http://journal.unoeste.br/index.php/cs/index
DOI: 10.5747/cs.2022.v6. s152
ISSN on-line 2526-7035

Colloquium Socialis

Submetido: 17/08/2022 Revisado:23/08/2022 Aceito: 29/08/2022

OS DESAFIOS DA FASE PREPARATÓRIA DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS À LUZ DA LEI FEDERAL Nº 14.133/2021

Michael Hellison Jantorpe Gomes[1], Andréa Esper Xavier[1], Fábio Ferreira Morong[2]

[1]Município de Presidente Prudente-SP, Presidente Prudente, SP. [2]Universidade do Oeste Paulista – UNOESTE, Presidente Prudente, SP. E-mail: michaelhellison@live.com

RESUMO

Ainda que exaustivamente exaltado como um importante elemento da gestão pública, o planejamento tem sua aplicação em absoluta exceção nos entes públicos. Com as novas premissas expostas na Nova Lei de Licitações (Lei 14.144/2021), além de ser considerado princípio legal, é uma exigência e com sérias aplicações penais. Desta forma, por meio do método dedutivo legal, baseado na interpretação da legislação, jurisprudências e afins, o presente artigo visa apresentar as definições básicas e os elementos primordiais presentes na nova lei sobre Planejamento, assim como desafios ao qual diversos entes deverão passar diante do nível de maturidade. Conclui-se, que é um momento de avaliação e debruce em um curto período, visando demonstrar a evolução ou eventual retrocesso da citada Lei Federal em virtude de sua coexistência com a realidade do setor público específico.

Palavras-chave: planejamento; nova lei de licitação; maturidade; lei 14.133/2021

THE CHALLENGES OF THE PREPARATORY PHASE OF BIDDING PROCESSES WITH REGARD TO FEDERAL LAW Nº 14.133/2021

ABSTRACT

Although exhaustively extolled as an important element of public management, planning has its application in absolute exception in public entities. With the new premises set out in the New Bidding Law (Law 14.144/2021), in addition to being considered a legal principle, it is a requirement and with serious criminal applications. In this way, through the legal deductive method, based on the interpretation of legislation, jurisprudence and the like, this article aims to present the basic definitions and the primordial elements present in the new law on Planning, as well as challenges that several entities will have to face in the face of the maturity level. It is concluded that it is a moment of evaluation and focus in a short period, aiming to demonstrate the evolution or eventual regression of the aforementioned Federal Law due to its coexistence with the reality of the specific public sector.

Keywords: planning; new bidding law; maturity; law 14.133/2021

INTRODUÇÃO

No âmbito do direito privado as partes possuem ampla liberdade para contratar, existindo a disponibilidade da vontade, o que não acontece nas contratações no campo do direito público, em que a Administração Pública está vinculada aos interesses da coletividade e a ritos procedimentais específicos.

É função primordial dos setores públicos ofertarem produtos e serviços para suprir as demandas da população de acordo com a disponibilidade financeira. Para isso, os entes possuem, dada as circunstâncias, autonomia de gestão dos recursos, porém em consonância com as leis vigentes cabíveis.

Estabelece a Constituição Federal que as obras, serviços, compras e alienações serão contratadas mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a

todos os concorrentes, ressalvados os casos especificados na legislação (BRASIL, 1988b).

Assim, após a previsão constitucional de 1988 (BRASIL, 1988b), normas gerais de âmbito nacional foram sendo editadas pela União a fim de disciplinar as contratações pelo Poder Público. Dentre as quais: a Lei nº 8.666/1993 - Lei Geral de Licitações e Contratos (BRASIL, 1993n), Lei nº 8.987/1995 - Concessão e Permissão de Serviços Públicos (BRASIL, 1995l), Lei nº 10.520/2002 - Lei do Pregão (BRASIL, 2002l), Lei Complementar nº 123/2006 (estabelece, em seus artigos 42 a 49, normas para tratamento diferenciado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas) (BRASIL, 2006g), Lei 12.232/2010 - contratação de serviços de publicidade (BRASIL, 2010k); Lei 12.462/2011 - Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC (BRASIL, 2011j), Lei 13.303/2016 – Lei das Estatais (BRASIL, 2016i), e, por fim, a Lei 14.133/2021 – a Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC (BRASIL, 2021h), que entrou em vigor na data da sua publicação, em 1º de abril de 2021.

Dada à exigência do inciso XXI do Art. 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1998b), durante décadas a Lei Federal 8.666/93 (BRASIL, 1993n) forneceu subsídios para os regramentos legais cabíveis.

É pacifico por todos aqueles que atuam com licitações e contratos públicos, que o arcabouço legal no campo das contratações públicas no período que antecede a publicação da Lei nº 14.133/2021 (BRASIL, 2021g), mostrava-se atrasado em relação aos avanços do direito público moderno, e que a lei 8666/1993 (BRASIL, 1993n) tem em sua estrutura traços de excessivo apego à burocracia e formalismos. Trata-se de uma lei analógica em tempos digitais, uma norma que já nasceu velha, com os olhos voltados para o passado e não para o futuro, até porque a internet já era uma realidade no tempo de sua publicação e estava em plena expansão no Brasil, no entanto o legislador "deu de ombros" sobre este aspecto.

Não obstante as fragilidades, os inevitáveis avanços de práticas gerenciais e tecnológicas no âmbito corporativo, as recorrentes irregularidades apontadas pelos órgãos de controle no tocante às falhas no planejamento das contratações pelos órgãos públicos, somando-se ainda ao desafiador cenário da pandemia ocasionada pelo coronavírus – que exigia do Poder Público contratações mais céleres e eficientes – um novo regramento no campo das licitações e contratações públicas se fez premente: No dia 1º de abril de 2021 foi publicada a aguardada Lei Federal que trata das Licitações e Contratos – Lei nº 1433/2021.

Em que pese o artigo 194 da mencionada lei dispor que o início da sua vigência se dará na data da publicação, o art. 193 da Lei nº 14.133/2021 (BRASIL, 2021h), estabelece que até o decurso do prazo de 2 (dois) anos, a Administração poderá optar por licitar de acordo com a nova lei ou com as leis citadas no referido inciso, devendo a opção ser indicada no edital ou nos autos do processo de dispensa ou inexigibilidade, sendo expressamente vedada a aplicação combinada da lei nova com as anteriores. O legislador estabeleceu então um período de convivência entre os regimes jurídicos.

A Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) trata no art. 5º do "planejamento" como princípio, com a citação do termo por doze (12) vezes, frente a apenas uma única ocorrência no texto da Lei 8.666/93 (BRASIL, 1993n).

O presente trabalho tem o objetivo de identificar os principais desafios a serem enfrentados pelos entes públicos por ocasião da aplicação da Nova Lei de Licitações e Contratos Públicos (BRASIL, 2021h), notadamente os municípios, que em sua grande maioria apresentam grau de maturidade inicial ou mesmo inexistente, segundo levantamentos. Desta feita, a problemática central do presente estudo é responder à seguinte questão: Os processos de restruturação dos entes públicos com vistas a implementar todas exigências da fase preparatória dos processos de licitação sob a égide da NLLC já se iniciaram? Melhor dizendo "a quantas anda esse processo de estruturação", notadamente no âmbito municipal, já que o período de 2 anos, concedido pelo legislador, está próximo do fim?

MÉTODOS

Para a materialização da pesquisa o método utilizado foi o dedutivo e a técnica a bibliográfica, com base em livros, artigos, jurisprudências e periódicos qualificados dentro do tema proposto.

Dessa forma, em um primeiro momento este trabalho tem a intenção de abordar a importância do planejamento para os processos licitatórios. No segundo momento o estudo trata dos elementos de planejamento previstos na Nova Lei de Licitações e Contratos Públicos

(BRASIL, 2021h). Já na terceira parte deste trabalho a intenção foi de abordar os principais desafios dos entes públicos, notadamente dos municípios até a incorporação das ferramentas estabelecidas na novel norma.

Por fim, alcançada a maturidade suficiente em torno do assunto tratado no presente estudo, buscou-se por meio da interpretação do acórdão nº 1637/2021 TCU – Plenário (Processo TC 037.397/2020-6), ao qual o relator é o ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcanti, deduzir as dificuldades a serem enfrentadas pelos municípios tendo em vista as apuradas no Governo Federal.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Independentemente do instrumento legal cabível, o planejamento é elemento primordial na administração pública, conforme Cavalcante e Santos (2018, p.187) cita:

> A eficiência no uso dos recursos públicos guarda relação direta com o planejamento das aquisições de insumos e das contratações de serviços. Portanto, o levantamento das necessidades de contratação de serviços e a definição dos quantitativos de bens a serem adquiridos, bem como a regularidade do ressuprimento são informações necessárias para o planejamento das licitações a serem realizadas.

Com base no Art. 6º do Decreto-Lei nº 200/67 (BRASIL, 1967), o Planejamento é um princípio fundamental, e deve ser um elemento minuciosamente analisado, incluindo aos gestores a necessidade de:

> [...]programarem as suas demandas, definirem as prioridades a atender, os recursos orçamentários, materiais e humanos disponíveis, as dificuldades operacionais existentes, as curvas de ressuprimento, as estimativas de custos, entre outros elementos. (BRASIL, 2014, p. 93)

Trata-se inclusive de matéria com inúmeros acórdãos a respeito.

> [...] conforme o Acórdão 1.292/2003 - Plenário, a licitação de bens e serviços de informática deve ser precedida de minucioso planejamento, realizado em harmonia com o planejamento estratégico da instituição e com o seu plano diretor de informática, em que fiquem precisamente definidos, dentro dos limites exigidos na Lei nº 8.666/93, os produtos a serem adquiridos, sua quantidade e o prazo para entrega das parcelas, se houver entrega parcelada. (Acórdão nº 636/2006 Plenário)

Dado o nível de importância do planejamento nos atos licitatórios, não haveria de ser diferente na NLLC (BRASIL, 2021h), que cita em seu texto o termo “planejamento” 12 vezes, frente a apenas uma única ocorrência no texto da Lei 8.666/93 (BRASIL, 1993n).

Estabelece o inciso II do *caput* do art. 193 da Lei nº 14.133/2021 (BRASIL, 2021h), que até o decurso do prazo de 2 (dois) anos, a Administração poderá optar por licitar de acordo com a nova lei ou com as leis citadas no referido inciso, devendo a opção ser indicada no edital ou nos autos do processo de dispensa ou inexigibilidade, sendo expressamente vedada a aplicação combinada da lei nova com as anteriores. O legislador estabeleceu então um período de convivência entre os regimes jurídicos.

Em que pese profundas inovações na fase preparatória do processo de licitação em matéria de planejamento e governança da NLLC, como louvável avanço, não podemos desconsiderar ser um grande desafio a sua implementação nas diversas realidades das organizações públicas do Brasil, especialmente no nível municipal, considerando a estrutura de trabalho para o planejamento e o nível de atualização dos agentes públicos.

Aplicado como princípio, o Planejamento é citado pela primeira vez no Art. 5º da Lei 14.133/2021 (BRASIL, 2021h). Este princípio, que é um dos quatro princípios da Administração

Científica segundo Frederick Winslow Taylor (RAPOSO; SILVA, 2019), já era assunto de debruces para Contratações Públicas na jurisprudência e em instruções normativas, a exemplo da INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 5, DE 26 DE MAIO DE 2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão/SECRETARIA DE GESTÃO, que tem em sua premissa o Art. 1º, *ipsis litteris* (BRASIL, 2017):

> Art. 1º As contratações de serviços para a realização de tarefas executivas sob o regime de execução indireta, por órgãos ou entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, observarão, no que couber:
> I - as fases de Planejamento da Contratação, Seleção do Fornecedor e Gestão do Contrato;
> II - os critérios e práticas de sustentabilidade; e
> III - o alinhamento com o Planejamento Estratégico do órgão ou entidade, quando houver.

Por menor, pode-se ainda identificar o Art. 21 da mesma Instrução Normativa, que se dedica em enunciar as atividades de planejamento de forma clara, ipsis litteris (BRASIL, 2021h):

> Art. 21. Os procedimentos iniciais do Planejamento da Contratação consistem nas seguintes atividades:
> I - elaboração do documento para formalização da demanda pelo setor requisitante do serviço, conforme modelo do Anexo II, que contemple:
> a) a justificativa da necessidade da contratação explicitando a opção pela terceirização dos serviços e considerando o Planejamento Estratégico, se for o caso;
> b) a quantidade de serviço a ser contratada;
> c) a previsão de data em que deve ser iniciada a prestação dos serviços; e
> d) a indicação do servidor ou servidores para compor a equipe que irá elaborar os Estudos Preliminares e o Gerenciamento de Risco e, se necessário, daquele a quem será confiada a fiscalização dos serviços, o qual poderá participar de todas as etapas do planejamento da contratação, observado o disposto no § 1º do art. 22;
> II - envio do documento de que trata o inciso I deste artigo ao setor de licitações do órgão ou entidade; e
> III - designação formal da equipe de Planejamento da Contratação pela autoridade competente do setor de licitações.

Desta forma, introduzir o princípio do Planejamento na Nova Lei de Licitações propõe a um sério conteúdo jurídico. Isso porque o ato de planejar não se torna mais um elemento optativo (não que antes fosse, mas carecia de maior postura legal para tal), mas um critério rígido de articulação ao qual o poder público deverá criar elementos de forma eficaz e eficiente. Isso porque o julgamento agora é um ato previsto em lei.

Como bem ressalta Torres (2021), o bom planejamento pode evitar desperdícios e descrições equivocadas do objeto da licitação. E ainda acentua:

> Os recursos públicos são poucos, o que exige que os gastos sejam programados e otimizados. A compra feita em quantidades insuficientes pode prejudicar a continuidade do serviço público ou obrigar o órgão a contratações emergenciais e desinteressantes do ponto de vista da economicidade; noutro prisma, a demasia pode implicar grave desperdício, pela perda de recursos

> relacionada à deteriorização dos bens causada pelo tempo além de exigir uma capacidade de armazenamento dissonante com a otimização de espaços quer se exige na atualidade. (TORRES, 2021, p. 226)

Com isso, há ainda de se respaldar quanto ao risco da omissão do ato de planejar, mesmo porque o código penal prevê a tipificação do crime omissivo, que consiste no fato de o agente deixar de realizar determinada conduta, tendo a obrigação jurídica de fazê-lo , conforme é apresentado no artigo 13, § 2º, do Código Penal (BRASIL, 1984)

Estes termos ainda podem ser associados ao art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657/42, (BRASIL, 1942) que cita que "o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro". O Decreto 9830/18 (BRASIL, 2018) define como erro grosseiro "aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia".

Desta forma, o planejamento, a partir do vigorar da Nova Lei de Licitação, deverá ser providência imprescindível da Administração Pública, conforme orienta o Parágrafo Único do Art. 11, *ipsis litteris* (BRASIL, 2021h):

> Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:
>
> [...]
>
> Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

Tendo em vista as premissas legais expostas, vislumbra-se a contratação pública de forma a apresentar como plenamente eficaz para as satisfações das necessidades prévias apresentadas a tempo de serem realizadas. Qualquer diferença deste poderá caracterizar erro grosseiro.

Para isso, elementos mínimos são necessários para montar um planejamento prévio na gestão pública por parte dos requisitantes: São eles:

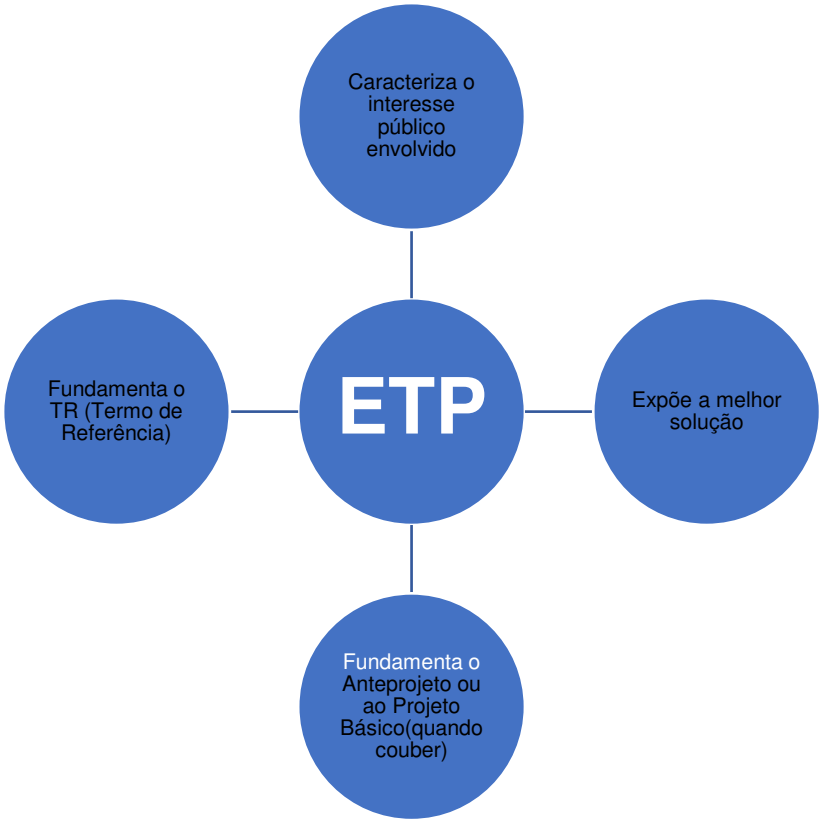
- Conhecimento pleno das funções, atribuições e necessidades;
- Conhecimento pleno dos riscos e impactos aos atendidos direto e indiretamente por ele;
- Conhecimento mínimo do mercado concorrencial em questão;
- Detalhamento do objeto descrito na conformidade do mercado em que está inserido;
- Conhecimento pleno nas legislações cabíveis (incluindo no que diz respeito à Lei de Licitações na íntegra e a normativas e elementos jurídicos condizentes).

Para isso, estão previstas a utilização de elementos norteadores fundamentais, que mesmo disponíveis, são notoriamente ignorados pela maioria dos setores públicos. Dentre eles, o elemento inicial e um dos mais fundamentais é o ETP (Estudo Técnico Preliminar), que é definido na lei 14.133/2021, em seu artigo 6º, que assim preceitua, *ipsis litteris* (BRASIL, 2021):

> XX - estudo técnico preliminar: documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação;

A título de ilustração, observa-se o diagrama a seguir:

Figura 1. Diagrama de Definição do Estudo Técnico Preliminar.



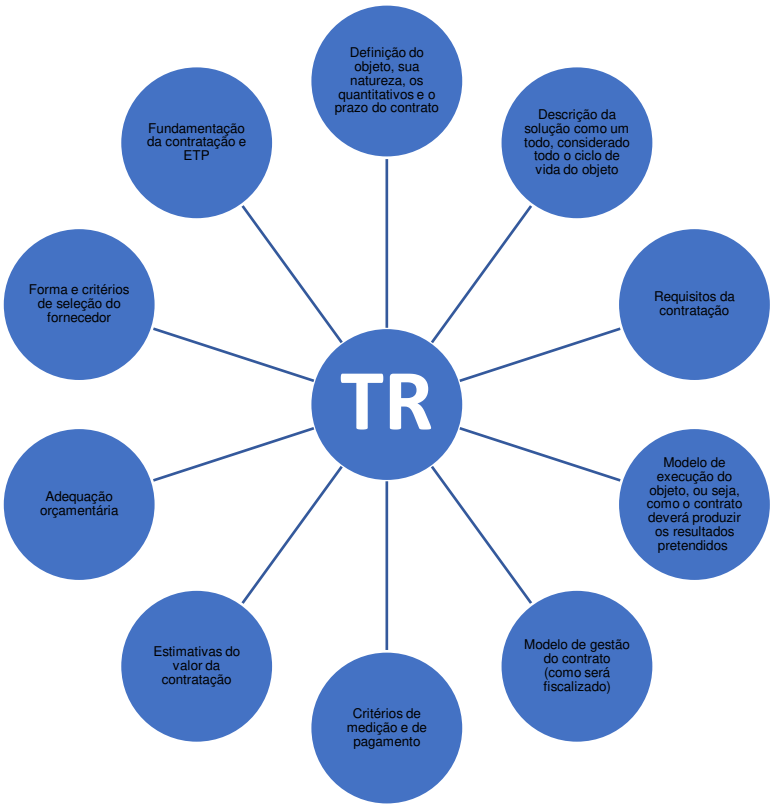
Fonte: Os autores

Na Nova Lei de Licitações o ETP é elemento fundamental, com exceção prevista apenas no § 3º, descrito no Inciso I do Art. 18 como "a descrição da necessidade da contratação fundamentada [...] que caracterize o interesse público envolvido" (BRASIL, 2021h).

Fundamentado pelo ETP denota-se o Termo de Referência, que é exposto como documento necessário para contratação de bens ou serviços e deverá conter o que o diagrama desenvolvido expõe, de acordo com o inciso XXIII do Art. 6º e o § 1º do Art. 40.

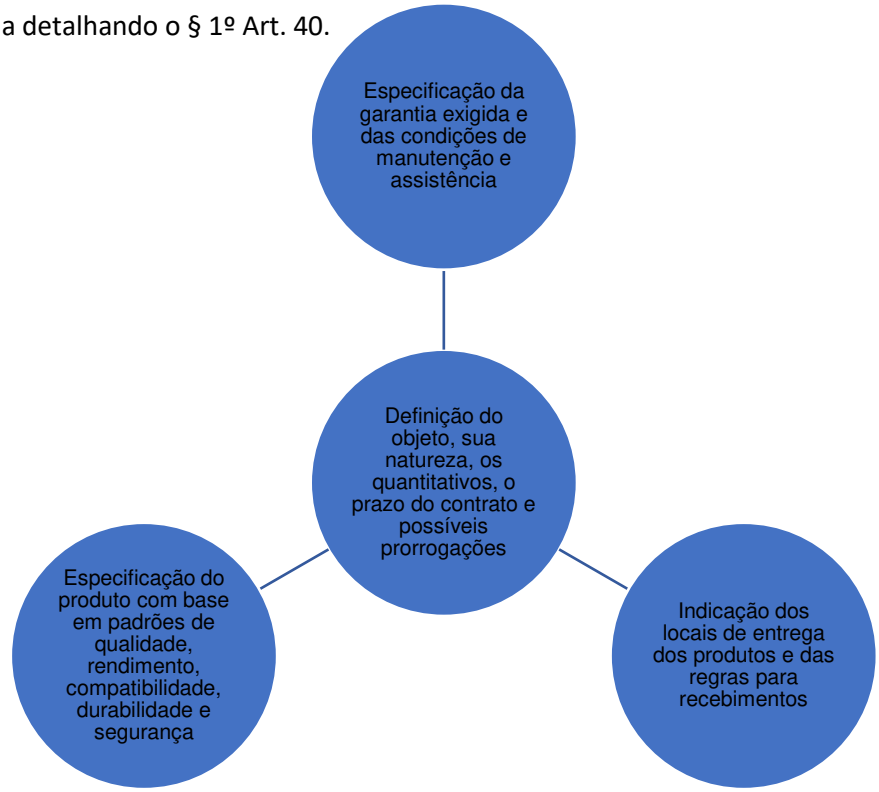
Os digramas abaixo podem elucidar o raciocínio jurídico:

Figura 2. Diagrama detalhando os requisitos técnicos do Termo de Referência. Fonte: Elaborado pelos autores.



Fonte: Os autores

Figura 3. Diagrama detalhando o § 1º Art. 40.

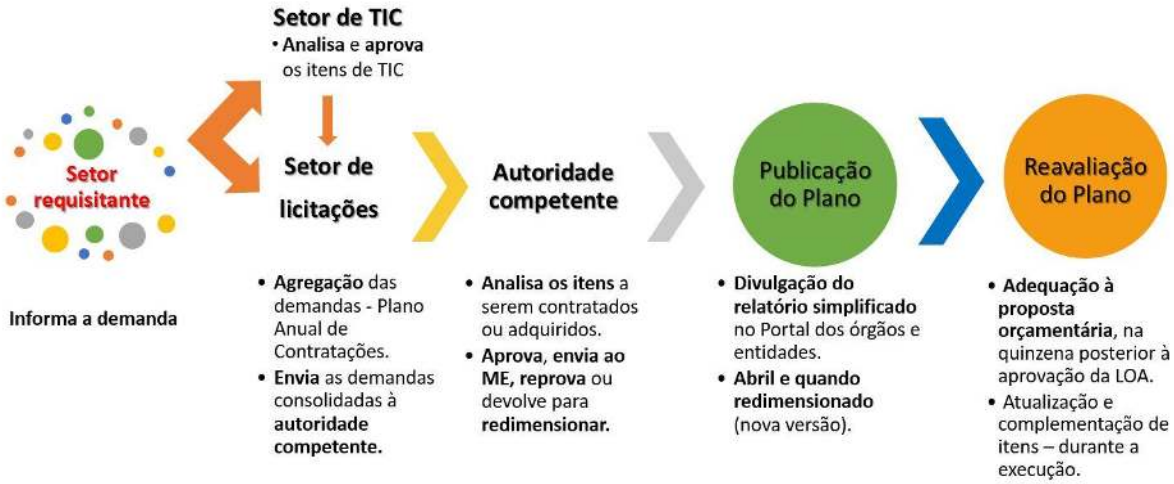


Fonte: Os autores

Outro elemento primordial é o Plano de Contratação Anual (PCA), exposto no inciso VII do Art. 12 (BRASIL, 2021h). Trata-se de um documento que consolida todas as aquisições previstas para o exercício, estipulando datas. Ele trata de consolidar as demandas, forçando o ente público a concentrar suas principais necessidades em datas específicas. Seu principal objetivo é "racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias" (BRASIL, 2021h). Em suas exigências, é estabelecida a necessidade de divulgação em sítio eletrônico oficial do ente público.

Ainda que trazido como opcional, é um importante elemento de planejamento e já possui instrumentos técnicos do Governo Federal para tal. Na Figura 4 é possível notarmos fluxo de construção do PAC no próprio site do Governo Federal.

Figura 4. Fluxo do Plano Anual de Contratações no Governo Federal.



Fonte: Brasil (2022).

No fluxo notamos que, ainda nos exercícios anteriores, o Setor de Licitações acolhe as demandas, busca autorização, orça valores e remete para que os valores previstos possam compor o orçamento do exercício posterior.

Importante destacar que, na Nova Lei de Licitações, a Fase Preparatória do processo licitatório, que compõe o Capítulo II, mais especificamente a partir do Art. 18 (BRASIL, 2021h), é identificada como sendo a responsável por "abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos" (BRASIL, 2021h).

Por fim, o Art. 40, que disciplina o planejamento, suas condições e o atendimento aos princípios, *ipsis litteris* (grifo nosso):

> "Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

I - condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;

II - processamento por meio de sistema de registro de preços, quando pertinente;

III - determinação de unidades e quantidades a serem adquiridas em função de consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas, admitido o fornecimento contínuo;

IV - condições de guarda e armazenamento que não permitam a deterioração do material;

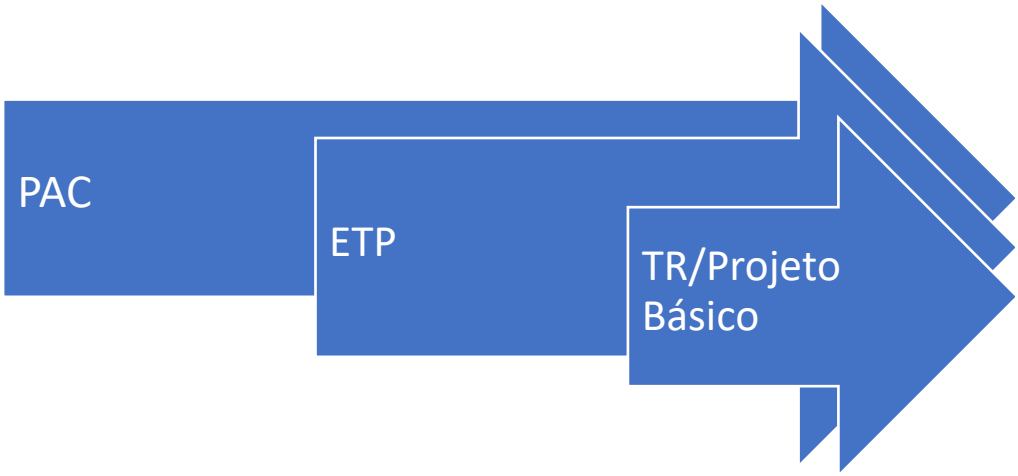
V - atendimento aos princípios:

a) da **padronização**, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;

b) do **parcelamento**, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;

c) da **responsabilidade fiscal**, mediante a comparação da despesa estimada com a prevista no orçamento." (BRASIL, 2021h)

Figura 5. Esquema em resumo sobre Planejamento pela NLLC.



Fonte: os autores

O Acórdão TCU 1637/2021 (BRASIL, 2021p), do Relator Augusto Sherman, visou uma análise sobre a auditoria que visava analisar se o "Plano Anual de Contratações (PAC) e o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC) têm contribuído para o aperfeiçoamento do planejamento das contratações públicas" em 72 organizações públicas federais. Trata-se de observar os resultados de ações de planejamento aonde isso já está definitivamente implementado, independentemente da NLLC (BRASIL, 2021h).

O resultado foi surpreendente e constatou, principalmente que a maioria dos setores utiliza o Plano Anual de Contratações como um elemento proforma, sem qualquer vínculo ao planejamento em si. Com isso, podemos elencar, resumidamente, os principais pontos apresentados pelo referido Acordão:

- ausência de avaliação periódica;

- ausência ou insuficiência de engajamento da alta cúpula no planejamento anual das contratações;
- ferramentas de informática deficientes e com deficiências de usabilidade;
- falhas de integridade da base de dados;
- ausência de integração com outros sistemas;
- falta de definição das atribuições, responsabilidades e prazos para o processo de gestão da execução do PAC;
- estabelecimento de medidas efetivas para tratar o descumprimento de prazos.

Se a esfera federal, que não se vê afetada sobre prazos de implementação em aspectos de planejamento, demonstra falta de maturidade, nas menores esferas do poder público os desafios serão enormes e em contagem regressiva.

Nesse sentido:

> A organização que tem grau elevado de maturidade de governança, certamente, terá melhoria qualitativas significativas em seus processos de trabalho e buscará conhecer e implementar os procedimentos inseridos na nova Lei.
> (...)
> Por outro lado, a organização que apresenta grau inicial ou inexistente de maturidade da governança, como já indica sua baixa maturidade, poderá tender seu olhar para o aspecto descritivo da Lei, que traz como devem ser elaborados documentos e realizados alguns procedimentos auxiliares. De todo, esse olhar não torna a Lei "mais do mesmo", visto que tais procedimentos podem apoiar as organizações na melhoria do seu grau de maturidade em governança como, por exemplo, adotar: o estudo técnico preliminar (art. 18, §1º); termo de referência (art. 6º, inciso XXIII e art. 40, §1º); pesquisa mercadológica (art. 23, §1º), elementos do edital (art. 25); credenciamento (art. 79); registro de preços (art. 82) e padronização (art. 43). Essa é, provavelmente, a realidade dos municípios com até 20.000 habitantes, ou seja, quase 70% dos municípios brasileiros. (CAMARÃO, 2021)

Constata-se então que o planejamento não pode ser aplicado a todos os órgãos do Poder Público sem a percepção dos diferentes níveis de maturidade desses órgãos, a fim de evitar uma desfuncionalização das ferramentas e gargalos burocráticos, que, ao invés de proporcionar um ganho poderá dar margens às perdas e retrocessos.

Após esta análise, cada ente precisa buscar conhecimento para se estruturar. Há necessidade de inúmeras normatizações sobre os aspectos da NLLC (CAMARÃO, 2021) e talvez este seja o momento de reavaliar os processos e procedimentos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como qualquer norma que se insere no ordenamento jurídico, é preciso aguardar certo tempo para que a comunidade acadêmica e os operadores do Direito absorvam os novos institutos e conceitos. O período de dois anos de experimentação da nova lei tenha (e tem sido) importante para a extração de sua melhor exegese. Além do mais, trata-se de uma lei que será aplicada tanto pela elite do funcionalismo público federal quanto pelo gestor municipal dos rincões do Brasil.

Não mais um elemento optativo, o planejamento se tornou um princípio e fundamento legal e técnico para os setores públicos diante da Nova Lei de Licitações.

Ainda que as técnicas e etapas de planejamento fossem elementos que viabilizavam eficiência, as mazelas do setor público tornam estes feitos como exceções. Isso

tornará a aplicação da Nova Lei de Licitações um importante agravante, pois nestes cenários, o prazo de aplicação estabelecido em lei pode ser ínfimo diante dos obstáculos a nível técnico e estrutural aos quais os entes terão que passar.

Notoriamente o grande desafio da atualidade da maioria dos Municípios é descrever corretamente o objeto ou serviços que se pretende contratar por meio de um inteligível Termo de Referência. O que dizer então do Catálogo Eletrônico de Compras, do PAC, da Gestão de Riscos e demais aspectos obrigatórios?

A falta de maturidade pode induzir os Municípios a vulgarizar os instrumentos de planejamento. Isso pode se dar pelo apego ao cumprimento da lei, fazendo com que os gestores públicos se preocupem mais com o cumprimento das formalidades, sob a perspectiva meramente formal, que propriamente com o aspecto funcional. Assim, gargalos burocráticos acabam por dificultar ainda mais o já travado processo de compras e contratações do Poder Público. Instala-se a disfunção no lugar da função dos artefatos que balizam a fase preparatória dos processos.

Tendo em vista a falta de pessoal e de conhecimento sobre estas temáticas, é importante destacar que para a concretude de melhoria das contratações nos Municípios é possível contar com o apoio de consultoria jurídica externa, que provavelmente, seja o formato mais rápido, diante dos prazos, de direcionar esforços.

REFERÊNCIAS

ANDREUCCI, R. A. **Manual de direito penal.** 12. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

ANDRIOLI, L. G. G.; BRAGA, C. R. A.; COSTA, A. F. da. Estudos técnicos preliminares: o calcanhar de Aquiles das aquisições públicas. **Revista TCU,** Brasília, n. 149, maio-ago.2017. Disponível em https://bityli.com/9dAlM Acesso em: 29 jul. 2022.

BITENCOURT, C. R. **Tratado de Direito Penal.** Parte Geral 1. 16. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2011, p. 279.

BRASIL. Advocacia-Geral da União (AGU). Consultoria-Geral da União. **Manual de licitações e contratações administrativas**. Brasília: AGU, 2014a. 460 p. Disponível em: https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/consultoria-geral-da-uniao-1/arquivos/ManualdeLicitacoeseContratacoesAdministrativaspdf.pdf . Acesso em: 04 ago. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 56/2007 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94. 4. Brasília: Diário Oficial da União, 05 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 ago. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Brasília, 1942. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm. Acesso em: 04 ago. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013**. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Brasília: Diário Oficial da União, 23 jan. 2013a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm. Acesso em: 04 ago. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019**. Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Brasília, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm. Acesso em: 04 ago. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei 2.848, de 07 de dezembro de 1940.** Código Penal. Brasília, 1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm. Acesso em: 04 ago. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2006**. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis no 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, da Lei no 10.189, de 14 de

fevereiro de 2001, da Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis no 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Brasília, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm. Acesso em: 04 ago. 2021.

BRASIL. **Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, 2021ª. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 04 ago. 2021.

BRASIL. **Lei n. 13.303, de 30 de junho de 2016**. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 04 ago. 2021.

BRASIL. **Lei n. 12.462, de 04 de agosto de 2011**. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nºs 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Brasília, 2011. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm. Acesso em: 04 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.232, de 29 de abril de 2010**. Dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda e dá outras providências. Brasília, 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12232.htm. Acesso em: 04 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos Termos do Art. 37, Inciso XXI, da Constituição Federal, Modalidade de Licitação Denominada Pregão, Para Aquisição de Bens e Serviços Comuns, e Dá Outras Providências. Brasília, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm. Acesso em: 04 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm. Acesso em: 04 ago. 2021.

BRASIL. **Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm. Acesso em: 04 ago. 2021.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão/SECRETARIA DE GESTÃO. **Instrução normativa nº 5, de 26 de maio de 2017**. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília: 2017. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20239255/do1-2017-05-26-instrucao-normativa-n-5-de-26-de-maio-de-2017-20237783 Acesso em: 04 ago. 2021.

BRASIL. **Portal de Compras do Governo Federal**. Brasília, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/compras/pt-br/assuntos/plano-anual-de-contratacoes. Acesso em: 04 ago. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 182/2021.** Plenário. Relator: Ministro Augusto Sherman. Sessão de 03 fev 2021. Brasília, 2021b.

Disponível em https://bit.ly/3pLcUSz. Acesso em: 29 jul. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **RCA - Riscos e Controles nas Aquisições**. Brasília, 2014b. Disponível em https://bit.ly/3pAXvVk. Acesso em: 29 jul. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.007/2018.** Plenário. Relator: Ana Arraes. Sessão de 02 maio 2018. Brasília, 2018a. Disponível em https://bit.ly/3uAq5sS. Acesso em: 29 jul. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1603/2008**. Plenário. Relator: Ministro Guilherme Palmeira Sessão de 13 de ago. Brasília, 2008 Disponível em: https://bityli.com/V1RC8. Acesso em: 29 jul. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1637/2021.** Plenário. Relator: Augusto Sherman. Sessão de 7/7/2021. Brasília, 2021c. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/3739720206.PROC/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520. Acesso em: 08 ago. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.622/2015**. Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes Sessão de 21 de out. Brasília, 2015 Disponível em: https://bityli.com/yGOwv. Acesso em: 29 jul. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2789/2013.** Plenário. Relator: Ministro Benjamim Zymler. Sessão de 16 out. Brasília, 2013b. Disponível em https://bit.ly/3qXszze. Acesso em: 29 jul. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 588/2018**. Plenário. Relator: Ministro Bruno Dantas. Sessão de 21 de mar. Brasília, 2018b. Disponível em: https://bityli.com/Rhvma. Acesso em: 29 jul. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 636/2003.** Plenário. Relator: Ministro Ubiratan Aguia. Sessão de 03 maio. Brasília, 2006. Disponível em: https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2006-05-03;636. Acesso em: 29 de jul. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 64/2004.** 2ª Câmara. Relator: Ministro Ubiratan Aguia. Sessão de 29 jan. Brasília, 2004. Disponível em: https://bit.ly/3aHP8T5. Acesso em: 29 jul. 2021

CALVALCANTE, A. M., SANTOS, L. G. O planejamento da licitação e seu impacto na eficiência e na economicidade do pregão eletrônico para registro de preços. **Revista brasileira de gestão, negócios e tecnologia de informação**, v.1, n.1, p.185-210. 2018. Disponível em: http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/EmpiricaBR/article/view/7550. Acesso em: 03 ago. 2021. https://doi.org/10.15628/empiricabr.2018.7550

CAMARÃO, T. **A Nova Lei De Licitações: Avanços Ou Mais Do Mesmo?** 2021. Disponível em https://www.tatianacamarao.com.br/a-nova-lei-de-licitacoes-avancos-ou-mais-do-mesmo/. Acesso em: 03 ago. 2021.

CARRIJO, M. T. D.; SANTOS, M. W. B. dos (org.). **Licitações e contratos:** roteiro prático. 2. ed. Rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2001.

CARVALHO, M. **Manual de direito administrativo.** 5. Ed. Salvador: Juspodivm, 2018. https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v5i1p210-241

CHIAVENATO, I.; SAPIRO, A. **Planejamento Estratégico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo.** 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FELINI, R. **Governança em aquisições públicas: Teoria e prática à luz da realidade sociológica.** 1 ed. Niterói, RJ: Impetus, 2018.

FERNANDES, J. U. J. **Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico.** 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

FERRAZ, L. MOTTA, F. Controle das contratações públicas**.** *In*: DI PIETRO, M. S. Z. **Licitações e contratos administrativos:** inovações na lei 14.133/21. Rio de janeiro: Forense, 2021, p.259-274.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários a lei de licitações e contratos administrativos**. 17. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

OLIVO, L. C. C. de. **Licitações, contratos e convênios.** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2011.

RAPOSO, C. F. L.; DA SILVA, M. L. **Princípios da administração científica:** a Revolução de Taylor. 2019. Disponível em: osf.io/63jqz. Acesso em: 29 jul. 2021. https://doi.org/10.31219/osf.io/63jqz

REZENDE, D. A. **Planejamento estratégico para organizações privadas e públicas com inteligência organizacional**. Curitiba: Inter-saberes, 2018.

RUDIO, F. V. **Introdução ao projeto de pesquisa científica.** 32. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2004.

SANTANA, J. E.; et al. **Termo de Referência**: o impacto da especificação do objeto e do termo de referência na eficácia das licitações e contratos. 6. ed., rev., ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

TAYLOR, F. W. **Princípios de Administração Científica.** São Paulo: Atlas, 1966.

TORRES, R. C. **Lei de Licitações Públicas Comentadas.** 12. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Ed. Juspodvim, 2021.