesa, conforme determina o artigo 169, incisos I, II e III, da NLLC (Pires & Parziale, 2021). Outra

inovação trazida pela NLLC, exposta na questão 5, obteve *Top Two Box* de 100% de concordância dos agentes de licitação das universidades federais, consistindo na inversão de fases como regra para todos os procedimentos licitatórios da NLLC — prática que, anteriormente, era utilizada de forma isolada pelas Leis do Pregão e do RDC —, em que a fase de apresentação das propostas antecede a de habilitação. Essa mudança promove maior celeridade ao processo, pois a documentação é analisada apenas do vencedor do certame, conforme expõe Nardone (2022).

As assertivas 6 e 7 tratam do desenvolvimento nacional sustentável que, com a NLLC, passa a ter maior valor normativo, ao ser previsto tanto como princípio quanto como objetivo. Os respondentes divergiram quanto ao nível de concordância nas referidas questões. Enquanto, na questão 6, os respondentes concordaram em 93,33% com a visão de Pires e Parziale (2021), referente ao elevado valor normativo conferido ao direcionamento dos atos administrativos com base nos princípios e objetivos da NLLC — que obriga o Estado a incluir, em suas contratações, critérios ambientais como foco principal, considerando os valores econômicos, sociais e ambientais mais vantajosos para a Administração Pública —, na questão 7, os níveis de discordância (40%) e de indiferença (13,3%), somados, chegam a 53,3%.

Esse resultado provavelmente decorre do fato de os respondentes adotarem uma visão prática da Lei nº 8.666/1993 ou de vislumbrarem a virtude do planejamento da contratação, por meio do Estudo Técnico Preliminar (ETP), que, conforme Pires e Parziale (2021), servirá de base para especificar os níveis mínimos de exigência de qualidade previstos no edital. Assim, com todos os critérios ambientais do objeto a ser licitado explícitos no edital, inclusive o critério de julgamento — se pelo menor preço —, caberá aos agentes de licitação nortear a escolha pela proposta mais vantajosa para a Administração Pública. Caso a proposta não atenda aos critérios estabelecidos no edital, será automaticamente desclassificada.

A questão 8 diz respeito à inovação introduzida pela modalidade de licitação diálogo competitivo, apresentada pela primeira vez na NLLC. A maioria dos respondentes (73,3%) concorda com a visão de inovação por ela apresentada. Um dos respondentes frisou que “essa modalidade não se aplica a todos os objetos, mas apenas a soluções inovadoras”, o que vai ao encontro do que Di Pietro (2022) e Mazza (2022) expõem ao citar que se trata de uma modalidade restrita a situações em que a Administração Pública visa dialogar com os competidores — detentores de conhecimento especializado e experiência no mercado — na busca por encontrar a melhor solução técnica a ser utilizada na contratação de obras, serviços e compras, seja pela necessidade de adaptar soluções disponíveis no mercado, seja pela impossibilidade de definir, com precisão, as especificações técnicas, bem como a estrutura jurídica ou financeira do contrato. Contudo, para o uso efetivo dessa modalidade de licitação, faz-se necessária sua regulamentação, seja por Portaria, seja por Instrução Normativa, conforme a lista de atos normativos e os estágios de regulamentação da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

As questões 9 e 10 remetem às inovações que impactam as contratações diretas. Os respondentes concordam com as visões explícitas nos questionamentos, cujos níveis de concordância foram, respectivamente, de 86,7% e 93,4%. A questão 9 buscou evidenciar que a NLLC inova ao relacionar, de maneira expressa, os documentos necessários para a instrução processual das contratações por dispensa e inexigibilidade, ampliando as hipóteses expressas de inexigibilidade e elevando os limites de valor para as dispensas de serviços e compras, que são atualizados anualmente, conforme art. 182 da NLLC.

Anteriormente, o Sistema de Registro de Preços (SRP) era utilizado apenas nas modalidades concorrência e pregão; com a NLLC, passa a ser possível, mediante



regulamentação, sua aplicação também para aquisições de bens ou contratações de serviços por meio da contratação direta, conforme art. 82, § 6º (Brasil, 2021). Dessa forma, a questão 10 buscou avaliar a percepção dos agentes de licitação sobre esse aspecto. Um dos respondentes apontou que “as condicionantes inibem a utilização”, justamente em razão da necessidade de que o SRP seja regulamentado com base na NLLC, cuja normatização ainda se encontra em elaboração pela equipe técnica. O atual regulamento do SRP, o Decreto nº 7.892/2013, não contempla as contratações diretas.

Assim, os resultados apresentados na subseção 1 evidenciam que os agentes de licitações corroboram com a visão de inovações trazidas pela NLLC ao colocar no centro da discussão a governança pública, proporcionando maior flexibilidade ao gestor público na escolha de mecanismos que culminam em boas contratações. Para isso, sendo necessário que o gestor público busque alinhamentos com os diversos princípios, inclusive com a LINDB, para garantir maior segurança jurídica na execução dos atos motivados que objetivam gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, de forma ética, comprometida e transparente.

Os pontos de discordância e indiferença que tiveram maior representatividade foram nas questões 2 e 7, onde se pautou o critério menor preço nos processos licitatórios, devendo-se ao fato de o planejamento da contratação ter maior relevância na definição dos critérios mínimos de qualidade a serem atendidos e, com isso, estabelecendo o menor preço pelo nível de qualidade especificado no edital, e que deve servir de parâmetro para o julgamento e aceite do objeto licitado.

Em relação à subseção 2, composta por 6 questões, buscou-se identificar as visões dos agentes de licitações sobre os desafios a serem enfrentados pelos gestores para o cumprimento da NLLC, e se os servidores estão sendo capacitados para a efetiva atuação.

Tabela 2

Respostas para os itens da Subseção 2 em Escala *Likert* e percentual duplo em cada extremo - agentes públicos de licitações das Universidades Federais

| Sentenças                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Frequências brutas em cada um dos pontos da escala (%) |    |      |       |       | Bottom Two Box DT [1] e D [2] (%) | Top Two Box C [4] e CT [5] (%) |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|----|------|-------|-------|-----------------------------------|--------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 1                                                      | 2  | 3    | 4     | 5     |                                   |                                |
| 1) Incorporar as questões ambientais nas contratações públicas é desafiador, pois envolve variáveis institucionais e legais, a necessidade de capacitação dos agentes de contratação para planejar bem, além das limitações orçamentárias.                                                                 | 0%                                                     | 0% | 0%   | 73,3% | 26,7% | 0%                                | 100%                           |
| 2) Ao mesmo tempo que a modalidade diálogo competitivo propõe benefícios que objetivam o uso da inovação tecnológica como ferramenta para implementação de políticas públicas e de melhorias do serviço público, ela impõe desafios aos gestores públicos, pois requer expertise, infraestrutura técnica e | 0%                                                     | 0% | 6,7% | 60%   | 33,3% | 0%                                | 93,3%                          |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |      |       |       |       |       |       |       |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| de pessoal no enfrentamento prático para construir um edital que torne o processo competitivo, desde a fase de pré-seleção, diálogo e a competição.                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |      |       |       |       |       |       |       |
| 3) O aumento dos limites legais para dispensa exigirá uma equipe maior para instrução de processos, sob pena de ocasionar morosidade na realização de contratações por dispensa de licitação por valor.                                                                                                                                                                                                                                                       | 6,7% | 46,7% | 6,7%  | 26,7% | 13,3% | 53,4% | 40%   |
| 4) A Nova Lei de Licitações traz inovações que precisam de um prazo de maturação para serem aprendidas, testadas e aplicadas, tal como a necessidade de regulamentos infralegais para orientar diversos procedimentos. Isso tem impactado na velocidade de sua implantação, sendo, portanto, utilizada de forma tímida pelos órgãos públicos federais, que terão de acelerar para atender ao prazo de obrigatoriedade de implantação dia 1º de abril de 2023. | 6,7% | 6,7%  | 6,7%  | 33,3% | 46,7% | 13,4% | 80%   |
| 5) A NLLC impõe um grande desafio à alta administração ao ter que designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução da lei, tendo que congrega a gestão por competência e a segregação de função à limitação da equipe reduzida.                                                                                                                                                                                                  | 0%   | 6,7%  | 0%    | 53,3% | 40%   | 6,7%  | 93,3% |
| 6) Este órgão tem se preparado internamente, desenvolvendo fluxos e capacitando os servidores para desempenhar as funções essenciais à execução da NLLC.                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 6,7% | 20%   | 13,3% | 40%   | 20%   | 26,7% | 60%   |

Inicialmente, na questão 1, abordou-se o desafio de incorporar as questões ambientais nas contratações públicas, uma vez que isso pode envolver variáveis institucionais, como, por exemplo, a limitação do quantitativo de servidores, aliada à necessidade de capacitação, para que os agentes de licitações possam planejar adequadamente as contratações verdes, que, com a NLLC, apresentam um elevado valor normativo, visando alcançar vantagens econômicas em conformidade com as matrizes de sustentabilidade ambiental, conforme Mazza (2022).

Nesse aspecto, o *Top Two Box* foi de 100%. Já na assertiva 2, que tratou dos desafios impostos pela modalidade de licitação diálogo competitivo, obteve-se 93,3% de concordância dos agentes de licitações, por se tratar de uma modalidade que, apesar dos benefícios, requer expertise dos agentes designados para o desempenho das funções essenciais à sua execução, especialmente na preparação do edital, de forma que o processo se mantenha competitivo nas fases de pré-seleção, diálogo e competição. Destaca-se, ainda, a necessidade de

investimento em infraestrutura técnica e tecnológica, como sistemas de áudio e vídeo, para viabilizar a realização e a gravação das reuniões com os licitantes pré-selecionados, conforme art. 32, §1º, inciso VI, da Lei nº 14.133/2021.

A questão 3 buscou identificar a percepção dos respondentes quanto ao desafio imposto pela NLLC ao ampliar os limites legais para dispensa de licitação. Isso porque, a depender do porte da instituição, as demandas podem exigir a ampliação da equipe de servidores responsáveis pelo efetivo cumprimento da NLLC, especialmente no que se refere à instrução processual, sob pena de gerar morosidade na realização desse tipo de contratação, cujo diferencial reside na celeridade e na economicidade, à luz dos princípios licitatórios, sem comprometer a prestação dos serviços públicos (Gonçalves, 2022; Nardone, 2022). Observou-se divergência entre os respondentes quanto ao nível de concordância em relação a essa assertiva, sendo registrado um *Top Two Box* de 40%, um *Bottom Two Box* de 53,4% e 6,7% de indiferença.

Tal resultado pode ser explicado pelo fato de o processo de contratação direta ser, em regra, simplificado, e muitos órgãos já dispõem de uma equipe consolidada e preparada para conduzir esse tipo de contratação, não havendo, portanto, necessidade de ampliação da equipe. Um dos respondentes destacou que “o aumento do valor das dispensas é um conceito debatível, pois se leva em conta o universo total de contratações da instituição, ao invés de tratar cada contratação individualmente.

Quando o órgão é grande, isso acaba até limitando as contratações diretas”. Diante dessa justificativa, compreende-se que a NLLC atribui elevada carga valorativa ao planejamento estratégico das contratações, materializado no Plano de Contratações Anual (PCA), elaborado no exercício anterior ao da sua execução. Esse instrumento propõe ao gestor público organizar o calendário de compras de modo a evitar, sempre que possível, a utilização da contratação direta. Caso esta se faça necessária, os atos administrativos devem estar rigorosamente alinhados aos requisitos da segurança jurídica, de forma a tornar o processo de contratação direta eficaz e efetivo.

A questão 4 evidencia que a NLLC introduz inovações que demandam um período de maturação para serem assimiladas, testadas e aplicadas, além de exigir a edição de regulamentos infralegais capazes de orientar diversos procedimentos. Esse cenário tem acarretado morosidade na velocidade de sua implantação, levando os órgãos públicos federais a utilizarem-na de forma ainda tímida. Os respondentes corroboram essa percepção, com um índice de 80% no *Top Two Box*. Um dos participantes destacou que, em seu entendimento, “os principais entraves para a implantação são a falta de regulamentação e adaptação do sistema”.

De fato, até 31/10/2022, haviam sido expedidos apenas 22 dos 72 regulamentos necessários ao pleno funcionamento da NLLC, conforme demonstra a Tabela 4 – Estágios de regulamentação da NLLC. Para os órgãos federais, que possuem a obrigatoriedade de utilizar o Portal de Compras do Governo Federal, verifica-se que, mesmo quando a regulamentação já foi formalizada, o sistema ainda não se encontra totalmente adaptado para operacionalizar as modalidades previstas na nova lei.

Conforme aponta a Tabela 3, menos da metade das universidades federais brasileiras estão realizando processos de contratação utilizando a NLLC, representando 46,37% do total de 68 universidades. Ressalta-se que essa análise é circunstancial e refere-se ao período de 1º de abril de 2021 a 16 de setembro de 2022, tendo em vista que, em razão do elevado volume de contratações realizadas pelo Estado, o PNCP passa por constantes atualizações. Diante desse cenário, constata-se que as universidades federais brasileiras, até o referido período,

ainda não estão realizando licitações nas modalidades de concorrência, pregão, leilão, concurso e diálogo competitivo, utilizando-se apenas das hipóteses de inexigibilidade e dispensa, que se caracterizam, respectivamente, pela inviabilidade de competição ou pela possibilidade legal de não se licitar, conforme Nardone (2022).

Nas assertivas 5 e 6, os níveis de concordância foram, respectivamente, de 93,3% e 60%. Ambas remetem ao desafio atribuído à alta administração de gerir com competência — isto é, reunindo conhecimento, habilidade e atitude — as diversas fases do processo licitatório. Isso inclui o cumprimento do princípio da segregação de funções, mediante a designação de agentes públicos para a execução das atividades essenciais nas fases internas, externas, de fiscalização contratual e, ainda, na apuração de infrações contratuais nos processos sancionadores. Nesse contexto, revela-se indispensável investir na capacitação dos agentes, desenvolvendo as competências necessárias ao adequado desempenho de suas atividades (Nardone, 2022; Carvalho Filho, 2021). Um dos respondentes complementou que, em seu órgão, não há preparo suficiente, especialmente em razão da carência de regulamentos acessórios indispensáveis à efetiva execução da NLLC.

Dessa forma, percebe-se que são inúmeros os desafios para a implementação da NLLC, sendo necessário um período de aprendizagem e adaptações, tanto para a publicação dos regulamentos quanto para a adequação dos sistemas de compras, que precisam estar devidamente interligados ao PNCP, possibilitando o efetivo uso das modalidades licitatórias. Não obstante, muitas universidades federais já vêm se adaptando a essa nova realidade, utilizando, sobretudo, os processos de contratação direta, os quais já possuem regulamentação específica, conforme evidencia o levantamento realizado no PNCP e apresentado na Tabela 3.

Tabela 3  
Processos de contratação direta pela NLLC

| Universidades Federais Brasileiras |                                               | Contratação direta |      |                 |      |
|------------------------------------|-----------------------------------------------|--------------------|------|-----------------|------|
|                                    |                                               | Dispensa           |      | Inexigibilidade |      |
|                                    |                                               | 2021               | 2022 | 2021            | 2022 |
| 1                                  | Universidade Federal de Goiás                 | 3                  | 53   |                 |      |
| 2                                  | Universidade Federal do Recôncavo da Bahia    | 13                 | 34   |                 | 5    |
| 3                                  | Universidade Federal de Alagoas               | 1                  | 6    |                 | 1    |
| 4                                  | Universidade Federal de Pernambuco            | 11                 | 55   |                 | 2    |
| 5                                  | Universidade Federal do Amapá                 | 3                  | 11   |                 |      |
| 6                                  | Universidade Federal do Amazonas              | 5                  | 5    |                 |      |
| 7                                  | Universidade Federal do Pará                  | 5                  | 20   |                 | 2    |
| 8                                  | Universidade Federal de Juiz de Fora          | 3                  | 20   |                 | 2    |
| 9                                  | Universidade Federal de Minas Gerais          | 614                | 434  |                 | 57   |
| 10                                 | Universidade Federal de São Paulo             | 1                  |      |                 |      |
| 11                                 | Universidade Federal de Viçosa                | 4                  | 1    |                 |      |
| 12                                 | Universidade Federal do Espírito Santo        | 2                  | 18   |                 |      |
| 13                                 | Universidade Federal do Rio de Janeiro        | 153                | 279  |                 | 14   |
| 14                                 | Universidade Federal do Triângulo Mineiro     |                    |      |                 | 8    |
| 15                                 | Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  | 3                  | 3    |                 |      |
| 16                                 | Universidade Federal de Santa Maria           | 1                  |      |                 |      |
| 17                                 | Universidade Federal do Rio Grande do Sul     | 9                  |      |                 |      |
| 18                                 | Universidade Federal do Agreste de Pernambuco | 3                  |      |                 |      |
| 19                                 | Universidade de Brasília                      |                    | 4    |                 |      |

|       |                                                   |     |      |   |     |
|-------|---------------------------------------------------|-----|------|---|-----|
| 20    | Universidade Federal da Bahia                     |     | 18   |   |     |
| 21    | Universidade Federal do Sul da Bahia              |     | 6    |   |     |
| 22    | Universidade Federal da Lusofonia Afro-Brasileira |     | 2    |   |     |
| 23    | Universidade Federal da Paraíba                   |     |      |   | 1   |
| 24    | Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará     |     | 2    |   |     |
| 25    | Universidade Federal de Alfenas                   |     | 20   |   |     |
| 26    | Universidade Federal de Itajubá                   |     | 1    |   |     |
| 27    | Universidade Federal de Ouro Preto                |     | 4    |   |     |
| 28    | Universidade Federal de São Carlos                |     | 16   |   | 1   |
| 29    | Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro  |     | 6    |   |     |
| 30    | Universidade Tecnológica Federal do Paraná        |     | 2    |   |     |
| 31    | Universidade Federal do Pampa                     |     | 62   |   | 34  |
| 32    | Universidade Federal do Rio Grande do Norte       |     | 2    |   |     |
| TOTAL |                                                   | 834 | 1084 | 0 | 127 |

A Tabela 3 permite evidenciar a representatividade que as contratações diretas possuem no bojo das contratações públicas. Os dados expostos foram obtidos apenas dos processos realizados sob a égide da NLLC, no período de 1º/04/2021 a 16/09/2022. Destacam-se, nesse contexto, as universidades federais de Minas Gerais, do Rio de Janeiro e do Pampa, pelo vulto das contratações diretas realizadas.

A tímida adesão das universidades federais e dos órgãos públicos da administração direta e indireta à prática da moderna legislação pode ser explicada pelos inúmeros regulamentos que ainda precisam ser publicados, conforme evidencia a Tabela 4 a seguir, cujos dados foram extraídos do Portal de Compras do Governo Federal (lista de atos normativos e estágios de regulamentação da Lei nº 14.133, de 1º/04/2021, atualizada em 31/10/2022). Soma-se a isso a necessidade de interligar o Portal de Compras com o PNCP, de modo que todos os atos praticados, desde a fase de publicação do edital até a formalização do contrato, sejam pautados pela publicidade e pela transparência.

Diante dos 72 regulamentos necessários para o efetivo cumprimento da Lei, 22 já foram publicados, 4 estão em elaboração, 2 encontram-se em consulta pública, 6 foram enviados à PGFN e 38 ainda serão elaborados, conforme a lista de atos normativos e estágios de regulamentação da NLLC.

Tabela 4  
Estágios de regulamentação da NLLC

| Estágios de regulamentação da NLLC |                  |                              |            |            |       |
|------------------------------------|------------------|------------------------------|------------|------------|-------|
| Em elaboração                      | Consulta Pública | Enviados à PGFN <sup>2</sup> | Publicados | A elaborar | Total |
| 4                                  | 2                | 6                            | 22         | 38         | 72    |

<sup>2</sup> Procuradoria Geral da Fazenda Nacional

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa mostrou que, para atingir os objetivos previstos na Nova Lei de Licitações e Contratos, a Administração Pública, por intermédio da alta administração, exerce papel fundamental no planejamento estratégico das contratações, em que os atos administrativos praticados pelos agentes públicos devem estar alicerçados em princípios norteadores da construção do processo licitatório, explorando o uso de ferramentas tecnológicas para garantir publicidade e transparência e, com isso, contribuindo para o controle social.

Dessa forma, no cenário atual de modernização do serviço público, o Estado, por meio de políticas públicas executadas pela Administração Pública, tem buscado tornar os processos de contratação alinhados à governança, com fulcro em arcabouços normativos — sejam decretos, instruções normativas e/ou portarias —, objetivando tornar o processo de contratação mais eficiente, eficaz e efetivo.

Para isso, diversas inovações são propostas pela Lei nº 14.133/2021, e a maior parte dos respondentes da pesquisa corrobora as perspectivas apresentadas ao concordar que a modalidade de licitação diálogo competitivo permite ao gestor público maior flexibilidade para dialogar previamente com o mercado, na busca da melhor solução técnica, financeira e jurídica para o órgão; bem como que a inversão de fases passa a ser regra do processo licitatório, promovendo maior celeridade; que se prioriza que os atos administrativos sejam preferencialmente digitais; que as compras sustentáveis passam a possuir maior valor normativo, por estarem alicerçadas em princípios e objetivos; que os requisitos para instrução processual são elencados de forma expressa para a contratação direta; e que há ampliação dos limites de valor para dispensa, além da possibilidade de adoção, mediante regulamento, do Sistema de Registro de Preços (SRP) nas contratações diretas para aquisição de bens ou para contratação de serviços, inclusive obras e serviços de engenharia.

Por outro lado, percebe-se, com os resultados da pesquisa, que as universidades têm ciência dos desafios que serão enfrentados com a NLLC e que, para isso, estão participando e promovendo capacitações sobre a temática para os servidores que exercem funções essenciais à sua execução. Contudo, a maioria ainda utiliza de forma tímida a NLLC como fundamentação para a formalização dos processos de contratação. As universidades que já trabalham com o novo normativo o utilizam, majoritariamente, apenas para as contratações diretas, em virtude da não obrigatoriedade da Nova Lei e da necessidade de regulamentação de diversos dispositivos para sua plena eficácia.

Logo, esta pesquisa não pretende esgotar os debates acerca do tema, mas contribuir para sua ampliação e aprimoramento. Sendo, portanto, válido ampliar a abrangência da população estudada e verificar, após a entrada em vigor da NLLC, se as visões dos gestores públicos, quanto às inovações e aos desafios propostos pela lei, se mantêm.

## REFERÊNCIAS

- Alves, A. C. (2017). A profissionalização do serviço público na vigência da Constituição Federal de 1988. *Boletim de Direito Administrativo*, 33(6), 530–546.
- Alves, A. P. G. (2020). *A evolução histórica das licitações e o atual processo de compras públicas em situação de emergência no Brasil*. *Revista de Gestão, Economia e Negócios*, 1(2), 40-60.  
<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/regen/article/view/5162/2046>



- Brasil. (1967). *Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967*. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm)
- Brasil. (1968). *Lei nº 5.456, de 20 de junho de 1968*. Dispõe sobre a reclassificação de cargos e funções públicas e dá outras providências. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/l5456.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l5456.htm)
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)
- Brasil. (2017). *Decreto n.º 9.203, de 22 de novembro de 2017*. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9203-22-novembro-2017-785782-publicacaooriginal-154277-pe.html>
- Brasil. (2019). *Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019*. Regulamenta a licitação, na modalidade de pregão, na forma eletrônica, e a utilização do Sistema de Registro de Preços, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/d10024.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10024.htm)
- Brasil. (2021). *Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021*. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm)
- Brasil. (2023). *Lei Complementar nº 198, de 28 de junho de 2023*. Dispõe sobre a prorrogação de prazos previstos na Lei nº 14.133/2021 e dá outras providências. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp198.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp198.htm)
- Brasil. (2023). *Medida Provisória nº 1.167, de 31 de março de 2023*. Dispõe sobre a prorrogação da possibilidade de utilização da Lei nº 8.666/1993, da Lei nº 10.520/2002 e do Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, prevista na Lei nº 14.133/2021. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/mpv/mpv1167.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/mpv/mpv1167.htm)
- Carvalho Filho, J. dos S. (2021). *Manual de direito administrativo* (35ª ed.). São Paulo: Atlas.
- Compras BR. (2022). *Sistema de Registro de Preços na Nova Lei de Licitações 14.133*. <https://comprasbr.com.br/sistema-de-registro-de-precos-na-nova-lei-de-licitacoes-14-133/>
- Dalmoro, M., & Vieira, K. M. (2014). Dilemas na construção de escalas tipo *Likert*: o número de itens e a disposição influenciam nos resultados? *Revista Gestão Organizacional*, 6(3), 161-174. <https://doi.org/10.22277/rgo.v6i3.1386>

- Di Pietro, M. S. Z. (2022). *Direito administrativo* (35ª ed.). Rio de Janeiro: Forense.
- Ferreira, G. (2022). Lei de licitações 14.133/21: análise das principais inovações comparadas com os princípios constitucionais e infraconstitucionais. *Jusbrasil*.  
<https://gatvares.jusbrasil.com.br/artigos/1556834560/lei-de-licitacoes-14133-21-analise-das-principais-inovacoes-comparadas-com-os-principios-constitucionais-e-infraconstitucionais>
- Fortes Jr., C. O. (2017). *Breve história das licitações no Brasil*.  
<https://doceru.com/doc/cv5e80x>
- Gil, A. C. (2019). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. (7ª ed.). São Paulo: Atlas.
- Gonçalves, A. M. (2022). A dispensa de licitação sob a nova perspectiva da Lei nº 14.133/2021. *Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento*, 7(10), 74–91.  
<https://www.nucleodoconhecimento.com.br/wp-content/uploads/2022/10/dispensa-de-licitacao-1.pdf>
- Guarido, F. A. A. (2022). *Passo a passo da contratação direta: do aviso à celebração do contrato*. Sollicita.  
[https://www.sollicita.com.br/Noticia/?p\\_idNoticia=19056&n=undefined](https://www.sollicita.com.br/Noticia/?p_idNoticia=19056&n=undefined)
- Guimarães, E., & Sampaio, R. (2022). *Dispensa e inexigibilidade de licitação: Aspectos jurídicos à luz da Lei 14.133/21*. São Paulo: Forense.
- Lima, L. H. (2022). *Mecanismos de governança na nova Lei de Licitações*. Instituto Rui Barbosa. <https://irbcontas.org.br/artigos/mecanismos-de-governanca-na-nova-lei-de-licitacoes/#:~:text=A%20Lei%2014.133%2F2021%2C%20Nova,de%20governan%C3%A7a%20presentes%20na%20NLL.%3E>
- Martins, G. A., & Theóphilo, C. R. (2016). *Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas*. São Paulo: Atlas.
- Matias-Pereira, J. (2020). *Manual de gestão pública contemporânea* (6ª ed., rev. e atual.). São Paulo: Atlas.
- Mazza, A. (2022). *Manual de direito administrativo* (12ª ed.). São Paulo: SaraivaJur.
- Michel, M. H. (2015). *Metodologia e pesquisa científica em ciências sociais: um guia prático para acompanhamento da disciplina e elaboração de trabalhos monográficos* (3ª ed.). São Paulo: Atlas.
- Nardone, J. P. (2022). *Desafios e oportunidades do primeiro ano da nova Lei de Licitações e Contratos*. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.  
<https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/noticias/ARTIGO-Desafios-Oportunidades-Primeiro-Ano-Nova-Lei-Licita%C3%A7%C3%B5es-Nardone.pdf>

Nohara, I. P. (2022). *Direito administrativo* (11ª ed.). Barueri (SP): Atlas.

Pinho, G. R. (2014). Um breve percurso sobre a evolução histórica da administração pública brasileira. *JusBrasil*. <https://jus.com.br/artigos/34343/um-breve-percurso-sobre-a-evolucao-historica-da-administracao-publica-brasileira>

Pires, A. C. M., & Parziale, A. R. (2022). *Comentários à nova lei de licitações públicas e contratos administrativos: Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021*. Almedina.

Redação IBEGESP. (2022). *A importância da aplicação das disposições da LINDB no contexto de uma Nova Lei de Licitações e Contratos*. <https://radar.ibegesp.org.br/a-importancia-da-aplicacao-das-disposicoes-da-lindb-no-contexto-de-uma-nova-lei-de-licitacoes-e-contratos/>

Terra, A. C. P. (2016). *Compras públicas inteligentes: Um modelo de análise estratégica para a gestão das compras públicas – Estudo de caso do Instituto do Meio Ambiente dos Recursos Hídricos do Distrito Federal* [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Goiás]. Repositório da Universidade Federal de Goiás. <https://repositorio.bc.ufg.br/tede/bitstream/tede/6452/5/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20-%20Antonio%20Carlos%20Paim%20Terra%20-2016.pdf>