

# **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

## **DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II**

**CARLOS ANDRÉ BIRNFELD**

**IRENE PATRÍCIA NOHARA**

**LIANE FRANCISCA HÜNING PAZINATO**



Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente:** Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

**Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

**Educação Jurídica**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

**Eventos:**

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

**Comissão Especial**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito administrativo e gestão pública II[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Carlos André Birnfeld, Irene Patrícia Nohara, Liane Francisca Hüning Pazinato – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-345-9

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa  
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis  
Santa Catarina – Brasil  
[www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br)



# XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

## DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

---

### **Apresentação**

O Grupo de Trabalho Direito Administrativo e Gestão Pública II teve seus trabalhos apresentados na tarde do dia 26 de novembro de 2025, durante o XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, realizado na cidade de São Paulo-SP, no campus da Universidade Presbiteriana Mackenzie, entre os dias 26 e 28 de novembro de 2025.

As apresentações foram divididas em blocos de exposições, sendo que, em cada um dos mesmos, houve, pelos autores presentes, a exposição dos respectivos artigos aprovados, em sequência, sendo, ao final de cada bloco, aberto espaço para o respectivo debate.

O artigo “Estrutura Invisível e Dominância Contraditória nas Instituições Públicas: conceitos, contornos e desafios de governança”, de Josélia Moreira de Queiroga, Lucas Marcello Mendonça Nascimento e Reginaldo José dos Santos, investiga os códigos tácitos, redes informais e forças simbólicas que moldam o funcionamento real das organizações públicas, propondo o conceito de “dominância contraditória” para explicar a estabilização institucional de incoerências como lógica de ação. Articulando aportes da Sociologia, Teoria Institucional, Administração Pública e Direito, os autores defendem que integridade não nasce da simples multiplicação de regras, mas da governança do invisível: zonas de incerteza, dispositivos capilares e capitais simbólicos. O texto oferece contribuições originais — definição operativa de estrutura invisível, formalização da dominância contraditória e articulação entre ambivalência normativa e punição informal — culminando em um tripé de governança que envolve voz protegida, segurança interpretativa e ação educativa instituinte.

O artigo “Mutações Constitucionais nos Direitos e no Regime de Trabalho dos Servidores Públicos: do texto original da Constituição Federal de 1988 ao atual contexto”, de Carlos André Birnfeld, sistematiza as transformações constitucionais do regime jurídico aplicável aos servidores civis ao longo de mais de três décadas, comparando o desenho institucional previsto em 1988 com o panorama normativo atualmente vigente. A investigação, de natureza exploratória e amparada em pesquisa bibliográfico-documental, revela alterações expressivas no regime funcional, na organização do serviço público e na proteção jurídica dos agentes, analisando também o precedente vinculante do STF na ADI 2.135. Ao final, o estudo evidencia os impactos estruturais dessas mutações sobre direitos, garantias e expectativas dos servidores.



O artigo “Licitações, Governança Pública e Tecnologia: caminhos para uma administração mais transparente”, de Renato Evangelista Romão e Barbara Taveira dos Santos, examina como inovações digitais — plataformas eletrônicas, IA e sistemas integrados — redesenham o campo das contratações públicas. Os autores demonstram que a combinação entre soluções tecnológicas e práticas de governança fortalece a integridade, otimiza fluxos, amplia o controle social e reduz custos, ao mesmo tempo em que previne fraudes e democratiza o acesso às oportunidades. Concluem que a integração entre governança e tecnologia constitui vetor estratégico de modernização do Estado.

O artigo “Regulamentação da Educação Física e a Promoção do Bem Comum à Luz do Agir Comunicativo”, de Matheus da Rocha Bergmann, Hilbert Maximiliano Akihito Obara e Martín Perius Haeberlin, discute a regulamentação da educação física sob perspectiva ético-comunicativa, apoiando-se na teoria do agir comunicativo de Habermas e dialogando com tradições aristotélicas e com o Estado Meritocrático de Direito. O texto reconstrói a trajetória social da regulamentação profissional, analisa decisões judiciais que desconsideram a intersubjetividade e defende que a construção de um Direito justo requer diálogo permanente com movimentos sociais e demandas coletivas.

O artigo “A Responsabilidade Penal nas Contratações Públicas e o Papel do Compliance como Mecanismo de Prevenção”, de Marcilene dos Santos Andrade, investigando o direito penal aplicado às contratações regidas pela Lei 14.133/2021, demonstra que programas de compliance bem estruturados podem reduzir significativamente riscos penais, prevenir corrupção e mitigar responsabilidades de empresas e agentes. A autora identifica desafios práticos — como a ausência de critérios objetivos para aferir a eficácia desses programas — e defende o fortalecimento da governança e o desenvolvimento de padrões de avaliação mais claros.

O artigo “Estrutura Neo-organizacional da Administração Pública: análise crítica do Decreto-lei nº 200/67”, de Luis Fernando da Cunha Matos e Vânia Maria do P. S. Marques Marinho, revisita criticamente o Decreto-lei 200/67, marco histórico da organização administrativa brasileira, destacando seus méritos, limites e descompassos em relação ao modelo democrático-constitucional contemporâneo. A análise evidencia que, embora estruturante, a norma encontra-se desatualizada frente às transformações estatais recentes, justificando sua revisão legislativa.

O artigo “Apontamentos sobre a Recente Jurisprudência do TCU e do STF sobre Responsabilização de Agentes Públicos: o erro grosseiro e a redução equitativa da indenização”, de Guilherme Henrique Lima Reinig e Otávio Sendtko Ferreira, examina a



interpretação do erro grosseiro pelo TCU e a sua constitucionalidade reconhecida pelo STF, bem como a inovadora — e controversa — aplicação da redução equitativa da indenização pelo TCU no caso da Refinaria Abreu e Lima. O estudo aponta riscos de decisões baseadas em juízos amplos de equidade, em detrimento de critérios objetivos de responsabilização.

O artigo “Improbidade Administrativa e Corrupção Empresarial: paralelo da responsabilização das pessoas jurídicas”, de Fabiano Augusto Petean, Lucas Mikael Reys Oliveira e Reinaldo Moreira Bruno, compara o regime sancionatório da improbidade administrativa com o da corrupção empresarial, destacando diferenças de tipicidade, sujeitos ativos, graus de culpabilidade e instrumentos consensuais como leniência e ANPC. A análise demonstra como esses dois sistemas dialogam e se tensionam na construção de um modelo coerente de responsabilização.

O artigo “A Nova Gestão Pública e o Diálogo Competitivo: um caminho para contratações inovadoras e eficientes”, de Marússia Tatianna de Freitas Dias, apresenta o diálogo competitivo como instrumento estratégico de inovação introduzido pela Lei 14.133/2021. A autora relaciona o instituto aos pilares da Nova Gestão Pública — eficiência, flexibilidade e inovação — e aponta oportunidades e barreiras para sua consolidação no setor público brasileiro.

O artigo “Direito Fundamental à Reunião Familiar e Omissão Estatal: a administração consular brasileira no Haiti”, de Arthur Balthazar Caron e Anna Flávia Costa Silva, analisa a reunião familiar como direito subjetivo constitucional, especialmente quando envolve crianças, e demonstra que práticas consulares baseadas em discricionariedade soberana violam princípios constitucionais e normas contemporâneas de migração. Com base no caso do Haiti, o estudo denuncia omissões estatais recentes, agravadas pela Portaria nº 51/2024, e propõe medidas estruturantes de correção.

O artigo “Licitações para Contratações de Serviços, Obras e Bens Inovadores, Tecnológicos e Científicos”, de Antonio Ricardo Surita dos Santos, sistematiza as hipóteses de contratação inovadora previstas na Lei 14.133/2021, na Lei de Inovação (10.973/2004) e na Lei das Startups (LC 182/2021), analisando impactos sobre propriedade intelectual, risco tecnológico e fomento à pesquisa. O autor demonstra que o legislador buscou conciliar celeridade com princípios da Administração Pública, fortalecendo o uso de compras governamentais como instrumento de inovação.

O artigo “Primeiras Linhas para a Proposição de um Quadro de Análise Empírica para a Abordagem Direito e Políticas Públicas”, de Ivan César Ribeiro, propõe um Quadro de



Análise Empírica (QAE) para pesquisas que articulem direito e políticas públicas, integrando Avaliação Realista, teorias de médio alcance e análise de mecanismos causais. O autor delinea caminhos metodológicos para estudos rigorosos e replicáveis, capazes de explicar como arranjos jurídicos produzem resultados concretos.

O artigo “A PEC da Reforma Administrativa, a Vontade do Legislador e os Novos Riscos do Serviço Público”, de Kézia Sayonara Franco Rodrigues Medeiros, analisa criticamente a PEC 32/2020, discutindo seus fundamentos declarados, seus pressupostos ideológicos e seus possíveis efeitos sobre direitos, garantias e a estrutura do serviço público. A autora conjuga abordagem descritiva e exploratória, contextualizando a proposta à luz da teoria do Estado e da dogmática administrativa.

O artigo “Ética nas Organizações: fundamento aristotélico ou kantiano?”, de Saulo de Tarso Fernandes Dias, compara o paradigma aristotélico do bem comum com o paradigma kantiano do dever, examinando suas repercussões para a ética organizacional contemporânea. Argumenta que, embora distintos, ambos os modelos reforçam a importância de culturas organizacionais orientadas por valores, normas e finalidades socialmente legítimas.

O artigo “Os Modelos de Serviços de Água e Esgoto do Estado do Rio de Janeiro: a coexistência entre contratos modernos e antigos”, de João Pedro Alves de Sousa, analisa a complexa convivência entre prestação municipal direta, concessões regionalizadas e contratos de programa ainda vigentes. A partir de dados do SNIS e de pesquisa histórica, o autor discute desafios regulatórios e de governança derivados do novo marco legal do saneamento, ressaltando o papel central da AGENERSA.

O artigo “A Previsibilidade Decisória como Elemento Ético-Jurídico no Comando Militar”, de Jhéssyka Yasminni Lôbo Ferreira Fernandes Felício, Bruno Silva Ferreira e Paulo Roberto Barbosa Ramos, sustenta que previsibilidade e legalidade estrita constituem fundamentos indispensáveis para a autoridade legítima no comando militar. A partir de Weber, Gadamer e Herbert Simon, os autores demonstram que decisões previsíveis protegem a confiança, previnem arbitrariedades e favorecem disciplina voluntária.

O artigo “A Expropriação de Propriedades como Instrumento de Combate ao Trabalho Análogo ao de Escravo”, de Cintia Barudi Lopes e Sérgio Pais Júnior, examina o Projeto de Lei 1102/2023, que regulamenta o art. 243 da Constituição, consolidando a expropriação de propriedades onde forem constatadas condições análogas à escravidão. Conclui que a regulamentação é imprescindível para a efetividade do dispositivo constitucional e para a proteção da dignidade humana.



O artigo “Adequação Administrativa para Demandas por Medicamentos Não Incorporados ao SUS a partir dos Temas 6, 793 e 1.234 do STF”, de Isadora Ribeiro Correa, Juliana de Almeida Salvador Fiorilo e Edinilson Donisete Machado, argumenta que a judicialização do fornecimento de medicamentos não incorporados não assegura, por si só, efetividade ao direito à saúde. Os autores propõem a criação de instâncias administrativas regionais para análise estruturada dessas demandas, reduzindo litigiosidade e aprimorando a gestão pública.

O artigo “A Nova Lei de Licitações sob a Ótica da Teoria dos Múltiplos Fluxos de Kingdon”, de Fernanda de Magalhães Cavellani e Júlio Dias Taliberti, mostra que a aprovação da Lei 14.133/2021 decorreu da convergência dos fluxos de problema, políticas e política: a obsolescência da Lei 8.666/1993, o ambiente pós-Lava Jato e a mobilização legislativa e institucional. A análise revela que a nova lei deve ser lida como política pública estruturante, não apenas como atualização normativa.

O artigo “A (In)Constitucionalidade do Inciso III do Art. 106 da Lei 14.133/2021 frente à Estrutura Orçamentária Brasileira”, de Morgana Bellazzi de Oliveira Carvalho, Francisco Bertino Bezerra de Carvalho e Bernardo Lopez Souto Maia, discute a compatibilidade do dispositivo que autoriza a extinção contratual por falta de crédito orçamentário com o art. 167 da Constituição. Conclui que há incompatibilidades relevantes, sugerindo interpretação conforme para harmonizar o instituto à ordem fiscal e constitucional.

Após aproximadamente quatro horas de apresentações e debates profícuos, foram encerrados os trabalhos do grupo, com congratulações recíprocas.

Carlos André Birnfeld

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE - FURG

Irene Patrícia Nohara

Universidade Presbiteriana Mackenzie

Liane Francisca Hüning Pazinato

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE – FURG



## **LICITAÇÕES, GOVERNANÇA PÚBLICA E TECNOLOGIA: CAMINHOS PARA UMA ADMINISTRAÇÃO MAIS TRANSPARENTE**

### **TENDERING, PUBLIC GOVERNANCE AND TECHNOLOGY: PATHS TOWARDS A MORE TRANSPARENT ADMINISTRATION**

**Renato Evangelista Romão <sup>1</sup>**

**Barbara Taveira dos Santos <sup>2</sup>**

#### **Resumo**

O presente artigo analisa a interseção entre licitações, governança pública e tecnologia, destacando como os avanços tecnológicos recentes têm transformado os processos de contratação e aquisição no setor público. As inovações digitais, como plataformas eletrônicas, inteligência artificial e sistemas de gestão integrados, vêm ampliando a transparência, a eficiência e o controle social sobre as licitações. Nesse contexto, a governança pública assume papel central, ao estabelecer diretrizes, princípios e mecanismos que asseguram a integridade, a competitividade e a economicidade das contratações. A implementação de soluções tecnológicas, aliada a práticas de governança, permite não apenas otimizar fluxos e reduzir custos, mas também fortalecer a confiança da sociedade na Administração Pública. O estudo aborda o impacto dessas ferramentas na prevenção de fraudes, no monitoramento em tempo real e na democratização do acesso às oportunidades de contratação. Por fim, conclui-se que a integração entre tecnologia e governança representa um caminho estratégico para uma gestão pública mais transparente, eficiente e alinhada às demandas contemporâneas de integridade e responsabilidade social.

**Palavras-chave:** Licitações públicas, Governança pública, Administração pública, Transparência, Era digital

#### **Abstract/Resumen/Résumé**

O presente artigo tem o objetivo de analisar como os avanços tecnológicos ocorridos nos últimos anos estão contribuindo para a modificação de como o conjunto de mecanismos que modificaram as licitações públicas e a forma como o Estado interagem nos processos de aquisições e compras públicas.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Public tenders, Public governance, Public administration, Transparency, Digital age

---

<sup>1</sup> Doutorando em Direito pela Faculdade Autônoma de Direito (FADISP). Mestre em Direito da Sociedade da Informação pelo Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU). Professor Universitário. Advogado.

<sup>2</sup> Mestre em Direito da Sociedade da Informação pelo Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU/SP). Professora Universitária. Advogada.



## INTRODUÇÃO

A frase acima esculpida foi dita pelo Santo Padre Francisco quando da ocasião da promulgação da nova lei de licitações e contratos do Estado do Vaticano, o menor Estado do mundo, que revelam em si um conceito muito simples que deve direcionar o processo licitatório, seja aqui, seja do outro lado do mundo: A diligência.

Quando a diligência do bom serviço público, aliadas a prudência de condutas, transparência dos procedimentos licitatórios, igualdade de tratamento e não discriminação dos proponentes, e medidas capazes de combater os acordos ilícitos de concorrência e a corrupção são inseridas nos sistemas legais, a impressão que se tem é que esses corolários automaticamente são trazidos para a prática.

Entretando, isso não funciona exatamente desta forma. Sabemos que a existência de mecanismos jurídicos que visam impedir a realização de desvios de conduta é necessária para que eventuais atores do processo licitatório não promovam a busca de benefícios escusos.

Considerando o objetivo é sempre assegurar que a contratação pública forneça a Administração Pública a proposta mais vantajosa, nos últimos anos, a necessidade de implantação de novas técnicas e metodologias que visem garantir esse corolário se tornaram prementes, especialmente em nosso ordenamento.

Paralelamente, os avanços tecnológicos possibilitaram a nossa sociedade a experimentação de uma nova realidade na condução diária de nossas vidas. Essas transformações são fruto da revolução tecnológica da sociedade pós-industrial que modificaram por completo as concepções humanas sobre a política, a economia, o estado e a forma como as pessoas se relacionam.

Para que o Estado possa proceder as realizações e as benfeitorias visando atender as necessidades sociais e instrumentais de cada uma das instituições que compõe os Poderes, o Estado necessita objetivamente de uma área especial que cuida em adquirir as necessidades as quais o Estado terá para atender as necessidades das pessoas e órgãos.

Esse processo de aquisições públicas cumpre um papel relevantíssimo no desenvolvimento nacional, sendo responsável pela movimentação de trilhões de reais na economia, incidindo nos mais diversos níveis governamentais.

A transformação tecnológica, por sua vez, trazidas pela sociedade da informação tem agregado de forma intensa na sociedade, possibilitando ações que antes eram impensáveis ao homem médio, trazendo igual qualidade de vida. Essa intensificação do



uso destas novas tecnologias, quando aplicada a administração pública, conduziu a uma nova forma de como os governos ao redor do mundo interagirem com a sociedade e maior comodidade e conveniência no acesso e uso de serviços privados e governamentais.

E nesse diapasão desenvolvimento tecnológico está revolucionando a forma como os serviços são prestados no setor privado e público. O uso das tecnologias da informação e comunicação é crescente em todas as áreas econômicas e sociais. O Estado, na condição de grande provedor de serviços, precisa estar habilitado e ser provedor das atividades a partir do novo paradigma de Governo Digital.

As necessidades de insumos da administração pública, reiteradas e constantes para que o Estado possa atender os seus compromissos finalísticos trouxeram com a evolução tecnológica a existência de problemas da legislação sobre licitações e contratações públicas no Brasil.

Assim, a complexidade do crescente conjunto normativo e à falta de uniformidade na aplicação da lei fortaleceram a insegurança jurídica e abriram espaço para a ausência de conformidade e de transparência.

Sob tais premissas, nasceram nos últimos tempos algumas inovações legais que objetivam trazer maior eficiência as contratações públicas, beneficiando todos os organismos envolvidos e a sociedade como um todo, garantindo isonomia vantajosidade a administração pública.

O presente artigo objetiva analisar essa evolução das licitações públicas e as novas aplicações advindas das novas tecnologias e dos avanços trazidos pela Nova Lei de Licitações e Contratos, os quais impactaram a forma como os governos interagem com as compras públicas.

## **1) A TRANSFORMAÇÃO DIGITAL**

Ao longo dos tempos passamos por transições sociais que transformam a sociedade em seu jeito de pensar, de trabalhar, de se comunicar, considerando a evolução humana e a evolução das tecnologias.

Do surgimento do *Eniac (Eletronic Numerical Integrator and Computer)*, primeiro computador da história, ao desenvolvimento do *Big Data* que processa e armazena dados em alta velocidade, a humanidade passou por transformações que modificaram a forma de vida e a forma como a sociedade interage



Uma das características desse mundo pós revolução industrial são as inovações produtivas, as quais nos colocaram em posição de vorazes consumidores de bens e serviços, especialmente digitais, nos últimos anos.

A franca evolução digital, que poderia ser conclamada pela designação de “revolução digital”, eliminou as barreiras entre as pessoas propiciaram a umas ações de outrora não eram possíveis de serem feitas senão de modo presencial.

Hoje, na palma da mão, acessamos bancos, jornais, redes de televisão, lojas, conversamos com pessoas em tempo real, e tantas outras cadeias de coisas que facilitam e dinamizam a vida humana.

A última década foi capaz das maiores evoluções de todo esse período, conectando e trazendo maior condição de bem-estar social. Aliás, gize-se que em menos de um ano, a transformação digital ocorreu de forma tão acelerada quanto o que foi visto na última década, por conta da pandemia provocada pela Covid-19, onde a necessidade fez com que a tecnologia estivesse cada vez mais presente.

A era digital pela qual passamos está caracterizada e será como uma era de transformações em todos os aspectos, pela aplicação de novos hábitos e de uso de novas formas de interação que são fruto da aproximação tecnológica as mãos das pessoas.

As tecnologias da informação e da comunicação (TICs), expressão que estatui o uso da moderna tecnologia para tratar a informação e auxiliar na comunicação e na transmissão das informações, proporcionam estruturas que propiciam a facilitação nos processos gerenciais, de gestão, de pesquisa científica e de capilaridade pública aos mais diversos serviços a serem demandados pelo ser humano.

Já a chamada Internet das Coisas (IoT), por sua vez, expressão usada para definir a interconexão digital de objetos do cotidiano com a internet está conectando os dispositivos e integrando a comunicação entre eles, possibilitando que tempo e recursos sejam otimizados para melhorar a vida das pessoas.

Essas tecnologias criaram novas condições e possibilitam ocasiões inesperadas para o desenvolvimento das pessoas e das sociedades, e conseqüentemente, dos governos, mas elas não determinam automaticamente nem as trevas nem a iluminação para o futuro humano.

Estas conectividades possibilitam que as pessoas discutam questões urgentes como o meio ambiente e sociedade, facilitando a rotina de trabalho, de vida e criando soluções para melhorar o dia a dia das pessoas e ampliando a quantidade de informações e de dados os quais nós temos acessos e consumimos.



A internet, por sua vez, sistema de transmissão de dados que se aperfeiçoou ao ponto de superar todas as expectativas da criação humana está em constante estado mutacional, posto que, sua complexidade hoje varia a liberdade de expressão e a proliferação de crimes. Esse espaço altamente presente na vida de todos nós, por onde a criatividade e os potenciais humanos se elevam, torna possível que os conteúdos cheguem as mãos das pessoas, nos maiores rincões do nosso país.

Importante destacar que as tecnologias associadas a informação e a comunicação têm cumprido importante papel, pois propiciam essa instantaneidade com a qual a informação percorre longas distância, não somente levando o entretenimento, mas dando acesso à educação, ao empreendedorismo, permitindo que o conhecimento se difunda por caminhos não antes trilhados e com efeitos globais. Nunca antes tantas pessoas, de tantos lugares diferentes, tiveram tanto poder ao alcance das mãos. E, muito embora esta não seja a primeira revolução tecnológica de nossa história, será aquela que tornará possível a quase todos possuir, desenvolver e disseminar conteúdo em tempo real sem depender de intermediários.

Sobre a velocidade e a escala da transformação, Eric Schmidt e Jared Cohen apontam que:

“ Na primeira década do século XXI, o número de pessoas conectadas à internet em todo o mundo aumentou de 350 milhões para mais de dois bilhões. No mesmo período, a quantidade de usuários de telefones celulares subiu de 750 milhões para bem mais do que cinco bilhões”.<sup>1</sup>

À luz destes significativos dados, podemos observar as transformações que estão acontecendo e são irreversíveis. O conhecimento humano cada vez mais inserido a este meio informacional.

Nesse caminho, o Estado é instado a promover as mudanças necessárias a estruturação de novas formas de gestão pública a fim de acompanhar o crescimento das demandas informacionais e trazer melhor qualidade nos atendimentos necessários, tanto ao desenvolvimento da atividade estatal, quanto ao atendimento das demandas sociais.

No atual prisma da sociedade da informação, as bases tecnológicas vêm a reorganizar os processos em torno de como a administração, construindo assim uma

---

<sup>1</sup> SCHMIDT, Eric; COHEN, Jared. A Nova Era Digital. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2013. pág. 12.



transformação, visando oferecer um serviço público com qualidade, com uso de menos recursos públicos e com mais eficiência dedicada aos cidadãos.

Nesta nova era digital, na qual a o uso das tecnologias traz a possibilidade inserção real das tecnologias nos usos sistêmicos, rompendo assim as exclusões de todas as sortes, o ambiente público tem se transformado e com essa transformação sob a oferta dos serviços públicos acompanham os anseios da sociedade, que espera que a administração passe a funcionar com a mesma eficiência que os serviços privados.

Na administração pública, as inovações em tecnologia da informação demonstram ser ferramentas de apoio à prestação de serviços governamentais, sendo capaz de possibilitar o aumento da eficiência e a transparência.

Essa influência exercida pela tecnologia sobre os governos e a sociedade obrigaram a criação de novas políticas públicas e legislações que acompanhassem esses corolários, objetivando garantir maior acessibilidade às informações e promoção de controle social. E estas influências impactaram diretamente as normas de aquisições públicas.

## **2) AS LICITAÇÕES PÚBLICAS NO BRASIL**

Para que a administração pública possa promover sua missão constitucional e legal, permitindo que o bem-estar social, as necessidades da sociedade e da sua própria estrutura sejam estabelecidas, para que as pessoas possam usufruir da proteção jurídica que deve emanar deste Leviatã, há uma série de instrumentos legais que atuam em prol de garantir que o aquele que é o princípio e fim do Estado e senhor do poder da sociedade democrática. Esse conjunto nós chamamos de Licitações.

Na sua origem, a palavra licitação tem etimologia do latim “*licitatione* (*licitationem*, *licitatio*, *licitatio-onis*) que significa venda por lances, arrematação em leilão. Pela origem gramatical, a licitação consiste na ação de licitar que significa oferecer preço por uma coisa vendida no que seria uma *hasta pública*.<sup>2</sup>

Conta-se que sua origem na Europa, por meio de um sistema de “Vela e Prego”. Por meio desse sistema, uma obra era apregoada enquanto uma vela era queimada.

---

<sup>2</sup> LOPEZ-ELIÁS, José Pedro. Aspectos Jurídicos de la Licitación Pública en México. Mexico D.F: UNAM, 1999. pag. 51



Quando a vela se apagava, a obra era garantida a quem tivesse oferecido o melhor serviço pelo menor preço.

No Brasil, os primeiros procedimentos tiveram início no século XIX e passou por um processo de evolução no decorrer do tempo. O Decreto nº 2.926, de 14 de maio de 1862, aprovava o regulamento para as arrematações dos serviços a que estivessem a cargo do Ministério da Agricultura, Comercio e Obras Pública. A referida norma, bastante simples em seus 39 artigos, mas inovadora ao trazer a primeira procedimentação para tema.

A consolidação dos procedimentos no âmbito federal ocorreu somente em 1922, com Decreto nº 4.536, a partir do chamado Código da Contabilidade de União, que institui uma série de regras sobre as despesas e orçamento na República Velha, trazendo o objetivo de dar maior centralidade e eficiência as aquisições públicas. O procedimento licitatório foi evoluindo, sendo sistematizado por meio do Decreto-Lei nº 200, de 25.02.67 (arts. 125 a 144), que estabeleceu a Reforma Administrativa Federal, e estendido, com a edição da Lei nº 5.456, de 20.06.68, às Administrações dos Estados e Municípios. Substituído pelo Decreto Lei nº 2.300, de 21.11.86, atualizada em 1987, pelos Decretos-lei 2.348 e 2.360, instituiu, pela primeira vez, o Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos Administrativos, reunindo normas gerais e especiais relacionadas à matéria, considerado pela maioria dos doutrinadores como uma boa norma, já englobando o tema licitação e contratos administrativos. Estando envolto em um clima de denúncias de corrupção e roubalheiras constantemente veiculadas pela imprensa da época.<sup>3</sup>

Somente a partir da Constituição Federal de 1988, a licitação passou obriga a toda a administração pública, direta e indireta, cumprindo os princípios da administração pública, a efetuar a contratação mediante processo de licitação, transformando estes procedimentos em corolários principiológicos a serem seguidos por todo o vértice estatal. Nesse sentido, José Afonso da Silva doutrina:

... O princípio da licitação significa que essas contratações ficam sujeitas, como regra, ao procedimento de seleção de propostas mais vantajosas para a Administração Pública. Constitui um

---

<sup>3</sup> Nesse sentido, vide: RIGOLIN, Ivan Barbosa; BOTTINO, Marco Tullio. Manual Prático das Licitações: Lei 8.666/93. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.



princípio instrumental de realização dos princípios da moralidade administrativa e do tratamento isonômico dos eventuais contratantes com o Poder Público.<sup>4</sup>

Com o advento da nova égide constitucional, o estabelecimento de novos direcionamentos acerca da licitações e necessidade de regulamentação infraconstitucional, a Câmara dos Deputados iniciou-se a tramitação do projeto de lei que culminou com a edição da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, vendeiro marco inovador para a época.

A licitação pode ser conceituada como:

... procedimento administrativo destinado a selecionar, segundo critérios objetivos predeterminados, a proposta de contratação mais vantajosa para a Administração e a promover o desenvolvimento nacional sustentável, assegurando-se a ampla participação dos interessados e o seu tratamento isonômico, com observância de todos os requisitos legais exigidos.<sup>5</sup>

A Lei 8.666/1993, também chamada de Lei de Licitações e Contratos Administrativos, aprovada após dois anos de intensas discussões legislativas, vigorou por aproximadamente 28 anos em nosso País, com diversas tentativas de reformas, alteração e revogação, que se iniciaram logo após a sua promulgação. O primeiro Projeto de Lei que intentou tal proeza é de 1995<sup>6</sup>, menos de dois anos após a sua promulgação. Desde então várias propostas e discussões foram encaminhadas, objetivando a alteração da legislação.

No início de sua aplicação da norma houve uma grande resistência de prefeitos e dirigentes de órgãos contratantes, não apenas pelo seu desconhecimento, mas pelas trancas que criou contra os mecanismos que facilitavam a escolha quase pessoal e o direcionamento da contratação das obras aos concorrentes preferidos.

Os esforços de alteração da legislação licitatória desencadearam alterações paralelas a lei, criando arcabouços em legislações esparsas, com o objetivo de lhe dar

---

<sup>4</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 31ª Edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2008. pág.672.

<sup>5</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos administrativos. 16ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2016. pág. 15/16.

<sup>6</sup> Projeto de Lei do Senado 163/1995, de autoria do Senador Lauro Campos. Senado Federal.



melhores condições. Fruto disto foram as inserções das Lei nº 10.520/2002, que tratava da modalidade denominada Pregão, e da Lei nº 12.462/2011, que tratava do Regime Diferenciado de Contratações – RDC, não podendo esquecer ainda da Lei nº 13.303/2016, que criou o Regime Jurídico das Empresas Estatais e tratou de regulamentar o procedimento licitatório nas empresas públicas e sociedades de economia mista.

No que concerne especialmente à instituição da Lei 10.520/2002, inspirada a época pelas ideias de melhoria da Gestão Pública, criou a forma eletrônica do pregão, uma forma nova, na qual os interessados poderiam facilitar o processo de aquisição, tornando-o mais ágil. A forma eletrônica do pregão foi regulamentada pelo Decreto no 5.450/2005 e, posteriormente, o Decreto no 5.504/2005 tornou obrigatória sua utilização, salvo nos casos de comprovada inviabilidade.

O pregão eletrônico se caracteriza pela utilização de recursos de tecnologia de informação nos procedimentos licitatórios, proporcionando a comunicação e a interação a distância, pela internet, entre os agentes públicos responsáveis pela licitação (pregoeiro e equipe de apoio) e os licitantes (empresas interessadas em fornecer ou contratar com a Administração). Entre as suas principais vantagens estão proporcionadas por este instrumento a maior celeridade dos procedimentos, a ampliação do leque de interessados e a maior transparência e publicidade dos atos administrativos.

Tais características do pregão eletrônico proporcionam ainda a obstrução da formação de cartéis e outros artifícios de que as empresas se utilizam para burlar a competitividade dos procedimentos licitatórios, sendo assim, uma importante ferramenta no combate à corrupção nas compras públicas.

Mas a legislação ainda carecia de necessidades de melhorias, posto que a Lei 8.666/1993 já se demonstrada defasada diante dos muitos mecanismos e problemas que envolveram escândalos de corrupção que tinham por viés a prática de frustração dos objetivos licitatórios para proveito de autoridades públicas e empresas privadas, com a utilização de sobrepreço e superfaturamento, fugindo assim dos colimados estamentos públicos.

Estes sinais de desatualização em virtude das modificações vividas pela sociedade desde o momento em que foi concebida e especialmente os fatos públicos ocorridos na última década, mostravam a necessidade de inserção de um sistema que viabilizasse evitar fraudes e desvios e que implementasse alternativas e recursos mais modernos, especialmente para o processamento das licitações.



Em meados de agosto de 2020 nascia o Projeto de Lei nº 4253, de 2020 (Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei do Senado nº 559, de 2013), que após as tramitações regulares e a aprovação nas casas do Congresso, foi promulgado em 01 de Abril de 2021 a Lei nº 14.133, a Nova Lei de Licitações.

A novel legislação, com intensidades variadas, consagram algumas tendências das contratações públicas, consoante analisa Rafael Oliveira: 1) planejamento e responsabilidade fiscal (ex.: relevância da gestão pública na utilização de recursos públicos escassos); 2) celeridade do procedimento, com a diminuição de formalidades desnecessárias e a utilização de tecnologia (ex.: inversão das fases de habilitação e julgamento; procedimentos eletrônicos); 3) promoção de valores constitucionais fundamentais (ex.: sustentabilidade ambiental); 4) preocupação com a eficiência econômica na contratação (ex.: fixação de critérios de desempenho para fixação de remuneração do contratado); 5) maior transparência (ex.: a divulgação dos atos praticados na rede mundial de computadores), viabilizando o maior controle por parte da sociedade civil<sup>7</sup>.

É possível verificar assim que o novo diploma conglomerava institutos previstos, especialmente, na Lei 10.520/2002 (Lei de Pregão) e na Lei 12.462/2011 (Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC), com a revogação diferida dos referidos diplomas legais.

Podem ser mencionados, exemplificativamente, diversos exemplos de tendências incorporadas no novo texto normativo: 1) incorporação do procedimento inaugurado pelo pregão, com a realização, em regra, do julgamento antes da fase da habilitação; 2) orçamento sigiloso, com a publicidade diferida, que já era adotado no RDC. Aliás, a Lei do Pregão e a Lei do RDC serviram de inspiração, anteriormente, para formatação de diversos dispositivos da Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais).

Foram isso, o novo dispositivo preservou grande parte dos institutos e dispositivos que já eram previstos na norma de 1993, mas trouxe novas tendências necessárias às contratações públicas, tais como o planejamento e responsabilidade fiscal, promoção de valores constitucionais, busca de eficiência econômica na contratação, diminuição de formalidades desnecessárias, maior transparência e utilização de tecnologias.

---

<sup>7</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Licitações e contratos administrativos: teoria e prática. 9. ed. São Paulo: Método, 2020. p. 138



Nesse ponto, o uso das tecnologias e a ambientação virtual é um dos pontos fortes das inovações trazidas, posto que o potencial de modernização dos processos na contratação eletrônica a modernização dos procedimentos de contratação foram amplamente abraçados pela lei.

A esse respeito, leciona Rafael Carvalho Rezende Oliveira:

No campo das licitações públicas, a utilização da forma eletrônica acarreta, potencialmente, aumento de competitividade e de isonomia no certame, reduzindo os custos de participação dos interessados.<sup>8</sup>

Inicialmente, as licitações passarão a, preferencialmente, ser realizadas em forma presencial, sendo que a sessão pública ser admitida somente em caráter excepcional e mediante motivação, com a obrigatória realização de ata gravada em áudio e vídeo, realidade que não era exigida, tampouco, regra praticada anteriormente. Esta preferência pela realização das licitações públicas em modo eletrônico representa uma tendência que tem sido adotada na administração pública brasileira<sup>9</sup>.

O princípio da virtualização dos atos da licitação, trazido pelo Art. 12, VI da Lei revela a preocupação trazida pelo legislador emana vindoura forma de permitir que os recursos tecnológicos incrementem formas de maior credibilidade e lisura aos certames. Destaca-se que a utilização de tecnologias nos procedimentos licitatórios, admite o uso de assinatura digital por pessoa física ou jurídica por meio eletrônico, mediante certificado digital emitido em âmbito da Infraestrutura de Chaves Pública ICP-Brasil.

Verificamos ainda um esforço de implementação de novas tecnologias ao procedimento licitatório com a criação do art. 19, §3, segundo o qual, “nas licitações de obras e serviços de engenharia e arquitetura, (...), será preferencialmente adotada a Modelagem da Informação da Construção (*Building Information Modelling – BIM*) ou tecnologias e processos integrados similares ou mais avançados que venham a substituí-la”.

---

<sup>8</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Nova lei de licitações e contratos administrativos: comparada e comentada**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 71.

<sup>9</sup> Nesse sentido, o Egrégio Tribunal de Contas da União já havia fixado entendimento no sentido que o pregão eletrônico deva ser a escolha preferencial, e que o uso da modalidade presencial necessitada de motivação, sob pena de configurar possível ato de gestão antieconômica. Vide Acórdão 1.515/2011, Plenário, Rel. Min. Raimundo Carreiro, Sessão Plenária de 08 de junho de 2011.



Esse novo conceito de modelagem representa demonstrar de forma mais fiel a elaboração do produto final, abandonando assim as falhas existentes envolvidas no planejamento de uma construção, fornecendo informações aprofundadas sobre cada detalhe da construção e que podem ser utilizadas por todos os envolvidos, desde engenheiros e arquitetos até planejadores e responsáveis pela compra de materiais. Isso reduz significativamente o tempo, o custo e o desperdício em obras públicas, beneficiando o erário público.

Outra análise de utilização tecnológica aplicada ao processo licitatório se dará na Integridade, conformidade e prevenção, a qual carecerá de reforço tecnológico para a implantação ou o aperfeiçoamento de programa de integridade, conforme normas e orientações dos órgãos de controle, objetivando melhor planejamento e controle sistêmico dos procedimentos.

Os benefícios trazidos por dessas tecnologias aplicadas ao processo licitatório, fortalecem a capacidade de gestão e resultados, aprimorando comunicação, a transparência, a publicidade, a eficiência e a amplitude da disputa, dentre outras funcionalidades, uma mudança de paradigma que faz parte de mudanças nesta área que são discutidas em todo o mundo.

Outro elemento que alicerça essa perspectiva é a governança pública, que dissemina as boas práticas de gestão já existentes na iniciativa privada, as incorporam tecnologias em vários níveis, uma necessidade que a administração pública no tocante as aquisições têm um longo caminho a percorrer nessa seara.

### **3) GOVERNANÇA PÚBLICA APLICADA NAS LICITAÇÕES PÚBLICAS**

A atividade da governança pública compreende os mecanismos de estratégia e controle colocados em prática com o intuito de direcionar e monitorar a eficiência da gestão, com vistas ao alcance de metas que envolvem a implantação de políticas públicas, estruturas sociais, procedimentos administrativos para que os comportamentos da atividade ensejem uma sociedade mais participativa e transparente.

Um governo eficiente e eficaz deve saber produzir resultados de interesse público e possuir estrutura adequadas de governabilidade, com instrumentos que ampliam o desenvolvimento democrático da participação popular e da fiscalização dos atos Estatais.



Suas origens da Idade Média, lastreadas pelo estado patrimonialista, senhorial e lastreada pela hierarquia feudal evoluiu pelo brilhantismo ao apogeu do Estado Moderno, trazendo a ideia da necessidade de descentralização do modelo hegemônico e burocrático, para ampliar as decisões e valorizar preceitos como a transparência, a integralidade, a eficiência e a eficácia.

O vigoroso exercício da governança pública nas instituições permite que o planejamento, a execução, o controle e a tomada de decisão sejam executados de maneira mais programada aos interesses sociais.

Nesse sentido, Eli Diniz o termo governança foi utilizado pelo Banco Mundial, que em 1992 lançou um documento intitulado *Governance and development*, em que se buscou:

*“...aprofundar o conhecimento das condições que garantem um Estado eficiente” e se “deslocou o foco da atenção das implicações estritamente econômicas da ação estatal para uma visão mais abrangente, envolvendo as dimensões sociais e políticas da gestão pública.”*<sup>10</sup>

Na prática, a Governança Pública é uma espécie de “guarda-chuva”, no qual abrigando o conjunto de conceitos anteriormente indicados e que permitem assim que os governos possam, tornando-se eficientes e digitais, ampliem o acesso dos mais variados serviços públicos a sociedade civil.

O Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que trata da governança pública no âmbito da União como um “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. Norteiam esse conceito a necessidade de alta capacidade de resposta, a integridade da administração, a confiabilidade dos mecanismos e procedimentos, prestação de contas, responsabilidade na atuação de todos os agentes e transparência em todas as ações.

Nessa mesma esteira, o Egrégio Tribunal de Contas da União trata no Acórdão nº 1.545/2016 – Plenário, que a “*Governança das aquisições consiste no conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar,*

---

<sup>10</sup> DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. Dados — Revista de Ciências Sociais, v. 38, n. 3, 1995. p. 385-415.



*direcionar e monitorar a atuação da gestão das aquisições, com objetivo que as aquisições agreguem valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis”.*

Essas práticas asseguram a existência de condições mínimas para o exercício da boa governança, os quais se fundam em agregar valores de controle, sendo parte essenciais no processo político, nas normas e nas instituições que regulamentam a maneira como se administra.

Em geral, as organizações públicas não adotavam no passado uma visão completa do desenvolvimento de licitações públicas com enfoque na governança pública.

Embora no âmbito das reformas administrativas e no nível dos governos o paradigma da Governança Pública ainda não tenha convergido a ponto de constituir um modelo geral, os conceitos subjacentes de coordenação e articulação intersetorial e interinstitucional avançam na condução em que consideram a governança pública tudo o que uma instituição pública faz para assegurar que sua ação esteja direcionada para objetivos alinhados aos interesses da sociedade.

O espaço virtual não substitui os demais espaços de relação política do cidadão, tais como sindicatos, associações, organizações não-governamentais, mas permitiu que o cidadão tivesse maior interlocução direta com o poder público e seus agentes, sem a intermediação dessas outras instituições.

Assim, a Governança Pública e a Governança Eletrônica não se revelam somente avanços no manejo de instrumentos de trabalho da administração pública, mas uma mudança substancial no relacionamento Estado-cidadão, vinculando-o ao desenvolvimento socioeconômico e de cultura democrática.

É possível observar pelo teor da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, encampa a prevenção e combate à corrupção no setor público, a partir dos pilares básicos de um programa de compliance e governança pública, os quais estão internalizados na base regulamentar, e que passam a ser obrigatórios à Administração Pública.

O comando principal aplicável ao setor público relacionado a esta nova forma de controle público está previsto no parágrafo único do art. 11 da LLCA:

*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.<sup>11</sup>*

A dinâmica do programa de integridade nas licitações e contratações públicas estão previstos no art. 18, I, § 1º, X e nos incisos e §§1º e 3º do art. 169. Da leitura sistêmica dos artigos se extrai que a nova LLCA replicou os pilares da literatura mais moderna de compliance.

Assim, é dever de 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 a integridade e prevenir atos corruptivos e danosos a administração, promovendo um ambiente íntegro e confiável, assegurando o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

A inserção do planejamento responsável, mediante a obrigatoriedade da elaboração do Plano de Contratações Anual (Art. 12, VII e §1º) e a responsabilidade expressa da alta administração do órgão ou entidade contratante por “promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias” (art. 11, parágrafo único), obrigará a necessidade de usos de sistemas e softwares cada vez mais avançados de controle interno, capazes de permitir o controle rigoroso da operacionalidade dos contratos e de suas execuções.

A eficiência e a desburocratização deverão promover ainda promovem processos licitatórios e contratações que considerem mais as necessidades prementes da administração, com a unificação do portal nacional de compras públicas, plataforma que

---

<sup>11</sup> BRASIL. Presidência da República. Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021. Disponível em: [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). Acesso em: 19 abr. 2021



reunirá as informações sobre todas as licitações e contratos públicos. Com tal medida a governança eletrônica eleva ainda a necessidade aumento da transparência dos atos jurídicos praticados pela administração pública, sejam unilaterais (ato administrativo), bilaterais (contratos administrativos) ou coletivos (convênios) e que deverão ter maior controle social com o *website* de compras públicas nacionalmente unificado, medida a ser implementada pelo desenvolvimento do Governo Federal.

Se mostra necessário um comprometimento real da alta administração pública, dos órgãos e entidades que o compõem, os quais deverão emanar o correto tom e apoias a efetividade destas boas práticas que são trazidas pela nova lei na condução dos procedimentos licitatórios.

Um dos desafios está na dificuldade de adaptação dos atores, o que demandará treinamento e a capacitação dos servidores e dos licitantes, o que também faz parte do escopo de objetivos da nova LLCA, empregando assim a importância de se transmitir a todas formas de mitigação de riscos. Há assim uma demonstração de acompanhamento e monitoramento contínuo das licitações e de seus procedimentos.

A LLCA demonstra grande maturidade em governança pública, garantindo propósitos de maior eficiência, desenvolvimento tecnológico e redução de custos para a sociedade. E os avanços trazidos pela norma demonstram a evolução das efetividades que as contratações públicas deverão tomar daqui em diante, mudando a forma como as entidades públicas adquirem insumos, serviços ou realizam obras, adotando assim medidas mais tecnológicas e eficientes.

Ao longo dos últimos cinco anos, os desafios de implementação da LLCA se mostraram numerosos: resistências institucionais, necessidade de capacitação dos agentes públicos, adaptação de sistemas, e a busca por equilíbrio entre inovação e segurança jurídica. Contudo, mesmo diante desses obstáculos, a nova legislação representa uma aposta no futuro, traduzida pela crença de que é possível uma administração pública mais eficiente, mais íntegra e mais próxima dos anseios da sociedade.

A transparência, nesse contexto, não é apenas um princípio formal — ela se converteu em pressuposto estrutural da atuação estatal. A obrigatoriedade de divulgação dos atos em rede mundial de computadores, a previsão do Plano Anual de Contratações, a integração de portais e sistemas de compras públicas, e a valorização dos programas de integridade são exemplos claros de como a LLCA promove novos mecanismos de controle social e de ampliação da publicidade dos atos administrativos.



Mais do que isso, a nova lei aproxima o Brasil das boas práticas internacionais, com forte influência de modelos de governança aplicados em diversos países. Isso evidencia não apenas a internalização de padrões globais, mas também um movimento de internacionalização do próprio Direito Administrativo brasileiro, que passa a dialogar com a lógica do governo digital e da cidadania em rede.

Cinco anos após a sua promulgação, a LLCA ainda está em processo de amadurecimento. Mas ela já representa, em essência, um marco de esperança. Esperança de que a cultura do planejamento supere o improviso, que a lógica da integridade supere os vícios históricos da contratação pública, e que a eficiência e a isonomia possam ser efetivamente alcançadas.

O futuro das contratações públicas passa pela consolidação dessa lei — não como um fim em si mesma, mas como um caminho para uma nova cultura administrativa, mais transparente, mais tecnológica e verdadeiramente comprometida com o interesse público.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A LLCA demonstra avanços expressivos no sentido de inserir novas ferramentas que melhoram e ampliam esse instrumento reconhecidamente estratégico que implementam novas formas estruturais e principiologicas as aquisições públicas na esfera pública, atuação que carecia de maior governança, transparência e integridade, que agora serão apostilados com mais tecnologias aplicadas a modalidade.

Passados cinco anos da promulgação da Lei nº 14.133/2021, é possível afirmar que, apesar dos desafios de implementação, a norma representa um marco promissor na construção de uma administração pública mais eficiente, íntegra e transparente. A LLCA inaugura uma nova cultura administrativa, ancorada na governança, na tecnologia e no controle social, apontando caminhos concretos e esperançosos para o futuro das contratações públicas no Brasil.

Devemos ressaltar ainda que o conjunto de condições mínimas para o exercício da governança deva ser consolidado para o alcance dos resultados esperados pelas organizações públicas, bem como pelos responsáveis pela alta administração nos órgãos e entidades públicas, assim como os profissionais que ocupam as principais posições da área de contratação, devendo agir com maior observância aos princípios trazidos pela norma, especialmente a probidade e constante capacitação com as contratações públicas.

O prestígio ao planejamento traz assim um destaque a sistemas mais eficientes de controle interno, que devem disponibilizados aos gestores e fiscais contratuais, para os



alimentem de maneira mais detalhada possível, permitindo amplo controle e fiscalização interna e externa.

Muitas das medidas trazidas pela norma ainda carecem de melhorias e regulamentação, que carecerão de verdadeira coragem estatal para sua adoção, do imperativo comprometimento dos servidores públicos e do fortalecimento da capacitação constante.

Vale destacar, ainda, que a adoção gradativa de tecnologias em processos integrados que permitam a criação, a utilização e a atualização de modelos digitais de obras e serviços de engenharia, bem como a submissão expressa à adoção de recursos de tecnologia da informação sujeitos às linhas de defesa da governança corporativa se revelam incentivadores das práticas integradas de conformidade pública.

A elevação do grau de maturidade de governança pública trará assim maiores e qualitativas melhorias nos processos e procedimentos a serem adotados com a nova Lei. Nenhuma lei é perfeita ou absoluta, haja vista a falibilidade humana, e possível que a norma pudesse ter promovido maiores avanços em muitos pontos.

Contudo, entendemos que a LLCA contém medidas para proporcionar esse salto evolutivo de efetividades das contratações públicas somente será possível se houver a intenção precípua que demanda toda implementação de novos regramentos, toda mudança de paradigmas, inclusive por parte dos órgãos e entidades públicas que não têm um grau elevado de maturidade em governança.

Este é um excelente momento de potencializar a oportunidade desse novo marco das licitações para amadurecerem e adotarem as medidas, para a inserção de novas tecnologias aplicadas aos procedimentos, contando com o alto grau de maturidade em governança, que trará eficiência e redução de custos, inaugurando o que acreditamos ser uma nova era das contratações públicas.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Alessandro Anibal Martins de; SANO, Hironobu. **Função compras no setor público: desafios para o alcance da celeridade dos pregões eletrônicos**. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 89-106, Jan. 2018. Disponível em



[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-6122018000100089&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-6122018000100089&lng=en&nrm=iso). Acesso em 19 May 2025

**BRASIL.** Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. 5 de outubro de 1988, com atualização até a Emenda Constitucional nº 109/2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 19 abr. 2025.

**BRASIL.** Presidência da República. Decreto no 5.450, de 31/05/2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%205.450%2C%20DE%2031%20DE%20MAIO%20DE%202005.&text=Regulamenta%20o%20preg%C3%A3o%2C%20na%20forma,que%20lhe%20confere%20o%20art](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%205.450%2C%20DE%2031%20DE%20MAIO%20DE%202005.&text=Regulamenta%20o%20preg%C3%A3o%2C%20na%20forma,que%20lhe%20confere%20o%20art). Acesso em: 19 abr. 2021.

**BRASIL.** Presidência da República. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm). Acesso em: 19 abr. 2021.

**BRASIL.** Presidência da República. Lei no 8.666, de 21/06/1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 19 abr. 2025.

**BRASIL.** Presidência da República. Lei no 14.133, de 01/04/2021. Disponível em: [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). Acesso em: 19 abr. 2021

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Da administração pública burocrática à gerencial.** Peter (Org.). Reforma do estado e administração pública gerencial. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

DIAS, Thiago Ferreira/ SANO, Hironobu / MEDEIROS, Marcos Fernando Machado de. **Inovação e tecnologia da comunicação e informação na administração pública.** - Brasília: Enap, 2019.

DINIZ, Eli. **Governabilidade, democracia e reforma do estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90.** Dados — Revista de Ciências Sociais, v. 38, n. 3, 1995.



FILHO, Manuel Gonçalves Ferreira. **A ressurreição da democracia**. 1ª edição. São Paulo: Editora Dia a Dia Forense. 2020.

FELINI, Rento. **Governança em Aquisições Públicas - Teoria e Prática à Luz da Realidade**. 1ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Impetus, 2018.

FREITAS, Marcelo de; MALDONADO, José Manuel Santos de Varge. **O pregão eletrônico e as contratações de serviços contínuos**. Rev. Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 47, n. 5, p. 1265-1281, Out. 2013. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122013000500009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122013000500009&lng=en&nrm=iso). Acesso em 19 Mai 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos administrativos**. 16ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2016

LOPEZ-ELIÁS, José Pedro. **Aspectos Jurídicos de la Licitación Pública en México**. Mexico D.F: UNAM, 1999

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e contratos administrativos: teoria e prática**. 9. ed. São Paulo: Método, 2020.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende, **Nova Lei de Licitações e contratos administrativos: comparara e comentada**. 1ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

RIGOLIN, Ivan Barbosa; BOTTINO, Marco Tullio. **Manual Prático das Licitações: Lei 8.666/93**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2002

SENADO FEDERAL DO BRASIL. Projeto de Lei do Senado 163/1995, de autoria do Senador Lauro Campos. Senado Federal.

SCHMIDT, Eric; COHEN, Jared. **A Nova Era Digital**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2013



SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 31ª Edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2008.

SILVA, Júlia César Santos; PROCÓPIO, Daniel Barbosa; MELLO, José André Villas Bôas. **O Impacto da Tecnologia da Informação na Administração Pública: Uma Revisão Sistemática**. P2P E INOVAÇÃO, v. 6, n. 1, p. 191-205, 1 out. 2019. Disponível em <http://revista.ibict.br/p2p/article/view/4952>. Acessado em 19 Mai 2025.

TCU. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.515/2011 – Plenário. Relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, Sessão Plenária de 08 de junho de 2011. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1185160/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1185160/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse). Acessado em 21 Mai 2025.