

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA – POSGRAP
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM
REDE NACIONAL – PROFIAP

MARTHA ELIZABETH ARAÚJO DE MENDONÇA BRAGA

**A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA LEI Nº 14.133/2021 NA GRANDE ARACAJU:
DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA A GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL.**

SÃO CRISTÓVÃO-SE

2025

MARTHA ELIZABETH ARAÚJO DE MENDONÇA BRAGA

**A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA LEI Nº 14133/2021 NA GRANDE ARACAJU:
DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA A GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL.**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP – realizado na Universidade Federal de Sergipe, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientadora: Profa. Dra. Alessandra Cabral Nogueira Lima

SÃO CRISTÓVÃO-SE

2025

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE

B813i Braga, Martha Elizabeth Araújo de Mendonça
A institucionalização da Lei nº 14133/2021 na Grande Aracaju :
desafios e perspectivas para a gestão pública municipal / Martha
Elizabeth Araújo de Mendonça Braga ; orientadora Alessandra
Cabral Nogueira Lima. – São Cristóvão, SE, 2025.
215 f. : il.

Dissertação (mestrado profissional em Administração Pública
em Rede Nacional) – Universidade Federal de Sergipe, 2025.

1. Administração pública. 2. Governança pública. 3. Licitação
pública – Aracaju (SE). 4. Contratos – Política governamental –
Aracaju (SE). 5. Aracaju (SE) – Política governamental. 6. Ostrom,
Elinor, 1933- - Estudo de casos. I. Lima, Alessandra Cabral
Nogueira, orient. II. Título.

CDU 351.712.2.02(813.7)



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

ATA DA DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO FINAL

Aos trinta dias do mês de janeiro de dois mil e vinte e cinco foi realizada através de apresentação on-line a Banca de Defesa da Dissertação de Mestrado Profissional da discente **Martha Elizabeth Araújo De Mendonça Braga, Matrícula: 202211009095** com o título do trabalho de conclusão final: **A institucionalização da Lei nº 14.133/2021 na Grande Aracaju: Desafios e perspectivas para a gestão pública municipal.** A banca foi composta pelos seguintes membros: **Profa. Dra. Alessandra Cabral Nogueira Lima (Presidente/Orientadora), Prof. Dr. Kleverton Melo De Carvalho (PROFIAP/UFS) e Prof. Dr. Pedro Durão (PRODIR/UFS), Profa. Dra. Milka Alves Correia Barbosa (PROFIAP/UFAL).** Após a apresentação, foi passada a palavra à banca que arguiu a discente e a mesma respondeu aos questionamentos. A presidente e orientadora fez as considerações e em seguida a banca examinadora deliberou pela **APROVAÇÃO** da aluna.

Cidade Universitária Prof. José Aloísio de Campos, São Cristóvão - SE, 30 de janeiro de 2025.

Documento assinado digitalmente
ALESSANDRA CABRAL NOGUEIRA LIMA
Data: 03/02/2025 11:11:36-0300
verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Profa. Dra. Alessandra Cabral Nogueira Lima
(Presidente/Orientadora)

Dr. Pedro Durão
Assinado de forma digital
por Dr. Pedro Durão
Dados: 2025.02.05
22:38:07 -03'00'

Prof. Dr. Pedro Durão
(UFS)

Documento assinado digitalmente
KLEVERTON MELO DE CARVALHO
Data: 03/02/2025 14:11:55-0300
verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Kleverton Melo De Carvalho
(PROFIAP/UFS)

Documento assinado digitalmente
MILKA ALVES CORREIA BARBOSA
Data: 03/02/2025 12:02:13-0300
verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Profa. Dra. Milka Alves Correia Barbosa
(PROFIAP/UFAL)

Documento assinado digitalmente
MARTHA ELIZABETH ARAUJO DE MENDONCA BI
Data: 07/02/2025 15:55:03-0300
verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Martha Elizabeth Araújo De Mendonça Braga
(Discente/PROFIAP/UFS)

AGRADECIMENTOS

Anos de mestrado, muito estudo, dedicação, esforço e abdições. É essencial refletir sobre as pessoas que estiveram ao meu lado contribuindo de maneira significativa na minha jornada acadêmica, na realização desse sonho. Através de palavras do coração, primeiramente agradeço a **Deus** que iluminou essa caminhada, transformando obstáculos em degraus e dúvidas em fé. Sem essa força divina, nenhuma conquista seria possível. A minha **família** por ser o meu pilar de apoio e compreender a minha ausência em vários eventos familiares. Especialmente a **minha querida mãe Iolanda Braga** pelas “palmadinhas” da adolescência que foram essenciais na subida de mais um degrau e por ensinar que o estudo faz a gente chegar em lugares onde jamais poderíamos sonhar. Desculpas por não seguir sua especialização na área criminal, o direito público é minha maior paixão. A **Wilson Carvalho**, pelo encorajamento contínuo e suporte emocional necessário nos momentos em que pensei em desistir. Gratidão meu amor. A **Rede Nacional PROFIAP/SE**, em nome da **Prof. Dra. Rosângela Sarmento**, que desde o primeiro dia de aula manifestou a importância da pesquisa, descobrindo novas habilidades na área escolhida. Com o mesmo carinho a sua Secretária, colega de mestrado e amiga **Elisângela Andrade (Eli minha flor)**, por toda dedicação, suporte e me ratificar que quem fica de joelhos de antes de Deus, permanece de pé em quaisquer circunstâncias. Nunca vou esquecer! **Aos Professores** Doutores, Kleverton Melo, Marcos Barbosa, Antônio Vinícius Caldas, Abimael Magno, Rodrigo Albuquerque, Marcos Zambanini e Cláudio Mendonça, pelos ensinamentos, orientações, feedback ao longo da jornada. Em especial a minha **orientadora Prof. Dra. Alessandra Cabral Nogueira Lima**, pela dedicação, paciência, por ter acreditado em mim ao longo desses anos e que, por muitas vezes, deixou seus momentos de descanso para me orientar. Nada disso seria possível sem o seu apoio. **Aos colegas de mestrado** pela convivência alegre, respeitos e de troca de experiências. Foi incrível! De maneira especial a dois colegas/amigos, **Marcus Alcântara** que estava ao meu lado no momento mais difícil da jornada e **Mariana Carla Lima França**, minha dupla, colega que virou amiga, obrigada por todo companheirismo, por torcer também por mim. Vamos comemorar! Agradeço também aos agentes públicos entrevistados, por dedicarem seu tempo, informar dados valiosos para minha pesquisa. Sem a colaboração de vocês esse trabalho não seria possível. **Aos Professores Doutores, revisores e avaliadores**, Milka Alves Correia Barbosa, Pedro Durão e Kleverton Melo de Carvalho, pelos comentários, sugestões que auxiliaram na revisão e melhoria do trabalho. Por fim, aos meus queridos alunos, maiores incentivadores na minha evolução profissional. Foi uma jornada difícil, mas gratificante.

RESUMO

Objetivo: O presente estudo teve como objetivo analisar o estágio de institucionalização da Lei nº 14.133/2021 nos municípios da Grande Aracaju, identificando os mecanismos, padrões de regulamentação e implementação sob uma perspectiva de eficiência institucional.

Metodologia: Foi adotada uma abordagem qualitativa e descritiva, com procedimentos metodológicos que incluíram análise documental, entrevistas semiestruturadas com agentes públicos e análise de dados coletados em portais eletrônicos dos municípios estudados. A pesquisa foi guiada pela Teoria de Ostrom, aplicando categorias como monitoramento, sanção e responsabilidade compartilhada para compreender a institucionalização da nova legislação.

Principais Resultados: Os resultados apontam que os municípios da Grande Aracaju enfrentam dificuldades significativas na implementação da Lei nº 14.133/2021, como falta de capacitação de servidores, resistência cultural e insuficiência de recursos tecnológicos. Apesar disso, foram identificadas iniciativas pontuais de adequação à nova legislação, principalmente no uso de ferramentas digitais e no planejamento de contratações.

Contribuições Teóricas e Metodológicas: Teoricamente, o estudo contribui ao ampliar a compreensão sobre a institucionalização de reformas legislativas em contextos locais, reforçando a aplicabilidade da Teoria de Ostrom à gestão pública. Metodologicamente, oferece uma abordagem prática para análise da maturidade institucional no contexto de implementação de novas normativas.

Relevância e Originalidade: O trabalho é relevante por abordar um tema contemporâneo e crucial para a modernização da administração pública brasileira. A originalidade reside na aplicação de uma abordagem teórica consolidada, como a Teoria de Ostrom, ao contexto específico da Grande Aracaju, oferecendo novas perspectivas para o estudo de governança pública. **Contribuições Sociais e de Gestão:** Socialmente, o estudo destaca a importância de capacitar agentes públicos e fortalecer práticas que promovam transparência e eficiência na gestão pública, beneficiando diretamente a sociedade. Em termos de gestão, sugere estratégias de monitoramento e mecanismos de incentivo para a adoção efetiva da nova legislação, contribuindo para a melhoria dos processos licitatórios e contratuais nos municípios analisados.

Palavras-chave: Capacitação de Gestores; Governança Municipal; Grande Aracaju; Implementação da NLLC/2021; Teoria de Ostrom.

ABSTRACT

Objective: This study aimed to analyze the stage of institutionalization of Law No. 14.133/2021 in the municipalities of Greater Aracaju, identifying the mechanisms, regulatory patterns, and implementation from an institutional efficiency perspective. **Methodology:** A qualitative and descriptive approach was adopted, with methodological procedures including document analysis, semi-structured interviews with public officials, and analysis of data collected from the municipalities' electronic portals. The research was guided by Ostrom's Theory, applying categories such as monitoring, sanctions, and shared responsibility to understand the institutionalization of the new legislation. **Key Findings:** The results indicate that the municipalities in Greater Aracaju face significant challenges in implementing Law No. 14.133/2021, such as lack of staff training, cultural resistance, and insufficient technological resources. Despite these challenges, specific initiatives aimed at adapting to the new legislation were identified, particularly in the use of digital tools and the planning of contracts. **Theoretical and Methodological Contributions:** Theoretically, the study contributes by broadening the understanding of the institutionalization of legislative reforms in local contexts, reinforcing the applicability of Ostrom's Theory to public management. Methodologically, it provides a practical approach to analyzing institutional maturity in the context of implementing new regulations. **Relevance and Originality:** The study is relevant as it addresses a contemporary and crucial issue for the modernization of public administration in Brazil. Its originality lies in the application of a well-established theoretical approach, such as Ostrom's Theory, to the specific context of Greater Aracaju, offering new perspectives for the study of public governance. **Social and Managerial Contributions:** Socially, the study highlights the importance of training public officials and strengthening practices that promote transparency and efficiency in public management, directly benefiting society. In terms of management, it suggests monitoring strategies and incentive mechanisms for the effective adoption of the new legislation, contributing to improvements in the bidding and contracting processes in the municipalities analyzed.

Keywords: Training of Managers; Municipal Governance; Greater Aracaju; Implementation of Law No. 14.133/2021; Ostrom's Theory.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Princípios para a gestão sustentável e governança de recursos comuns de Ostrom (1990)	25
Quadro 2: Aplicação da Teoria de Ostrom ao contexto da institucionalização de Leis em Municípios.....	26
Quadro 3: Evolução Legislativa das Licitações e Contratações Públicas no Brasil.....	29
Quadro 4: Objetivos da licitação e fases de lisura do processo licitatório.....	36
Quadro 5: Algumas das principais diferenças entre a Lei nº 8.666/93 e a Lei nº 14.133/2021.....	37
Quadro 6: Elementos da fase preparatória que mais se destacam na NLLC.....	43
Quadro 7: Análise dos dados sobre regras em uso e atributos da comunidade dos Municípios da grande Aracaju na Institucionalização da NLLC em 2022.....	65
Quadro 8: Avaliação da Implementação da Lei nº 14.133/21.....	78
Quadro 9: Nível de Experiência na Área de Licitações dos entrevistados.....	84
Quadro 10: Conhecimento sobre a Lei nº 14.133/2021 pelos entrevistados.....	88
Quadro 11: Nível de Conhecimento sobre a Lei nº 14.133/2021.....	90
Quadro 12: Aspectos mais Relevantes da Lei nº 14.133/2021.....	93
Quadro 13: Limites e Responsabilidades Definidos na Lei nº 14.133/2021.....	95
Quadro 14: Implementação da Lei nº 14.133/2021 nos Municípios.....	97
Quadro 15: Desafios para a Implementação da Lei nº 14.133/2021 e suas Correlações	101
Quadro 16: Tipos de Capacitação e suas Correlações.....	105
Quadro 17: Autonomia na Implementação da Lei nº 14.133/2021.....	108
Quadro 18: Análise das Respostas sobre a Transição entre as Leis nº 8.666/1993 e nº 14.133/2021.....	111
Quadro 19: Problemas Observados na Aplicação das Duas Legislações Durante a Transição.....	114
Quadro 20: Mudanças nas Práticas de Licitação Durante o Período de Transição.....	117
Quadro 21: Preparação para a Transição da Lei nº 8.666/1993 para a Lei nº 14.133/2021 nos Municípios.....	121
Quadro 22: Mecanismos de Monitoramento para Implementação da NLLC nos Municípios.....	124
Quadro 23: Avaliação da Eficácia dos Mecanismos de Monitoramento	127
Quadro 24: Aplicação de Sanções Proporcionais em Casos de Descumprimento da Lei nº 14.133/2021.....	130
Quadro 25: Eficiência dos Canais Formais para Resolução de Conflitos.....	132
Quadro 26: Sugestões e Melhorias para Implementação da Lei nº 14.133/2021 nos Municípios.....	135
Quadro 27: Necessidade de Capacitação para Implementação da Lei nº 14.133/2021	138
Quadro 28: Análise das Plataformas e Sistemas Utilizados na Implementação da Lei nº 14.133/2021.....	140
Quadro 29: Participação dos Servidores na Implementação da Lei nº 14.133/2021.....	143
Quadro 30: Informações adicionais sobre a implementação da Lei nº 14.133/2021.....	145
Quadro 31: Base adaptada do Curso de Implementação da Nova Lei de Licitações e Contratos.....	190

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Estrutura para análise institucional – Modelo IAD.....	25
Figura 2: Resultados Geral do IMIL.....	55
Figura 3: Resultados Geral do IMIL por esfera federativa.....	56
Figura 4: Grau de Maturidade dos Municípios por Estados.....	57
Figura 5: Grau de Maturidade por Porte Populacional.....	57
Figura 6: Grau de Maturidade por Estados.....	58
Figura 7: Grau de envolvimento dos servidores na implementação da lei.....	59
Figura 8: Implementação do Plano de Contratações Anual (PCA).....	60
Figura 9: Respostas sobre a Realização de Contratações sustentáveis.....	61
Figura 10: Utilização da legislação licitatória revogada no ano de 2024.....	63
Figura 11: Protocolo de Estudo de Caso.....	70

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Governança das Contratações (Dimensão A)	58
Tabela 2: Planejamento das contratações (Dimensão B)	59
Tabela 3: Grau de não implementação do Plano de Contratações Anual	60
Tabela 4: Fortalecimento dos controles (Dimensão C)	61
Tabela 5: Adoção de recursos tecnológicos, produção e disponibilidade de dados.....	61
Tabela 6: Publicação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).....	62
Tabela 7: Licitações 2021/2024 de Aracaju.....	149
Tabela 8: Licitações 2021/2024 de São Cristóvão.....	150
Tabela 9: Licitações 2021/2024 de Nossa Senhora do Socorro.....	151
Tabela 10: Licitações 2021/2024 de Barra dos Coqueiros.....	151
Tabela 11: Análise das Licitações nos Municípios da Grande Aracaju (2023)	152
Tabela 12: Estágio de Implementação da Lei nº 14.133/2021 nos Municípios.....	156

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AGU: Advocacia-Geral da União.
AP: Administração Pública
CGU: Controladoria-Geral da União.
CNJ: Conselho Nacional de Justiça.
CRFB: Constituição da República Federativa do Brasil.
DFD: Documento de Formalização de Demanda
ETP: Estudo Técnico Preliminar
FAQS: *Frequently Asked Questions* (Perguntas Frequentes)
IAD: Institutional Analysis and Developmnet
IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
IDHM: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal.
IEG-M: Índice de Efetividade da Gestão Municipal
IMIL: Índice de Maturidade na Implementação da Lei de Licitações.
INDICON: Rede Nacional de Indicadores Públicos
IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISC: Instituto Serzedello Corrêa.
MGI: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.
MP: Medida Provisória.
MPE: Micro e pequenas empresas.
NLLC: Nova Lei de Licitações e Contratos.
OCDE: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico.
PCA: Plano de Contratação Anual.
PCGF: Portal de Compras do Governo Federal.
PEN: Processo Eletrônico Nacional.
PIB: Produto Interno Bruto.
PNCP: Portal Nacional de Contratações Públicas.
ProPEN: Programa Nacional de Processo Eletrônico.
RDC: Regime Diferenciado de Contratações Públicas.
SEBRAE: Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas.
SEI: Sistema Eletrônico de Informações.
STF: Supremo Tribunal Federa
TCESE: Tribunal de Contas do Estado de Sergipe.
TCESP: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.
TCU: Tribunal de Contas da União.
TICS: Tecnologia da Informação e Comunicação.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	14
1.1 Objetivos.....	18
1.1.1 Objetivo Geral.....	18
1.1.2 Objetivos Específicos	18
1.2 Justificativa e Relevância da Pesquisa.....	18
2 REFERENCIAL TEÓRICO	21
2.1 A institucionalização da NLLC e a Teoria de Ostrom.....	21
2.2 Evolução Legislativa das Licitações e Contratos Administrativos no Brasil	27
2.3 Licitações Públicas	31
2.4 Compras na Administração Pública.....	32
2.5 Submissão a Nova Lei de Licitações e Contratos – Lei nº 14.133/2021: legislação, modalidades e princípios norteadores.....	34
2.5.1 A busca pela economicidade.....	38
2.5.2 Adesão a nova padronização.....	39
2.6 O planejamento na Nova Lei de Licitações e Contratos	41
2.6.1 Artefatos Digitais da NLLC.....	46
2.7 Governança Pública na Lei nº 14.133/2021	46
2.7.1 Gestão de competência	49
2.7.2 Transparência nas licitações públicas da NLLC	50
2.7.3 Controle Interno na NLLC.....	51
2.8 Avaliação da Implementação da Lei nº 14.133/21: Análise do Índice de Maturidade pelo TCU	53
2.8.1 Análise dos riscos identificados e apontamentos sugeridos pelo TCU	58
2.9 Estudo anterior: dificuldades dos municípios na institucionalização da Nova Lei de licitações e contratos	63
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	67
3.1 Caracterização e abordagem da pesquisa	67
3.2 Procedimentos Técnicos	68
3.3 Caracterização do local da pesquisa	69
3.3.1 Aracaju	69
3.3.2 São Cristóvão	70
3.3.4 Nossa Senhora do Socorro.....	71
3.4 Procedimentos de Coleta de dados.....	71
3.4.1 Processo de aplicação das entrevistas	73
3.5 Procedimentos de Análise dos dados	73
3.6 Definições constitutivas e operacionais das categorias de análise	75
3.6.1. Definições Constitutivas	76
3.6.2 Definições Operacionais.....	77
4. ANÁLISE DOS DADOS	81
4.1 A visão dos Agentes Públicos/Representantes Municipais da Grande Aracaju	81
4.2 O que dizem os Portais Eletrônicos dos Municípios estudados	148
4.2.1 Aracaju	149
4.2.2 São Cristóvão	150
4.2.3 Nossa Senhora do Socorro.....	150
4.2.4 Barra dos Coqueiros	151

4.3 Discussão dos Resultados	155
4.4 Análise Geral da Implementação da NLLC: comparativo com o estudo realizado em 2021/2022.....	158
5. RECOMENDAÇÕES E PLANO DE AÇÃO.....	161
5.1 Recomendações	161
5.2 Plano de Ação para Implementação da NLLC	162
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	166
REFERÊNCIAS.....	170
ANEXOS	185
ANEXO A: Termo de Consentimento Livre e Esclarecido	185
APÊNDICE	185
APÊNDICE A: Roteiro de Entrevista com os sujeitos da pesquisa	186
APÊNDICE B: Plano de Capacitação.....	190
APÊNDICE C: PRODUTO TÉCNICO TECNOLÓGICO.....	191

1 INTRODUÇÃO

As licitações e contratos têm suas origens em práticas antigas de gestão pública, sendo fundamentais para a promoção da transparência e da eficiência na administração dos recursos públicos. Historicamente, essas práticas surgiram como uma forma de garantir que as compras e contratações do Estado fossem realizadas de maneira justa e competitiva, prevenindo a corrupção e favorecimento. No mundo ocidental, a institucionalização de processos licitatórios remonta à Idade Média, quando as cidades-estados começaram a formalizar procedimentos de compras, visando aumentar a eficiência e a reponsabilidade na gestão pública.

A formalização das contratações públicas pode ser observada em documentos históricos como o Código de Hamurabi (1694 a.C.) e o Código de Justiniano, no Império Bizantino, que regularizavam tanto a venda de bens fiscais quanto a contratação de obras públicas (Batista & Prestes, 2004). Durante a Idade Média, na Europa, práticas como o sistema “Vela e Pregão” destacavam-se como métodos iniciais para atender às necessidades de obras e serviços públicos (Buriti & Morais Filho, 2018).

Apesar de não existir uma precisão quanto à origem das licitações e contratações, sabe-se que a palavra “*licitatione*”, originada do latim, era usada para designar a venda por lances e arrematação em leilão, prática já presente na Roma Antiga, tanto na comercialização de espólios de guerra quanto em contratações públicas para compras de produtos (Dourado, 2007; Martins, 2022).

A especialização das contratações públicas avançou no século XIX na Europa refletindo-se também no Brasil. Em 1862, o Decreto nº 2.926 regulamentou as arrematações no Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Posteriormente, o Decreto nº 4.536 de 1922 consolidou tais normas. Contudo, foi a Constituição Federal de 1988 que estabeleceu princípios fundamentais, culminando na promulgação da Lei nº 8.666/1993, marco regulatório que trouxe as modalidades de concorrência, convite, leilão, concurso e tomada de preços (Ribeiro, 2007; Lima, 2014)

Apesar da evolução legislativa, o sistema de licitações e contratos brasileiro ainda sofria com os resquícios de uma administração burocrática e sem agilidade processual. No ano 2000, na tentativa de trazer mais dinamismo aos processos, foi resgatada da época medieval a modalidade pregão pela Medida Provisória nº 2.026 (Brasil, 2000).

Diante de tal relevância os processos de licitação e contratação da Administração Pública (AP) brasileira se tornaram frequentes objetos de estudos e discursões. Atualmente, essa frequência advém da percepção do seu caráter complexo e estratégico, fazendo com que a

gestão das compras públicas seja um tema cada vez mais presente e reconhecido dentro da própria Administração Pública (Paim Terra, 2018).

Depois de 28 anos, três legislaturas, três Presidentes da República, um processo de impeachment presidencial, uma renovação parlamentar, inúmeras audiências públicas, a PL nº 4.253/2020 foi sancionada, resultando na promulgação da Lei nº 14.133, a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLC), em 2021, substituindo as Leis nº 8.666/93, nº 10.520/2002 e nº 12.462/2011 (Furtado, 2022). A NLLC, trouxe uma série de inovações que visam aprimorar o processo de licitação e contratação no Brasil. Entre as principais mudanças, destacam-se a simplificação das modalidades de licitação, a ênfase na fase de planejamento das contratações e a introdução de novos critérios de julgamento que valorizam a técnica e o preço. Além disso, a lei promove a adoção de tecnologias, incentivando o uso de plataformas eletrônicas para aumentar a transparência e a eficiência nos processos licitatórios.

Ressalta-se que as atividades de contratação de serviços, alienações, aquisições de bens e execução de obras são essenciais para o bom funcionamento do Estado. Segundo Ostrom (1990), bens comuns – definidos como recursos compartilhados de difícil exclusão – exigem gestão cuidadosa, e seu sucesso ou fracasso depende de práticas institucionais eficazes. A autora destaca que a institucionalização envolve a integração de práticas e regras às estruturas sociais, promovendo uma gestão sustentável e eficiente.

Atentando para Governança Pública, não podemos deixar de trazer à baila os princípios de boa governança de bens comuns desenhado por Ostrom (1990). Para a autora, os oito princípios indicam a força de um pacto institucional para manter uma gestão sustentável de um recurso comum, quais sejam: limites claramente definidos, mecanismos de resolução de conflitos, regras coerentes com a realidade local, arranjos de decisão coletiva, monitoramento, sanções graduadas, reconhecimento dos direitos de um grupo de se organizar e articulação intersetorial para sistemas maiores. Em outras palavras, a governança pública delibera as ferramentas de recompensa que favorecem a cooperação, o monitoramento das ações, a propagação de informações, o incentivo à reciprocidade baseada na confiança e a realização das sanções, detendo o oportunismo e criando circunstâncias para a ação coletiva.

Para tanto, a normativa que entrou em vigor no dia 1º de abril de 2021, recebeu um prazo de adequação de 2 anos, que determinou que no dia 1º de abril de 2023 a Lei passaria a ser obrigatória. Contudo a Medida Provisória (MP) 1.167/2023 editada pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva prorrogou até 30 de dezembro de 2023 a validade da Lei nº 8.666/93, da Lei nº 12.462/11 e a Lei nº 10.520/02 (Brasil, 2023).

Durante esse prazo, os órgãos e entidades da administração pública federal, estadual ou

municipal puderam publicar editais de acordo com antigos formatos de contratação até o dia 29 de dezembro de 2023. A prorrogação do prazo partiu dos desafios impostos para a efetividade da nova legislação. Dentre esses desafios estão a mudança cultural, o aperfeiçoamento dos sistemas de controle, capacitação de servidores públicos, a adequação dos sistemas e processos, entre outros (Souza, 2023).

A avaliação realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2024 por meio da Análise do Índice de Maturidade na Implementação da Lei de Licitações (IMIL) pelo Acórdão nº 1.917/2024, revelou que 61% de 1.768 órgãos e entidades públicas ainda não estão aderentes à nova legislação, apontando desafios significativos na implementação da lei. A média nacional do IMIL foi de 0,56, o que indica um nível insuficiente de maturidade institucional no país. Esse resultado varia entre as esferas de governo: a esfera federal apresentou uma média de 0,82, classificando-se como “Básico”; a esfera estadual e do Distrito Federal alcançou 0,69, também considerada “Básico”; enquanto a esfera municipal obteve um índice de 0,53, sendo classificada como “Insuficiente” (TCU, 2024).

A pesquisa identificou a falta de capacitação dos servidores públicos e a baixa adoção de tecnologias como obstáculos relevantes. Além disso, o TCU destacou a necessidade de fortalecer a fiscalização para garantir a correta aplicação da legislação. Esses resultados evidenciam que, apesar das inovações introduzidas, a efetividade da nova lei ainda depende de esforços contínuos para superar as dificuldades enfrentadas pelas instituições (Chaves, 2024).

Estudos como o de França et al. (2022) reforçam essas atividades nos municípios brasileiros. Na Região Metropolitana de Aracaju, foi identificada a carência de conhecimentos específicos sobre a nova legislação, insuficiência de servidores capacitados e resistência à mudança, comprometendo a efetiva implementação da Lei nº 14.133/2021.

Segundo os autores as principais dificuldades foram: a falta de conhecimento específico por parte do quadro de pessoas sobre a nova legislação e de como colocá-la em prática; a insuficiência de agentes públicos no setor para atender as demandas, além da presente resistência cultural vinda por parte de outros setores relacionados no que compete o uso de documentos e procedimentos para a fase de planejamento da licitação. Também foi constatado que essas dificuldades estão relacionadas a um capital social deficiente, decorrente das reduzidas interações sociais que acabam por desfavorecer a institucionalização da nova lei de licitações e contratos. Outro ponto determinante encontrado foi que a legislação, a regulamentação e as normas costumeiras não emergiram como fatores que dificultam a institucionalização dessa nova lei (França *et al.*, 2022).

Atrelado aos achados do estudo anterior e considerando o encerramento de todos os

prazos de transição e prorrogação, desde janeiro de 2024 que a Lei nº 14.133/2021 passou a ser a única legislação federal que regulamenta os procedimentos de licitações e contratos. Nesse contexto, emerge o questionamento central deste estudo: **Quais os desafios e oportunidades enfrentados pelos municípios da Grande Aracaju na institucionalização da Lei nº 14.133/2021 sobre Licitações e Contratos?**

Vale destacar que essa nova proposta mantém como foco o lócus identificado por França *et al.* (2022), no intuito de dar continuidade às discussões levantadas durante o período de regulamentação da Lei nº 14.133/2021. A partir do envolvimento das partes interessadas, busca-se identificar necessidades e perspectivas capazes de orientar o desenvolvimento de estratégias que promovam maior eficiência legislativa na implementação da NLLC.

Embora a NLLC represente um avanço em termos de simplificação e modernização dos processos licitatórios, sua adoção enfrenta desafios significativos. Isso se deve, sobretudo, à complexidade dos novos procedimentos e artefatos que introduziu, os quais exigem dos agentes públicos, em especial dos agentes de contratação, um processo contínuo de adaptação e aprendizado. Nesse sentido, faz-se necessário, empregar esforços, recursos humanos e materiais para aperfeiçoar a gestão das contratações no âmbito do poder público e, conseqüentemente, viabilizar a plena institucionalização da nova legislação.

Diante disso, o framework proposto por Ostrom (1990) assume um papel crucial para compreender a governança de recursos comuns e os processos de institucionalização de leis em diversos contextos, como o dos municípios. A autora, desenvolveu uma abordagem que contrasta com a ideia tradicional de que recursos comuns são sempre sujeitos à “tragédia dos comuns”, onde indivíduos agem em seu próprio interesse, levando à exaustão de recursos, argumentando que, sob condições adequadas de governança, é impossível promover práticas sustentáveis e colaborativas.

No campo das licitações e contratos públicos, o Acórdão do TCU de nº 1917/2024 reforça a importância da institucionalização como um componente essencial para assegurar que as inovações trazidas pela Lei nº 14.133/2021 não sejam apenas formalmente adotadas, mas efetivamente incorporada à cultura organizacional e às práticas administrativas dos órgãos responsáveis. Essa perspectiva é fundamental para entender a eficiência na implementação da nova legislação na Grande Aracaju/SE, uma vez que envolve a construção de capacidade institucionais que garantam a sustentabilidade e a efetividade das práticas licitatórias. A integração dos novos processos às rotinas administrativas, alinhadas a uma cultura de transparência e responsabilidade, é crucial para que a lei alcance seu pleno potencial em benefício da administração pública e da sociedade.

1.1 Objetivos

1.1.1 Objetivo Geral

O objetivo geral desse estudo é identificar os desafios e oportunidades encontrados pelos Municípios da Grande Aracaju na Institucionalização da Lei nº 14.133/2021, Lei de Licitações e Contratos.

1.1.2 Objetivos Específicos

- Identificar e descrever as características de regulamentação da Lei nº 14.133/2021 em cada município da Grande Aracaju, considerando as normas compartilhadas e a gestão coletiva de recursos, conforme a Teoria de Ostrom;
- Elencar os principais elementos de implementação da Lei nº 14.133/2021 em cada município da Grande Aracaju, analisando-os à luz das categorias de monitoramento e sanção dentro do processo de institucionalização;
- Mapear o estágio da institucionalização da Lei nº 14.133/2021 em cada município da Grande Aracaju, observando o nível de aceitação e incorporação das práticas legais como parte do comportamento organizacional dos agentes envolvidos;
- Propor, como Produto Educacional Esquemático, uma Capacitação para agentes públicos dos municípios da Grande Aracaju, focando em práticas que promovam a eficiência e a institucionalização da Lei nº 14.133/2021, com base nas categorias de Ostrom, como responsabilidade compartilhada e mecanismos de monitoramento.

1.2 Justificativa e Relevância da Pesquisa

A promulgação da Lei nº 14.133/2021 representa um marco significativo no cenário das licitações e contratos administrativos no Brasil, com o objetivo de modernizar e simplificar os processos licitatórios, adaptando-se às demandas contemporâneas da gestão pública. Contudo, sua implementação tem encontrado desafios substanciais, principalmente em municípios como os da Grande Aracaju, onde a continuidade da utilização das antigas legislações revela uma resistência à mudança dificultando a adoção de práticas mais eficientes (França *et al.*, 2022).

A importância do tema se reflete tanto no contexto geral quanto no contexto particular

em que se insere a pesquisa. Do ponto de vista geral, a implementação efetiva da Lei nº 14.133/2021 é crucial para o aprimoramento da governança pública no Brasil, pois a sua aplicação visa transformar os processos licitatórios, promovendo maior eficiência e transparência nas gestões públicas. No entanto, em contextos específicos, como os municípios da Grande Aracaju, o estágio de institucionalização da lei ainda é incipiente, e a transição das normas anteriores tem sido dificultada por fatores como a falta de capacitação dos agentes públicos e a ausência de um ambiente propício para a incorporação das novas práticas (Martins, 2022).

Esse cenário é ainda mais relevante porque a pesquisa buscou contribuições teóricas significativas. Primeiramente, oferece uma confirmação geral sobre os desafios enfrentados pela administração pública na implementação de novas normativas, alinhando-se com teorias existentes sobre resistência à mudança e dificuldades de adaptação (Ostrom, 1990). Além disso, ao focar na realidade específica dos municípios da Grande Aracaju, a pesquisa propõe uma confirmação na sociedade particular em que se insere, permitindo um entendimento mais profundo sobre as dificuldades locais e, ao mesmo tempo, uma especificação para casos particulares, pois as condições locais influenciam diretamente a adoção da nova legislação;

A pesquisa também se propõe a clarificar a teoria relacionada à institucionalização de reformas legislativas, ao abordar como fatores como capacitação, governança local e capital social impactam a implementação de políticas públicas. Com base na teoria de Ostrom (1990), que enfatiza a importância das interações sociais e do capital social na gestão de recursos comuns, o estudo busca identificar e superar as lacunas teóricas e práticas que dificultam a plena aplicação da Lei nº 14.133/2021. Isso também implica na resolução de pontos obscuros sobre como integrar a teoria de governança com a realidade dos municípios analisados.

A importância do tema para os municípios da Grande Aracaju está diretamente ligada à necessidade de adaptar e aplicar as normativas de forma que atendam à realidade local, promovendo uma governança pública mais eficiente e colaborativa. Esse estudo tem o potencial de sugerir modificações no âmbito da realidade local, propondo soluções que facilitem a adoção das diretrizes da nova lei pelos órgãos de controle, melhorando suas práticas operacionais e estratégicas.

A partir das dificuldades e resistências identificadas, o estudo oferece soluções viáveis e práticas que incentivem a capacitação dos servidores públicos e a adoção de novas práticas de gestão, contribuindo para a construção de um ambiente de confiança e colaboração entre os agentes envolvidos.

A abordagem teórica de Ostrom (1990) fornece uma base sólida para a análise dos

aspectos de governança que envolvem a gestão de recursos comuns. Sua ênfase na importância do capital social e nas interações entre os atores sociais é essencial para entender como a nova legislação pode ser melhor integrada à realidade local. Portanto, a pesquisa não apenas identifica as barreiras existentes, mas também propõe um caminho para a superação dessas dificuldades por meio de práticas que fomentem a responsabilidade compartilhada e o monitoramento eficaz.

Por fim, a relevância acadêmica deste estudo se reflete na contribuição para um corpo de conhecimento que ainda carece de investigações sobre a aplicação prática da nova lei. Ao abordar as nuances da legislação sob a perspectiva dos municípios da Grande Aracaju, este trabalho se torna um recurso valioso para futuros pesquisadores e gestores públicos. A capacitação dos agentes envolvidos nos processos licitatórios é fundamental para garantir a eficiência e a eficácia das políticas públicas, promovendo uma gestão mais responsável e alinhada às expectativas da sociedade.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico deste estudo busca compreender a evolução das licitações e contratos administrativos no Brasil, contextualizando a prática e os princípios que fundamentam os processos licitatórios e sua implementação no cenário atual. O estudo parte da premissa de que as licitações, além de garantirem a transparência e a eficiência nas contratações públicas, são mecanismos essenciais para assegurar a boa gestão dos recursos públicos, alinhando-se aos princípios constitucionais e à legislação vigente. A análise abrange desde suas origens em civilizações antigas até os marcos legais mais recentes, como a Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), e os desafios contemporâneos relacionados à sua aplicação.

A partir dessa evolução legislativa, é possível perceber os avanços e as limitações do sistema, incluindo o impacto da Constituição de 1988, das diversas reformas legislativas e das transformações nas práticas administrativas, como a adoção do pregão eletrônico e outras inovações. Este capítulo discute, portanto, os principais marcos da legislação sobre licitações e contratos administrativos, refletindo sobre os avanços e os desafios atuais para a administração pública no Brasil.

2.1 A Institucionalização da NLLC e a Teoria de Ostrom

Para entender como funciona uma instituição é preciso saber como elas são estruturadas, sustentadas, o porquê da sua existência e quais consequências elas geram em diversos arranjos (Ostrom, 2005). Esse mesmo entendimento pode ser equiparado aos regimes legais atribuídos as instituições, ou seja, uma instituição pode ser definida como uma norma, regra ou estratégia que é amplamente compreendida e que cria incentivos para o comportamento em situações repetitivas (Ostrom, 2007).

Como já retratado no tópico sobre a submissão a Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021), que está em processo de institucionalização em todo o país, a adoção dessa legislação tem enfrentado diversas dificuldades desde seu lançamento. A implementação tem se revelando um grande desafio para os agentes públicos, em razão dos novos procedimentos, conceitos e instrumentos trazidos por ela. Tal processo imprimi mais esforços, alocação de recursos humanos e de materiais para promover o aprimoramento da gestão das licitações e contratações no âmbito do poder público, visando à plena institucionalização da nova lei.

De todo modo, não se trata de um simples processo, já que se refere a uma série de

mudanças legislativas que afetam a forma de controle, de governança, a cultura institucional, a estrutura organizacional e o comportamento do mercado que interage com as instituições (CGU, 2020). Mesmo se apresentando com menos burocracia que a legislação anterior, a NLLC trouxe atualizações relevantes quanto as licitações eletrônicas, melhores alternativas para a solução de necessidades específicas e processos desburocratizados, ainda perdura uma dificuldade visível após o período transicional entre as legislações.

Esse cenário pode ser analisado à luz do modelo *Institucional Analysis and Developmnet* – IAD, que foi desenvolvido por Ostrom e Vincent Ostrom no *Workshop Political Theory and Policy Analysis* na Universidade de Indiana. O método IAD foi criado inicialmente para organizar a análise de políticas que levam em consideração o papel de instituições e dos seus atores no desenho de políticas públicas e na construção de resultados (Ostrom, 2005; Polski; Ostrom, 1999). Assim, o IAD oferece uma abordagem útil para compreender as dificuldades na implementação da NLLC, focando nas interações institucionais e nos desafios enfrentados pelos agentes públicos na adaptação às novas normas.

O primeiro enquadramento do IAD posiciona as políticas públicas como regimes institucionais que tem função de organizar as regras do jogo para a sociedade, para que essa mesma sociedade possa produzir bens públicos e ainda consiga resolver seus dilemas de ação coletiva (Ostrom, 1990; Heikkila; Andersson, 2018).

No IAD, as instituições são o mesmo que normas que expressam regras formais e informais, produzem entendimentos para compartilhamento e desenvolvem estratégias que auxiliam no estruturamento do comportamento humano e das escolhas sociais. Essas regras, entendimentos e estratégias que são compartilhadas dentro das instituições devem ser criadas, aplicadas, adaptadas e monitoradas pela coletividade institucional (Ostrom, 2005).

A teoria institucional de Ostrom defende que são as instituições que definem quais e como serão as restrições, os significados, os incentivos e os valores que irão orientar o comportamento humano (Riker, 1962; March; Olsen, 1984, 1985, 1989; Hall; Taylor, 1996; Peters, 2019). Além disso, a teoria afirma que o comportamento humano não é autônomo e idiossincrático no qual, precisará ocorrer dentro de um contexto específico, que dependerá dos significados que foram pré-estabelecidos para que as escolhas e as ações coletivas detenham uma perspectiva de resolução dos problemas e possam então produzir resultados. Dentro desse cenário, supõe-se que o elo entre as instituições e os resultados seriam consequências das escolhas e ações coletivas, que podem ser definidas como comportamento (Arrow, 1951).

Essas normas formais e informais são as responsáveis por definir aquilo que é permitido ou proibido e como fica a posições em uma sociedade, compondo uma gramática que define os

significados das ações humanas nos mais diferentes contextos (Crawford; Ostrom, 1995). Desse modo, a teoria institucional é uma busca por explicações das regularidades, como dos padrões do comportamento humano, através da ótica das instituições (North, 1990; Ostrom, 2005).

Para Polski e Ostrom (1999), os regimes institucionais são os que governam as situações políticas que definem as demandas, os lugares, as pessoas em conformidade, são os indivíduos e os grupos que elaboram deliberadamente tais regimes institucionais com a finalidade de tornar as interações dos seus atores mais previsíveis, visando a redução das incertezas e possíveis riscos. Portanto, a função de compreender as situações de ação está na essência da estrutura do IAD, que fica responsável em produzir o vínculo entre as instituições e na orientação do comportamento dos indivíduos e grupos pertencentes a instituição e o resultado alcançado por essa política (Ostrom, 2011). Ainda de acordo com a autora, a análise institucional deve incluir:

1. o conjunto de atores;
2. os cargos específicos a serem preenchidos pelos participantes;
3. o conjunto de ações permitidas e sua vinculação aos resultados;
4. resultados potenciais que estão ligados a sequências individuais de ações;
5. o nível de controle que cada participante tem sobre a escolha;
6. as informações disponíveis para os participantes sobre a estrutura da situação de ação; e
7. os custos e benefícios que servem como incentivos e impedimentos atribuídos a ações e resultados. (Ostrom, 2011, p.11),

O método IAD não é precisamente um modelo teórico fechado ou uma teoria finalizada. Logo deve ser encarado como um *framework* que serve para avaliar o desempenho institucional e normativo, através do comportamento dos atores das instituições em situações complexas. Para Carlisle e Grupy (2017), essas situações de ação são as que aninham a agência aos sistemas de decisão policêntricos e de multinível, e que incluem as questões constitucionais, as escolhas coletivas e os níveis operacionais (Carney; Heikkila; Wood, 2019).

O corolário do IAD é que as legislações ou políticas institucionais surgem com o objetivo de solucionar problemas ou dilemas de ação coletiva, no qual, indivíduos podem resolver os problemas compartilhados de forma ascendentes, ao usar mecanismos de auto governança (Ostrom, 1990). Partindo dessa ideia, o desenho de institucionalização é aquele que envolve a tomada de decisões por meio de múltiplos atores que podem estar engajados de maneira cooperativa, ou até mesmo conflitante, mas que dependerá de fatores políticos, culturais, sociais e das dinâmicas institucionais (Dunlop; Kamkhaji; Radaelli, 2019).

Segundo Ostrom (2005), para que seja possível compreender as situações em ação, o autor pesquisador deve entender que as instituições são como um conjunto das condições materiais e físicas disponíveis, sendo os atributos da comunidade que envolvem as posições sociais dos seus atores e as regras em uso são as que definem a arena de ação, como seu alcance.

A análise desses elementos, determina aquilo que é permitido, proibido e quais são as posições sociais dos atores. Segundo Filgueiras e Silva (2022, p.515) as instituições são compostas por:

- i) elementos materiais que estão relacionados com os bens ou serviços que devem ser implementados e a capacidade construída para atingir os objetivos da política;
- ii) atributos da comunidade, ou seja, os atributos dos participantes da política e como eles compartilham as atividades relacionadas com a política; e
- iii) regras que definem posições, limites, autoridade agregação, escopo, informação e recompensa para definir o modo de governança.

Esses elementos devem ser analisados e avaliados para a extração das posições sociais dos atores, da construção de autoridade, da delimitação dos participantes da política, dos mecanismos de controle, dos resultados pretendidos, das informações disponíveis para os atores e dos resultados da ação (Polski; Ostrom, 1999).

Além desses três elementos, o IAD, configura oito princípios para a estruturação de políticas que regem a constituição de bens e serviços públicos, que podem oferecer insights fundamentais sobre os desafios da política de dados e governança, oferecer recursos compartilhados que produzem dilemas de ação coletiva e possibilitam relações de poder e definem tópicos importantes para a compreensão da política pública (Ostrom, 1990; Mudliar; Koontz, 2021). São eles:

- Os limites de usuários e recursos são claros;
- Congruência entre custos e benefícios;
- Os usuários têm procedimentos para fazer as próprias regras;
- Monitoramento regular de usuários e condições de recursos;
- Sanções graduadas;
- Mecanismos de resolução de conflitos;
- Reconhecimento mínimo de direitos pelo governo;
- Empreendimentos aninhados.

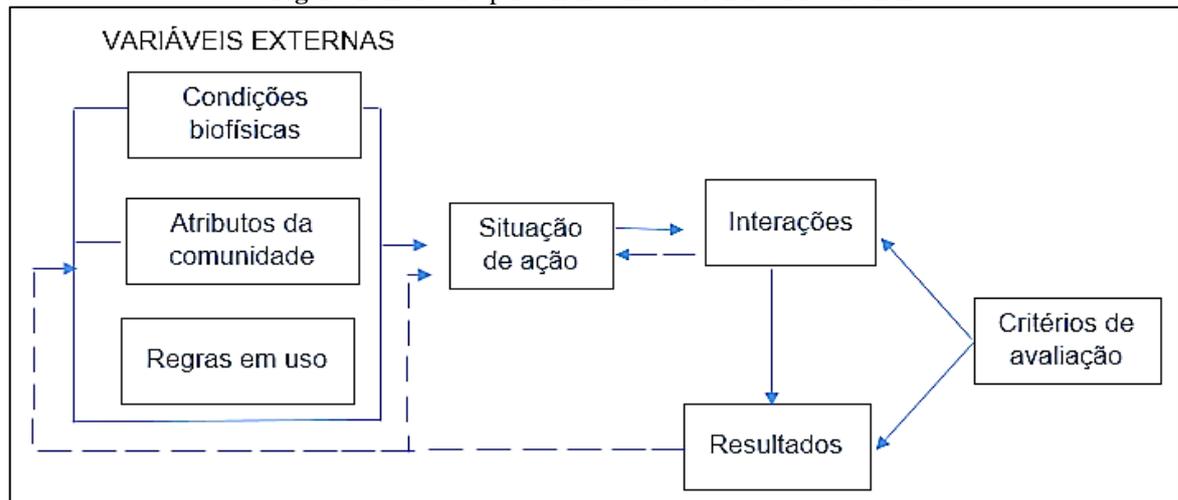
Em relação a estrutura da IAD, Ostrom (2007) ressalta que após a definição do problema político, deve ser realizado a análise do comportamento na situação de ação, a qual inclui os atos que estão envolvidos nela rotineiramente, auxiliando na compreensão das situações sociais realizando a decomposição dela em um conjunto de atividades práticas, que tem como “principal objetivo dessa análise é identificar os fatores que influenciam no comportamento dos indivíduos e grupos que são as variáveis externas/internas” (França *et al.*, 2022, p.4).

Elinor Ostrom, considerava em seus primeiros estudos as variáveis exógenas como sendo as condições biofísicas, os atributos e as regras dessa comunidade que se configuravam como fatores externos a situação. Entretanto, atualmente é possível considerar que elas estão internalizadas à estrutura decorrentes aos ciclos de feedback dos resultados. Nesse sentido, o segundo objetivo seria identificar e analisar quais padrões de interação estão ligados ao

comportamento e quais seriam os resultados dessas interações (Deubel, 2021; Nordman, 2021).

Ainda de acordo com Cole (2017), as normas são assimiladas e aplicadas no contexto de uma comunidade. Elas são formalizadas e sistematizadas para assegurar sua observância e vigilância. Assim, a estrutura de análise proposta por Ostrom pode ser retratada como mostra a Figura 1.

Figura 1: Estrutura para análise institucional – Modelo IAD



Fonte: Adaptado de Ostrom (2007).

Whaley (2018) apresenta uma perspectiva diferente sobre as regras. Ele acredita que regras e recursos desempenham um papel cíclico na reprodução dos sistemas sociais, uma vez que os atores sociais dependem deles em diversas situações. As regras e os recursos atuam como fatores que moldam os comportamentos futuros. Assim, as interações e o uso desses elementos pelos participantes acabam retroalimentando as próprias regras e recursos. De acordo com o autor, eles são tanto os meios quanto os resultados das ações humanas.

A teoria de Ostrom é fundamental para entender a governança de recursos comuns e a institucionalização de leis em diversos contextos, incluindo municípios. A autora desenvolveu uma abordagem que contrasta com a ideia tradicional de que recursos comuns são sempre sujeitos à tragédia dos comuns, onde indivíduos agem em seu próprio interesse, levando à exaustão desses recursos. Ostrom(1990) sugere oito princípios de design para a gestão sustentável para a governança de recursos comuns, descritos no Quadro 1:

Quadro 1: Princípios para a gestão sustentável para governança de recursos comuns

Princípios	Descrição
1. Limites claros	Definição clara dos limites do recurso e dos indivíduos ou famílias com direito a acessá-lo.
2.Regras adaptadas às condições locais	As regras de uso do recurso devem refletir as condições locais e as necessidades dos usuários.
3. Participação coletiva na tomada de decisões	Os indivíduos afetados pelas regras devem poder participar da modificação da regra.

4. Monitoramento:	A monitoração dos recursos e dos usuários deve ser realizada pelos próprios usuários ou por pessoas responsáveis perante eles.
5. Sanções graduais	Sanções para os violadores das regras devem ser graduais e moderadas.
6. Mecanismos de Resolução de Conflitos	Acesso fácil e barato a mecanismos locais para resolver conflitos.
7. Reconhecimento dos Direitos à Organização	O direito dos usuários de criar suas próprias instituições não deve ser contestado pelas autoridades externas.
8. Organizações aninhadas	Para recursos que fazem parte de sistemas maiores, a governança deve ser organizada em múltiplos níveis.

Fonte: adaptado de Ostrom (1990).

Como já demonstrado, Ostrom (1990) investigou amplamente a governança de recursos comuns e a institucionalização de normas e leis em diferentes níveis de governo. Em relação à institucionalização de leis municipais, a autora destacou a importância de estruturas de governança locais e a participação ativa dos cidadãos no processo de formulação e implementação das leis. Sendo assim, a eficácia das leis municipais está diretamente ligada à capacidade das comunidades locais de se organizarem e desenvolverem regras que sejam compreendidas e aceitas por seus membros. Este processo de auto-organização e autorregulação, frequentemente, resulta em uma maior aderência às leis e uma administração mais eficiente dos recursos comuns.

Quando aplicamos a teoria de Ostrom ao contexto da institucionalização de leis em municípios, resumidamente alguns pontos podem ser considerados, como mostra o Quadro 2:

Quadro 2: Aplicação da Teoria de Ostrom ao contexto da institucionalização de Leis em Municípios

Ponto	Descrição
Participação da Comunidade	A criação e a aplicação das leis devem envolver a participação ativa da comunidade local. Isso garante que as leis refletem as necessidades e condições locais.
Adaptabilidade e Flexibilidade	As leis municipais devem ser flexíveis o suficiente para serem ajustadas conforme as condições locais mudam. Isso pode ser feito por meio de processos de revisão regulares que envolvem a comunidade.
Monitoramento e Implementação	A implementação das leis deve ser monitorada pela própria comunidade ou por autoridades municipais responsáveis perante a comunidade.
Educação e Informação	É crucial que a população esteja bem-informada sobre as leis e suas razões. Programas educacionais podem ajudar a fomentar o respeito e a adesão às leis.
Sanções Proporcionais	As penalidades por violar leis municipais devem ser justas e proporcionais, incentivando a conformidade sem serem excessivamente punitivas.
Resolução de Conflitos	Deve haver mecanismos eficientes e acessíveis para a resolução de disputas que surgem da aplicação das leis municipais.

Fonte: adaptado de Ostrom (1990).

Além disso, Ostrom (1990) destacou que a criação de instituições locais robustas é essencial para a sustentabilidade e a resiliência das comunidades. Ela argumentou que as leis municipais devem ser adaptáveis e capazes de evoluir com o tempo, permitindo que as

comunidades respondam às mudanças nas condições locais e nos recursos disponíveis. A autora enfatizou a importância da policentricidade, ou seja, a existência de múltiplos centros de poder e decisão que operam em diferentes escalas, promovendo a cooperação e a coordenação entre diferentes níveis de governo. Dessa forma, a institucionalização de leis municipais não só fortalece a governança local, mas também contribui para a construção de uma sociedade mais equitativa e sustentável, possibilitando a promoção de uma governança mais inclusiva, eficaz e sustentável, beneficiando diretamente as comunidades locais.

2.2 Evolução Legislativa das Licitações e Contratos Administrativos no Brasil

A prática de licitações e contratos administrativos remota a civilizações antigas, onde já se buscava garantir a transparência e a eficiência nas contratações públicas. Apesar de não existir uma precisão quanto à origem das licitações e contratações, sabe-se que a palavra “*licitatione*” tem sua fonte no latim, utilizada para denominar o sistema de venda por lances e arrematação em leilão (Dourado, 2007). Essa modalidade de venda era praticada na Roma Antiga, na comercialização de espólios em guerras, e, com o decorrer do tempo, passou a fazer parte dos processos de contratações públicas pelo governo para a compra de produtos (Martins, 2022)

Além disso, as contratações já existiam há 1694 anos antes de Cristo, conforme estabelecido no Código de Hamurabi, e no Código de Justiniano, durante o governo Bizantino, que generalizou a venda pública de bens fiscais, estendendo-se à contratação de obras públicas. Nesse contexto, um censor era responsável pela direção das contratações, preparação do contrato e atribuição da licitação (Batista; Prestes, 2004).

Na Grécia Antiga, cidades-estados como Atenas organizavam concursos para a seleção de fornecedores, especialmente para a construção de obras públicas, onde as ofertas eram frequentemente apresentadas em assembleias. Em Roma, a figura do “*contractus*” estabelecia normas para acordos entre o Estado e particulares, visando assegurar o interesse público e a boa execução dos serviços. Durante a Idade Média, o sistema “Vela e Pregão” surgiu na Europa, devido à necessidade de aquisição de bens ou execução de serviços que a administração pública não conseguia obter por conta própria (Buriti; Morais Filho, 2018).

Foi na Europa do século XIX que se criaram parâmetros mais especializados em contratações públicas. O Reino Unido, por exemplo, começou a adotar leis que estabeleciam a necessidade de concorrência nas aquisições governamentais, com o “*Public Contracts Act*” de 1867 sendo um marco importante (Knight, *et al.* 2007).

A França também teve um papel relevante, especialmente com o Código Napoleônico, promulgado em 1804, que introduziu práticas para garantir a transparência e a imparcialidade nas contratações do Estado, influenciando legislações em várias partes do mundo. Essas diretrizes e princípios se espalharam, servindo de referência para muitos países que buscavam modernizar suas práticas administrativas (Souza, 2004; Lemos, 2024).

A legislação portuguesa exerceu uma influência significativa na formação das normas de licitações e contratos públicos no Brasil. O Código Administrativo Português de 1836 estabeleceu diretrizes sobre a administração pública e a execução de obras, enfatizando princípios de concorrência e publicidade nas contratações. Além disso, a Lei da Administração Civil de 1867, com suas disposições sobre contratos e obrigações, serviu como referência para o Código Civil Brasileiro de 1916, que por sua vez impactou as normas de licitação. O projeto de lei do Código Civil de 1916 foi elaborado por Clóvis Beviláqua e foi fortemente influenciado pelo Código Civil alemão (Alves, 2020).

Durante o século XIX e início do XX, diversas leis portuguesas regulavam a contratação pública, abordando aspectos cruciais como a transparência e a concorrência, que se tornaram modelos para a legislação brasileira. Essa herança legislativa é refletida na busca contínua por maior controle e eficiência nas contratações públicas no país (Silva, 2020).

A evolução das leis que regulam as licitações e contratações públicas no Brasil reflete um processo contínuo de busca por mais eficiência, transparência e competitividade nos processos de aquisição de bens e serviços pelo Estado (Pereira, 2024).

Inicialmente, a origem dessas normas remota ao Decreto nº 2.926/1862, promulgado no Império, que estabeleceu diretrizes para contratações públicas, permanecendo em vigor até 1922. Desde a promulgação desse primeiro decreto, diversas normas foram estabelecidas, cada uma abordando diferentes aspectos e modalidades de licitação. A introdução do pregão em 2002, por exemplo, trouxe uma nova dinâmica ao processo licitatório, permitindo uma maior agilidade e eficiência nas contratações (Forni; Maciel e Gabriel, 2024).

A Lei nº 8.666/93 consolidou normas anteriores e estabeleceu diretrizes gerais, mas a recente Lei nº 14.133/2021, conhecida como Nova Lei de Licitações, propõe uma reformulação abrangente e modernização do sistema, incorporando inovações que visam simplificar e desburocratizar o processo (Nascimento; Pinheiro e Elbalcha, 2023). O Quadro 3, mostra a evolução legislativa das licitações e contratações no Brasil.

Quadro 3: Evolução Legislativa das Licitações e Contratações Públicas no Brasil

Ano	Norma	Descrição	Pontos Importantes e Relevância
1862	Decreto nº	Primeira norma sobre licitações no	Introduziu a formalização das

	2.926	Brasil, estabelecendo diretrizes para a contratação de obras e serviços no âmbito do Império.	contratações públicas, servindo como precursor das normas modernas. Sua adoção marcou um passo inicial na regulamentação das licitações, estabelecendo um precedente para o controle e a transparência nas contratações.
1922	Decreto nº 4.536	Regulamenta as licitações e contratos administrativos, introduzindo princípio como a publicidade e a competitividade nas contratações.	Fortaleceu a necessidade de concorrência nos processos licitatórios, contribuindo para a transparência e a eficiência na gestão pública. Tornou-se um marco na evolução das práticas licitatórias no Brasil, influenciando legislações posteriores.
1940	Decreto-lei nº 2.416	Introduziu um novo regime de licitações, simplificando procedimentos e normas, e foi o primeiro a regular a modalidade de concorrência.	Marcou uma modernização nas licitações, permitindo maior agilidade nos processos e melhorando a eficácia na contratação pública. Estabeleceu bases para a evolução das modalidades de licitação que seriam formalizadas em legislações futuras.
1964	Lei nº 4.401	Estabeleceu normas para as licitações públicas, focando na segurança e na garantia de direitos dos licitantes, além de introduzir modalidades específicas.	Consolidou as práticas licitatórias e ampliou a proteção aos licitantes, garantindo um processo mais justo e transparente. Essa lei trouxe maior clareza nas modalidades de licitação e fortaleceu a responsabilidade na gestão pública.
1967	Decreto-lei nº 200	Instituiu a nova organização da administração pública, trazendo diretrizes para a execução dos contratos administrativos e licitações.	Criou um marco regulatório que favoreceu a centralização e a eficiência na administração pública, além de regular aspectos importantes das contratações governamentais, fortalecendo a estrutura do Estado na execução de serviços públicos.
1986	Decreto-lei nº 2.300	Revisou normas sobre licitações e contratos, introduzindo conceitos como a pré-qualificação e o conceito de “vencedor” da licitação.	Introduziu inovações que aumentaram a eficiência do processo licitatório, como a pré-qualificação de licitantes, permitindo uma seleção mais rigorosa e criteriosa, além de estabelecer a figura do “vencedor” como um marco nas contratações públicas.
1993	Lei nº 8.666	Regulamentou de forma mais abrangente as licitações e contratos administrativos, estabelecendo princípios, modalidades e procedimentos detalhados.	Tornou-se a norma mais abrangente e utilizada a gestão de contratações públicas, oferecendo um marco regulatório detalhado que promoveu a transparência, a competitividade e a eficiência nas contratações. Muito influente até a atualidade.
2002	Lei nº 10.520	Criou a modalidade de “Pregão”, permitindo a contratação de bens e serviços comuns de forma mais ágil e menos burocrática.	Introduziu um novo paradigma na contratação pública, permitindo maior agilidade e eficiência, além de promover a competitividade entre fornecedores. O pregão tornou-se uma modalidade amplamente adotada e apreciada na gestão pública.
2011	12.462	Instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), criado inicialmente para as contratações relacionadas à Copa do Mundo de 2014	Trouxe modalidades de licitação adaptáveis às especificidades de cada contratação. Deu possibilidade de contratação integrada, onde a mesma

		e aos Jogos Olímpicos de 2017. Posteriormente, seu uso foi ampliado.	empresa pode ser responsável pelo projeto e execução da obra.
2021	Lei nº 14.133	A Nova Lei de Licitações unificou e modernizou a legislação anterior, introduzindo novos conceitos, diretrizes e modalidades de licitação.	Representou uma mudança significativa no regime de licitações, incorporando inovações tecnológicas e promovendo a desburocratização. A nova lei visa aumentar a transparência, a eficiência e a competitividade, adaptando-se às necessidades contemporâneas.

Fonte: baseado em Nascimento; Pinheiro e Elbalcha, 2023 e Silva, 2024.

O processo de licitações e contratos públicos no Brasil após a Constituição de 1988, reflete um esforço contínuo para garantir a impessoalidade e a transparência nas contratações do Estado. O autor Melo Filho (2018) enfatiza que a licitação não é apenas uma formalidade, mas um mecanismo fundamental para prevenir a corrupção e assegurar a igualdade de condições entre os licitantes. A Constituição estabelece a obrigatoriedade de licitação, promovendo uma escolha impessoal e garantindo que os recursos públicos sejam utilizados de maneira eficiente e justa (Brasil, 1988).

Melo Filho (2018) já pontuava a importância da isonomia, ressaltando que qualquer exceção a esse princípio deve ser cuidadosamente justificada. No entanto, a legislação demonstrava frequentemente desviada desse preceito constitucional, possibilitando a criação de condições que favorecem determinados grupos em detrimento de outros. Desse modo, o autor ressaltava a necessidade de regulamentações adequadas que impedissem práticas que restringissem a participação de pequenas e médias empresas, situação vista como um ponto crítico para assegurar um ambiente competitivo e inclusivo.

Além disso, a análise de Melo Filho (2018) indica que, apesar dos avanços com a implementação de novos instrumentos, como o pregão eletrônico, ainda persistia um uso excessivo das dispensas e inexigibilidades de licitação. Essa prática, muitas vezes era justificada pela urgência ou pela especificidade do contrato, o que possibilitava o comprometimento da concorrência e como abria espaço para práticas corruptas. Portanto, é essencial que o país avance na regulamentação das licitações, buscando um equilíbrio entre a agilidade na contratação e a observância dos princípios constitucionais que regem a administração pública (Fontes Junior, 2017).

A evolução legislativa das licitações e contratações públicas no Brasil revela um movimento em direção à modernização e eficiência dos processos. Cada norma trouxe inovações que refletiram as necessidades de seus tempos, com a introdução do pregão e a busca por maior transparência e competitividade (Silva, 2024). A Nova Lei de Licitações de 2021 se destaca como um marco nessa trajetória, reunindo aprendizados do passado e propondo um

novo modelo que busca atender às demandas contemporâneas, desburocratizando e otimizando as contratações públicas. Essa evolução legislativa é fundamental para garantir que as aquisições pelo Estado sejam realizadas de forma ética, eficiente e em benefício da sociedade (2024).

2.3 Licitações Públicas

O “dever de licitar” e a observância dos princípios que regem a Administração Pública são exigências constitucionais, conforme o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, que obriga rigorosamente o cumprimento do procedimento licitatório, como se vê:

[...] ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. [...] (Brasil, 1988).

Essas obrigações devem ser rigorosamente cumpridas, utilizando-se também as disposições da NLLC, conforme estabelecido no artigo 5º da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

Licitação é um procedimento administrativo destinado a selecionar a proposta mais vantajosa para atender ao interesse público, entre aqueles que desejam fornecer bens ou prestar serviços à Administração Pública. Esse processo se baseia em critérios objetivos previamente definidos em edital, assegurando uma disputa impessoal e isonômica entre os participantes. A licitação busca promover transparência, competitividade e a obtenção de condições favoráveis para a gestão dos recursos públicos, garantindo que as escolhas feitas pela Administração sejam justas e eficientes (Leilão, 2024).

Para Amorim (2021), a licitação é um procedimento administrativo formal que, sob determinação legal, permite que uma entidade governamental selecione a proposta mais vantajosa para atender a uma pretensão contratual voluntária, respeitando condições previamente estabelecidas e os princípios da Administração Pública. Segundo Silva (2007, p. 1.075), o termo “licitação” origina-se da expressão latina *licitatione* (“arrematar em leilão”), refletindo a ideia de disputa, similar a uma hasta pública. Na doutrina administrativista, a licitação é também conhecida por sinônimos como procedimento licitatório, certame, prélio e disputa.

Por “pretensão contratual”, entende-se qualquer forma de negociação bilateral,

incluindo a aquisição de bens, a contratação de serviços e obras, a alienação de bens móveis e imóveis, bem como concessões e permissões de serviços públicos e o uso de bens públicos. A expressão “sob determinação legal” no conceito de licitação ressalta a regra geral estabelecida no inciso XXI do art. 37 da CRFB, que determina que qualquer contratação pela Administração Pública deve, em princípio, ser precedida por um procedimento licitatório, exceto nas situações explicitamente previstas em lei (Brasil, 1988).

Como um procedimento administrativo, a licitação consiste em um conjunto ordenado e sequencial de atos realizados por agentes públicos e particulares, com o objetivo de selecionar a proposta de contratação mais vantajosa. Assim, a intenção da Administração em efetuar uma contratação se concretiza através desse processo, pois, em um Estado de Direito, “toda a expressão de vontade se subordina sempre a um procedimento normativamente disciplinado” (Otero, 2016, p. 21). Essa perspectiva destaca a importância da procedimentalização da atividade administrativa, garantindo amplo controle social e a participação dos interessados (Amorim, 2021).

Como observa Otero (2016, p.32), “seguir o procedimento administrativo é obedecer ao itinerário que o legislador achou mais justo, adequado e racional para se obter a expressão da vontade administrativa”, permitindo que “o procedimento se torne fonte de legitimação decisória, assegurando a aceitabilidade social das decisões, independentemente de seu conteúdo”.

2.4 Compras na Administração Pública

A atividade de compras públicas, consegue se manter constantemente como um tema relevante, mesmo fazendo parte de uma das áreas mais vulneráveis da Administração Pública, é extremamente relevante para a atividade logística, já que o setor responsável por movimentar, mobilizar e influenciar toda a organização, como todo ciclo socioeconômico presente de uma região (Paim Terra, 2018).

Isso ocorre, quando o poder de compra do Estado é usado adequadamente, o que acaba por facilitar o desenvolvimento econômico de diversos setores e regiões de uma forma muito mais eficaz, indo em direção positiva e contrária das transferências de renda ocasionada por programas públicos específicos, além de fortalecer empresas, contribuir para a formalização do trabalho e no aumento do fluxo de caixa, como gerando estabilidade e possibilitando crescimento econômico, através de condições para que essas empresas se tornem fornecedores do Estado (Lima, 2015).

Para Almeida (2022) as inovações legislativas dos últimos anos, atreladas a transformação e a consolidação de um novo paradigma que vem sendo implementado em toda máquina pública, por influências dos últimos cenários políticos, legislativos, econômico e social do país, elevaram ainda mais a importância de aprimoramento daqueles que praticam a atividade de compras públicas. Nesse sentido, Paim Terra (2018, p.1), ressalta que:

[...] apesar do processo de compra fazer parte da atividade-meio das organizações públicas, este também possui uma atuação finalística devido as suas funções plurais e seu valor estratégico. Devido a sua capilaridade e interação organizacional, o processo de compra pública deve ser visto de forma multidimensional, sendo impactado por diversos fatores que vão desde a governança pública até a operacionalização de sua atividade. Considerando a complexidade que envolve a gestão das compras públicas, a área enfrenta grandes desafios, mas também possui grandes oportunidades de desenvolvimento.

De acordo com Lima (2015), a área de compras governamentais é um mercado que movimentava os valores utilizados pela União, Distrito Federal, Estados e Municípios e que por ano, faz girar cerca de meio trilhão de reais. Esse poder de compra do Estado consegue ampliar inúmeras oportunidades de atuação da administração direta, indireta, autarquias, empresas mistas e fundações.

Só em 2023, as micro e pequenas empresas (MPE) venderam para o setor público negócios que ultrapassaram R\$ 17 bilhões, correspondendo a 30% do total de compras governamentais, e sendo equivalente aos 70% dos acordos que foram fechados no ano de 2019 (ASN, 2023). Segundo Izycki (2024, p.1):

O volume financeiro das compras públicas sobre o gasto governamental é alto, impactando sobre diversos mercados fornecedores. Estudo do IPEA aponta que as compras públicas representam 12,5% do PIB brasileiro. Para fins de comparação, os países membros da OCDE dedicam, em média, 12% do PIB a compras públicas. Um desafio comum às organizações, independente do porte, é a aquisição de bens e serviços para consumo interno ou para desenvolvimento do processo produtivo. Esse esforço tende a ser maior a depender do perfil: organizações com grandes estruturas físicas e/ou com produção de bens que requerem substancial quantidade de matéria prima requerem um volume grande de compras. No caso da administração pública, a dimensão da máquina pública e a ampla capilaridade tornam as aquisições um desafio para os gestores públicos.

No entanto, apesar dos pontos positivos, a tarefa de aperfeiçoar a gestão de compras governamentais no Brasil não se trata de um processo simples, já que a mesma envolve uma diversidade de transformações e produzem múltiplos impactos na cultura e na estrutura organizacional, na legislação, do controle, da governança da gestão da Administração Pública, no mercado fornecedor e entre tanto outros (Paim Terra, 2018).

Nota-se que na prática, a área de compras públicas ainda requer muitos ajustes em termos de gestão e de governança na Administração Pública brasileira, e que apesar dos avanços

ocorridos nesses últimos anos, a área de compras públicas continua sofrendo com as barreiras e entraves que persistem em dificultar a sua profissionalização e execução de uma forma estratégica (Paim Terra, 2018; Almeida, 2022).

2.5 Submissão a Nova Lei De Licitações e Contratos – LEI nº 14.133/2021: legislação, modalidades e princípios norteadores

Uma das principais finalidades que a Administração Pública possui é zelar o erário para o melhor funcionamento de suas atribuições. Para que esse devido cuidado ocorra, existe os processos licitatórios que visam alcançar uma maior eficiência nas contratações, quando criteriosamente seleciona os prestadores que se apresentam com menores dispêndios financeiros, ainda visa democratizar a participação daqueles que queiram concorrer a possibilidade de conquistar à vaga de prestador de serviços e de fornecimento de bens ao Estado (Resende, 2022).

De acordo com o Portal da Transparência (2024), a Licitação é todo processo que a Administração Pública utiliza para contratar obras, serviços, realizar compras e alienações, ou seja, a licitação é uma forma que dá poder a Administração Pública para comprar e vender. Enquanto o contrato, trata-se de um ajuste de interesses, que estipula obrigações recíprocas entre entidades da Administração Pública ou órgãos e particulares, para firmar um vínculo por meio de um acordo intencional entre partes.

Apesar de existir exceções que desobriguem a Administração Pública de proceder com a licitação, em regra, todo procedimento de contratação que se realiza entre Administração Pública e por terceiros interessados, deve necessariamente ser precedido por um procedimento licitatório, para que a igualdade de condições seja resguardada e seus princípios sejam atendidos (Almeida, 2022).

Até dezembro de 2023, duas leis gerais de licitações estiveram em vigor: a Lei nº 8.666/93, ficou vigente até dezembro de 2023 através da Medida Provisória nº 1.167/2023, e a Lei nº 14.133/2021, continua vigente sendo então Nova Lei de Licitações e Contratos.

Durante o período de transição das leis, os gestores públicos tinham o poder de optar por utilizar qualquer regramento de uma das duas leis, contudo, não tinha o amparo legal que permitisse a combinação dos regramentos em um mesmo certame, ou seja, durante a realização dos processos licitatórios, só poderia aplicar uma norma ou a outra. Com o fim do período de transição a Lei nº 8.666/93 e as demais legislações ligadas à licitação, como a Lei do Pregão (Lei nº 10.520/2002) e do Regime diferenciado de contratação (RDC) – Art. 1º ao 47-A da Lei

nº 12.462/2011) foram revogados (Portal da Transparência, 2024).

Segundo Resende (2022) a nova Lei nº 14.133 de 2021, dentre suas tantas disposições, estabelece que os princípios orientadores para a aquisição/contratação de produtos e serviços, quanto aqueles que precisam licitar as normas se aplicam de acordo com o Art. 1º da Lei nº 14.133/2021, que:

[...] estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e abrange:

I – os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, dos Estados e do Distrito Federal e os órgãos do Poder Legislativo dos Municípios, quando no desempenho de função administrativa;

II – os fundos especiais e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela Administração Pública.

§1º Não são abrangidas por esta Lei as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as suas subsidiárias [...].

Nota-se que as empresas públicas e as sociedades de economia mista, e as suas subsidiárias não foram abrangidas por esta nova Lei, seguindo regramento próprio já estabelecido pela Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais). De acordo com Torres (2023, p.1):

O artigo 3º da Lei nº 14.133/2021, em contraponto ao seu artigo 2º, indica contratações que não se subordinam ao regime da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, apontando, entre eles: contratos que tenham por objeto operação de crédito, interno ou externo, e gestão de dívida pública, incluída as contratações de agente financeiro e a concessão de garantia relacionada a esses contratos; contratações sujeitas a normas previstas em legislação própria. Em relação aos contratos que tenham por objeto operação de crédito e gestão da dívida pública, a dinamicidade deste mercado e, por conseguinte, dessas pretensões contratuais, tornam incompatível a aplicação do regime legal licitatório e contratual. Em relação às contratações sujeitas a normas previstas em legislação própria, a especialidade desta legislação afastará a aplicação do regime jurídico licitatório e contratual [...]. As consequências são várias. Embora não precise licitar para escolher o parceiro da contratação, deve o gestor público respeitar princípios como finalidade pública, moralidade, impessoalidade, quando da definição do parceiro. Outrossim, há possibilidade de firmar contratos mais flexíveis deixando de aplicar o modelo contratual da Lei, rígido e formalista, responsável por diversos custos transacionais desnecessários. [...] pois se adotássemos caráter exaustivo aos elencos dos artigos 2º e 3º, poderíamos identificar pretensões contratuais que, não se enquadrando claramente neles, ficariam paradoxalmente fora das hipóteses em que o regime legal é aplicável e aqueles que não é aplicável. [...] Nessa linha, o Tribunal de Contas da União, antes de aprovação da lei nº 13.303/2016, admitia que as estatais não se submetessem ao regime da Lei nº 8.666/93, com o afastamento da aplicação do regime tradicional, quando a estatal, exploradora de atividade econômica, atuasse em sua atividade finalística e a submissão à legislação licitatória se constituísse em “óbice intransponível à sua atividade geococial.

Ainda sob a égide da Lei nº 8.666/93, o Supremo Tribunal Federal, já havia entendido que o patrocínio não se caracterizava como contratação administrativa sujeita à licitação, através do acórdão relatado pelo Ministro Luiz Fux que caracterizou o patrocínio como contratação administrativa sujeita à licitação (STF, 2011; STF, 2017). Outrossim, entende-se que o rol do artigo 3º deve ser considerado meramente como exemplificativo, mas que permite

eu se faça uma melhor acomodação jurídica dessas pretensões contratuais específicas, por não se apresentar compatível na aplicação estrita do regime jurídico licitatório. Em todo o caso, mesmo que não se submetam estritamente às regras licitatórias, essas contratações devem respeitar os princípios regentes da atividade administrativa (Torres, 2023).

Segundo o Portal da Transparência (2024), os objetivos e fases da licitação e os procedimentos para alcançá-los, são requisitos demonstrados no Quadro 4.

Quadro 4: Objetivos da licitação e fases de lisura do processo licitatório

SÃO OBJETIVOS DA LICITAÇÃO: (Lei nº 14.133/2021, Art. 11)	FASES (Lei nº 14.133/2021, Art. 17)
<ul style="list-style-type: none"> • assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto; • assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição; • evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos; • incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável. 	<p>1º. preparatória;</p> <p>2º. de divulgação do edital de licitação;</p> <p>3º. de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;</p> <p>4º. de julgamento;</p> <p>5º. de habilitação;</p> <p>6º. recursal;</p> <p>7º. de homologação</p>

Fonte: adaptado do Portal da Transparência (2024).

Quanto as modalidades licitatórias, a antiga lei de licitações (Lei nº 8.666/93) tinha em seu bojo: Concorrência, Tomada de Preços; Convite; Concurso, Leilão; e Pregão. As três primeiras modalidades eram classificadas em virtude dos valores que envolviam seus contratos, enquanto às últimas estavam ligadas aos objetos de seus respectivos contratos (Resende, 2022). As modalidades no Art. 28, da nova Lei nº 14.133/2021, tem regras específicas definidas que estão de acordo com a natureza do objeto da licitação, que estão definidas através de seis modalidades.

- 1) **Concorrência:** modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, cujo critério de julgamento poderá ser:
 - a) menor preço;
 - b) melhor técnica ou conteúdo artístico;
 - c) técnica e preço;
 - d) maior retorno econômico;
 - e) maior desconto.
- 2) **Concurso:** modalidade de licitação para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, cujo critério de julgamento será o de melhor técnica ou conteúdo artístico, e para concessão de prêmio ou remuneração ao vencedor;
- 3) **Diálogo competitivo:** modalidade de licitação para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver

uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentarem proposta final após o encerramento dos diálogos;

4) Leilão: modalidade de licitação para alienação de bens imóveis ou de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos a quem oferecer o maior lance;

5) Pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto;

Em casos específicos previstos na lei, a licitação pode ser:

- **inexigível** (Lei nº 14.133/2021, Art. 74);
 - **dispensada** – rol taxativo (Lei nº 14.133/2021, Art. 75).
- (Portal da Transparência, 2024, p.1) (**Grifo próprio**).

Uma das inovações da Nova Lei de Licitações é a criação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sendo um sítio eletrônico oficial para realizar a divulgação centralizada e obrigatória dos atos como exigidos pela lei, além disso, serve para “realização facultativa das contratações pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos” (Brasil, 2021, Art.174).

Outras novidades seriam: criou uma modalidade de licitação: o diálogo competitivo; expandiu os objetivos e os princípios da licitação; alterou o rol de casos em que a licitação é dispensável ou inexigível; alterou as fases da licitação; as modalidades de licitação variam de acordo com a natureza do objeto e não mais conforme com o valor da contratação; e deixou de prever as modalidades Convite e Tomada de Preços. Algumas das principais diferenças entre a Lei nº 8.666/93 e a Lei nº 14.133/2021 estão comparadas no Quadro 5:

Quadro 5: Algumas das principais diferenças entre a Lei nº 8.666/93 e a Lei nº 14.133/2021

Modalidades de licitação:	A Lei nº 8.666/93 prevê cinco modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão.	Já a Lei nº 14.133/2021 extingue a Tomada de Preços e o Convite, e inclui o Pregão (previsto na Lei nº 10.520/2002) e o Diálogo Competitivo como novas modalidades.
Critérios de julgamento:	A Lei nº 8.666/93 determina que o critério de julgamento das licitações deve ser o de menor preço ou o de melhor técnica ou preço, dependendo do tipo do objeto licitado.	Já a Lei nº 14.133/2021 permite o uso de outros critérios de julgamento, como o maior desconto, a melhor combinação de preço e qualidade, a técnica e o desempenho sustentável.
Fases do processo:	A Lei nº 8.666/93 prevê três fases no processo de licitação: habilitação, julgamento e homologação.	Já a Lei nº 14.133/2021 acrescenta mais duas fases: planejamento e divulgação do edital e execução contratual.
Disposições sobre contratos:	A Lei nº 8.666/93 prevê uma série de regras para a execução dos contratos administrativos, como a obrigatoriedade de apresentação de garantias, a possibilidade de rescisão contratual e a necessidade de realização de fiscalização.	A Lei nº 14.133/2021 mantém essas regras e acrescenta outras, como a previsão de sanções administrativas e a possibilidade de aplicação de mecanismos de incentivo à melhoria contínua do contratado.
Transparência:	A Lei nº 8.666/93 prevê através da publicidade a permissão para que potenciais interessados tenham conhecimento sobre as licitações em andamento. Acesso à documentação: a lei prevê que os documentos relativos à licitação sejam disponibilizados aos	A Lei nº 14.133/2021 traz novas disposições sobre a transparência nos processos de licitação e contratação, como a obrigatoriedade de divulgação dos resultados das licitações em plataforma eletrônica de acesso público e a previsão de realização de audiências públicas para debater os projetos e

	interessados para consulta e cópia, assegurando a transparência das informações.	editais.
--	--	----------

Fonte: adaptado de Castilho (2023).

Em relação aos princípios a Nova Lei de Licitações, inova mais uma vez ao trazer em seu rol o número de 22 princípios, como mostra o texto do seu Art. 5º:

Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4,657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) (Brasil, 2021).

A expressa previsão de tantos princípios pode soar exagerada, mas não se pode negar que a ideia legislativa lança uma luz sobre aquilo que é de fato relevante nos processos de contratações públicas, tirando a antiga interpretação implícita e esparsa daquilo que não poderia deixar de ser observado (Madeira, 2021). Essa quantidade de princípios expressos é bastante significativa para o ordenamento jurídico, já que sendo diferente das regras, objetivos e diretrizes, os “princípios são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes” (Alexy, 2015, p.90).

2.5.1 A busca pela economicidade

Uma das buscas primordiais na atuação da Administração Pública é a economicidade, que em conjunto com outros critérios, visam assegurar e alcançar o interesse público da melhor forma. De acordo com o Art. 70 da Constituição Federal/1998, a economicidade deve ser exercida “mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder”.

De acordo com Sanches (2004, p.277) a economicidade se trata de um princípio que “objetiva a minimização dos gastos públicos, sem comprometimento dos padrões de qualidade. Refere-se à capacidade de uma instituição gerir adequadamente os recursos financeiros colocados à sua disposição”.

Na NLLC, a economicidade encontra-se elencada em seu Art. 5º e inserida também nos princípios da eficiência, do desenvolvimento nacional sustentável, da padronização, parcelamento e reponsabilidade fiscal, anualidade dos reajustes e da cooperação (Brasil, 2021).

Segundo Rêgo (2021, p.27) o princípio da economicidade serve para estabelecer na Administração Pública seu dever de proteger o erário público, “seja por meio da supressão de

etapas inúteis nos procedimentos licitatórios, seja na busca por um preço menor nos contratos por ela assinados”.

2.5.2 Adesão a nova padronização

Na NLLC, foi incorporado em seu texto normativo como forma de planejamento, alguns mecanismos para controle de riscos, para auxiliar o gestor público em exercício do seu dever de analisar, qual maneira seria mais adequada para implementar esses mecanismos no cotidiano da Administração Pública. Entre as ferramentas de gerenciamento, destaca-se o processo de padronização, que se encontra inserido nos dispositivos, art. 17, §3º; e art. 80, inc. II, do texto legal (Brasil, 2021). Sequencialmente destaca-se os dispositivos:

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

[...]

§ 3º Desde que previsto no edital, **na fase a que se refere** o inciso IV do caput deste artigo, o órgão ou entidade licitante poderá, em relação ao licitante provisoriamente vencedor, **realizar análise e avaliação da conformidade da proposta, mediante homologação de amostras, exame de conformidade e prova de conceito**, entre outros testes de interesse da Administração, de modo a comprovar sua aderência às especificações definidas no termo de referência ou no projeto básico.

[...]

Art. 80. A pré-qualificação é o **procedimento técnico-administrativo para selecionar previamente:**

[...]

II - bens que atendam às exigências técnicas ou de qualidade estabelecidas pela Administração. (Grifo próprio)

A “fase” destacada no referido artigo são os testes das amostras que ocorrerão durante o procedimento licitatório, ou seja, é o momento do julgamento das propostas. Segundo Gonçalves Filho (2021, p.4) “a pré-qualificação é um procedimento prévio às licitações, o que significa que as amostras dos bens e os testes ocorrem antes dos procedimentos licitatórios”. Enquanto isso, Torres (2021, p.471), argumenta que “a pré-qualificação permanente pode produzir uma única aferição da qualidade de objetos pretendidos utilizando-a em várias futuras licitações”.

Dessa maneira, os gestores devem buscar diuturnamente durante a prática do dia a dia, a superação dos desafios existentes, a fim de tornar a contratação de bens e serviços mais segura e de boa qualidade, já que nas plataformas que ocorriam os pregões eletrônicos no passado foram projetadas para apenas mensurar o critério do menor preço e não do melhor valor, o que dificulta ainda mais a tarefa de análise dos gestores (Gonçalves Filho, 2021).

De acordo com o Art. 43, a padronização tem como dever apresentar o uso formal de ferramentas técnicas:

Art. 43. O processo de padronização deverá conter:

I - parecer técnico sobre o produto, considerados especificações técnicas e estéticas, desempenho, análise de contratações anteriores, custo e condições de manutenção e garantia (Brasil, 2021, p.1).

Para Justen Filho (2023, p.567) essa “padronização é um instrumento de racionalização das atividades administrativas, com redução de custos e otimização da aplicação de recursos. A padronização elimina variações de produtos na fase de julgamento, na utilização, conservação entre outras vantagens”.

A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, também prestigiou elementos que não tinham destaque no antigo regime da Lei nº 8.666/93, mesmo já sendo praticados com sucesso em outras esferas da Administração Pública, a padronização de itens, a centralização das aquisições e da contratação de bens e serviços por meio de um catálogo eletrônico de padronização, permite que ocorra uma melhor otimização dos custos burocráticos e econômicos durante a fase interna da licitação, além de incentivar a competitividade ao facilitar o acesso do mercado sobre as eventuais regras licitatórias (Torres, 2021; Freire, 2023), como demonstrado ao Art. 19:

Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:

I - instituir instrumentos que permitam, preferencialmente, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços;

II - criar **catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras**, admitida a adoção do catálogo do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

III - instituir sistema informatizado de acompanhamento de obras, inclusive com recursos de imagem e vídeo;

IV - instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de **contratos padronizados** e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

V - promover a adoção gradativa de tecnologias e processos integrados que permitam a criação, a utilização e a atualização de modelos digitais de obras e serviços de engenharia. **(Grifo próprio)**

Sobre os custos relacionados aos processos licitatórios, Di Pietro (2021, p.30) comenta sobre o §1º do art. 34 da NLLC, ao dizer que:

Os custos indiretos, relacionados com as despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação e impacto ambiental do objeto licitado, entre outros fatores vinculados ao seu ciclo de vida, poderão ser considerados para definição do menor dispêndio, sempre que objetivamente mensuráveis, conforme disposto em regulamento. Contudo, apesar do avanço, a operacionalidade do dispositivo parece comprometida. Não fica claro como esses custos indiretos se incorporarão na sistemática de julgamento de licitação do tipo menor preço ou maior desconto.

É importante lembrar que por décadas, a Administração Pública sobe a égide da Lei

nº 8.666/93 não realizou boas compras e contratações para os entes públicos, sobretudo que ela também não foi capaz de combater de forma eficiente a corrupção. Nesse sentido, Torres (2021, p.209), ressalta por meio do art. 33, inc. I, que trata sobre o julgamento das propostas do menor preço, que “sobre as perdas que este critério pode trazer [...] é necessária certa evolução para uma melhor compreensão da licitação como um “mecanismo” que deve ser desenhado (*market design*) de forma a ser aprimorado”. Portanto:

[...] contratações que não se atentam ao princípio da padronização acarretam esforço desnecessário e desproporcional para se concretizar um procedimento que já é de conhecimento prévio do órgão que a promove, o que demonstra a importância de sempre se buscar, no que possível, a esquematização da atuação administrativa (AGU, 2023, p.10).

Gonçalves Filho (2021, p.5) explica que essa ideia de um “pretérito imperfeito”, de tentar “reduzir ao máximo a discricionariedade do gestor para evitar a corrupção, não resultou ou não resultará em boas contratações”. Enquanto para Motta (2020, p.164) o “contrato administrativo pode ser também encarado como mecanismo integrado a uma política pública. Nessa abordagem, o contrato extrapola suas tradicionais finalidades [...] para incorporar outras igualmente consagradas no ordenamento”.

Portanto, essa nova era legislativa traz aos processos de padronização uma idealização de como deverá ser as boas práticas de governança, de eficiência e eficácia, diante do atendimento prestado à coletividade, sem deixar de atender o interesse público, visto que “as pessoas não existem para servir os poderes públicos ou à sociedade política, mas ao contrário, estes é que se justificam como meios para a proteção e promoção dos direitos humanos (Sarmiento, 2010, p.27).

2.6 O Planejamento na Nova Lei de Licitações e Contratos

Inovando mais uma vez ao inserir o planejamento como princípio, para a NLLC a fase preparatória interna da contratação pública é de fundamental importância, sendo retratada desde o Art. 18 até o Art. 72 (Brasil, 2021; Gomes, 2023). Com a antiga Lei nº 8.666/93, a fase interna não foi um objeto aprofundado sistematicamente, mesmo que existisse normas esparsas prevendo como deveria ser realizado o planejamento antes de dar sua publicidade, ainda assim, lhes faltava organicidade.

Na NLLC, as contratações passaram a serem vistas como parte estratégica essencial, pela capacidade de subtrair eficiências que favoreçam a Administração Pública (Guimarães; Madalena; Vita, 2022). Toda a fase preparatória vai ser caracterizada pelo planejamento, que

deverá de forma simplificada ocorrer por meio da:

- Descrição da necessidade da contratação;
 - Definição do objeto;
 - Condições de execução do objeto e pagamento;
 - O orçamento estimado;
 - Elaboração do edital e da minuta do contrato, se for o caso;
 - Modalidade de licitação, o tipo de julgamento e o modo de disputa;
 - Análise de riscos e considerações a respeito do sigilo do orçamento.
- (Gomes, 2023, p.1).

A maioria dos problemas vivenciados na esfera pública foram em decorrência da ausência ou mal planejamento em seus processos, passando então a ganhar um regulamento minucioso. Para Guimarães (2021, p.46) o “planejamento material, concreto e eficaz de uma licitação tem tamanha importância a ponto de ser possível sustentar que se trata de fator determinante para o sucesso ou fracasso da competição e da própria contratação almejada”.

Sendo o planejamento um processo que se configura em organizar e racionalizar as ações públicas na busca de alcançar um determinado objetivo, cabe aos gestores se atentarem ao aprimoramento das fases de preparação interna. Essa fase preparatória do processo licitatório, deve ser caracterizada pelo planejamento e compatibilizar com o plano de contratação anual e com as leis orçamentárias, abordando sempre todas as considerações técnicas, de gestão e mercadológicas que podem durante sua realização interferir no momento da contratação, como demonstrado no seu Art. 18º, que dá as instruções do processo licitatório:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

- I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;
- II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;
- III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;
- IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;
- V - a elaboração do edital de licitação;
- VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;
- VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;
- VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas

técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;
 X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;
 XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei. [...].

Guimarães, Madalena e Vita (2022), pontuam que cabe ao gestor identificar na fase preparatória, quais necessidades devem ser supridas pela contratação, qual objeto supriria melhor as necessidades que foram previamente identificadas, qual regime de competência caberá na licitação e quais seriam os elementos básicos que precisam estar presentes no edital de convocação. Se o gestor vier a falar nas tarefas preliminares, o Poder Público poderá contratar bens ou serviços que não atenda às necessidades reais, ou em valores acima dos praticados no mercado.

Outros eventuais problemas de falha preliminar são possíveis imposições desproporcionais que podem acarretar restrições indevidas no edital, causando prejuízos no processo de competição entre os licitantes, podendo eventualmente gerar anulações de certames por parte do órgão ou instituição de controle, ainda poderá desperceber aspectos relevantes para a contratação, como especificações técnicas, entre outras. De acordo com a Cartilha da NLLC (TCESP, 2023), o Quadro 6 traz os elementos da fase preparatória que mais se destacam:

Quadro 6: Elementos da fase preparatória que mais se destacam na NLLC

Documento de Formalização de Demanda – Artigo 72, I
<p>É elemento obrigatório de todo processo de contratação iniciado a partir da Lei nº 14.133/2021. Trata-se do instrumento que dá início ao processo de planejamento da aquisição de produto ou serviço. (Justiça do Trabalho, 2023).</p> <p>Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos: I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;</p>
Estudo Técnico Preliminar
<p>Art. 6, XX - 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.</p> <p>Elementos Obrigatórios do Estudo Técnico Preliminar: (art. 18, §§ 1º e 2º): I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público; IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala; VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação; VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação; XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da</p>

necessidade a que se destina.

Elementos “Facultativos” do Estudo Técnico Preliminar: (art. 18, §§ 1º e 2º)

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável.

Obs.: Em que pese os elementos acima sejam facultativos, deverão ser apresentadas as devidas justificativas quando não forem contemplados.

Termo de Referência, Anteprojeto, Projeto Básico e Projeto Executivo Artigo 6º da NLLC

Termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os parâmetros e elementos descritivos, dentre os quais:

- definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- requisitos da contratação;
- modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- critérios de medição e de pagamento;
- estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte.

Anteprojeto: peça técnica com todos os subsídios necessários à elaboração do projeto básico, devendo conter, dentre outros, os seguintes elementos:

- demonstração e justificativa do programa de necessidades, avaliação de demanda do público-alvo, motivação técnico-econômico-social do empreendimento, visão global dos investimentos e definições relacionadas ao nível de serviço desejado;
- prazo de entrega;
- estética do projeto arquitetônico, traçado geométrico e/ou projeto da área de influência, quando cabível;
- proposta de concepção da obra ou do serviço de engenharia;
- memorial descritivo dos elementos da edificação, dos componentes construtivos e dos materiais de construção, de forma a estabelecer padrões mínimos para a contratação.

Projeto básico: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter, dentre outros, os seguintes elementos:

- levantamentos topográficos e cadastrais, sondagens e ensaios geotécnicos, ensaios e análises laboratoriais, estudos socioambientais e demais dados e levantamentos necessários para execução da

solução escolhida;

- identificação dos tipos de serviços a executar e dos materiais e equipamentos a incorporar à obra, e das suas especificações;
- informações que possibilitem o estudo e a definição de métodos construtivos, de instalações provisórias e de condições organizacionais para a obra;
- subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendidos a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
- orçamento detalhado do custo global da obra.

Projeto executivo: conjunto de elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, com o detalhamento das soluções previstas no projeto básico, a identificação de serviços, de materiais e de equipamentos a serem incorporados à obra, e suas especificações técnicas, de acordo com as normas técnicas pertinentes.

Matriz de Alocação Riscos - Artigos 22 e 103

Art. 22. O edital poderá contemplar matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado, hipótese em que o cálculo do valor estimado da contratação poderá considerar taxa de risco compatível com o objeto da licitação e com os riscos atribuídos ao contratado, de acordo com metodologia predefinida pelo ente federativo.

§ 1º A matriz de que trata o caput deste artigo deverá promover a **alocação eficiente dos riscos** de cada contrato e estabelecer a responsabilidade que caiba a cada parte contratante, bem como os mecanismos que afastem a ocorrência do sinistro e mitiguem os seus efeitos, caso este ocorra durante a execução contratual.

§ 2º O contrato deverá refletir a alocação realizada **pela matriz de riscos**, especialmente quanto: [...]

§ 3º Quando a contratação se referir a obras e serviços de grande vulto ou forem adotados os regimes de contratação integrada e semi-integrada, o edital obrigatoriamente contemplará **matriz de alocação de riscos** entre o contratante e o contratado.

§ 4º Nas contratações integradas ou semi-integradas, os riscos decorrentes de fatos supervenientes à contratação associados à escolha da solução de projeto básico pelo contratado deverão ser alocados como de sua responsabilidade na **matriz de riscos**.

[...]

Art. 103. O contrato poderá identificar os riscos contratuais previstos e presumíveis e prever matriz de alocação de riscos, alocando-os entre contratante e contratado, mediante indicação daqueles a serem assumidos pelo setor público ou pelo setor privado ou daqueles a serem compartilhados.

§ 1º A **alocação de riscos** de que trata o caput deste artigo considerará, em compatibilidade com as obrigações e os encargos atribuídos às partes no contrato, a natureza do risco, o beneficiário das prestações a que se vincula e a capacidade de cada setor para melhor gerenciá-lo.

[...] § 4º A **matriz de alocação de riscos** definirá o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em relação a eventos supervenientes e deverá ser observada na solução de eventuais pleitos das partes.

§ 5º Sempre que atendidas as condições do contrato e **da matriz de alocação de riscos**, será considerado mantido o equilíbrio econômico-financeiro, renunciando as partes aos pedidos de restabelecimento do equilíbrio relacionados aos riscos assumidos, exceto no que se refere: [...].

Elaboração do valor estimado

As regras acerca do processo orçamentário constam do artigo 23 da NLLC, segundo o qual o valor previamente estimado da contratação deve ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados:

- Os preços constantes de bancos de dados públicos;
- As quantidades a serem contratadas;
- A potencial economia de escala;
- As peculiaridades do local de execução do objeto

Fonte: adaptado da Cartilha da NLLC (TCESP, 2021).

Contudo, é importante atenuar, que planejar não se trata de eliminar riscos. Mesmo

seguindo todas as fases e concluindo um bom planejamento, não significa que haverá de certo um sucesso na licitação, além de uma minimamente boa execução do contrato. O importante é seguir os preceitos, identificar os riscos eminentes e adotar as melhores medidas cabíveis para mitigá-los. E mesmo que um bom planejamento gere segurança aos seus gestores e particulares, é preciso encarar que o sucesso não é garantido, afinal erros estão sugestíveis de ocorrer mesmo com os melhores planejamentos.

2.6.1 Artefatos Digitais da NLLC

De acordo com o Portal de Compras do Governo Federal (PCGF, 2023), em outubro de 2023 foi lançado o Módulo do sistema Compras.gov.br, denominado de Artefatos Digitais, para facilitar o acesso de minutas padrão dos documentos da fase preparatória interna das contratações públicas, que são fundamentais para definir qual será o objeto e o tipo de atendimento que satisfaça a necessidade de determinado órgão público contratante.

Os documentos foram elaborados pela Advocacia-Geral da União (AGU) e pela Secretaria de Gestão e Inovação, do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI). Segundo as informações do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI, 2023, p.1):

Os documentos são necessários para a contratação de bens e serviços e a automatização do processo atende às exigências da Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), que será o único regramento para as compras públicas no país [...] Além do Termo de Referência Digital, os agentes públicos encontrarão modelos digitalizados de Edital, Contratos, Atas de Registro de Preços e o Aviso de Contratação Direta, além dos documentos já inseridos no Catálogo Eletrônico de Padronização.

Os artefatos trazem como benefícios mais agilidade, a redução de esforços e tempo empregados durante os processos de contratação, assinatura digital, verificação de autenticação através de consultas públicas dispostas no sistemas, e criação de uma base de compartilhamento de conhecimento, já que a plataforma disponibiliza acessos de todos os artefatos já elaborados para seus usuários, que também podem replicar e adaptar os artefatos de acordo com as suas necessidades, proporcionando ao próprio sistema uma melhora constante na documentação que compõe o cotidiano público nos processos de planejamento (PCGF, 2023).

2.7 Governança Pública na Lei nº 14.133/2021

A princípio, o autor Amado (2021), expõe que a NLLC trouxe consigo vários conceitos

benéficos de governança, para serem concretizados por toda Administração Pública, no entanto, essa medida só poderá ser efetiva quando ela for concretizada nos procedimentos licitatórios por aqueles que a conduzem, os agentes de contratação, servidores do quadro efetivo, empregados públicos permanentes, que possuam a habilidade técnica para tal função. Demonstrando ser esse, um dos maiores desafios da Administração Pública nos próximos anos, a busca por aperfeiçoamento e estruturação, a fim de tornar as diretrizes de governança do legislador, um lugar comum para as contratações públicas.

No que compete o inciso I do Art. 2º do Decreto nº 9.203/2017, sobre a política de governança no setor público federal, a governança é o “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” (Brasil, 2017). É importante ressaltar que, antes da NLLC, a governança era um tema que carecia de previsão legal *stricto sensu*, que fosse ainda direcionada a todos os entes federados, o que demonstra a necessidade de criação e de fortalecimento estrutural da governança em todos os setores da Administração Pública.

Apesar da “governança” ser mencionada apenas duas vezes na NLLC, sua previsão encontra-se em diversos mecanismos de controle, estratégia e liderança, para ser utilizada nos processos de avaliação, monitoramento e direcionamento dos processos licitatórios.

Foi nesse sentido que a União, através do Decreto nº 9.203/2017, “adotou um conceito bastante aberto: conjunto de mecanismo 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” (Amado, 2021, p.6). É daqui que surge o então conceito de “prestação de contas”, ao se referir sobre a responsabilidade de toda e qualquer pessoa diante de outra, prestar as informações e justificativas necessárias sobre seus atos, como de poder ser responsabilizado diante de possíveis atos ilícitos. Ainda perpassa pela teoria dos custos da transação, que tem como foco identificar e mitigar os possíveis riscos contratuais. O objetivo desses conceitos, é de incentivar a instauração de um ambiente de confiabilidade, integridade, de melhora regulatória, com melhores capacidades de resposta e com mais transparência (Buta; Teixeira, 2020). Desse modo, a governança pública tem:

[...] por diretrizes a busca por resultados para a sociedade, com adoção de soluções inovadoras para lidar com a finitude dos recursos e a crescente exigência de atenção a prioridade, a desburocratização, o crescente uso de meios eletrônicos em seus procedimentos, o que facilita a transparência, adoção de um plano estratégico, a crescente articulação entre instituições, incorporação de elevados padrões de conduta pela alta administração para orientar o comportamento dos agentes públicos, aprimoramento dos níveis de controle interno, gestão de risco (prevenir mais,

sancionar menos).

De todo modo, ao manter os processos decisórios orientados pelas evidências, em conformidade legal, estabilidade, coerência, ao dirigir suas atividades adotando os princípios de “boas práticas”, é possível fomentar a participação popular de forma ativa e passiva, ao facilitar a disponibilização de meios de informação e comunicação a partir de funções e competências bem estabelecidas e segregadas, como consta no Art. 4º, sobre as diretrizes de governança pública.

- I - direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades;
- II - promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico;
- III - monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas;
- IV - articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público;
- V - fazer incorporar padrões elevados de conduta pela alta administração para orientar o comportamento dos agentes públicos, em consonância com as funções e as atribuições de seus órgãos e de suas entidades;
- VI - implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores;
- VII - avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios;
- VIII - manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade;
- IX - editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente;
- X - definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais; e
- XI - promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação. (Brasil, 2021).

Pode-se dizer que este é o espírito da Lei nº 14.133/2021, é a busca pelo aprimoramento da imagem da Administração Pública, por conferir mais confiança e transparência nos seus processos de compras e contratações, ao torná-los obrigatoriamente eletrônicos e expostos em um portal nacional. Tornando o agente de contratação um protagonista nesse cenário (Amado, 2021). Para garantir a qualidade das atribuições do agente de contratação, a gestão de competência surge como uma metodologia capaz de analisar e avaliar a qualidade dos seus serviços, como demonstrado no tópico a seguir.

2.7.1 Gestão de Competência

Dentro da concepção de governança, encontra-se previsto a “concepção organizacional quanto à gestão de pessoas, caracterizada por privilegiar a adequação entre atribuições e qualificações do sujeito” (Justen Filho, 2023, p.196). O Art. 7º da Lei nº 14.133/2021 trata especificamente do tema de gestão de competência.

Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover **gestão por competências** e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos [...]. (**Grifo próprio**)

De acordo com Brega Filho, Diniz e Diniz (2022, p.159), o conceito está relacionado à:

[...] estipulação das atribuições de cada função administrativa, a ser definida consoante os atributos exigidos para o correspondente desempenho, sempre associada a critérios produtores de avaliação, destacando-se, neste ponto, a função dos tribunais de contas de promover a capacitação de servidores². Refere-se, portanto, à alocação de recursos humanos em função do conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes que o agente público deve reunir para o desempenho exitoso de suas atividades.

Os instrumentos de gerenciamento contidos no Art. 7º, obrigam a autoridade máxima do órgão ou da entidade, como também podem ser a causa da responsabilização pessoal, inclusive quando há caracterização do elemento subjetivo, nessa modalidade da culpa *in eligendo*, firmada em uma escolha inadequada do agente público para tal prática de determinado ato, pode ocasionar:

A ausência de implantação da gestão por competências no âmbito do órgão ou da entidade, a inobservância da separação de funções e a designação de agentes sem observância das imposições do art. 7º configuram infração a dever legal expresso. A configuração dessa infração independe da consumação de dano ao patrimônio da Administração, eis que se trata de ilícito formal. A consumação de algum dano patrimonial impõe o agravamento do sancionamento, mas não se constitui em requisito para tanto (Justen Filho, 2023, p.195).

Entre os requisitos para adequada de designação de agentes públicos podem ser destacados:

[...] (i) preferencialmente, manter vínculo permanente com a Administração; (ii) exercer atribuições, relacionadas a licitações e contratos ou possuir formação compatível ou, ainda, qualificação atestada por escola de governo; (iii) não manterem vínculos com licitantes ou contratados habituais (Brega Filho; Diniz; Diniz, 2022, p.159).

Todavia, a gestão por competências vai decorrer da regra da segregação das funções disposta no Art. 7º, §1º da NLLC, e consiste em pulverizar as atribuições aos agentes públicos

diversos, os conduzindo para a especialização, gerando ganhos consistentes de eficiência. Essa prática pode ser justificada, por evitar que ocorra a acumulação ou centralização das atribuições em um só ou em poucos agentes, além de, minimizar possíveis conflitos de interesse, contribuir na redução dos riscos de fraudes, facilitada verificação de falhas ou desvios, que segundo Brega Filho, Diniz e Diniz (2022, p.160) “porquanto a indesejada cumulação poderia propiciar que o agente que viesse a praticar o ilícito promovesse eventualmente sua ocultação”. Diante dessa atribuição, surge a transparência como recurso de auxílio de preservação de descentralização de funções e/ou acumulações de bens e serviços em um só agente ou para poucos agentes, como demonstrado no próximo tópico.

2.7.2 Transparência nas licitações públicas da NLLC

Um dos princípios mais importantes para a Administração Pública, se não o mais relevante de todos, do ponto de vista dos anseios sociais, é o princípio da transparência, podendo ser conceituado como, aquele que disponibiliza e divulga todas as informações relevantes geradas pelos setores públicos (Marques, 2021). Na NLLC, a transparência é localizada no seu Art. 5º. Tal princípio se destaca, por ser diretamente ligado ao atual processo de informatização dos processos licitatórios. Segundo Sperling (2022, p.1):

O princípio da transparência impõe que todos os atos da Administração Pública nos procedimentos licitatórios devem ser acessíveis à sociedade, órgãos de controle e aos licitantes. [...] mais do que elencar novos princípios, mas busca também dar concretude às diretrizes mais abstratas por meio de enfrentamentos objetivos a problemas históricos trazidos pela até então ausência deles, a exemplo do avanço da transparência que a forma eletrônica preferencial impõe. [...] não se trata apenas de dar publicidade ao Edital e ao Contrato, o que se positiva pelo próprio princípio da publicidade, mas, sobretudo, garantir a facilidade e os meios necessários de se obter os dados referentes ao procedimento licitatório e ao contrato celebrado pela Administração Pública a todos os que se interessarem. Assim, a saída legislativa para garantir a fácil obtenção das informações e consequentemente garantir o referido princípio ocorreu por meio da digitalização do processo licitatório e dos contratos da administração pública.

Como é a transparência que visa garantir que os processos e suas informações fiquem acessíveis e de fácil compreensão para todos, ou seja, é a transparência que busca pela promoção da clareza, contribui na tomada de decisões e nas ações institucionais e organizacionais, sejam elas sociais, governamentais e corporativas, é ela a responsável pela prestação de contas e aumento da confiança sobre as ações governamentais (Machado, 2021). A transparência também institui a publicação de dados e incentivo cidadão na participação pública. No país a Lei da Transparência está referida principalmente à Lei Complementar nº 131/2009 e Lei nº

12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) (Carvalho, 2013).

Na NLLC, a transparência ficou incumbida de informatizar e digitalizar os processos de contratação pública, substituindo a então “imprensa oficial”, definida no Art. 6º, XIII, da Lei nº 8.666/93, pelo atual “sítio eletrônico oficial” no Art. 6º, LII da Lei nº 14.133/21. Nesse sentido: O sítio eletrônico oficial, nos termos de sua definição, preza por: a) publicidade das informações (dos atos) por meio digital na internet; b) certificação digital do sítio por autoridade certificadora; c) centralização das informações do ente federativo em um único sítio (Oliveira, 2022, p.1).

Segundo Sperling (2022), a nova previsão de transparência, chegou acompanhada de outros dispositivos que versa sobre a regra do processo eletrônico, estabelecendo que mesmo estando em situação de exceção, como o processo presencial de licitação, ainda é necessário atribuir meios que garantam seus meios de divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (Art. 174 da Lei nº 14.133/2021).

2.7.3 Controle Interno na NLLC

De acordo com os Artigos 31º e 70º da Constituição Federal de 1988, a fiscalização pública da Administração Pública deve ser realizada pelo Sistema de Controle Interno de cada poder (Brasil, 1988). De acordo com Alves (2022, p.1):

O controle interno da gestão, por sua vez, será o conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada e destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável de que, na consecução da missão da entidade, os objetivos serão alcançados.

A importância desse controle interno é encontrada no parágrafo único do Art. 11 da Lei nº 14.133/2021, que descreve que a Governança das Contratações tem como dever implementar e é localizada em processos e estruturas, sendo inclusive de gestão de riscos e de controles internos:

Art. 11º[...]

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.

Seguindo em frente, encontra-se no Art. 169, que os órgãos e as entidades da

Administração Pública devem se submeter as práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo:

Art. 169. As contratações públicas **deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo**, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa:

[...]

§ 2º **Para a realização de suas atividades, os órgãos de controle deverão ter acesso irrestrito aos documentos e às informações necessárias à realização dos trabalhos, inclusive aos documentos classificados pelo órgão ou entidade nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e o órgão de controle com o qual foi compartilhada eventual informação sigilosa tornar-se-á corresponsável pela manutenção do seu sigilo.**

§ 3º Os integrantes das linhas de defesa a que se referem os incisos I, II e III do caput deste artigo observarão o seguinte:

I - quando constatarem simples impropriedade formal, **adotarão medidas para o seu saneamento e para a mitigação de riscos de sua nova ocorrência, preferencialmente com o aperfeiçoamento dos controles preventivos e com a capacitação dos agentes públicos responsáveis;**

[...] (Brasil, 2021). (Grifo próprio)

Nota-se que em ambos os dispositivos o verbo “dever” denota sua obrigatoriedade de sua implementação, desvencilhando qualquer relação discricional dos denominados controles internos administrativos, que devem estar sempre equivalentes aos riscos enfrentados. Ainda sobre esses dois dispositivos, Alves (2022, p.1), dispõe em três acepções, que:

* A primeira acepção diz respeito às medidas mitigadoras de riscos. Por sinal, risco é o efeito da incerteza nos objetivos, conforme a ABNT ISO 31.000, ou, como gosto de descrever, todo evento futuro e incerto que, vindo a se concretizar, tem a capacidade de impedir ou retardar o alcance dos objetivos. O controle interno da gestão, por sua vez, será o conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada e destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável de que, na consecução da missão da entidade, os objetivos serão alcançados. [...]

* A segunda acepção – unidade de controle interno – também se encontra na Nova Lei de Licitações e Contratos e a primeira menção explícita se dá no art. 7º, § 2º, da norma quando o legislador aponta que o exercício da função deve considerar a Gestão por Competências, ou seja: deverá ser precedida do estabelecimento de um modelo que defina quais os conhecimentos, habilidades e atitudes esperados para o desempenho das funções inerentes ao cargo. Mas a citação que melhor explica o seu protagonismo é a do art. 8º, § 3º, quando a Lei aponta que o regulamento que define as regras relativas à atuação do agente de contratação, da comissão de contratação, dos gestores e fiscais de contratos, dentre outros atores do metaprocessos de contratação, deverá prever, obrigatoriamente, a possibilidade de eles contarem com o apoio da unidade de controle interno. [...]

* A terceira acepção de controle interno, por sua vez, é deveras problemática no contexto da NLLCC. Isto porque a Lei não menciona, em nenhum momento, a unidade de auditoria interna. Acaba por fazê-lo de forma indireta quando, no art. 169, III, ao descrever aqueles que compõem a terceira linha de defesa, cita o órgão central de controle interno. [...] A realidade, no entanto, apresenta um quadro distinto no qual apenas o Poder Executivo possui órgão central, quais sejam as Controladorias-Gerais da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios. Todavia, Legislativo e Judiciário não se identificam no texto legal por não gozarem de tal estrutura, tendo a necessidade de buscar o modelo original das Três Linhas (de autoria do Instituto dos

Audidores Internos Global – The IIA) e normas setoriais (como, por exemplo, as Resoluções CNJ n. 308 e 309) para orientar o papel de avaliação independente e objetiva da gestão, atribuição típica de terceira linha conforme a melhor doutrina.

O autor ainda aponta que o caminho ofertado pela NLLC não é fácil, mas é inevitável. E ressalta que para os órgãos federais, distritais e estaduais, só cabe obedecer à risca a lei, enquanto na esfera municipal, essa não terá facilitadores, uma vez que boa parte desses municípios não possuem recursos humanos e nem financeiros suficientes para segregar as atividades que estão em segunda linha, sendo de conformidade e de assessoramento à gestão, aos que se encontram em terceira linha, uma avaliação independente e direta da gestão.

Ainda destaca que as atividades de auditor e auditado não podem compreensivamente ser exercidas pelos mesmos agentes, ou seja, aquele que está no processo de trabalho de assessoramento e apoio, não conseguirá ter objetividade para realizar própria avaliação. Sendo assim, na medida do possível, aos estabelecimentos estruturais deverá caber espaços que permitam aos seus agentes públicos, seus exercícios sem que haja acúmulo das atividades da segunda e terceira linhas (Alvez, 2023).

2.8 Avaliação da Implementação da Lei nº 14.133/21: Análise do Índice de Maturidade Pelo TCU

O TCU por meio do Acórdão nº 1.917/2024, do Plenário, Rel. Benjamin Zymler, j. publicado em 18.09.2024, avaliou o grau de maturidade das instituições públicas na aplicação da Lei nº 14.133/2021, identificando diversos obstáculos à sua implementação e recomendado a adoção gradual da nova legislação. Essa análise foi realizada por meio de questionários eletrônicos aplicados pelas unidades especializadas AudContratações e AudTransferências, com apoio dos Tribunais de Contas estaduais e municipais, no âmbito da Ação 2 da Rede Integrar, entre os meses de maio e junho de 2024.

O objetivo foi mensurar o grau de maturidade das instituições dos poderes Executivo Federal, Estaduais e Municipais no processo de implementação da Lei nº 14.133/2021, com foco em seus institutos mais relevantes, no âmbito do TC 027.907/2022-8 (Relatório de Acompanhamento), permitindo aferir o Índice de Maturidade na Implementação da Lei de Licitações (IMIL) das entidades avaliadas.

Com base nas respostas autodeclaratórias dos órgãos, foi calculado um IMIL médio geral, possibilitando a elaboração de panoramas detalhados sobre o nível de implementação da nova Lei. A monitoração da aplicação da Lei nº 14.133/2021 é crucial para reconhecer os

desafios enfrentados, como a necessidade de capacitação, a adaptação de sistemas e a avaliação da eficácia da legislação em promover processos licitatórios e contratuais mais eficientes e transparentes.

Entretanto, a avaliação realizada por autodeclaração pode gerar riscos, uma vez que as respostas podem não refletir a realidade dos órgãos, ou podem ser equivocadas devido a interpretações errôneas. Para mitigar essas limitações, foram implementadas estratégias como a realização de um teste piloto, a criação de um hot site com perguntas frequentes (FAQs), um canal para esclarecimento de dúvidas e a disponibilização de um glossário. Portanto, a análise desses resultados, exigem considerar atentamente essas restrições, como é retratado no Item II.5 do Relatório de Acompanhamento da Implementação da NLLC/2021, que trata sobre as limitações da avaliação do grau de maturidade:

15. Por conta dessa metodologia, é oportuno salientar que existe a possibilidade de as respostas assinaladas não refletirem fielmente a realidade da área de licitações e contratos de determinado respondente, circunstância que motivou a realização de levantamento preliminar de risco de respostas não fidedignas, cujos apontamentos e conclusões se encontram descritos no APÊNDICE 7.

16. Outro risco que não pode ser descartado diz respeito a prestação de respostas equivocadas devido a erro interpretativo, sem a devida compreensão do que foi perguntado, ou por tratar de tema inovador ou de natureza complexa, estranha ao cotidiano do respondente.

17. Cabe lembrar que, na tentativa de reduzir tal problema, a equipe de fiscalização disponibilizou aos participantes diversos instrumentos de esclarecimento: a) aplicação prévia de um teste piloto do questionário eletrônico com quarenta entes; b) hot site específico desta ação de controle com vídeo institucional e principais perguntas e respostas (FAQs); c) canal direto para dirimir dúvidas (equipeacomnllc@tcu.gov.br); d) glossário específico, juntamente com referências legais, no próprio corpo do questionário eletrônico; e e) certificação prévia ao envio do questionário, apresentando objetivos e metodologia utilizada.

18. Portanto, a leitura e análise dos resultados divulgados neste relatório deve levar em conta as limitações acima informadas. (TCU, 2024, p.11).

Dos 1,768 entes públicos pesquisados, 1.713 responderam ao questionário, resultando em uma taxa de retorno de aproximadamente 97%. Apenas 55 entidades não participaram da pesquisa. O questionário foi estruturado em seis partes, facilitando a coleta e o tratamento de dados:

Identificação Institucional;

Dimensão A – Governança das contratações, abordando riscos e estruturas organizacional;

Dimensão B – Planejamento das contratações, examinando procedimentos e estruturas institucionais;

Dimensão C – Fortalecimento dos controles, destacando práticas de controle e gestão

de riscos;

Dimensão D – Adoção de recursos tecnológicos, enfocando virtualização e transparência;

Parte final com perguntas opcionais sobre desafios e boas práticas, contribuindo para a análise geral sem impactar a avaliação. A metodologia de cálculo do IMIL, classifica as entidades em cinco níveis distintos:

Inadimplente: nível crítico, caracterizado pela omissão nas respostas aos questionários, com 55 entes não respondentes;

Insuficiente: nível insatisfatório, com lacunas significativas em procedimentos de contratações públicas, governança, transparência ou controle;

Básico: nível satisfatório, com desempenho mínimo aceitável, mas sem evolução estrutural em governança, controle ou procedimentos relevantes;

Intermediário: nível satisfatório, indicando melhorias na estrutura, governança, controle, transparência ou procedimentos;

Avançado: nível de excelência, refletindo contratações que incorporam inovações da nova Lei de Licitações ou que envolvam implementações mais complexas;

De acordo com a metodologia, a Figura 2 consolida esses dados, proporcionando uma visualização clara da distribuição dos entes em cada um desses níveis.

Figura 2: Resultado Geral do IMIL

Grau de Maturidade	Qtde.	%	IMIL	
			Mínimo (>)	Máximo (<=)
Inadimplente	55	3,1%		
Insuficiente	1.085	61,4%	0,00	0,60
Básico	534	30,2%	0,60	0,85
Intermediário	83	4,7%	0,85	0,95
Avançado	11	0,6%	0,95	1,00
Total	1.768	100,0%		

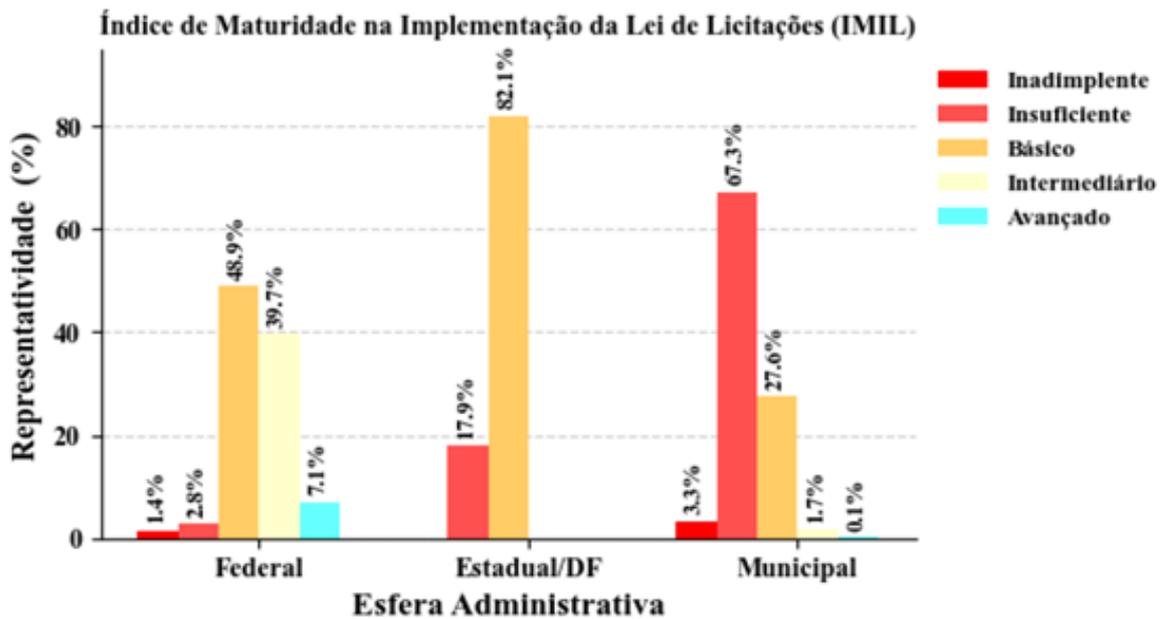
Fonte: TCU (2024)

No cenário nacional, a média geral do IMIL, considerando todos os respondentes e sem distinção de esfera administrativa, foi de 0,56. Esse resultado indica que a maturidade

institucional para a implementação da nova legislação é considerada insuficiente. A esfera federal apresentou o melhor desempenho, com uma média de 0,82, refletindo um nível de maturidade básica. Por sua vez, a esfera estadual e do Distrito Federal também demonstrou uma maturidade básica, porém com uma média inferior de 0,69. A menor média foi registrada na esfera municipal, com 0,53, evidenciando um nível insuficiente de maturidade institucional para a aplicação da NLLC, como pode ser observado na Figura 3 que apresenta o Índice de Maturidade da Implementação da NLLC e a representatividade das esferas.

Figura 3: Resultado Geral do IMIL por esfera Administrativa

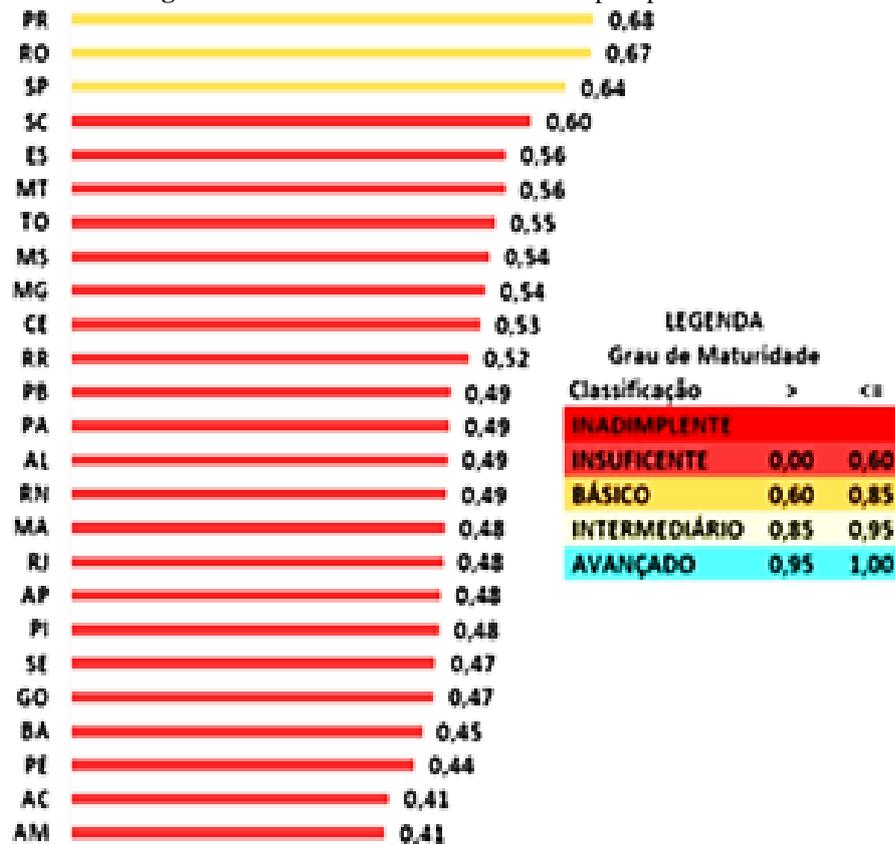
Esfera	Qtde.	Média	Grau de Maturidade
Federal	139	0,82	Básico
Estadual/DF	28	0,69	Básico
Municipal	1.546	0,53	Insuficiente
Total / Média Geral	1.713	0,56	Insuficiente



Fonte: TCU (2024)

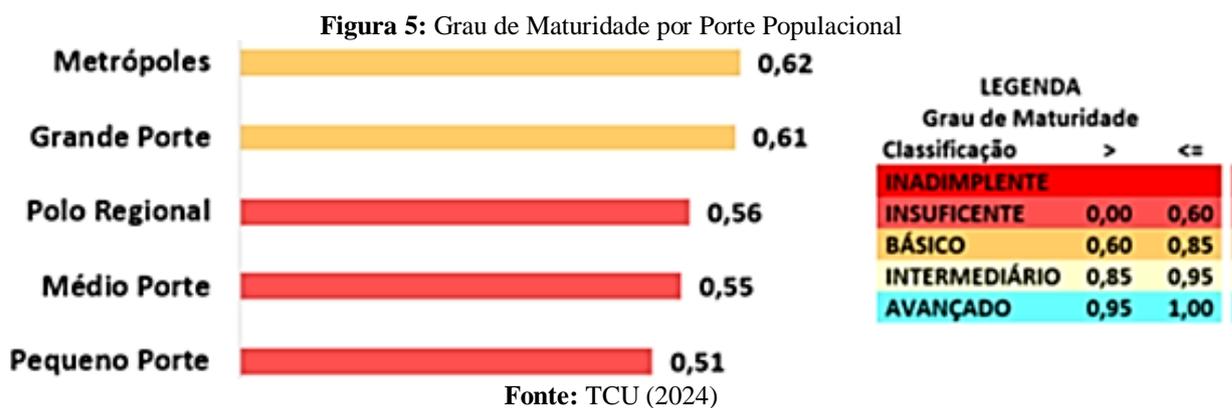
Na esfera federal, o Ministério da Defesa destacou-se com o melhor grau de maturidade entre suas 29 unidades avaliadas. Em contrapartida, o Ministério da Saúde registrou, em média, o menor nível de maturidade entre suas unidades. No que diz respeito aos entes municipais, conforme Figura 4, os resultados do IMIL mostram que os municípios dos Estados do Paraná, Rondônia e São Paulo foram os que apresentaram o melhor desempenho.

Figura 4: Grau de Maturidade dos Municípios por Estados



Fonte: TCU (2024)

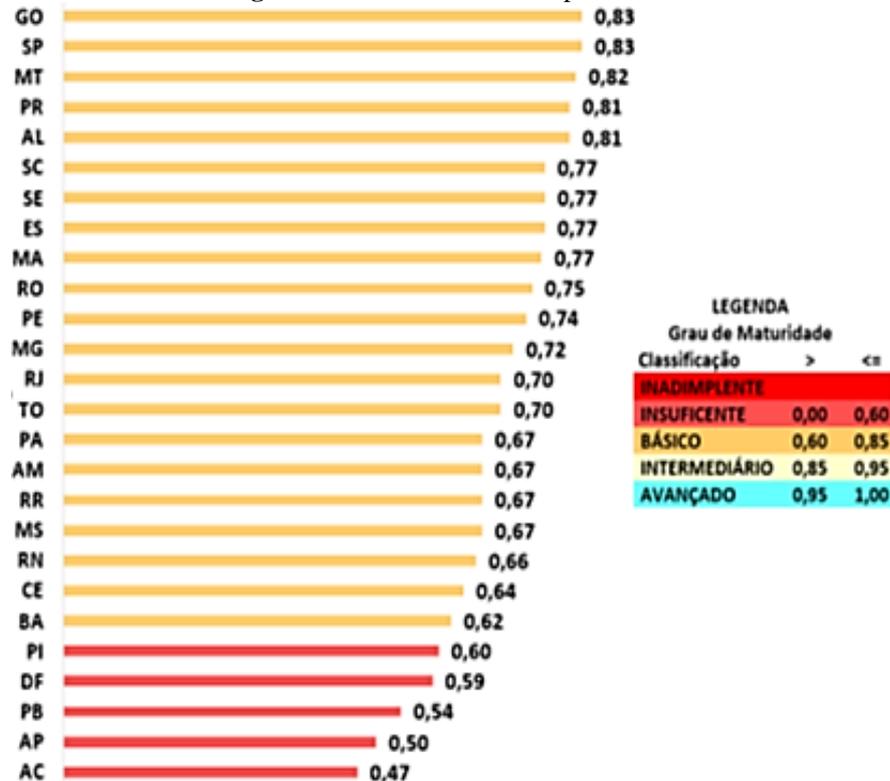
Os valores por porte populacional revelam uma avaliação mais positiva nas metrópoles e municípios de grande porte:



Fonte: TCU (2024)

Entre as administrações estaduais, os estados de Goiás, São Paulo, Mato Grosso, Paraná e Alagoas se destacaram com os maiores valores de IMIL:

Figura 6: Grau de Maturidade por Estados



Fonte: TCU (2024)

2.8.1 Análise dos riscos identificados e apontamentos sugeridos pelo TCU

Na Dimensão A, que avalia a governança das contratações e possui o maior peso no cálculo do Índice de Maturidade na Implementação da Lei de Licitações (IMIL), a Tabela 1 a seguir ilustra a distribuição dos resultados conforme as diferentes esferas e faixas de maturidade:

Tabela 1: Governança Das Contratações (Dimensão A)

Grau de Maturidade/Esfera	Federal	(%)	Estadual	(%)	Municipal	(%)
Insuficiente	10	7,2%	13	46,4	959	62,0%
Básico	42	30,2%	13	46,4	390	25,3%
Intermediário	76	54,7%	2	7,2	155	10,0%
Avançado	11	7,9%	0	0,0	42	2,7%
Total Geral	139	100%	28	100	1.546	100%

Fonte: TCU (2024).

Um dos riscos destacados na decisão refere-se à alta rotatividade de agentes públicos, que pode levar à atuação de profissionais sem a devida capacitação ou expertise em procedimentos de contratação, resultante da constante troca de pessoal. O acórdão observou

que entre os riscos confirmados está a alta rotatividade de agentes públicos, o que pode resultar no desempenho de atividades por agentes não capacitados e sem experiência em procedimentos de contratação, consequência direta dessa frequente alternância de profissionais.

As possíveis causas para essa situação incluem a ausência de uma governança eficaz de pessoas, que envolve diversos fatores, tais como: i) escassez de pessoal nas instituições; ii) carga excessiva de trabalho, especialmente em unidades com número reduzido de agentes; iii) falta de mecanismos eficientes para reter e atrair colaboradores na área de contratações públicas; e iv) inexistência de um Programa de Capacitação Anual ou de treinamentos contínuos. Esses fatores, ilustrados na Figura 7, destacam o grau de envolvimento dos servidores na implementação da nova lei, evidenciando os desafios enfrentados nesse processo.

Figura 7: Grau de envolvimento dos servidores na implementação da lei.



Fonte: TCU (2024)

A Dimensão B, referente ao Planejamento das contratações, que é a segunda mais relevante na ponderação do IMIL, revelou resultados diferenciados para cada tipo de ente federado, conforme a Tabela 2 a seguir:

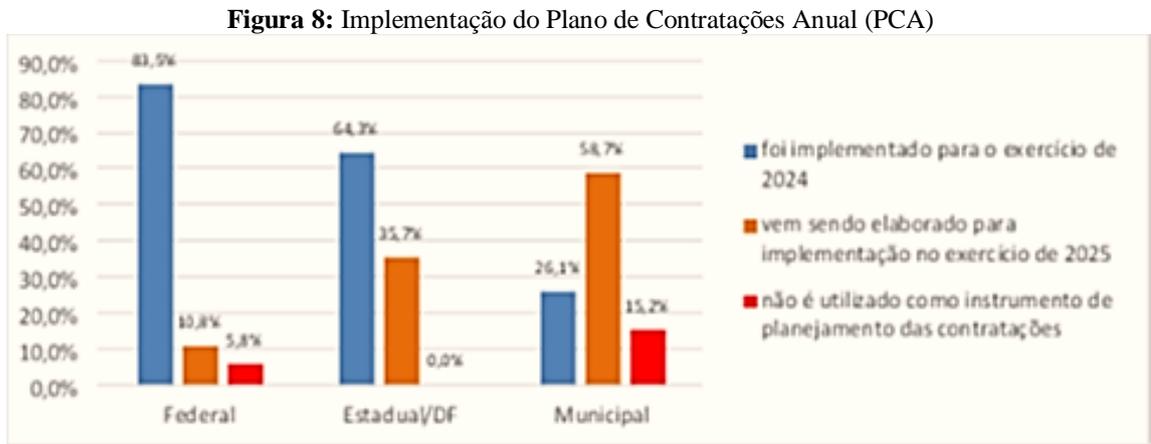
Tabela 2: Planejamento das contratações (Dimensão B)

Grau de Maturidade/Esfera	Federal	(%)	Estadual	(%)	Municipal	(%)
Insuficiente	33	23,8%	11	39,3%	1.078	69,8%
Básico	73	52,5%	16	57,1%	407	26,3%
Intermediário	2	1,4%	0	0,0%	30	1,9%
Avançado	31(*)	22,3%	1(**)	3,6%	31(***)	2,0%
Total Geral	139	100	28	100%	1.546	100%
(*) 25 (vinte e cinco) com pontuação máxima						
(**) com obtenção de pontuação máxima						
(***) 24 (vinte e quatro) com total de pontos da dimensão						

Fonte: TCU (2024)

Três quesitos vinculados ao planejamento das contratações estão interligados ao Plano

de Contratações Anual (PCA), conforme demonstra a Figura 8 do gráfico a seguir:



Fonte: TCU (2024)

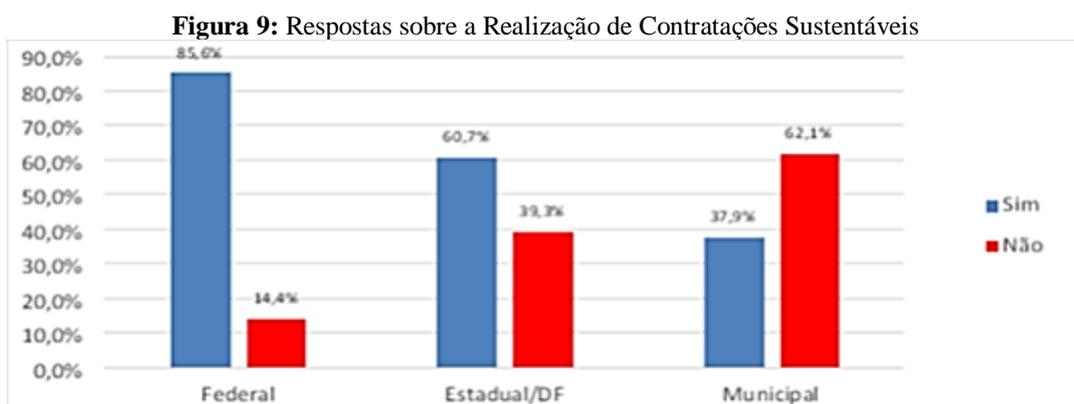
A análise revelou um alarmante grau de não implementação do Plano de Contratação Anual (PCA), especialmente no contexto municipal, conforme será demonstrado pela Tabela 3.

Tabela 3: Grau de não implementação do Plano de Contratações Anual

Esfera	Quant.	%
Federal	23	16,55%
Estadual	10	35,71%
Municipal	1143	73,93%
Total e média geral	1176	68,65%

Fonte: TCU (2024)

Além disso, foi observado que a maioria dos entes subnacionais não criou um catálogo eletrônico de padronização nem adotou o catálogo do Executivo Federal, possivelmente em decorrência da complexidade envolvida no processo de padronização. Outro aspecto relevante na dimensão B do IMIL é a ausência de contratações sustentáveis, conforme evidenciado na Figura 9 do gráfico a seguir:



Fonte: TCU (2024)

Na dimensão C, que se refere ao fortalecimento dos controles, o grau de maturidade foi sintetizado conforme a Tabela 4:

Tabela 4: Fortalecimento dos controles (Dimensão C)

Grau de Maturidade/Esfera	Federal	(%)	Estadual	(%)	Municipal	(%)
Insuficiente	7	5,0%	1	3,6%	377	24,4%
Básico	11	7,9%	4	14,3%	151	9,8%
Intermediário	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Avançado	121 (*)	87,1%	23 (**)	82,1%	1.018 (***)	65,8%
Total Geral	139	100%	28	100%	1.546	100%
(*) TODOS os 121 com pontuação máxima.						
(**) TODOS com obtenção de pontuação máxima.						
(***) TODOS com obtenção de pontuação máxima.						

Fonte: TCU (2024)

Em relação às linhas de defesa estabelecidas no art. 169 da Lei nº 14.133/2021, observou-se que mais de 65% dos municípios contam com órgãos jurídicos compostos principalmente por servidores comissionados ou temporários, ou ainda utilizam assessoria especializada. Apenas menos de 35% dos municípios dispõem de um corpo jurídico predominantemente formado por servidores efetivos.

De maneira similar, no que tange ao controle interno, aproximadamente 51% dos municípios utilizam servidores comissionados ou temporários, recorrem a assessoria especializada ou não possuem uma unidade de controle interno. O grau de maturidade referente à dimensão D está sintetizado na Tabela 5 a seguir:

Tabela 5: Adoção de recursos tecnológicos, produção e disponibilidade de dados

Grau de Maturidade/Esfera	Federal	(%)	Estadual	(%)	Municipal	(%)
Insuficiente	33	23,7%	1	3,6%	1.064	68,8%
Básico	64	46,10%	11	39,3%	304	19,7%
Intermediário	26	18,7%	11	39,3%	110	7,1%
Avançado	16	11,5%	5	17,8%	68	4,4%
Total Geral	139	100%	28	100%	1.546	100%

Fonte: TCU (2024)

Uma das constatações mais relevantes foi a ausência de sistemas eletrônico que suportem os processos de contratação, conforme recomendado pelo art. 12, inciso VI, da Lei nº 14.133/2021, que visa promover a digitalização dos atos administrativos para aprimorar a transparência, eficiência e sustentabilidade na gestão pública.

O relatório evidenciou que, no âmbito federal, a virtualização não foi questionada, uma vez que esses entes já utilizam o Sistema Eletrônico de Informações (SEI), parte do Projeto

Processo Eletrônico Nacional (PEN), que facilita a digitalização e o trâmite eletrônico de documentos. Além disso, o Decreto Federal nº 11.946/2024 instituiu o Programa Nacional de Processo Eletrônico (ProPEN), incentivando estados, Distrito Federal e Municípios a adotarem processos eletrônicos, como o SEI, de forma gratuita. Nesse contexto, o relator sugere comunicar ao Ministério da Gestão e da Inovação a importância de promover o uso do SEI pelos entes subnacionais.

Outra questão destacada foi o uso de plataformas públicas de licitações pelos entes federativos, onde se observou que 18% das unidades da federação não utilizam plataformas públicas em suas contratações; no nível municipal, essa taxa chega a quase 47%. O relatório também apresenta um panorama sobre a publicação de documentos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP):

Tabela 6: Publicação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)

Opções de resposta/Esfera	Federal		Estadual		Municipal	
	Qte.	%	Qte.	%	Qte.	%
Não publicam	2	1,46%	0	0%	83	5,37%
Plano de Contratação Anual – PCA	126	91,97%	15	53,57%	343	23,44%
Aviso de Contratação Direta e Editais de Licitação e respectivos anexos	134	97,81%	26	92,85%	1,422	97,2%
Atas de Registro de Preços	124	90,51%	23	82,14%	1,209	82,64%
Contratos e aditivos	122	89,05%	24	85,71%	1,263	86,33%

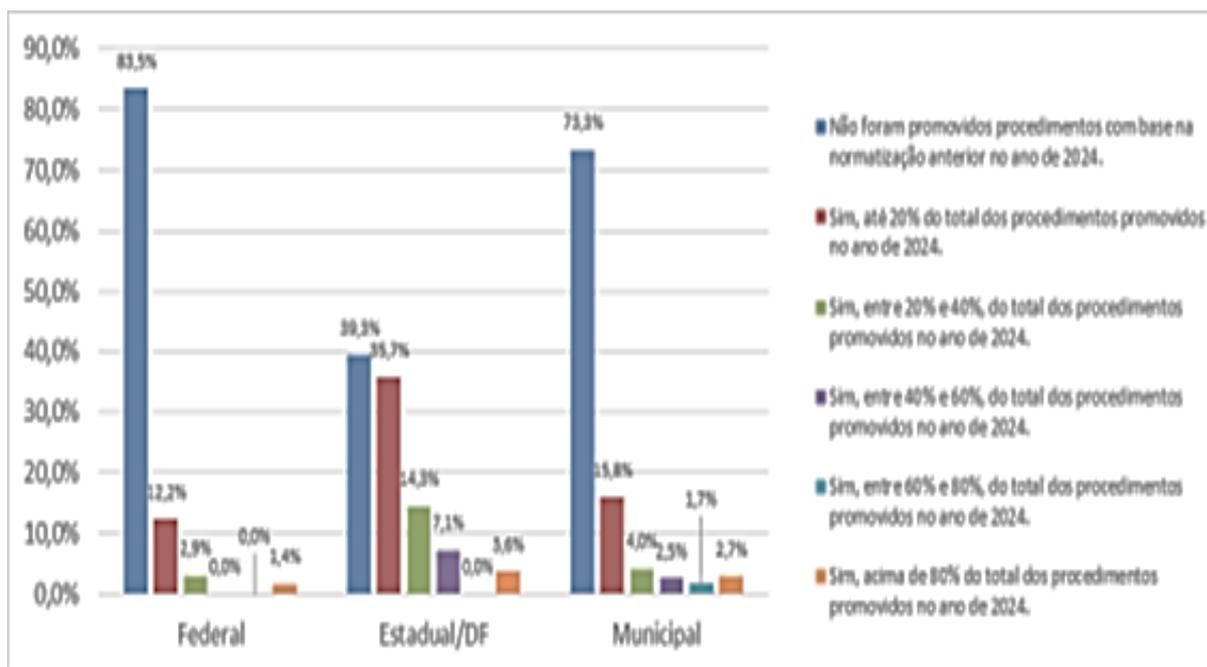
Fonte: TCU (2024).

Embora essa questão não tenha sido incluída no cálculo do Índice de Maturidade na Implementação da Lei de Licitações (IMIL), constatou-se que mais de 60% dos entes estaduais ainda recorrem, em alguma medida, a procedimentos regulamentados por legislações anteriores à Lei nº 14.133/2021.

Embora não tenha sido contabilizado no IMIL, foi investigado o uso da legislação licitatória revogada pelos respondentes. Observou-se que, no âmbito estadual, mais de 60% dos entes ainda utilizam, de alguma forma, procedimentos baseados em normas que foram revogadas pela Lei nº 14.133/2021, um percentual significativamente superior ao registrado nos municípios avaliados, onde esse número é de 27%.

A avaliação da equipe de fiscalização de que essa situação é, de fato, surpreendente. A constatação de que dois respondentes federais e um estadual afirmaram utilizar mais de 80% dos procedimentos antigos é ainda mais inusitada.

Figura 10: Utilização de legislação licitatória revogada no ano de 2024.



Fonte: TCU (2024).

Os apontamentos finais do TCU no Acórdão 1.917/2024 do Plenário, Rel. Bernjamin Zymler, j. em 18.09.2024, demonstraram que o TCU também autorizou a continuidade da fiscalização, abrangendo as etapas propostas no relatório. A divulgação dos resultados foi considerada essencial, e foram determinadas ações para garantir ampla publicidade, incluindo a listagem de entidades inadimplentes e a publicação das respostas dos questionários das instituições participantes.

Cópias da deliberação e do relatório foram enviadas ao Instituto Serzedello Corrêa (ISC) e aos tribunais de contas estaduais e municipais, para que tomem as medidas necessárias em relação à implementação da Lei nº 14.133/2021. O ISC foi convidado a coordenar uma rede de aprendizagem entre Escolas de Contas, com o intuito de desenvolver trilhas de capacitação sobre tópicos relevantes da nova lei, evitando a duplicidade de esforços.

Finalmente o TCU determinou orientações às unidades técnicas para verificar a conformidade dos agentes de contratação, garantindo que sejam servidores efetivos ou empregados públicos, e para avaliar possíveis irregularidades no processo licitatório. A verificação do uso da Lei nº 14.133/2021 por todas as esferas de governo também foi encaminhada à Unidade de Auditoria Especializada em Contratações para prosseguimento.

2.9 Estudo Anterior: dificuldades dos Municípios na Institucionalização da Nova Lei de Licitações e Contratos

O estudo anterior sobre as “*Dificuldades dos Municípios na Institucionalização da Nova Lei de Licitações e Contratos*” teve como objetivo identificar as dificuldades enfrentadas pelos municípios da região metropolitana de Aracaju para a institucionalização da nova Lei nº 14.133/2021. A região estudada inclui os municípios de Nossa Senhora do Socorro, São Cristóvão, Barra dos Coqueiros e a capital Aracaju, escolhida por sua significativa população e relevância socioeconômica no estado de Sergipe.

A região escolhida foi definida pelo seu expressivo número de habitantes, de aproximadamente 983.876 segundo estimativas do IBGE (2022), e aos elevados Índices de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e PIB per capita (ATLAS BRASIL, 2022).

Os dados levantados com as prefeituras desses municípios, revelou que o quantitativo de contratações realizadas no ano de 2021 foram de: Aracaju (164), Barra dos Coqueiros (206), Nossa Senhora do Socorro (183) e São Cristóvão (77). Apesar da Lei nº 14.133/2021 estar em vigor, nenhum processo licitatório foi realizado sob essa nova base legal até a data da pesquisa, sendo utilizados apenas os marcos legais anteriores (Leis nº 8.666/1993, nº 10.520//2022 e nº 12.462/2011).

Os principais desafios para a adoção da nova lei incluem a complexidade dos novos procedimentos e artefatos introduzidos pela NLLC. Esforços e recursos materiais e humanos são necessários para aperfeiçoar a gestão das contratações públicas e para a institucionalização da nova norma.

O estudo utilizou a lente teórica da *Institutional Analysis and Development* (IAD), de Ostrom, para compreender as dificuldades na implementação da NLLC. A IAD analisa as interações sociais e os incentivos comportamentais em situações repetitivas, considerando variáveis externas como condições biofísicas, atributos da comunidade e regras em uso.

Entrevistas realizadas com representantes municipais revelaram diferentes estágios de regulamentação da nova lei. Municípios com maior estrutura técnica avançaram mais rapidamente. Os entrevistados destacaram a quantidade de regulamentações necessárias e a complexidade técnica como pontos que podem tanto facilitar quanto dificultar a adoção da nova lei.

Esse estudo concluiu que as dificuldades principais residiam na falta de harmonização entre a norma federal e as culturas locais, bem como na limitada formação técnica dos servidores públicos e infraestrutura tecnológica insuficiente. E que a nova lei, apesar de menos burocrática e com atualizações importantes, ainda enfrenta desafios significativos para sua plena implementação nos municípios estudados.

Diante dessa exposição conceitual, pontua-se os dados analisados no estudo 2022 sobre

as Dificuldades dos Municípios da Grande Aracaju na Institucionalização da NLLC (França, *et al.* 2022). Aqui se examinaram a legislação, as normas costumeiras e as motivações para o uso da nova lei, como mostra o Quadro 7:

Quadro 7: Análise dos dados sobre regras em uso e atributos da comunidade dos Municípios da grande Aracaju na Institucionalização da NLLC em 2022

Abordagem realizada por França <i>et al.</i> (2022)	Dados recolhidos
O primeiro ponto abordado nas entrevistas foi relacionado ao processo de regulamentação da lei nos municípios. Algumas expressões merecem destaque, como a do E1:	“Temos uma comissão mista que envolve a Secretaria de Planejamento, a Controladoria Geral do Município, a Procuradoria Geral do Município e a Secretaria da Fazenda. Estamos adiantando o nosso decreto e minutas”.
Percebe-se que esse município está avançando no processo, no entanto dois outros ainda estão em trâmites preliminares: como observado nas falas de E4 e E2, respectivamente:	“Está sendo tratado pela Procuradoria, mas ainda não foi institucionalizada. A perspectiva é até dezembro”. Ou ainda: nós ainda estamos fazendo um levantamento com as secretarias” (...) “o principal motivo da dificuldade na regulamentação é a demanda hoje existente da lei antiga que dificulta a elaboração de um planejamento”.
E o último município ainda não iniciaram como se confirma nas palavras de E3:	“Não está sendo, ainda não começou. Apesar de diversas tratativas e conversas em nível de capacitação”.
Apreendeu-se que o município de maior porte, com equipe mais estruturada e especializada tecnicamente, está avançando mais rapidamente no processo de regulamentação da Lei nº 14.133/2021, confirmando a visão de Pinheiro (2021), para quem, municípios menores lidam com muitas dificuldades eficácias. E que a antiga lei reflete em processos atuais que dificultam a regulamentação da nova lei. Ao serem convidados a opinar sobre a quantidade de regulamentações que a nova Lei de Licitações e Contratos enseja maior facilidade para a adoção da Lei no município, emergiram visões antagônicas: a que vislumbra como facilitadoras, como se confirma nas palavras de E2 e E1, nessa ordem.	“Isso não é um empecilho, pelo contrário, facilita “ e é até mais fácil para o próprio servidor conseguir ter entendimento total do decreto, ele pode focar mais e se especializar só naquele assunto”. De outro lado uma percepção mais pessimista: ”- acho um ponto negativo, deixando a NLLC muito mais formal. A Lei absorveu vários entendimentos da jurisprudência e vários dispositivos carecem de regulamentações específicas” (ED). Ao que parece, o nível de detalhamento técnico dificulta a compreensão de quem irá implementar acerca dos procedimentos a serem adotados, mas ao mesmo tempo facilita a especialização de pessoas na tarefa, caso haja equipe disponível para tanto.
Os entrevistados foram questionados se a nova lei trazia vantagens ou desvantagens com relação a Lei nº 8.666/1993. Apenas um dos entrevistados se expressou de forma negativa.	O E3: “- deveria ser mais simples”. Mas, diferentes vantagens foram assinaladas pelas falas a seguir: “ela traz alguns princípios que não existem na Lei nº 8.666/93, principalmente o princípio do planejamento” (E2). Além disso, “com o estudo técnico dá pra ver o que será objeto da contratação e ver as possibilidades “ (E1); “muitas situações práticas ficavam soltas, agora facilitou mais a interpretação porque ela absolveu muitas coisas” (E4). Depreende-se das falas que o que pode, inicialmente, parecer uma dificuldade de regulamentação, pelo nível de detalhamento (e por ter incorporado tantos entendimentos jurisprudenciais), depois passa a ser um aspecto vantajoso – ajuda a aprimorar o cotidiano nos certames de compras e contratações.
A visão negativa da lei expressa na entrevista corrobora a visão de Zockun e Cabral (2021), que alegam que a nova lei gerou também certas frustrações. Sobre o processo de transição da antiga para a nova lei, todos foram unânimes em esboçar as dificuldades que estão porvir, enumerando alguns fatores descritos nas falas a seguir:	“Devido ao desconhecimento da legislação” (E2), ao planejamento, o problema é cultural, é achar que o outro é quem tem que fazer” (E3), o que gera dificuldades para “entender o que precisa fazer” (E4). O município que já vem regulamentando a nova lei expressou sob a fala de E1 que, “a dificuldade maior não é com a nossa coordenadoria aqui e sim com as demais secretarias envolvidas”. De fato, conforme sustentam Zockun e Cabral (2021), a legislação em tela demanda inúmeras regulamentações para a prática

	plena isso pode dificultar concretização da matéria.
Sobre as normas costumeiras locais, foi perguntado aos entrevistados se os municípios possuíam normas ou práticas que facilitassem a institucionalização da nova lei.	Emergiram respostas positivas como a fala de E4, que destacou as ações do “SEBRAE na tentativa de capacitar, abrir as portas das compras públicas para o pequeno comerciante”; e a preocupação com “normas de boas práticas que no são orientadas”, nas palavras proferidas por E1. Por outro lado, “práticas ruins atrasam os fluxos dos processos” E1, dificultando a adoção da nova lei, que se propõe a redesenhar os processos existentes.
Portanto, nesse particular, há dificuldade de regulamentar a nova lei, convertendo-a em uma norma institucionalizada e em uso, conforme argumentos dos entrevistados:	“Nosso quantitativo não é suficiente e não será suficiente”, conforme (E1), ainda que exista “muita harmonia, um ajuda o outro mesmo” (E1). Há desejo pelo aumento do número de pessoas: “acredito que vai aumentar esse quantitativo de efetivo através de remanejamentos” (E2) E ainda: “não está sendo suficiente nem para institucionalizar nem para executar após instituída” (E3) Emergiu, também, o desejo de especializar servidores efetivos nessa função. “o prefeito tem muita vontade de fazer o concurso para efetivo, até porque é uma das discussões da NLLC, de entendimento doutrinários sobre a obrigatoriedade do agente ser servidor efetivo” (E4)
A respeito do conhecimento técnico da equipe que faz parte do setor de licitações de cada município pesquisado, foi afirmado que o pessoal já possui conhecimentos específicos e práticos na área, porém o conhecimento ainda não é satisfatório, são necessárias mais qualificações para instituir a nova lei, segundo as respectivas falas:	“Só foi feito um curso, mas estamos tentando fechar um curso específico” (E3). E mais: alguns profissionais têm ido para cursos, nesse momento estamos à procura de cursos específicos para o nosso setor” (E4). De maneira equilibrada com as outras expressões ao longo do trabalho, o município vem investindo em capacitações “desde o ano passado” (E4). O município que está menos avançado na regulamentação expressou que “ainda não realizou capacitações, mas estarão todos fazendo cursos” (E2)
No que se refere aos aspectos culturais, foi apontada a resistência a mudança de procedimentos no setor, assim como resistências culturais por parte dos setores demandantes das licitações, como observado nas palavras de E1.	E1: “A gente vai ter resistência à mudança do procedimento, a mudança do pensamento é onde teremos dificuldades”. Há sinais também de resistência por quem gerencia o processo: “existe uma resistência de quem demanda, esse que precisa ser capacitado e é o maior resistente” (E4), o que é corroborado em outra fala, “a resistência não é da equipe de licitação... é de quem faz o pedido” [...] “as pessoas da licitação estão temerosas, é uma dificuldade e não resistência”.
Sobre as questões políticas e como elas influenciam dificultando a institucionalização da nova lei, emergiu que os políticos desejam a implementação da nova lei.	Mas “falta interesse, acham que o nosso setor é competente e o mesmo vai dar conta do recado” (E3)
Aspectos humanos e relacionamentos internos nas organizações podem ser fortalecidos pelas chamadas Tecnologias de Informação e Comunicação – TICs. No tocante aos certames em si, questionou-se aos entrevistados se as prefeituras possuem estrutura e pessoal habilitado para o pregão na sua forma eletrônica	Todos os municípios utilizam a modalidade, como nas palavras de E3: “o presencial é com raras exceções”. Sobre a nova lei, Torres (2021), expressa que essa facilita a modalidade eletrônica, os licitantes devem praticar seus atos em formato eletrônico, esse aspecto não é uma barreira.

Fonte: adaptado de França *et al.* (2022, p.10-18).

A partir dos sinais levantados neste estudo de 2022, durante a fase de implementação, que foi dada sua continuidade a partir do desenvolvimento do estudo em que se iniciou ainda no ano de 2024.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1 Caracterização e abordagem da pesquisa

A metodologia que foi aplicada no processo de investigação, teve uma abordagem qualitativa, pois buscou-se explorar e entender as dificuldades de implementação da NLLC nos municípios da Grande Aracaju. Segundo Denzin (2012), a metodologia qualitativa é fundamental para a compreensão dos fenômenos sociais em suas complexidades e contextos específicos. A abordagem qualitativa é voltada para a interpretação profunda das experiências humanas e dos significados que as pessoas atribuem a elas. O autor argumenta que, em vez de buscar generalizações estatísticas, a pesquisa qualitativa foca na análise detalhada das narrativas e interações, proporcionando uma visão rica e contextualizada das práticas sociais e culturais, e ainda defende o uso de métodos como entrevistas em profundidade, observações e análise de documentos para captar as nuances e os múltiplos aspectos das realidades vividas pelos indivíduos na sociedade e em ambientes institucionais.

Merriam (2009) ressalta que a pesquisa qualitativa permite explorar como as pessoas percebem e interpretam suas experiências no ambiente que atuam, oferecendo insights que podem não ser capturados por métodos quantitativos.

Quanto aos objetivos, a pesquisa é classificada como exploratória e descritiva, de modo que se pretende descrever os impactos gerados com a implantação da NLLC. A pesquisa exploratória é um tipo de estudo que visa investigar um fenômeno ou problema ainda pouco conhecido, com o intuito de obter uma compreensão inicial e identificar possíveis variáveis e questões para pesquisas futuras, sendo utilizada para obter uma visão geral sobre um tópico, levantar hipóteses e esclarecer conceitos e contextos que ainda não estão bem definidos. Métodos típicos de pesquisa exploratória incluem as revisões de literatura, entrevistas informais e grupos focais, que ajudam a mapear a área de interesse e a refinar a abordagem da pesquisa subsequente.

Neste estudo, a pesquisa descritiva também se justifica, porque de acordo com Gil (2008, p.42) “as pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis”. Autores como Yin (2015) e Babbie (2010) destacam a importância da pesquisa exploratória na fase inicial de um estudo. Yin (2015) descreve a pesquisa exploratória como essencial para formular perguntas de pesquisa mais precisas e desenvolver uma estrutura de investigação mais robusta, especialmente em estudos de caso. Por sua vez, Babbie (2010)

ênfatiza que a pesquisa exploratória é crucial para a construção de um conhecimento preliminar sobre o fenômeno estudado, permitindo ao pesquisador identificar padrões e tendências que podem guiar a coleta e análise de dados mais detalhados em pesquisas futuras.

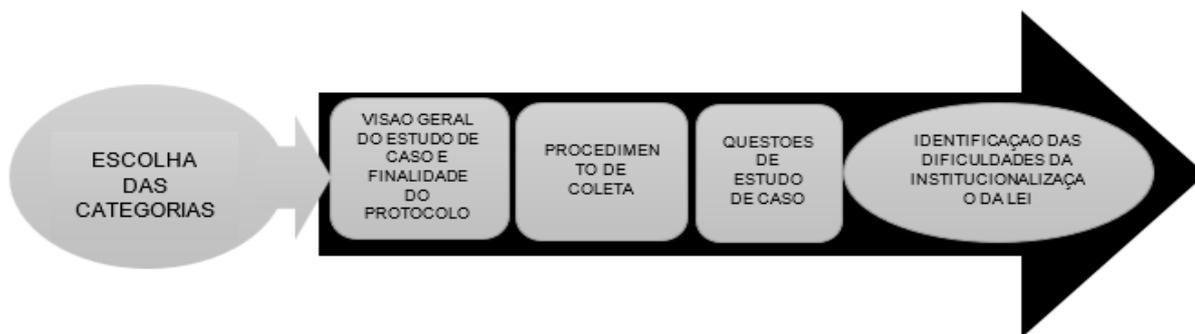
3.2 Procedimentos Técnicos

O procedimento técnico escolhido foi o Estudo de Caso Único com unidades de análise, visto que investiga as dificuldades da região metropolitana de Aracaju para a institucionalização da NLLC e as unidades de análise são os municípios que integram essa região, fazendo levantamento de dados, análise do contexto e suas variáveis e por fim, elaborando uma solução através de um produto educacional para agentes públicos na NLLC.

O autor Yin (2015), descreve o “protocolo de estudo de caso” como um conjunto estruturado de diretrizes que orienta a condução de uma pesquisa qualitativa. O protocolo é essencial para garantir a consistência e a rigidez metodológica ao longo do estudo, proporcionando um plano claro sobre como a pesquisa deve ser conduzida. Isso inclui a definição dos objetivos de pesquisa, questões de pesquisa específicas, e a descrição detalhada dos métodos para coleta e análise de dados. Esse protocolo de estudo de caso é projetado para guiar o pesquisador na coleta de dados de forma sistemática e organizada. O autor ainda estabeleceu procedimentos para a realização das entrevistas, observações e revisões de documentos, detalhando como cada etapa deve ser conduzida e quais técnicas devem ser empregadas para garantir a qualidade e a validade das informações coletadas.

Merriam (2009) defende o uso de estudos de caso, entrevistas e observações como ferramentas eficazes para revelar os significados subjacentes e as dinâmicas complexas presentes nas práticas educacionais.

Dessa forma, o protocolo ajuda a minimizar a influência de preconceitos do pesquisador e assegura que a coleta de dados siga um padrão uniforme e replicável. Além disso, o protocolo inclui regras gerais que orientam a condução da pesquisa, como o manejo das informações confidenciais e a forma de documentar e armazenar os dados. Essas regras garantem que a pesquisa seja conduzida de maneira ética e que os dados possam ser revisados e auditados conforme necessário. Assim, o protocolo não só facilita a coleta eficiente e eficaz dos dados, mas também contribui para a credibilidade e a integridade geral do estudo de caso (Yin, 2015). A Figura 11 apresenta o protocolo com os procedimentos e regras gerais para serem seguidos na pesquisa.

Figura 11: Protocolo de estudo de caso

Fonte: adaptado do Yin (2015).

3.3 Caracterização do local da pesquisa

A Grande Aracaju, é composta pelos municípios de Aracaju, São Cristóvão, Barra dos Coqueiros e Nossa Senhora do Socorro, é uma região metropolitana no estado de Sergipe, Brasil. O município de Aracaju, é a capital, sendo o centro administrativo e econômico da região, enquanto as cidades vizinhas desempenham papéis complementares no território. São Cristóvão, conhecida por seu patrimônio histórico, e Barra dos Coqueiros, com seu potencial industrial, contribuem para a diversidade econômica e cultural. Nossa Senhora do Socorro, uma das maiores cidades da região, destaca-se pelo seu crescimento urbano e desenvolvimento de infraestrutura. Juntas, essas cidades formam uma área dinâmica que combina aspectos históricos, econômicos e urbanos, oferecendo um contexto multifacetado para estudos e análise (Governo do Estado de Sergipe, 2021).

Diante disso, este estudo teve quatro locais de coletas de dados, localizados nas prefeituras de cada município, sendo realizado em Coordenadorias de Licitações e Contratos, Central de Compras e Licitações ou Assessorias Jurídicas, de acordo com a distribuição de setores de cada prefeitura.

3.3.1 Aracaju

A Prefeitura de Aracaju é responsável pela administração da capital sergipana e pela implementação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento urbano e social. Segundo o Portal da Prefeitura de Aracaju (2023), a gestão municipal se concentra em áreas como saúde, educação, infraestrutura e segurança, buscando melhorar a qualidade de vida dos cidadãos. A prefeitura também desempenha um papel crucial na coordenação de licitações e contratações públicas, garantindo a transparência e a eficiência dos processos administrativos. O estudo da

prefeitura pode fornecer insights sobre a administração municipal e os desafios enfrentados na gestão de uma capital.

A Central de Compras e Licitações de Aracaju é uma instituição fundamental no processo de aquisição de bens e serviços para a administração pública local. Como descrito pela Câmara Municipal de Aracaju (2023), essa central é responsável por gerenciar e coordenar as licitações e compras governamentais, assegurando que os processos sejam conduzidos com transparência e eficiência. A central desempenha um papel crucial na articulação de processos licitatórios e na gestão de contratos, oferecendo um campo rico para estudos de caso sobre a eficácia e os desafios da administração pública.

3.3.2 São Cristóvão

A Prefeitura de São Cristóvão é responsável pela quarta cidade mais antiga do Brasil, que possui um rico patrimônio histórico e cultural. De acordo com a Prefeitura de São Cristóvão (2022), a administração municipal foca na preservação do patrimônio histórico, na promoção do turismo cultural e no desenvolvimento de projetos de revitalização urbana. Além disso, a prefeitura gerencia áreas como saúde e educação, buscando equilibrar o desenvolvimento moderno com a preservação cultural. Estudar a prefeitura de São Cristóvão pode oferecer uma perspectiva sobre como as cidades históricas administram o desenvolvimento e a conservação simultaneamente.

A Assessoria Jurídica de São Cristóvão é responsável por fornecer suporte legal e consultoria para a administração municipal, garantindo que as ações e decisões estejam em conformidade com a legislação vigente. Segundo a Prefeitura de São Cristóvão (2022), esta assessoria atua na análise e elaboração de pareceres jurídicos, contratos e documentos legais, bem como no acompanhamento de litígios e processos administrativos. Estudar essa assessoria pode oferecer insights valiosos sobre a aplicação da legislação e o gerenciamento de questões jurídicas no âmbito municipal.

3.3.3 Barra dos Coqueiros

A Prefeitura da Barra dos Coqueiros atua na gestão de uma cidade que se destaca por sua localização estratégica e potencial para o crescimento industrial e comercial. Conforme indicado pela Prefeitura de Barra dos Coqueiros (2023), a administração municipal investe em infraestrutura, desenvolvimento econômico e melhoria dos serviços públicos para apoiar o

crescimento sustentável da cidade. A prefeitura também se envolve na gestão de licitações e contratos para assegurar que as aquisições e serviços públicos sejam realizados de forma eficiente e transparente. A análise desta prefeitura pode fornecer uma visão sobre como as cidades em crescimento lidam com desafios de desenvolvimento e gestão pública.

Na Barra dos Coqueiros, a Assessoria Jurídica e o Setor de Licitações desempenham papéis complementares na administração pública. Conforme relatado pela Prefeitura de Barra dos Coqueiros (2023), a Assessoria Jurídica oferece suporte legal para o setor de licitações, assegurando que todos os processos estejam em conformidade com as normas e regulamentações. O Setor de Licitações, por sua vez, é responsável pela condução dos processos licitatórios e pela gestão dos contratos firmados. A integração entre esses setores proporciona um ambiente fértil para estudos sobre a interação entre suporte jurídico e práticas de licitação.

3.3.4 Nossa Senhora do Socorro

A Prefeitura de Nossa Senhora do Socorro é responsável pela administração de uma das maiores cidades da Grande Aracaju, com foco no crescimento urbano e na melhoria da infraestrutura. Segundo o Portal da Prefeitura de Nossa Senhora do Socorro (2023), a gestão municipal concentra-se em áreas como urbanização, segurança pública e desenvolvimento social, buscando atender às demandas de uma população em expansão. A prefeitura também gerencia processos de licitação e contratos para garantir a eficácia e a transparência nas aquisições e serviços prestados. O estudo desta prefeitura pode revelar como grandes cidades metropolitanas enfrentam desafios relacionados ao crescimento urbano e à gestão de recursos.

O Setor de Licitações e Contratos de Nossa Senhora do Socorro gerencia os processos de aquisição e execução de contratos públicos, assegurando a legalidade e eficiência das operações. De acordo com a Prefeitura de Socorro (2023), este setor é responsável pela condução de licitações, análise e elaboração de contratos, e fiscalização das contratações. Analisar este setor pode revelar aspectos importantes sobre implementação de políticas públicas e a administração de contratos no contexto local, oferecendo dados valiosos para estudos de caso sobre gestão pública e contratos.

3.4 Procedimentos de coleta de dados

Para esse estudo, optou-se pela técnica de entrevistas com roteiros semiestruturados, amplamente utilizadas em pesquisas qualitativas. Marshall e Rossman (2011), destacam que

essa técnica é eficaz para explorar profundamente as perspectivas dos participantes, mantendo uma certa flexibilidade. Um roteiro semiestruturado consiste em uma lista de perguntas ou temas que orientam a entrevista, mas permite ao pesquisador adaptar as questões e explorar tópicos emergentes conforme a conversa avança. Esse procedimento oferece um equilíbrio entre estrutura e liberdade, permitindo ao pesquisador obter informações detalhadas e contextuais, ao mesmo tempo que possibilita a adaptação às respostas dos entrevistados. Os autores enfatizam que os roteiros semiestruturados são particularmente eficazes para captar a complexidade e a riqueza das experiências e opiniões dos participantes, proporcionando uma compreensão mais profunda dos fenômenos estudados.

De forma complementar Bryman (2016), ressalta que os roteiros semiestruturados são valorizados por possibilitar que os participantes expressem suas opiniões e experiências de forma mais natural e detalhada. O autor aponta que, a flexibilidade dessa técnica permite aos pesquisadores explorarem áreas inesperadas e ajustar a condução da entrevista com base nas respostas dos entrevistados, promovendo uma interação mais dinâmica e enriquecedora. Essa adaptabilidade é essencial para obter dados qualitativos mais ricos e contextuais, fundamentais para uma análise aprofundada e para a compreensão dos significados subjacentes nas respostas dos participantes.

A entrevistas foram realizadas com um ou dois agentes públicos da Coordenadoria de Licitações e Contratos de cada município da região investigada, conforme a constituição local. Os entrevistados são todos ocupantes de cargos em comissão nas prefeituras e desempenham funções de Coordenadores de Licitações e Contratos ou Agentes de Contratação.

Com relação aos nomes dos entrevistados, esses foram mantidos em sigilo por uma questão de confiabilidade e durante a análise de dados foram nomeados apenas como entrevistados EA, EB, EC, ED e EE.

Os aspectos éticos, como sigilo e confiabilidade, são fundamentais em pesquisas que envolvem participantes humanos, garantindo que seus direitos e privacidade sejam respeitados. De acordo com Weiss (1994), o sigilo envolve proteger a identidade dos participantes e a confiabilidade das informações fornecidas, assegurando que os dados pessoais não sejam divulgados sem autorização.

Além disso, a confiabilidade refere-se à precisão e consistência na coleta e análise de dados, conforme destacado por Lincoln e Guba (1985), que descrevem a confiabilidade como elemento crucial para assegurar que os resultados da pesquisa reflitam com precisão as experiências e perspectivas dos participantes. Ambos os aspectos são essenciais para manter a integridade ética da pesquisa e assegurar que os resultados sejam tanto válidos quanto

respeitosos em relação aos envolvidos.

3.4.1 Processo de aplicação das entrevistas

A fase de entrevistas foi planejada com antecedência, devido à transição de local de trabalho da maioria dos entrevistados, em razão da posse dos novos prefeitos. As entrevistas foram realizadas com cinco agentes públicos responsáveis pelos processos licitatórios nos municípios da Grande Aracaju, incluindo Barra dos Coqueiros, Nossa Senhora do Socorro, São Cristóvão e Aracaju. Para cada entrevista, foi solicitada a autorização para gravação e feita uma apresentação do objetivo da pesquisa. Todos os entrevistados assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, conforme os termos éticos de pesquisa exigidos.

Cada entrevista foi conduzida de forma tranquila e sem intercorrências. A média de duração das entrevistas foi de 30 minutos, com variações dependendo da dinâmica da conversa.

Em relação ao Município de São Cristóvão, foi possível realizar duas entrevistas: uma com a Coordenação Geral de Licitações e outra com a Coordenadoria de Contratos. Analisando o processo de aplicação das entrevistas de forma observatório, foi possível verificar que a Coordenadoria de Contratos tinha uma visão mais restrita, focada apenas na área de contratos, enquanto o Coordenador Geral apresentou uma abordagem mais ampla, abordando o processo de institucionalização da Lei nº 14.133/2021 de forma mais integrada.

3.5 Procedimentos de Análise dos Dados

Os dados coletados nas entrevistas foram analisados com base na técnica de Análise de Conteúdo, proposta por Bardin (2011), uma metodologia qualitativa que permite a interpretação sistemática e rigorosa dos dados textuais. Este método envolve a transcrição das entrevistas e a organização dos dados em categorias temáticas que emergem das respostas dos participantes. O processo analítico compreendeu três etapas: pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados.

Na pré-análise, realizou-se uma leitura exploratória dos dados para uma familiarização com o conteúdo, destacando os trechos mais significativos e definindo uma compreensão geral do material. Na exploração do material, foi codificado as respostas em unidades de sentido, e organizado em categorias temáticas que refletiram fielmente o conteúdo dos dados. Bardin (2011), enfatiza que a categorização deve ser detalhada e estruturada, permitindo a identificação de padrões e relações.

Assim, o processo de análise foi desenvolvido de acordo com os três eixos principais da metodologia de Bardin (2016): **Pré-análise:** Leitura flutuante e organização inicial dos dados; **Exploração do material:** Codificação dos dados conforme categorias de análise; **Tratamento dos resultados:** Interpretação das categorias e comparação com os princípios de Ostrom.

A análise foi orientada pela Teoria de Ostrom (1990), que foca em como as interações sociais, o capital social e as regras institucionais impactam a gestão de recursos comuns. No caso, a “gestão” se refere à implementação da Lei nº 14.133/2021.

Nesse sentido, foram investigados os aspectos relacionados à governança das contratações públicas, aos desafios enfrentados pelos gestores municipais e à aplicação das regras de licitação e contratos, com o objetivo de identificar com as estruturas de governança, a colaboração entre diferentes agentes e as regras de controle influenciam a eficácia e a eficiência na implementação da nova legislação, buscando compreender se os princípios de gestão de bens comuns e de confiança institucional se refletem no cenário local.

O tratamento dos resultados, busca interpretar e sintetizar as informações, conectando categorias e padrões aos objetivos da pesquisa. Isso envolve a interpretação das categorias em relação aos objetivos da pesquisa e a análise das interpretações entre elas para uma compreensão mais profunda dos fenômenos estudados, A interpretação final constrói uma narrativa coerente e contextualizada, apresentando conclusões e implicações.

Para garantir a confiabilidade e validade dos resultados, a etapa de validação e revisão inclui a verificação da consistência das categorias e interpretações, e pode envolver triangulação com outras fontes ou métodos, bem com o feedback de pares para assegurar uma interpretação justa e precisa.

Além disso, o processo de análise deve ser transparente e rigoroso, conforme as orientações de Lincoln e Guba (1985). Eles destacam a importância de manter a consistência e a fidelidade na categorização e interpretação dos dados, garantindo que as conclusões sejam baseadas em evidências claras e justificáveis. A documentação cuidadosa do processo analítico e a reflexão crítica sobre as decisões tomadas durante a análise são essenciais para garantir a integridade da pesquisa.

Para complementar a análise qualitativa das entrevistas, também foram coletados dados dos portais eletrônicos de cada município participante da pesquisa e dados coletados do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M) de 2023, disponibilizados pelo Tribunal de Contas do Estado de Sergipe (TCE-SE), O IEG-M é uma ferramenta de avaliação desenvolvida pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), em parceria com o Instituto Rui Barbosa e a Rede INDICON, que mede a eficiência das administrações municipais em sete

áreas-chave: saúde, educação, planejamento, gestão fiscal, defesa civil, meio ambiente e governança da tecnologia da informação. Em 2023, esse índice foi aplicado a 72 dos 75 municípios sergipanos, fornecendo dados relevantes sobre a performance das gestões municipais em diversas dimensões da administração pública.

Esses dados foram extraídos do portal do TCE Sergipe e complementam significativamente a pesquisa, pois proporcionam uma visão quantitativa sobre a eficiência dos municípios, permitindo um contraste entre as percepções qualitativas obtidas nas entrevistas e os indicadores de desempenho avaliados pelo IEG-M. A integração das informações qualitativas das entrevistas com os dados do IEG-M possibilita uma análise mais abrangente sobre a implementação da Lei nº 14.133/2021 nos municípios da Grande Aracaju, evidenciando, por exemplo, como fatores como a gestão fiscal, o planejamento e a governança da tecnologia da informação podem influenciar o processo de institucionalização da nova lei de licitações e contratos.

A utilização desses dados do IEG-M é crucial para a triangulação das fontes de informação, uma vez que permite validar e enriquecer as análises qualitativas, conferindo maior robustez à pesquisa. Além disso, ao comparar os resultados da avaliação de gestão com as respostas dos participantes sobre a aplicação da nova lei, é possível identificar possíveis lacunas, dificuldades ou práticas que ainda precisam ser ajustadas, oferecendo um panorama mais completo sobre a efetividade das políticas públicas e a adaptação da Lei nº 14.133/2021 ao contexto local. Dessa forma, os dados do IEG-M contribuem para uma compreensão mais precisa e multidimensional da realidade administrativa dos municípios sergipanos no que tange à implementação da legislação de licitações.

3.6 Definições constitutivas e operacionais das categorias de análise

Para realizar uma análise consistente dos dados coletados nas entrevistas, foi necessário estabelecer definições claras das categorias de análise. Essas definições são fundamentais para garantir que os conceitos e as variáveis investigadas sejam interpretados corretamente dentro do contexto da pesquisa. De acordo com Kerlinger (1979), as definições podem ser classificadas em constitutivas e operacionais.

As definições constitutivas são aquelas que buscam descrever os conceitos de forma geral, vinculando as palavras e termos a um significado mais amplo (Porter, 1980; Williamson, 1985). No caso desta pesquisa, a definição constitutiva é estabelecida para conceitos centrais, como o “processo de institucionalização da Lei nº 14.133/2021 nos municípios”. Esse conceito

refere-se à forma como a Lei de Licitações e Contratos tem sido integrada e adaptada à realidade administrativa dos municípios da Grande Aracaju, levando em consideração as especificidades locais, os desafios enfrentados e os processos institucionais que envolvem sua implementação.

O processo de institucionalização da NLLC em municípios refere-se à incorporação da Lei nº 14.133/2021 nas práticas administrativas dos municípios da Grande Aracaju, com o objetivo de garantir sua aplicação efetiva no contexto local. Este processo envolve a adaptação das normas gerais estabelecidas pela nova legislação às realidades regionais, a capacitação de servidores públicos para a implementação das novas regras e a criação de mecanismos para monitoramento, controle e resolução de conflitos. A institucionalização diz respeito à consolidação dessa nova legislação no cotidiano da gestão pública municipal, assegurando que a sua aplicação seja eficaz, eficiente e em conformidade com os princípios da boa governança.

Já as definições operacionais têm o papel de especificar como as categorias de análise serão mensuradas e observadas ao longo da pesquisa (Saes, 2009; Braz; *et al*, 2021). As definições operacionais descrevem como cada conceito será traduzido em variáveis observáveis, ou seja, elas determinam os critérios e as condições sob as quais os dados serão coletados, organizados e analisados. Em nosso caso, as definições operacionais estão diretamente relacionadas às questões levantadas no roteiro das entrevistas e às dimensões de governança de Ostrom, como o “monitoramento”, “sanções graduais”, “participação coletiva”, entre outras e estão descritas no item 3.5.2.

Exemplificando dentro de um contexto do “monitoramento”, essa definição operacional seria posta através de uma avaliação da existência de mecanismos formais de controle que permitam verificar a conformidade com as regras da Lei nº 14.133/2021 nos municípios. Isso pode ser medido, por exemplo, através de respostas dos participantes sobre a presença e a eficácia desses mecanismos, como descrito nas perguntas do roteiro, como “Quais os mecanismos de monitoramento para implementação da nova lei que foram adotados em seu município?”

As definições operacionais, portanto, são essenciais para transformar os conceitos abstratos em dados concretos, permitindo uma análise rigorosa e objetiva. Elas garantem que a pesquisa seja mensurável, prática e alinhada aos objetivos propostos.

3.6.1. Definições Constitutivas

A definição constitutiva do “processo de institucionalização” permite a operacionalização da pesquisa, uma vez que fornece o quadro conceitual necessário para

compreender as práticas e desafios relativos à implementação da Lei nº 14.133/2021. Ao adotar esse conceito, é possível analisar de forma mais precisa como cada município se adapta à nova lei, os obstáculos que surgem e as estratégias adotadas para a conformidade com as diretrizes estabelecidas, alinhando-se aos objetivos da pesquisa, que buscam mapear o estágio de institucionalização da Lei nos municípios da Grande Aracaju.

3.6.2 Definições Operacionais

Com base no conceito constitutivo as definições operacionais foram usadas para orientar a coleta e análise dos dados de forma mais prática e mensurável, estabelecendo como cada categoria foi observada e interpretada durante a pesquisa. As perguntas do roteiro de entrevistas e as dimensões de governança de Ostrom, detalhadas no Quadro 8, estarão diretamente conectadas a essas definições constitutivas, permitindo que as categorias de análise sejam desmembradas em variáveis específicas que poderão ser verificadas empiricamente.

A identificação e análise das categorias foram operacionalizadas em função do Quadro 8, que mostra a correlação entre os objetivos da pesquisa, as Dimensões de Governança de Ostrom, dos dados do TCU e as Questões de Implementação da Lei nº 14.133/2021, apresentada no Apêndice A.

Quadro 8: Avaliação da Implementação da Lei nº 14.133/2021

Dimensão de Ostrom	Descrição da Dimensão	Dados do TCU (com títulos das figuras)	Perguntas do Roteiro de Entrevista	Objetivos da Pesquisa
Limites Claramente Definidos	Definir claramente os limites de acesso e utilização dos recursos públicos.	Dados sobre adesão ao PNCP e regulamentação dos processos (Tabela 6)	Os limites e responsabilidades na aplicação da Lei nº 14.133/2021 são bem definidos? Justifique.	Mapear o estágio de institucionalização da Lei nº 14.133/2021 nos municípios, considerando limites e responsabilidades.
Regras Adaptadas às Condições Locais	Adaptação das regras de uso às necessidades e realidades locais.	Planejamento das contratações conforme o tipo de ente federado (Figura 8)	Quais são os principais desafios para a implementação da nova lei?	Identificar e descrever características de regulamentação adaptadas às condições locais nos municípios estudados.
Arranjos de Decisão Coletiva	Envolver os usuários nas decisões que afetam a utilização do recurso.	Grau de envolvimento dos servidores na implementação da lei (Figura 7)	Que tipo de capacitação você ou sua equipe receberam em relação à nova lei?	Analisar o envolvimento dos servidores e propor capacitação para ampliar a participação nas decisões coletivas.
Monitoramento	Implementar mecanismos de monitoramento que avaliem a	Grau de maturidade em controle interno e monitoramento	Existem mecanismos de monitoramento da implementação da	Mapear os mecanismos de monitoramento existentes e propor

	conformidade com as regras.	(Tabela 4)	nova lei no município? Quão eficazes são?	melhorias para garantir a conformidade com a Lei nº 14.133/2021.
Sanções Graduais	Aplicação de sanções proporcionais e graduais para violações das regras estabelecidas.	Uso de sanções e medidas para garantir o cumprimento da nova legislação (Tabela 4, Dimensão C)	Há aplicação de sanções proporcionais em casos de descumprimento da nova lei?	Identificar a aplicação de sanções e propor diretrizes para melhorar a proporcionalidade e eficácia na aplicação.
Resolução de Conflitos	Facilitar a resolução de conflitos entre os usuários do recurso.	Acesso a mecanismos de resolução de conflitos sobre licitações (Tabela 1, Dimensão A)	Existem canais formais para resolver conflitos relacionados à aplicação da nova lei? Quão eficazes são?	Propor mecanismos para aprimorar a resolução de conflitos na implementação da Lei nº 14.133/2021.
Reconhecimento dos Direitos de Organização	Reconhecimento da autonomia dos agentes e servidores na execução das funções.	Dados sobre a autonomia dos servidores em práticas licitatórias (Figura 10)	Você considera que tem autonomia suficiente para implementar mudanças relacionadas à Lei nº 14.133/2021? Justifique.	Avaliar a autonomia dos servidores na execução de funções e propor estratégias para fortalecer essa autonomia.
Coordenação com Sistemas Maiores	Coordenação entre níveis diferentes de governo para a implementação e uso do recurso.	Implementação integrada com o SEI e o ProPEN, incentivando a adoção de processos eletrônicos (Tabela 5)	Quais plataformas ou sistemas são utilizados para auxiliar na implementação da Lei nº 14.133/2021? Eles são suficientes?	Identificar níveis de coordenação intergovernamental e propor melhorias na integração com sistemas estaduais e federais.

Fonte: Desenvolvido pela autora (2024).

A organização apresentada no Quadro 8 estabelece uma correlação entre as dimensões de governança de Ostrom e o processo de implementação da Lei nº 14.133/2021, analisado pelo TCU em 2024. Esta análise permite explorar como cada dimensão, originalmente concebida para a gestão de recursos comuns, se adapta e se aplica ao contexto de governança pública, sobretudo no que se refere ao novo marco regulatório de licitações e contratos. Para facilitar essa comparação, foram incluídos dados do Índice de Maturidade na Implementação da Lei de Licitações (IMIL), fornecidos pelo TCU, além de perguntas extraídas ou sugeridas no questionário aplicado, que objetivam avaliar a percepção dos servidores públicos sobre os desafios e condições e práticas da implementação.

A primeira dimensão, “**Limites Claramente Definidos**”, enfatiza a necessidade de estabelecer fronteiras claras sobre a utilização dos recursos públicos e as responsabilidades associadas. No contexto da Lei nº 14.133/2021, essa clareza é essencial para evitar práticas inadequadas e garantir que os agentes públicos compreendam suas responsabilidades. A

pergunta **“Os limites e responsabilidades na aplicação da Lei nº 14.133/2021 são bem definidos?”**, incluída no roteiro, busca identificar se os servidores têm consciência de suas funções e responsabilidades. Dados sobre o uso do PNCP, conforme ilustrado na Tabela 6, fornecem evidências do nível de adesão ao sistema, o que reflete parcialmente a conformidade com esta dimensão.

Na segunda dimensão, **“Regras Adaptadas às Condições Locais”**, destaca-se a importância de ajustar as normas gerais às especificidades de cada ente federado. A análise do planejamento das contratações, mostrada na Figura 8, revela o grau de adequação às realidades locais. A pergunta **“Quais são os principais desafios para a implementação da nova lei?”** busca identificar barreiras específicas enfrentadas por cada município, permitindo uma avaliação mais detalhada das condições locais e da adequação das regras às necessidades institucionais.

A dimensão **“Arranjos de Decisão Coletiva”** foca no envolvimento dos agentes públicos em decisões que impactam diretamente as contratações e licitações. A participação ativa dos servidores no processo decisório, fortalece o compromisso com a implementação da nova lei e incentiva a cooperação intersetorial. A inclusão da pergunta **“Como você avalia a participação dos servidores no processo de implementação?”** no questionário busca mapear o engajamento das equipes. A Figura 7 ilustra o grau de envolvimento dos servidores, fornecendo dados sobre a eficácia desse arranjo.

Quanto à dimensão **“Monitoramento”**, que aborda a implementação de mecanismos robustos de controle para avaliar a conformidade com as normas, o questionário inclui perguntas como **“Existem mecanismos de monitoramento da implementação da nova lei?”** e **“Quão eficazes são esses mecanismos?”**, permitindo uma análise detalhada da maturidade do controle interno. Dados do TCU, conforme a Tabela 4, indicam um nível variável de eficácia no monitoramento. Essa dimensão é crítica para identificar falhas e assegurar a adaptação contínua das práticas licitatórias.

A dimensão **“Sanções Graduais”** trata da aplicação de penalidades proporcionais para casos de descumprimento das regras. A pergunta **“Há aplicação de sanções proporcionais em caso de descumprimento da nova lei?”** explora a aplicação prática desse princípio, destacando sua importância como ferramenta para reforçar o cumprimento da legislação e desencorajar práticas irregulares. Dados do TCU sobre sanções como na Tabela 4 (Dimensão C), são úteis para avaliar essa aplicação.

“Resolução de Conflitos” é uma dimensão fundamental para assegurar a governança pública. A pergunta **“Existem canais formais para resolver conflitos relacionados à**

aplicação da nova lei? Quão eficazes são esses canais?” explora a existência e a funcionalidade desses mecanismos, fundamentais para lidar com disputas relacionadas às licitações. A Tabela 1, Dimensão A, reflete parte dessas práticas, indicando potenciais áreas de melhoria.

A dimensão “Reconhecimento dos Direitos de Organização”, aborda a autonomia dos agentes públicos para implementar e organizar as ações relacionadas à Lei nº 14.133/2021. A pergunta **“Você considera que tem autonomia suficiente para implementar mudanças relacionadas à Lei nº 14.133/2021?”** avalia como os servidores percebem sua capacidade de agir dentro do marco regulatório. Dados da Figura 10 sobre a utilização de práticas licitatórias atualizadas, ajudam a compreender o nível dessa autonomia.

Por fim, a dimensão “Coordenação com Sistemas Maiores” reflete a necessidade de integração entre sistemas locais e nacionais. A pergunta **“Quais plataformas ou sistemas são utilizados para auxiliar na implementação da Lei nº 14.133/2021? Eles são suficientes?”** aborda o uso de ferramentas como SEI e ProPEN, destacadas na Tabela 5. Esses sistemas são essenciais para promover uma aplicação mais uniforme e eficiente da legislação.

Essa sistematização combina as dimensões propostas por Ostrom com as métricas e dados do TCU, além das percepções coletadas por meio do roteiro de pesquisa. Essa integração permite uma análise abrangente da implementação da Lei nº 14.133/2021, facilitando a identificação de lacunas, o fortalecimento de práticas institucionais e a proposição de melhorias alinhadas aos objetivos da pesquisa.

4. ANÁLISE DOS DADOS

Neste capítulo, é apresentado a análise das entrevistas realizadas com representantes dos municípios da Grande Aracaju, focando no estágio de implementação da Lei nº 14.133/2021 (NLLC). A metodologia de Análise de Conteúdo, proposta por Bardin (2011), foi aplicada para interpretar as respostas dos participantes, correlacionando-se com as categorias de governança de Ostrom e dados institucionais.

A análise visou identificar as dificuldades, desafios e avanços na aplicação da nova legislação, além de entender as particularidades de cada município no processo de adaptação e institucionalização da NLLC. Esses dados ajudaram a contextualizar as observações dos agentes, oferecendo uma visão mais ampla sobre a gestão pública municipal. A análise considerou as particularidades locais de cada município, incluindo os impactos das mudanças de governo, a continuidade das políticas públicas e a capacitação dos servidores públicos, fatores essenciais para a implementação eficaz da nova legislação.

4.1 A visão dos Agentes Públicos/Representantes Municipais da Grande Aracaju

Nessa etapa da pesquisa concentra-se na análise dos dados obtidos por meio das entrevistas que teve como objetivo de avaliar o processo de implementação da lei nº 14.133/2021. Reitera-se que a realização das entrevistas teve como foco compreender os desafios, as práticas adotadas e os avanços observados nas esferas municipais no que tange à adequação e aplicação da nova legislação, especialmente considerando as especificidades locais e a diversidade de realidades administrativas entre os municípios.

O foco seguiu em compreender como ocorrem os processos internos das administrações municipais da Grande Aracaju e a avaliação do impacto da Lei nº 14.133/2021 na melhoria dos processos licitatórios e contratuais, com vistas à transparência e eficiência da gestão pública municipal.

Depois de organizar e categorizar os dados, na Parte 1, sobre o perfil dos respondentes, identificou-se que todos os entrevistados ocupam cargos em comissão, com responsabilidades diretamente relacionadas à gestão de licitações e contratos. Nenhum dos entrevistados se identificou como gestor ou fiscal, destacando uma uniformidade nas funções desempenhadas, o que pode indicar uma estrutura organizacional em que os processos de licitação e contratação são centralizados e demandam a atuação direta de servidores especializados, mas sem uma liderança formal na esfera de gestão executiva ou fiscalização.

Ao observar as respostas dos entrevistados, é possível perceber uma homogeneidade nas funções desempenhadas nos diferentes municípios da Grande Aracaju. Todos os agentes públicos ocupam cargos em comissão e têm responsabilidade direta nas áreas de licitações e contratos, o que reflete a centralização dessa função no âmbito municipal. A ausência de gestores ou fiscais nas respostas aponta para uma possível lacuna ou uma estrutura que não prioriza o controle descentralizado ou a supervisão mais ampla das atividades licitatórias, mas sim a execução direta das atividades contratantes.

O fato de todos entrevistados se identificarem como coordenadores ou agentes de contratação revela uma ênfase na execução operacional das licitações, em vez de uma visão estratégica ou fiscalizadora do processo. Esse padrão pode indicar que os municípios da Grande Aracaju possuem uma estrutura de licitações centrada em funções especializadas, com profissionais diretamente envolvidos na organização e execução dos processos de compras e contratos públicos.

De acordo com o framework proposto por Ostrom(1990), é possível traçar uma relação com a dimensão dos “Arranjos de decisão coletiva” da autora, que sugere que a governança eficaz dos recursos comuns exige a participação ativa dos indivíduos ou grupos que integrem com esses recursos, ou seja, um sistema de governança mais eficaz seria aquele baseado na policentricidade, que envolve múltiplos níveis de governança com autonomia e jurisdições sobrepostas, favorecendo a experimentação e a construção de confiança (Ostrom, 1990; 2010).

No contexto da administração pública e da implementação da Lei nº 14.133/2021, o fato de as responsabilidades de licitações e contratações estarem concentradas nas mãos de um grupo especializado, e não necessariamente de uma gestão ampla ou fiscalização, pode ser visto como um modelo de governança local centralizada, em que os agentes públicos com poder de decisão são aqueles diretamente envolvidos com as práticas de implementação, embora possa faltar uma estrutura participativa mais ampla envolvendo diferentes níveis de governança e atores (EBD, 2018; Brasil, 2021).

Essas informações são relevantes porque apontam para uma necessidade de revisão nas práticas de governança. A centralização nas funções de licitação pode limitar a efetividade da implementação da Lei nº 14.133/2021, podendo limitar a participação coletiva, uma vez que a falta de fiscalização independente e a ausência de uma visão estratégica mais ampla podem comprometer a eficiência da execução e o cumprimento de princípios fundamentais como transparência e responsabilidade pública (Ostrom, 2010; Contipelli, 2020).

O conjunto de respostas revela um cenário de centralização das funções de licitação e contratação nos municípios da Grande Aracaju, com uma clara ênfase nas tarefas operacionais

realizadas por servidores com cargo em comissão. De acordo com Dirley da Cunha Júnior (2015), esse modelo de governança pode, por um lado, trazer mais agilidade e especialização na execução dos processos de licitação, mas por outro lado, pode enfraquecer a participação coletiva e a supervisão independente, aspectos que são fundamentais para o fortalecimento das práticas de governança pública eficiente e alinhada aos princípios da Lei nº 14.133/2021.

Em sequência, acerca do Nível de Experiência na Área de Licitações, os resultados evidenciaram uma predominância de entrevistados com ampla experiência na área de licitações, com quatro dos cinco entrevistados indicando que possuem mais de 6 anos de atuação no setor. O único entrevistado com menos experiência foi o EC, que possui cerca de 3 anos de vivência na área e está em processo de formação especializada cursando uma pós-graduação em Licitações e Contratos Administrativos.

Esses dados revelam um grupo de profissionais altamente experientes e familiarizados com as transformações legislativas que ocorreram na área de licitações ao longo dos anos, incluindo as transições das Leis nº 8.666/93, nº 10.520/2002, o Decreto nº 10.024/2019 e, mais recentemente, a Lei nº 14.133/2021. Essa experiência acumulada pode influenciar diretamente a forma como esses profissionais percebem e lidam com a implementação da nova legislação de licitações, além de possibilitar um diagnóstico mais preciso sobre as vantagens e desafios da transição entre os marcos normativos.

O Quadro 9 apresenta a categorização das respostas dos entrevistados, correlacionando o tempo de experiência com os municípios em que atuam. Esses dados são importantes para compreender como a experiência influencia a implementação da Lei nº 14.133/2021.

Quadro 9: Nível de Experiência na Área de Licitações dos Entrevistados

Entrevistado	Nível de Experiência na Área de Licitações	Síntese das Respostas
EA	Mais de 6 anos – 21 anos de experiência	Experiência consolidada e longa trajetória, tendo enfrentado diversas transições legislativas.
EB	Mais de 6 anos – Desde 2009, com experiência nas Leis 8.666, 10.520 e 14.133	Experiência robusta e adaptação a múltiplas normativas, incluindo a Lei nº 14.133/2021.
EC	1 a 3 anos – Experiência de quase 3 anos e pós-graduação em Licitações e Contratos	Profissional jovem com experiência recente e em fase de capacitação específica para a nova lei.
ED	Mais de 6 anos – Aproximadamente 30 anos de experiência “A primeira foi do Decreto n 2.300 para Lei nº 8.666/93 e atualmente para a Lei nº 14.133/2021.”	Profissional com uma experiência muito extensa e conhecimento profundo das transformações legislativas.
EE	Mais de 6 anos – Aproximadamente 20 anos	Longa experiência no setor, com vivência nas fases de transição legislativa.

Fonte: Desenvolvido pela autora (2024).

A experiência dos entrevistados mostra uma forte presença de profissionais veteranos, com ampla vivência na área de licitações. Esse grupo está, em sua maioria, bastante familiarizado com as transições normativas, o que certamente influenciou a forma como percebem a implementação da Lei nº 14.133/2021 e os desafios associados a essa mudança. A experiência acumulada pode trazer tanto benefício, como uma maior capacidade de adaptação às mudanças legais, quanto desafios como uma resistência a adotar um novo marco regulatório que exige uma reformulação dos processos de licitação (Churchill; Ford; Walker, 1987; Needham, 2012). Para Baldão (2018, p. 21) o “desempenho na prestação de serviços depende, então, de habilidade decorrente de experiências passadas e presentes.

A Teoria de Ostrom (1990) é crucial para entender como a experiência adquirida ao longo do tempo pode influenciar a forma como os profissionais interagem com as novas regras e os recursos compartilhados, como no caso das práticas licitatórias. Ostrom sugere que a eficácia na implementação de regras depende de como os indivíduos, com base em sua experiência e interações passadas, podem adaptar as normas às condições locais e gerenciar de maneira mais eficaz os recursos comuns. Essa adaptação é necessária para garantir que as normas sejam flexíveis o suficiente para responder às necessidades e desafios específicos de cada contexto. No contexto da Lei nº 14.133/2021, isso implica em ajustar as regras para melhor atender às particularidades de cada município, levando em conta as experiências anteriores e as novas exigências legais.

A Teoria de Ostrom (1990) oferece um suporte relevante para compreender como a experiência local pode afetar a governança de recursos e a implementação de regras compartilhadas. A autora enfatiza a importância de capacitação e participação ativa de todos os envolvidos na gestão de recursos comuns. No contexto das licitações públicas, a governança de recursos envolve não apenas a aplicação das normas, mas também a colaboração entre os diferentes atores, com base nas interações passadas e na capacidade de adaptação às novas exigências. A proposição de Ostrom reconhece que a gestão eficiente de processos licitatórios exige que os profissionais, com base em sua experiência, ajam de forma coletiva e coordenada para garantir que as regras sejam seguidas, ao mesmo tempo em que são flexíveis o suficiente para permitir ajustes conforme as necessidades locais.

No contexto da Lei nº 14.133/2021, essa participação pode ser refletida na maneira como os profissionais, com sua vasta experiência, abordam os mecanismos de governança e a aplicação das regras previstas pela nova legislação. Para Ostrom (1990), o sucesso da governança de recursos (ou, neste caso, de processos licitatórios) depende de como os indivíduos interagem com as normas e como essas normas são adaptadas às condições locais.

As normas não podem ser estáticas; elas precisam ser constantemente reavaliadas e ajustadas para serem eficazes.

Obter o Nível de Experiência na Área de Licitações dos respondentes contribui também com a dimensão de Ostrom sobre “Regras Adaptadas às Condições Locais”, visto que os profissionais mais experientes são mais propensos a fazer ajustes necessários nas regras para que elas se adequem à realidade de cada município. De acordo com a autora, os profissionais com mais experiência são capazes de detectar as lacunas entre as regras estabelecidas e as necessidades locais, promovendo ajustes que resultam em uma aplicação mais eficaz e eficiente das normas. Esses ajustes são fundamentais para garantir que a implementação da Lei nº 14.133/2021 seja bem-sucedida e adaptada ao contexto específico de cada município. Com mais de 6 anos de experiência, esses servidores têm o *know-how* necessário para lidar com as particularidades locais e adaptar as práticas à nova legislação, permitindo que o processo de implementação da Lei nº 14.133/2021 seja mais fluido e eficaz.

Além disso, a dimensão de Monitoramento do TCU, relacionada ao controle e à observação das novas normas, também pode ser observada aqui. Ostrom também destaca a importância do monitoramento constante, não apenas para garantir a conformidade com as normas, mas para permitir ajustes contínuos conforme necessário. Profissionais com longa experiência tendem a ser mais críticos em relação à eficácia dos mecanismos de monitoramento e ao grau de fidelidade das práticas em relação ao que é estipulado pela legislação. Esse grupo pode ser mais apto a identificar falhas no processo de implementação e sugerir melhorias baseadas em sua vivência.

Por outro lado, a resposta “1 a 3 anos – Eu tenho, estou terminando pós-graduação [...] em Licitações e Contratos Administrativos, trabalho na Prefeitura nessa área já a quase 3 anos, peguei a 8.666 e a transição agora para a nova lei da 14.133” que tem uma experiência mais recente na área, destaca a transição entre as leis como um ponto de aprendizado, especialmente para aqueles que estão se especializando na nova legislação. Segundo Ostrom, a capacitação contínua e a participação ativa de indivíduos com menor experiência são essenciais para garantir que as novas normas sejam internalizadas e adaptadas de forma eficaz. Isso implica que, para os profissionais mais novos, é fundamental que haja um processo contínuo de educação e atualização, permitindo que se integrem à dinâmica de governança estabelecida pela nova legislação.

Seu processo de capacitação contínua reflete a busca por atualização constante e a adaptação às exigências da Lei nº 14.133/2021. Essa experiência é um ponto chave, pois revela como a capacitação formal e a adaptação gradual são essenciais para garantir uma

implementação bem-sucedida das novas regras. De acordo com Ostrom, a adaptação das regras não ocorre de forma isolada, mas sim dentro de um processo coletivo e participativo que envolve a colaboração entre diferentes atores e o aprimoramento constante das normas, com base nas experiências adquiridas ao longo do tempo.

Destarte, os dados coletados indicam que a maioria dos entrevistados possui experiência consolidada e de longa duração na área de licitação, o que é um fator positivo para a implementação eficaz da Lei nº 14.133/2021. Esses profissionais têm um conhecimento profundo das transições legislativas anteriores e podem ajudar a facilitar a adaptação da nova legislação (Baldão, 2018).

Nesse sentido, a Teoria de Ostrom destaca a importância da construção de um capital social, baseado na confiança e na colaboração entre os diferentes atores envolvidos na governança. Os profissionais experientes, ao compartilhar seus conhecimentos, contribuem para fortalecer esse capital social e garantir que a implementação da nova legislação seja bem-sucedida. No entanto, a experiência consolidada também pode trazer desafios relacionados à resistência a mudanças e a uma possível dificuldade em desaprender algumas práticas anteriores, o que pode influenciar na agilidade da implementação. Como Ostrom (1990) sugere, essa resistência pode ser superada por meio de processos participativos de capacitação e aprendizagem contínua, de forma que todos os envolvidos possam ajustar suas práticas e se alinhar com as novas normas.

A diversidade de níveis de experiência entre os profissionais entrevistados também sugere a necessidade de um processo de capacitação contínuo, para garantir que todos os servidores estejam bem-preparados para lidar com as novas exigências legais e os mecanismos de governança estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021. Em resumo, a teoria de Ostrom reforça que a adaptação bem-sucedida às novas normas exige uma gestão participativa, flexível e constantemente ajustada às condições locais, o que se reflete na necessidade de capacitação e integração de todos os profissionais no processo de governança da Lei nº 14.133/2021

Em sequência abordou-se os entrevistados sobre Conhecimento da Lei nº 14.133/2021, os entrevistados demonstraram uma familiaridade importante com a legislação, o que é fundamental para sua implementação nos respectivos municípios. A resposta do entrevistado EC, “*Sim. Já adotamos aqui no Município a prática, já fazemos as licitações pela 14.133 e os contratos também são feitos pela 14.133, bem como eu estou me atualizando na pós-graduação na nova lei 14.133*”, no entanto, vai além da simples conscientização, já que ele detalha que o município já adota as práticas previstas pela Lei, além de mencionar sua busca por atualização contínua por meio de uma pós-graduação na nova legislação.

O Quadro 10 a seguir resume as respostas obtidas, correlacionando as informações com as dimensões de Ostrom, os objetivos da pesquisa e as perguntas do questionário.

Quadro 10: Conhecimento sobre a Lei nº 14.133/2021 pelos entrevistados

Entrevistado	Ciente da Lei nº 14.133/2021	Síntese das Respostas	Dimensão de Ostrom
EA	Sim	Conhecimento total, sem detalhes adicionais sobre implementação.	Monitoramento
EB	Sim	Conhecimento da Lei, sem detalhes adicionais sobre a adoção prática.	Monitoramento
EC	Sim	Adotam a Lei nas licitações e contratos, com atualização acadêmica em andamento.	Monitoramento, Arranjos de Decisão Coletiva
ED	Sim	Conhecimento total da Lei, sem informações sobre implementação prática.	Monitoramento
EE	Sim	Conhecimento total, sem detalhes sobre a implementação local.	Monitoramento

Fonte: Desenvolvido pela autora (2024).

A análise das respostas revela que todos os entrevistados estão cientes da Lei nº 14.133/2021, o que demonstra um conhecimento disseminado sobre a nova legislação de licitações e contratos. Este é um primeiro passo crucial para a implementação bem-sucedida da Lei, pois os servidores precisam não apenas compreender a legislação, mas também estar preparados para aplicá-las de forma eficaz.

A dimensão de monitoramento, conforme proposta por Ostrom (1990), refere-se à implementação de mecanismos eficazes para avaliar a conformidade com as regras estabelecidas. O fato de todos os entrevistados estarem cientes da NLLC sugere que os municípios estão realizando esforços para garantir que seus servidores sejam informados sobre as novas normas. O caso de EB, onde já se aplica a Lei nas licitações e contratos, é um exemplo de um município que está, além de ciente, implementando ativamente as práticas estabelecidas pela nova legislação. A prática de capacitação contínua, exemplificada pela pós-graduação do entrevistado EC, também se alinha com a dimensão de monitoramento, uma vez que uma constante atualização do conhecimento é fundamental para garantir que a aplicação da Lei seja precisa e eficaz.

A dimensão de “Arranjos de Decisão Coletiva” de Ostrom (1990) trata do envolvimento ativo dos servidores nas decisões que impactam a gestão dos recursos e a aplicação das regras. A fala do entrevistado EC “Já adotamos aqui no Município a prática, já fazemos as licitações pela 14.133 e os contratos também são feitos pela 14.133, bem como eu estou me atualizando na pós-graduação na nova lei 14.133”, que destaca o fato de seu município já adotar as práticas da Lei e o seu esforço contínuo para se atualizar através de uma pós-graduação, demonstra um

claro envolvimento dos servidores nas decisões relacionadas à implementação da nova legislação. O processo de capacitação contínua não apenas fortalece o conhecimento técnico, mas também facilita a participação dos servidores na adaptação e aplicação das novas regras de licitação e contrato. Embora outros municípios também apresentem conhecimento da Lei, o envolvimento mais ativo dos servidores na implementação, como ocorre no município do EC, sugere que os arranjos de decisão coletiva podem ser mais eficazes quando os servidores são mais capacitados e participam da mudança.

Embora todos os entrevistados tenham demonstrado conhecimento sobre a Lei, as informações sobre como as regras estão sendo adaptadas aos contextos locais foram limitadas. No entanto, a resposta de EC, onde a Lei já está sendo aplicada nas práticas de licitações e contratos, pode indicar uma adaptação das regras às necessidades locais, considerando o tipo de ente federado. A adaptação das regras é um dos princípios centrais *framework* IAD (Ostrom, 1990), que sugere que as regras devem ser moldadas para atender às particularidades de cada contexto. A capacitação contínua, observada no município de EC, também está relacionada a esse ponto, pois permite que os servidores adaptem as práticas legais à realidade do município.

A Figura 7, apresentada na página 58, ilustra o grau de envolvimento dos servidores na implementação da Lei nº 14.133/2021, revelando que, em muitos municípios, esse envolvimento é limitado, o que pode impactar a eficiência na aplicação da legislação. As causas incluem a falta de governança de pessoas nas instituições públicas, destacando: escassez de pessoal nas equipes de contratações, sobrecarregando os servidores; carga excessiva de trabalho, principalmente nas unidades com menos agentes; falta de mecanismos para atrair e reter colaboradores qualificados; e ausência de programas de capacitação contínua, essenciais para que os servidores estejam atualizados sobre as exigências da nova legislação. Essas limitações destacam a necessidade urgente de políticas públicas para capacitar e fortalecer as equipes responsáveis pela gestão das contratações públicas.

Os dados indicam que os municípios estão em diferentes estágios de implementação da Lei nº 14.133/2021. EC destaca-se por já ter iniciado a aplicação da Lei de forma prática, com um forte foco na capacitação contínua. Isso reflete um estágio mais avançado da institucionalização da Lei, em que os servidores não apenas conhecem as novas regras, mas também participam ativamente de sua aplicação.

O conhecimento disseminado sobre a Lei nº 14.133/2021 é um reflexo positivo da gestão pública, indicando que os servidores estão bem-informados sobre as novas diretrizes legais. Entretanto, a implementação da Lei varia entre os municípios. EC destaca-se não apenas pela conscientização, mas pela prática de adotar a Lei em suas licitações e contratos, além de buscar

uma capacitação contínua, o que reflete a importância de Arranjos de Decisão Coletiva na implementação de novas normas. Essa abordagem ativa e participativa nos processos decisórios é uma das contribuições mais significativas para a efetiva aplicação da Lei, conforme a proposição de Ostrom.

As dimensões de Monitoramento e Arranjos de Decisão Coletiva são essenciais para garantir que a Lei seja aplicada de forma eficiente, com o monitoramento contínuo das práticas e a participação ativa dos servidores nas decisões relacionadas à sua implementação. A pesquisa sugere que, embora a conscientização sobre a Lei seja ampla, o processo de institucionalização está em diferentes estágios nos municípios, sendo fundamental fortalecer a capacitação e promover maior participação nas decisões coletivas para garantir uma transição bem-sucedida para as novas práticas estabelecidas pela Lei nº 14.133/2021.

Em seguida, solicitou-se aos entrevistados que eles avaliassem sua familiaridade com a legislação e detalhassem sua experiência prática com ela. A análise das respostas revelou que a maior parte dos entrevistados considera seu nível de conhecimento sobre a Lei como *alto*, com exceção de três participantes que atribuíram a si um nível *médio*. Conforme o Quadro 11 que categoriza as respostas dos entrevistados, destacando os níveis de conhecimento e a experiência mencionada por cada um.

Quadro 11: Nível de Conhecimento sobre a Lei nº 14.133/2021

Entrevistado	Nível de Conhecimento	Justificativa da Experiência
EA	Alto	Participa regularmente de cursos e treinamentos, com estudo diário da legislação.
EB	Alto	Participou da implementação da regulamentação da Lei e da capacitação de servidores em 17 Secretarias, fomentando o conhecimento sobre a Lei.
EC	Alto	Realizou vários cursos e atualizações, além de estar envolvido em práticas administrativas, como networking sobre a Lei.
ED	Médio	Trabalha com a Lei em processos como editais e pregões eletrônicos, mas tem dificuldades devido à complexidade e regulamentação da nova legislação.
EE	Médio	Leu a Lei e consultou sites especializados, mas não participou de treinamentos ou cursos.

Fonte: Desenvolvido pela autora (2024).

A análise das respostas permitiu uma reflexão aprofundada sobre o nível de conhecimento dos entrevistados em relação à Lei nº 14.133/2021, evidenciando diferentes graus de familiaridade e experiência prática com a legislação, que foram agrupados em dois principais níveis de conhecimento: alto e médio.

O primeiro grupo, composto pelos entrevistados EA, EB e EC, indicou um nível de conhecimento *Alto*. Essa classificação foi justificada pela realização constante de capacitações,

cursos especializados e envolvimento direto com a implementação da Lei nos seus respectivos municípios. EA, por exemplo, mencionou sua dedicação diária ao estudo da Lei e a participação frequentes em treinamentos, o que revela um comprometimento com o aprofundamento do conhecimento. Ele ressaltou que vem “investindo muito em capacitação e participando de cursos, dando treinamentos, então venho estudando diariamente”. Essa atitude indica uma busca contínua por atualização e aprimoramento profissional, alinhando-se com a ideia de adaptação das regras às condições locais, como enfatizado pela Dimensão 2 de Ostrom, que aborda as Regras Adaptadas às Condições Locais.

O depoimento de EB também se destaca, uma vez que sua experiência inclui a participação na implementação da regulamentação dos Decretos no município que integra. Ele relatou que: “Fomos responsáveis em fomentar junto ao Município capacitação para aperfeiçoar o conhecimento dos servidores”, evidenciando não apenas a prática direta com a Lei, mas também uma estratégia de capacitação, o que reflete a tentativa de garantir a adesão das partes envolvidas à legislação e sua efetividade. O fato de 17 Secretarias terem sido contempladas com treinamentos no município reforça a busca por um conhecimento amplo e disseminado, o que dialoga com a Coordenação com Sistemas Maiores, como mencionado nas Dimensões do TCU.

O depoimento de EC: “-vários cursos feitos, tanto aqui na Administração Pública quanto fora, para a atualização, na prática também, network, sobre essa lei, então isso faz com que o conhecimento seja agregado de uma forma muito positiva e eu caracterizo como alto” também reforça o nível Alto de conhecimento, dado o envolvimento em cursos internos e externos sobre a Lei, bem como na aplicação prática, o que inclui interações de networking. A experiência de EC nos permite observar que a implementação da Lei e as interações práticas com ela são vistas de forma positiva, como um processo de aprendizado contínuo, com grande enfoque na capacitação e na disseminação do conhecimento. Esse tipo de comportamento está em consonância com as práticas sugeridas nas dimensões de Ostrom, especialmente em relação à Resolução de Conflitos, onde a capacitação contínua de servidores pode facilitar a resolução de divergências interpretativas e garantir uma maior eficácia na aplicação da legislação.

O segundo grupo, composto por ED e EE, atribuiu a si um nível de conhecimento Médio, com justificativas que indicam uma familiaridade com a Lei, porém de maneira mais limitada e com menor aprofundamento. ED relatou ter experiência prática na execução de processos administrativos relacionados à Lei, como pregões eletrônicos e dispensa eletrônica. No entanto, destacou que a transição da antiga Lei para a nova gerou algumas dificuldades devido à complexidade da regulamentação, afirmando: “A 14.133 por ela ter vários pontos de

regulamentação isso dá uma certa dúvida acerca do entendimento dos órgãos fiscalizadores”. Essa fala revela um ponto crítico sobre a adaptação e os desafios impostos pela nova legislação, o que pode ser correlacionado à Dimensão de Monitoramento de Ostrom, que enfatiza a necessidade de mecanismos de controle claros e eficazes para garantir a conformidade com as novas regras. As dificuldades mencionadas refletem a complexidade da Lei, que ainda demanda um maior entendimento por parte dos envolvidos.

Por fim, EE: “-Apenas li a Lei e consultei a internet nos sites especializados. Não realizei nenhum treinamento, tipo cursos externos”, apresentou um nível de conhecimento Médio devido à sua limitada interação com a Lei, que se restringiu à leitura do texto legal e à consulta a sites especializados. EE não participou de treinamentos formais, o que evidencia a falta de uma capacitação mais robusta e institucionalizada para a implementação da legislação. Isso pode ser interpretado como um fator limitante para a completa adoção da Lei no município, algo que se relaciona com as dimensões de Arranjos de Decisão Coletiva e Reconhecimento dos Direitos de Organização, pois a falta de uma formação aprofundada pode prejudicar a autonomia dos servidores na execução das funções previstas na Lei.

A análise das respostas à questão 4 do roteiro, revela que, embora a maioria dos entrevistados tenha um conhecimento Alto sobre a Lei nº 14.133/2021, a variação na experiência e na profundidade desse conhecimento aponta para a necessidade de uma maior capacitação e estratégias mais efetivas de disseminação do conteúdo. As entrevistas refletem as dimensões de Ostrom, especialmente no que se refere à adaptação das regras às condições locais e à capacitação dos servidores, elementos essenciais para garantir a aplicação eficaz da nova legislação. Além disso, as percepções sobre a Lei evidenciam que a transição para a nova regulamentação, apesar dos esforços de capacitação, ainda enfrenta desafios, como a complexidade de suas regulamentações e a necessidade de maior integração entre os diversos níveis de gestão pública.

O acompanhamento contínuo da implementação da Lei, aliado a uma maior coordenação entre as esferas federal, estadual e municipal, é fundamental para superar as dificuldades identificadas e assegurar a conformidade com as novas diretrizes legais.

A questão 5 da entrevista visou identificar quais aspectos da Lei nº 14.133/2021 são considerados mais relevantes pelos gestores públicos responsáveis pela implementação e execução das licitações nos municípios. A análise das respostas proporciona uma visão ampla sobre como os entrevistados percebem a aplicabilidade da nova legislação em seus respectivos municípios. O Quadro 12 apresenta a percepção dos entrevistados sobre aspectos mais relevantes da Lei nº 14.133/2021 que emergem das falas, e as correlacionando com as

dimensões de Ostrom, os dados do TCU e os objetivos propostos pela pesquisa.

Quadro 12: Aspectos mais Relevantes da Lei nº 14.133/2021

Entrevistado	Aspectos Relevantes Identificados	Dimensão de Ostrom	Dados do TCU Correlacionados	Objetivos da Pesquisa
EA	Governança, segregação de funções, planejamento, execução contratual.	Limites Claramente Definidos, Regras Adaptadas às Condições Locais, Monitoramento	Planejamento das contratações conforme o tipo de ente federado (Figura 8)	Mapear o estágio de institucionalização da Lei nº 14.133/2021 nos municípios.
EB	Plano de Contratações Anual (PCA), Estudo Técnico Preliminar (ETP), transparência.	Regras Adaptadas às Condições Locais, Coordenação com Sistemas Maiores	Grau de envolvimento dos servidores na implementação da lei (Figura 7)	Identificar características de regulamentação adaptadas às condições locais.
EC	Segregação de funções, governança, planejamento, transparência, penalidades.	Limites Claramente Definidos, Sanções Graduais, Monitoramento	Grau de maturidade em controle interno e monitoramento (Tabela 4)	Mapear os mecanismos de monitoramento e propor melhorias.
ED	Planejamento, segregação de funções, registro de preços, redução de prazos.	Regras Adaptadas às Condições Locais, Monitoramento	Dados sobre adesão ao PNCP e regulamentação dos processos (Tabela 6)	Identificar as dificuldades enfrentadas na implementação da nova lei.
EE	Agilidade nas licitações, dispensa eletrônica, julgamento de preços inexequíveis.	Regras Adaptadas às Condições Locais, Sanções Graduais	Implementação integrada com o SEI e o ProPEN (Tabela 5)	Identificar os principais desafios na adaptação à nova legislação.

Fonte: desenvolvido pela autora (2024).

O entrevistado EA destaca como um dos aspectos mais relevantes da nova lei a governança. A adoção de processos digitais e o fortalecimento da alta administração para gerenciar e fiscalizar os contratos são identificados como práticas essenciais para a melhoria da gestão pública. Nesse sentido, a governança se alinha com a dimensão de Limites Claramente Definidos de Ostrom (1990), que enfatiza a necessidade de delimitação precisa de responsabilidades para a gestão pública. EA enfatiza que a governança foi reforçada através de capacitação e da clara atribuição de funções, alinhando a prática com as exigências da Lei nº 14.133/2021 sobre a inclusão do artigo sobre a alta administração e seu dever de promover a governança.

Além disso, EA também menciona a segregação de funções como crucial para o sucesso das licitações. A nova lei busca garantir que diferentes etapas dos processos licitatórios sejam tratadas por setores especializados, evitando a sobrecarga de funções e a possibilidade de erros. Este aspecto se relaciona com a dimensão de Regras Adaptadas às Condições Locais, pois a segregação de funções deve ser adaptada à realidade dos municípios, levando em consideração as capacidades locais e os recursos disponíveis.

O planejamento, abordado por vários entrevistados, é considerado uma das inovações mais importantes da nova legislação. Para EA, o planejamento minucioso, combinado com a execução contratual bem monitorada, representa uma abordagem mais robusta e eficiente para a gestão de licitações e contratos. A exigência de um Estudo Técnico Preliminar (ETP) e do Plano de Contratações Anual (PCA) pela nova lei visam garantir que as decisões de compras públicas sejam baseadas em uma análise detalhada das necessidades da administração, assim como das soluções possíveis. Essas práticas são evidentes no município de EB, que vê no PCA uma maneira de tornar a gestão mais racional e menos sujeita a intempéries políticas. Esses elementos estão diretamente conectados com a Regras Adaptadas às Condições Locais de Ostrom, pois o planejamento deve ser adaptado ao contexto específico de cada município, considerando as limitações e as demandas do local.

A questão da transparência é outra preocupação central dos entrevistados. EC detalha como a gestão local tem se empenhado para garantir que os processos licitatórios sejam transparentes, com a implementação de sistemas de monitoramento rigorosos. A transparência também é destacada em relação à divulgação dos contratos e atas, aspectos que EC acredita serem fundamentais para o controle social e para o aumento da confiança pública nas decisões administrativas. Isso se relaciona com a dimensão de Coordenação com Sistemas Maiores, pois a integração de sistemas como o SEI e o ProPEN facilita a transparência e a comunicação com os órgãos superiores, alinhando a execução local com as diretrizes nacionais de governança pública.

Além disso, a aplicação de penalidades eficazes é vista como essencial para garantir o cumprimento das regras da nova legislação. EC destaca que a penalização rigorosa dos fornecedores que não cumprem suas obrigações é um instrumento de moralização e controle. Esta prática se correlaciona com a dimensão de Sanções Graduais de Ostrom (1990), que propõe a aplicação de medidas proporcionais à gravidade das infrações cometidas.

Por outro lado, o entrevistado ED aponta que, apesar dos avanços trazidos pela nova lei, alguns desafios persistem, especialmente no que se refere à efetividade do planejamento e à aplicação uniforme das regras em municípios com recursos limitados. ED destaca que a morosidade no processo, exacerbada pela burocracia, é um obstáculo, especialmente em municípios de menor porte, onde a implementação das inovações da lei exige mais tempo e esforço. Esse ponto reflete a complexidade da Regras Adaptadas às Condições Locais, que precisam ser ajustadas às realidades de cada município para evitar a sobrecarga e a ineficácia.

Em contrapartida, EE elogia a agilidade proporcionada pela nova legislação, especialmente a redução de prazos e a dispensa eletrônica, que ele considera essenciais para

promover uma maior eficiência nas licitações e uma competição mais justa entre os fornecedores.

A análise das respostas revela uma complexa interação entre os aspectos da Lei nº 14.133/2021 e as dimensões de Ostrom. A governança, a segregação de funções, o planejamento e a transparência foram apontados como aspectos cruciais para a melhoria da gestão pública, sendo alinhados com as dimensões de Limites Claramente Definidos, Regras Adaptadas às Condições Locais, Sanções Graduais e Coordenação com Sistemas Maiores. Contudo, desafios como a morosidade dos processos e a sobrecarga de trabalho em municípios de menor porte indicam que a implementação da nova legislação requer uma adaptação contínua às realidades locais, o que se traduz na necessidade de capacitação, monitoramento e ajustes na aplicação das regras.

Em suma, a Lei nº 14.133/2021 trouxe inovações importantes, mas também evidenciou a necessidade de uma implementação mais eficaz, com o ajuste das regras às condições locais e a adoção de práticas de governança, planejamento e transparência mais robustas.

Posteriormente, os entrevistados foram demandados acerca da clareza dos limites e responsabilidades na aplicação da Lei nº 14.133/2021 nos municípios. A resposta fornecida pelos entrevistados variou conforme a realidade de cada município, mas algumas ideias centrais se destacaram.

A maioria reconheceu que, com a implementação da lei, houve uma melhoria no que diz respeito à segregação das funções e ao fortalecimento da definição dos papéis dos servidores, o que permitiu maior clareza nos processos de contratação e licitação. No entanto, também foi mencionado que, em alguns casos, ainda há lacunas na conscientização plena dos servidores sobre suas responsabilidades e na adaptação completa da equipe às novas exigências. Dessa forma observa-se no Quadro 13 as correlações entre as respostas coletadas e as dimensões de Ostrom, os dados do TCU e os objetivos da pesquisa.

Quadro 13: Limites e Responsabilidades Definidos na Lei nº 14.133/2021

Entrevistado	Resumo das Respostas	Dimensão de Ostrom	Dados do TCU	Objetivos da Pesquisa
EA	Limites bem definidos, com segregação clara de funções, fortalecida pela nova lei.	Limites Claramente Definidos	Adesão ao PNCP e regulamentação dos processos (Tabela 6)	Mapear o estágio de institucionalização da Lei nº 14.133/2021 nos municípios, considerando limites e responsabilidades.
EB	Apesar de alguma falta de conscientização entre os servidores, as responsabilidades estão	Limites Claramente Definidos	Planejamento das contratações conforme o tipo de ente federado	Identificar e descrever características de regulamentação adaptadas às condições

	bem definidas pela regulamentação da lei.		(Figura 8)	locais nos municípios estudados.
EC	Segregação de funções clara, com a criação de um setor específico para contratos, de acordo com a Lei nº 14.133/2021.	Limites Claramente Definidos	Planejamento das contratações conforme o tipo de ente federado (Figura 8)	Mapear o estágio de institucionalização da Lei nº 14.133/2021 nos municípios, considerando limites e responsabilidades.
ED	A segregação de funções foi vista como uma melhora significativa, destacando a redução da responsabilidade centralizada nas Comissões de Licitação.	Limites Claramente Definidos	Uso de sanções e medidas para garantir o cumprimento da nova legislação (Tabela 4, Dimensão C)	Identificar a aplicação de sanções e propor diretrizes para melhorar a proporcionalidade e eficácia na aplicação.
EE	A responsabilidade é compartilhada entre diferentes setores, o que permite maior controle e adesão ao princípio da segregação de funções.	Limites Claramente Definidos	Grau de maturidade em controle interno e monitoramento (Tabela 4)	Mapear os mecanismos de monitoramento existentes e propor melhorias para garantir a conformidade com a Lei nº 14.133/2021.

Fonte: desenvolvido pela autora (2024).

As respostas dos entrevistados revelam uma visão globalmente positiva quanto à definição dos limites e responsabilidades com a implementação da Lei nº 14.133/2021. No entanto, as percepções revelam diferentes estágios de amadurecimento no processo de institucionalização da lei, bem como nuances sobre a compreensão e aplicação dos novos princípios nela contidos.

A maioria dos entrevistados destacou a importância da segregação de funções como uma das principais inovações trazidas pela Lei nº 14.133/2021. Esse princípio foi visto de maneira favorável, principalmente nos municípios de EA e EB, onde a divisão de responsabilidades, com a criação de setores especializados, foi considerada um avanço significativo para a clareza na aplicação da legislação. Para EA, por exemplo, a segregação já estava sendo trabalhada antes da implementação da lei, mas está a reforçar de forma expressa, como evidenciado pela definição clara dos papéis da Central de Compras, Coordenação de Licitações e outros setores responsáveis pelos processos licitatórios e contratos. De acordo com o entrevistado: "A gente já estava caminhando para essa segregação de funções, então tem sim, nós temos a separação e com a nova lei, fortaleceu muito...".

Por outro lado, foi demonstrado no município de EB que, embora existam esforços para a definição dos limites e responsabilidades, há uma lacuna em relação à plena conscientização dos servidores sobre suas atribuições. EB mencionou a necessidade de "aprofundamento razoável dos servidores envolvidos quanto às suas atribuições", sinalizando que, apesar da regulamentação, nem todos os servidores se sentem completamente capacitados ou conscientes de sua responsabilidade na aplicação da nova legislação.

No caso de ED, houve uma crítica à antiga centralização da responsabilidade nas Comissões de Licitação. Ele destacou que a segregação de funções ajudou a reduzir a responsabilidade da comissão, o que é visto como uma melhoria no processo, pois agora "cada um vai responder por aquilo que realmente está fazendo".

Já em outro município, o compartilhamento de responsabilidades entre diferentes setores foi claramente identificado como um avanço. O entrevistado mencionou a colaboração entre áreas técnicas, setor de licitação, jurídico e controle interno, o que permite maior controle e aderência aos princípios estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021. De acordo com EE: "Hoje estão envolvidos no processo de contratação: a equipe de contratação... todos conectados entre si para implementação do processo de contratação", refletindo um avanço na organização e transparência dos processos licitatórios.

Por fim, ao correlacionarmos essas respostas com as dimensões de Ostrom, a principal categoria identificada é a de "Limites Claramente Definidos". A segregação de funções tem sido um fator decisivo para a clareza nos limites de atuação e responsabilidades dentro das administrações municipais. No entanto, apesar de avanços notáveis, como em EA e EB, ainda é necessária a implementação de mecanismos adicionais de capacitação e conscientização, como sugerido pelos entrevistados EB e EC, para garantir que todos os servidores compreendam de forma integral suas novas atribuições e responsabilidades. Esse é um ponto que pode ser aprimorado, especialmente para garantir que a aplicação da lei seja eficaz e atenda aos objetivos estabelecidos.

Em sequência, o assunto abordado foi sobre as percepções dos entrevistados sobre a efetividade da implementação da Lei nº 14.133/2021 nos municípios em que atuam. A partir das respostas obtidas, foi possível identificar uma variedade de percepções sobre o processo de implementação, com destaque para as dificuldades e os avanços que os municípios experimentaram.

O Quadro 14, encontra-se com a categorização dos resultados das respostas dos entrevistados, correlacionando as dimensões de Ostrom, as dimensões do TCU e os objetivos de pesquisa.

Quadro 14: Implementação da Lei nº 14.133/2021 nos Municípios

Respondente	Visão sobre a implementação	Avanços Identificados	Dificuldades Identificadas	Dimensões de Ostrom	Objetivos de Pesquisa
EA	A implementação é vista como satisfatória e bem organizada. Houve	Comissão de Estudo da Regulamentação desde 2022, publicação de Decretos,	Nenhuma dificuldade significativa mencionada.	Limites Claramente Definidos, Regras Adaptadas às Condições	Mapear o estágio de institucionalização da Lei nº 14.133/2021.

	regulamentação da lei e capacitação intensa.	cadernos específicos, ampla capacitação interna e externa.		Locais.	
EB	A implementação é satisfatória no âmbito formal, mas carece de aprimoramento nas Secretarias demandantes.	Formalização da regulamentação, modelos padrões para os processos licitatórios.	Dificuldade das Secretarias em escrever o que precisam e utilização dos modelos estabelecidos.	Regras Adaptadas às Condições Locais, Monitoramento.	Identificar e descrever características de regulamentação adaptadas.
EC	A efetividade é recente, com os processos ainda sendo ajustados e formalizados.	A regulamentação foi conduzida por outras secretarias, mas os processos já estão sendo aplicados conforme a lei.	Não há dificuldades explícitas, apenas ajustes necessários.	Limites Claramente Definidos, Arranjos de Decisão Coletiva.	Mapear o estágio de implementação e envolvimento dos servidores.
ED	Implementação efetiva com processos licitatórios realizados conforme a nova lei.	Utilização de todos os procedimentos da nova lei, com padronização dos editais e criação de uma comissão multidisciplinar.	Nenhuma dificuldade significativa mencionada.	Limites Claramente Definidos, Monitoramento.	Mapear o estágio de implementação e os avanços observados.
EE	Implementação satisfatória, com um alto grau de conformidade com os princípios da lei.	Realização de licitações eletrônicas e adequação aos princípios de segregação de função.	Dificuldade inicial na adaptação, mas superada com o tempo.	Monitoramento, Coordenação com Sistemas Maiores.	Mapear o estágio de implementação e o nível de eficácia alcançado.

Fonte: desenvolvido pela autora (2024).

De modo geral, a maioria dos entrevistados expressou uma visão positiva da implementação da nova lei, destacando que as regulamentações e as adequações necessárias foram ou estão sendo feitas, com ênfase na organização e na capacitação dos servidores. No entanto, surgem diversas nuances, especialmente em relação à eficácia prática da implementação. Alguns municípios apresentam uma implementação mais avançada, enquanto outros ainda enfrentam obstáculos significativos, principalmente no que diz respeito à adaptação das Secretarias demandantes.

Um exemplo claro de avanço significativo na implementação pode ser observado na resposta do entrevistado EA. Ele descreve um processo de regulamentação bem estruturado que envolveu a criação de uma Comissão de Estudo da Regulamentação da nova lei, com a publicação de Decretos em 2023, incluindo a regulamentação de Planos de Contratação Anual

e a elaboração de cadernos específicos para as contratações diretas.

Ainda segundo EA, a cidade investiu fortemente em capacitação durante os anos de 2023 e 2024, tanto interna quanto externamente, com a participação de especialistas e professores, além de esforços para que os servidores acessassem recursos complementares, como os materiais de ensino disponíveis nas plataformas digitais (Instagram e Portais). Este esforço de capacitação é particularmente relevante, pois demonstra a busca por uma efetividade maior na aplicação da lei, capacitando os servidores para utilizar os sistemas e as novas normas. EA conclui: "Então, a gente teve uma implementação boa, fizemos muita capacitação durante o ano, tanto de 2023 quanto esse ano 2024."

Outro avanço significativo foi destacado por ED, que aponta a aplicação efetiva de todos os procedimentos previstos pela Lei nº 14.133/2021, com exceção dos aditivos dos processos que eram regidos pela Lei nº 8.666/1993. Ele relata: "- Sim, sim, está sendo efetiva. A gente utiliza todos os procedimentos, exceto os aditivos dos processos feitos pela 8.666." O entrevistado menciona ainda a criação de uma Comissão de Planejamento multidisciplinar, composta por servidores de diversas secretarias, que se reúne semanalmente para elaborar Estudos Técnicos, Termos de Referência e Projetos Básicos, adequados aos objetos de cada licitação. Este tipo de arranjo, que envolve a colaboração Inter secretarial, indica uma prática de arranjos de decisão coletiva, conforme discutido por Ostrom, e reflete o esforço para garantir que a implementação da lei seja realizada de maneira coordenada e eficiente.

Apesar dos avanços, os desafios na implementação da lei são evidentes, especialmente no que tange à adaptação das regras às condições locais e à efetiva participação das Secretarias nas novas práticas. O entrevistado EB destacou que, embora a regulamentação formal da Lei nº 14.133 tenha sido satisfatória, existem dificuldades relacionadas ao entendimento e à utilização dos modelos e documentos padronizados por parte das Secretarias requisitantes. Ele afirmou: "A gente sente muita dificuldade ainda das unidades demandantes, das Secretarias requisitantes entenderem, utilizarem os modelos padrões que foram instituídos[...] a dificuldade muito grande das pessoas escreverem o que precisa." Esse ponto é particularmente relevante porque, para que a implementação da lei seja realmente efetiva, é necessário que todas as áreas envolvidas compreendam a linguagem técnica dos instrumentos licitatórios e saibam usá-los corretamente.

Além disso, EB observa que a fase de planejamento ainda é um ponto crítico. *"Na parte da unidade de compras que fica com bens e serviços comuns já tem mais de 30 licitações sendo realizadas, mas eu falo no sentido da instrução do processo, tem muita recomendação para que eles corrijam, porque eles precisam ainda se aprofundar na forma correta em fazer, na*

fase de planejamento." Este depoimento reforça a ideia de que, embora a formalização esteja avançando, a efetividade da implementação depende da capacidade das Secretarias de aplicar as novas normas com precisão e eficiência, especialmente nas fases iniciais dos processos licitatórios.

Outro aspecto desafiador mencionado por EC é o fato de que, embora os processos licitatórios já estejam sendo realizados conforme a Lei nº 14.133, o setor da entrevistada não participou diretamente da regulamentação da lei no município. Ela destaca: "*Eu, como coordenadora, não fiz parte da implementação da lei [...] ela está sendo utilizada conforme a lei, mas quanto a quantidade de processos licitatórios, só o setor de licitações mesmo pode dizer.*" Isso revela uma certa fragmentação nas responsabilidades, com a implementação centralizada em áreas específicas, como as secretarias de licitações, procuradoria e controladoria, o que pode gerar uma lacuna de comunicação e envolvimento em outros setores.

O processo de capacitação é um ponto central para a melhoria contínua da implementação. EE menciona que, apesar de uma adaptação inicial mais lenta, a implementação alcançou um nível de excelência a partir de abril, quando as ações foram adequadas aos princípios da segregação de função, como requerido pela lei. Ele descreve: "*A implementação hoje está em bom nível, mesmo porque estamos adequados ao princípio integral da segregação de função como dito na resposta anterior.*" Esse tipo de adequação é um indicativo de que, com o tempo, os servidores se apropriaram melhor das novas normas, o que reflete positivamente na efetividade da implementação.

Contudo, a questão do monitoramento também foi mencionada por vários entrevistados, com EB ressaltando que a falta de envolvimento adequado das Secretarias demandantes dificulta o cumprimento das etapas processuais de forma integral. Para ED, a utilização de mecanismos de monitoramento parece ser mais robusta, dado o acompanhamento contínuo das comissões de planejamento e a sistemática de elaboração de documentos técnicos, o que pode garantir uma maior conformidade com as exigências da Lei nº 14.133.

Todas as respostas indicaram que, embora os municípios tenham avançado significativamente na implementação da Lei nº 14.133/2021, ainda há desafios que precisam ser enfrentados para garantir a efetividade da legislação em sua totalidade. A regulamentação e a capacitação têm sido pontos fortes, mas a adaptação das Secretarias e o monitoramento contínuo são áreas que necessitam de maior atenção. O processo de decisão coletiva, envolvendo diferentes setores e fortalecendo a coordenação, é crucial para a ampliação da eficácia dessa implementação. As dificuldades observadas, como a resistência das Secretarias a adotar os modelos padronizados e a complexidade do planejamento, sugerem que uma

abordagem mais integradora e orientada para a prática, com maior capacitação e supervisão, será essencial para alcançar uma implementação plenamente efetiva da nova lei.

A questão abordada na Parte 3 da entrevista, a qual indaga sobre os principais desafios enfrentados pelos municípios na implementação da Lei nº 14.133/2021, buscou identificar as dificuldades específicas que os gestores públicos percebem na aplicação da nova legislação. Dentre as alternativas apresentadas a eles, as destacadas pelos entrevistados foram: falta de capacitação, resistência cultural, falhas no planejamento, e baixa integração com sistemas tecnológicos.

A seguir, o Quadro 15 organiza e correlaciona as respostas dos entrevistados com as dimensões de Ostrom e as diretrizes do TCU, proporcionando uma visão detalhada das dificuldades encontradas na implementação da Lei.

Quadro 15: Desafios para a Implementação da Lei nº 14.133/2021 e suas Correlações

Categoria de Desafio	Entrevistado	Resposta	Dimensão de Ostrom	Objetivos do TCU	Objetivos da Pesquisa
Falta de Capacitação	EA, EB, ED, EE	"Falta de capacitação foi um grande empecilho. Mesmo com cursos, é preciso maior empenho do servidor em aprender e compartilhar." (EA); "Demorou muito a administração para oferecer o curso de aperfeiçoamento." (EE)	Monitoramento, Arranjos de Decisão Coletiva	Grau de maturidade em controle interno e monitoramento (Tabela 4)	Mapear o estágio de institucionalização da Lei nº 14.133/2021, identificando falhas e necessidades de capacitação.
Resistência Cultural	EB, EC, ED	"O pessoal ainda está bitolado na lei anterior, querendo continuar fazendo do mesmo jeito." (EB); "Os servidores tinham que quebrar um paradigma." (EC)	Regras Adaptadas às Condições Locais	Planejamento das contratações conforme o tipo de ente federado (Figura 8)	Identificar as dificuldades culturais nos municípios, como a resistência à mudança de práticas e a adaptação à nova legislação.
Falhas no Planejamento	EA, EB, ED, EE	"A gente tinha muita falha no planejamento, precisa mais compromisso com a fase de planejamento." (EA); "O planejamento na	Regras Adaptadas às Condições Locais	Planejamento das contratações conforme o tipo de ente federado (Figura 8)	Analisar falhas no planejamento e propor práticas que incentivem a adaptação das regras locais.

		verdade é inexistente." (ED)			
Baixa Integração com Sistemas	EB, EC, ED, EE	"A integração com sistemas tecnológicos é um desafio, pois muitos processos ainda eram físicos." (EB); "A mudança para o [...] (novo sistema) foi difícil, mas positiva." (EC)	Coordenação com Sistemas Maiores	Implementação integrada com o SEI e o ProPEN (Tabela 5)	Identificar a integração com plataformas digitais e a necessidade de aprimorar a coordenação entre sistemas e níveis governamentais.

Fonte: desenvolvido pela autora (2024).

A falta de capacitação se revela como um dos maiores obstáculos para a implementação da Lei nº 14.133/2021. Essa falta de preparo não se restringe à falta de cursos formais, mas abrange também a insuficiência de motivação e engajamento dos servidores em adotar novos conhecimentos. O entrevistado EA, ao abordar essa questão, enfatiza que, mesmo com a realização de capacitações, a verdadeira mudança de comportamento não ocorreu devido à falta de empenho por parte dos servidores. Segundo ele: *Falta de capacitação foi um grande empecilho. Mesmo com os cursos, era necessário que o servidor se empenhasse mais em aprender e compartilhar o conhecimento. O servidor, muitas vezes, chegava ao seu setor, guardava as informações para si e não se empenhava em compartilhar o aprendizado.*

Essa fala indica que, além da capacitação formal, há uma necessidade de mudança de postura dos servidores, que precisam estar mais engajados e motivados para integrar os conhecimentos adquiridos à prática cotidiana da gestão pública. EE também reforça a ideia de que a capacitação tardia e limitada, associada à falta de estruturação adequada, comprometeu o avanço na implementação da Lei, -"*Demorou muito para a administração oferecer o curso de aperfeiçoamento. Mesmo depois de algum tempo, os servidores precisavam se capacitar com recursos próprios.*"

Portanto, a falta de capacitação não se resume a um problema de acesso a cursos, mas a uma ausência de continuidade e de esforço para internalizar os conhecimentos. A Dimensão de Monitoramento de Ostrom (1990), que aborda a necessidade de implementar mecanismos eficazes de controle e aprendizado, parece ainda estar em estágio inicial. O objetivo da pesquisa, que busca mapear a institucionalização da Lei, identifica essa falha de capacitação como um ponto crucial para a adoção eficaz da Lei nº 14.133/2021.

A resistência cultural também é mencionada como um dos principais desafios. A mudança de uma legislação anterior, como a 8.666/1993, com a introdução de novos processos

e exigências, provoca uma resistência natural, como destacam os entrevistados. EB observa que: *"O pessoal ainda está bitolado na lei anterior, querendo continuar fazendo as coisas do mesmo jeito, mesmo quando solicitamos correções de acordo com os novos ditames da Lei 14.133. Isso tem gerado muita crítica."*

Da mesma forma, EC observa que a resistência cultural envolveu a quebra de paradigmas enraizados nas práticas diárias: *"Os servidores estavam acostumados a desenvolver processos de uma maneira e tiveram que aprender a fazer de outra forma. Isso causou resistência, pois os novos procedimentos são mais detalhados e exigem mais responsabilidade."*

ED também destaca que a resistência ao novo, mesmo com a introdução da Lei nº 14.133/2021, ocorre em virtude da repetição de práticas antigas, mesmo sabendo que estavam erradas. Ele cita: *"Eu sempre fiz assim, sempre fiz errado e vou continuar fazendo errado. Isso é um inferno, e ainda aparece alguém tentando mudar, questionando e sugerindo alterações em termos e objetivos, mas muitos simplesmente se recusam a alterar."*

Esse cenário de resistência cultural é diretamente relacionado à dimensão das Regras Adaptadas às Condições Locais de Ostrom. A adaptação das regras, de acordo com as necessidades e práticas culturais locais, não ocorre de forma automática. A resistência à mudança, por parte dos servidores, dificulta a implementação das novas regras e enfraquece os esforços para promover a conformidade com a Lei. A dimensão do planejamento das contratações descrita pelo TCU também reflete a necessidade de uma maior flexibilidade e adaptação para que as novas exigências se integrem à realidade local.

As falhas no planejamento foram um ponto comum entre todos os entrevistados. As dificuldades no planejamento adequado das licitações e contratações públicas surgem principalmente pela falta de um plano estruturado que contemple todas as etapas da contratação, desde a elaboração do Termo de Referência até a execução do contrato. EA observa que: *"A gente tinha muita falha no planejamento. Era necessário mais compromisso na fase de planejamento, pois muitas vezes os Termos de Referência tinham erros, o que gerava idas e vindas para consertar esses detalhes."*

ED vai além e descreve a situação de forma mais crítica: *"O planejamento na verdade é inexistente. Não existe um planejamento estruturado nas Secretarias de Planejamento. As aquisições são feitas sem uma visão global das necessidades de toda a gestão."* Essa falta de planejamento está diretamente ligada à dimensão das Regras Adaptadas às Condições Locais de Ostrom, pois o planejamento deve ser moldado de acordo com a realidade de cada município. A gestão pública carece de um olhar integrado e contínuo sobre as demandas de cada área, o

que impede a execução eficiente das políticas públicas. A análise do planejamento das contratações pelo TCU indica a necessidade de uma melhoria substancial nesse aspecto, pois a implementação da Lei exige um planejamento rigoroso e bem estruturado, que permita a execução sem falhas.

A baixa integração com sistemas tecnológicos foi outro obstáculo apontado. EB observa que, apesar da evolução para plataformas digitais, a mudança de processos físicos para digitais não foi simples: "*No município [...], os processos eram exclusivamente físicos até recentemente. A implementação dos processos eletrônicos foi difícil, mas está sendo uma mudança positiva.*"

EC, ao comentar sobre a implementação de um sistema eletrônico, mencionou que, embora positivo, o processo foi desafiante: "*A mudança para o [...] foi difícil, mas positiva. A transição de processos físicos para eletrônicos não foi fácil, mas foi essencial para melhorar a gestão.*" Além disso, EE destaca que, mesmo com a evolução dos sistemas, ainda existem dificuldades de integração entre diferentes plataformas e sistemas, como o SAGRES do TCE/SE: "Hoje, os sistemas já oferecem algumas facilidades, mas ainda existem dificuldades na integração das informações. Alguns sistemas não se comunicam adequadamente, o que gera complicações na execução dos processos."

Essa dificuldade de integração com sistemas maiores está associada à dimensão da Coordenação com Sistemas Maiores de Ostrom, que enfatiza a importância de uma integração eficaz entre os diferentes níveis de governo e seus sistemas. A implementação integrada com o SEI e o ProPEN, descrita pelo TCU (2024), é essencial para a harmonização e para garantir que todos os processos sejam executados de maneira eficiente.

A análise dos desafios relatados pelos entrevistados revela que a implementação da Lei nº 14.133/2021 enfrenta sérias dificuldades nos âmbitos da capacitação, resistência cultural, planejamento e integração tecnológica. As falhas de capacitação e as resistências culturais indicam uma necessidade de maior comprometimento e adaptação dos servidores à nova legislação. Por outro lado, as falhas no planejamento e a falta de integração tecnológica revelam a necessidade urgente de melhorias na estrutura administrativa e nos processos eletrônicos.

Esses desafios estão diretamente relacionados às dimensões de governança pública de Ostrom e às orientações do TCU, que destacam a importância de um planejamento adequado, de um monitoramento eficiente e da adaptação das regras à realidade local. O estudo aponta a necessidade de ações mais contundentes e coordenadas para superar esses obstáculos, garantindo a efetiva implementação da Lei nº 14.133/2021 nos municípios.

Ainda na Parte 3 da entrevista, focada em capacitação para a implementação da Lei nº

14.133/2021, os entrevistados foram questionados sobre os tipos de capacitação que receberam para se adequar às novas exigências da legislação. Os entrevistados apresentaram uma variedade de respostas, com um destaque para as capacitações formais, presenciais e *in loco*, cursos online e, em alguns casos, iniciativas informais, como a participação em lives e o uso de consultorias especializadas.

O Quadro 16 abaixo organiza as respostas dos entrevistados e faz a correlação entre os dados obtidos, as dimensões de governança pública de Ostrom, as orientações do Tribunal de Contas da União (TCU) e os objetivos da pesquisa.

Quadro 16: Tipos de Capacitação e suas Correlações

Entrevistado	Respostas sobre Capacitação	Dimensão de Ostrom	Objetivos do TCU	Objetivos da Pesquisa
EA	Treinamentos formais; Outro: Cursos solicitados pelos Secretários.	Arranjos de Decisão Coletiva	Grau de envolvimento dos servidores na implementação da Lei (Figura 7)	Analisar o envolvimento dos servidores e propor capacitação para ampliar a participação nas decisões coletivas.
EB	Treinamentos formais; Outro: Ferramentas contratadas para pesquisa de mercado.	Arranjos de Decisão Coletiva	Grau de envolvimento dos servidores na implementação da Lei (Figura 7)	Analisar o envolvimento dos servidores e propor capacitação para ampliar a participação nas decisões coletivas.
EC	Treinamentos formais; Workshops; Cursos online; Outro: Pós-graduação em Licitações e Contratos.	Arranjos de Decisão Coletiva	Grau de envolvimento dos servidores na implementação da Lei (Figura 7)	Analisar o envolvimento dos servidores e propor capacitação para ampliar a participação nas decisões coletivas.
ED	Treinamentos formais; Cursos online; Outro: Lives e compartilhamento com colegas.	Arranjos de Decisão Coletiva	Grau de envolvimento dos servidores na implementação da Lei (Figura 7)	Analisar o envolvimento dos servidores e propor capacitação para ampliar a participação nas decisões coletivas.
EE	Treinamentos formais; Cursos online; Outro: Interação com profissionais de consultorias.	Arranjos de Decisão Coletiva	Grau de envolvimento dos servidores na implementação da Lei (Figura 7)	Analisar o envolvimento dos servidores e propor capacitação para ampliar a participação nas decisões coletivas.

Fonte: desenvolvido pela autora (2024).

A análise das respostas sobre a capacitação revela que, de forma geral, os municípios estudados estão investindo em capacitação formal para seus servidores, mas com algumas nuances relacionadas ao tipo e à abrangência desses treinamentos. Todos os entrevistados mencionaram a realização de treinamentos formais, que variam desde cursos presenciais oferecidos pelo município até eventos em outros estados. Por exemplo, o entrevistado EA descreve que, como membro da Comissão de Estudo da Regulamentação do Decreto, ele esteve envolvido na organização de diversas capacitações presenciais com o apoio da Escola de

Governo, abordando diferentes etapas da nova legislação, como o PCA e a ETP.

Ele também destaca que a capacitação foi dividida entre as equipes para que cada grupo se especializasse em uma área do processo, uma abordagem estratégica que garante maior aprofundamento nas funções específicas. "As capacitações foram feitas de forma presencial, com uma equipe separada para lidar com o PCA, outra para a parte da ETP. Isso permitiu que cada um aprofundasse seu conhecimento na sua área específica." (EA)

EB também participou de capacitações presenciais e destacou a utilização de ferramentas contratadas para a pesquisa de mercado, um elemento que, além de capacitar os servidores, trouxe ferramentas práticas e tecnológicas para o processo de licitação. Ressalta ele: "Utilizamos ferramentas contratadas para elaboração da pesquisa de mercado, facilitando o trabalho da Coordenação de Pesquisa de Mercado." (EB)

Essas ações estão fortemente alinhadas à dimensão de Arranjos de Decisão Coletiva de Ostrom, que preconiza a participação ativa dos usuários na tomada de decisões que afetam a utilização de recursos públicos. O envolvimento direto dos servidores nas capacitações e sua participação em decisões ligadas à implementação da Lei nº 14.133/2021 reflete uma estratégia de empoderamento e engajamento dos servidores, essenciais para uma implementação eficaz.

Além disso, o objetivo do TCU, que se refere ao grau de envolvimento dos servidores na implementação da Lei, é claramente atendido, uma vez que a capacitação e o treinamento são ferramentas diretas de empoderamento e de inclusão dos servidores no processo decisório.

Uma característica interessante observada nas respostas foi a diversificação das formas de capacitação, incluindo workshops, cursos online, pós-graduação e a participação em eventos externos. Por exemplo, EC mencionou que a equipe participou de workshops e cursos online, além de ele próprio ter iniciado uma pós-graduação focada na área de licitações e contratos. "A gente participa de workshops, cursos online e, além disso, eu estou fazendo uma pós-graduação na área de licitações e contratos." (EC)

Esse tipo de capacitação não só amplia o horizonte de aprendizado dos servidores, como também aumenta sua autonomia na execução das funções, o que é importante para a dimensão de Reconhecimento dos Direitos de Organização de Ostrom. A autonomia dos servidores, ao serem capacitados e ao expandirem seu conhecimento, facilita a implementação de mudanças significativas dentro dos parâmetros da nova lei.

É importante destacar também a capacitação informal, como foi mencionada por ED e EE. ED, ressaltou o uso de lives e o compartilhamento de informações de forma colaborativa entre os colegas como uma maneira de se manter atualizado sobre as novas exigências da Lei nº 14.133/2021: - "Eu ficava ouvindo lives, professores, por conta própria, e depois

compartilhava essas informações com os colegas." (ED)

EE, relatou que, apesar da capacitação formal limitada, a equipe recorreu ao aprendizado por meio de consultorias externas e interações com profissionais especializados, o que também ajudou na compreensão dos novos processos: - "Além dos treinamentos formais, a interação com profissionais de consultoria foi fundamental para nossa compreensão das mudanças." (EE)

Essas formas informais de capacitação e colaboração indicam uma coletividade e uma troca de conhecimento que são características importantes para a dimensão de Resolução de Conflitos de Ostrom. Ao fomentar uma rede de aprendizado contínuo e informativo, os servidores conseguem lidar com os desafios e conflitos relacionados à implementação da Lei nº 14.133/2021 de forma mais eficaz.

Embora os esforços de capacitação tenham sido notáveis, os entrevistados também destacaram alguns desafios, como a falta de tempo e recursos financeiros para treinamentos contínuos e a necessidade de maior formalização das capacitações. A dificuldade de adaptação contínua da equipe à complexidade da Lei nº 14.133/2021 foi uma preocupação comum, principalmente em relação a processos que exigem uma atualização constante.

A análise detalhada das capacitações na implementação da Lei nº 14.133/2021 revela um panorama positivo de esforços das administrações municipais, mas também expõe desafios em termos de planejamento contínuo, diversificação de metodologias e autonomia dos servidores. A dimensão de Arranjos de Decisão Coletiva, conforme descrito por Ostrom, e a avaliação do TCU sobre o envolvimento dos servidores, indicam que, embora existam boas práticas de capacitação, há necessidade de melhorias para garantir uma participação mais ativa e permanente dos servidores na implementação da Lei. Esse processo de capacitação deve ser constante e integrado ao planejamento estratégico das administrações, para que a autonomia e o comprometimento com a Lei nº 14.133/2021 sejam fortalecidos e institucionalizados de maneira eficaz.

Na análise da autonomia dos servidores municipais para implementar as mudanças propostas pela Lei nº 14.133/2021, as respostas coletadas revelam diferentes níveis de percepção sobre a autonomia em cada município, oferecendo insights valiosos sobre o processo de regulamentação e adaptação à nova legislação.

O Quadro 17 a seguir categoriza as respostas dos entrevistados, correlacionando as informações com as dimensões de Ostrom e os objetivos da pesquisa.

Quadro 17: Autonomia na Implementação da Lei nº 14.133/2021

Entrevistado	Resposta sobre Autonomia	Categoria	Dimensão de Ostrom	Objetivo da Pesquisa
--------------	--------------------------	-----------	--------------------	----------------------

EA	Considera ter autonomia ampla, com apoio do Secretário e Prefeito. Faltou mais tempo para acompanhar as dificuldades específicas dos servidores.	Autonomia ampla, mas com limitações práticas	Reconhecimento dos Direitos de Organização	Avaliar a autonomia dos servidores na execução de funções e propor estratégias para fortalecer essa autonomia.
EB	Autonomia parcial, com poder de fomentar e auxiliar na regulamentação, mas sem poder final nas decisões.	Autonomia parcial	Reconhecimento dos Direitos de Organização	Avaliar a autonomia dos servidores na execução de funções e propor estratégias para fortalecer essa autonomia.
EC	Autonomia plena para criar a coordenação de contratos e implementar processos internos. Considera que a implementação está bem planejada.	Autonomia plena	Reconhecimento dos Direitos de Organização	Avaliar a autonomia dos servidores na execução de funções e propor estratégias para fortalecer essa autonomia.
ED	Considera ter zero autonomia, devido à falta de regulamentação interna e à dependência de regulamentações externas.	Falta de autonomia	Reconhecimento dos Direitos de Organização	Avaliar a autonomia dos servidores na execução de funções e propor estratégias para fortalecer essa autonomia.
EE	Autonomia relativa, com a necessidade de coordenação com outros agentes envolvidos no processo de contratação.	Autonomia relativa	Reconhecimento dos Direitos de Organização	Avaliar a autonomia dos servidores na execução de funções e propor estratégias para fortalecer essa autonomia.

Fonte: desenvolvido pela autora (2024)

Diante do Quadro 17, é possível observar diferentes níveis de percepção sobre a autonomia dos servidores na implementação da Lei nº 14.133/2021. Essas percepções variam de autonomia ampla e efetiva a limitações práticas e estruturais, evidenciando as diferentes realidades e contextos administrativos de cada município. A seguir, detalhamos as principais informações extraídas de cada resposta, aprofundando a análise à luz das dimensões de Ostrom e das informações do Tribunal de Contas da União (TCU).

EA percebe uma Autonomia Ampla com Limitações Práticas: O entrevistado relata que a autonomia na implementação da Lei nº 14.133/2021 foi amplamente concedida pela gestão superior, como o Prefeito e o Secretário. Essa autonomia incluiu o direito de criar um grupo de estudos, realizar capacitações e promover treinamentos contínuos aos servidores. A afirmação de que "ele sempre deu carta branca" e que a autonomia foi "muita" é um indicativo claro de que o município, neste caso, buscou a implementação da nova lei com flexibilidade e autonomia interna. O Secretário, conforme relato, se empenhou para garantir o apoio necessário, e o Prefeito se mostrou interessado na capacitação contínua dos servidores.

Entretanto, o entrevistado também mencionou que, apesar dessa autonomia, houve

dificuldades significativas em relação à falta de tempo e ao acompanhamento das dificuldades específicas dos servidores em relação ao entendimento da Lei. Isso foi ressaltado pelo próprio entrevistado: "*faltou colher o resultado do trabalho que foi feito, faltou estudo*" (entrevistado 1). Essa dificuldade em acompanhar o impacto das capacitações e identificar as áreas que precisavam de mais atenção reflete um desafio na monitorização da implementação, um aspecto importante da dimensão de Ostrom chamada "Monitoramento". Em um cenário ideal, uma monitorização eficaz ajudaria a identificar falhas nos treinamentos e a proporcionar ajustes imediatos para garantir uma implementação mais eficiente da lei.

Além disso, a falta de feedback contínuo pode ser relacionada com a necessidade de regras adaptadas às condições locais, pois, sem um acompanhamento mais rigoroso e detalhado, o treinamento oferecido pode não atingir completamente as necessidades específicas dos servidores, limitando a efetividade da implementação local.

EB e EC já apreendem uma Autonomia Parcial e Estratégias de Capacitação: suas respostas apresentam uma autonomia mais parcial, com nuances diferenciadas. O entrevistado EB descreve uma autonomia limitada, especialmente em relação à regulamentação da lei, que era responsabilidade final da Procuradoria, apesar de sua equipe ter tido o poder de fomentar e auxiliar na criação de decretos. Ele relata: "*tivemos a autonomia de buscar fora... o município fez um movimento no sentido de não mais trazer uma pessoa já com experiência, mas sim, capacitar aqueles dentro do município*". Esse relato destaca a estratégia de capacitação interna e a tentativa de adaptar a lei à realidade local, como exigido pela dimensão de Ostrom "Regras Adaptadas às Condições Locais". O esforço de buscar capacitação externa, porém, reflete a dificuldade de encontrar especialistas locais e evidencia uma limitação no reconhecimento e aproveitamento dos recursos humanos internos.

Já o entrevistado EC apresenta uma visão diferente, com uma percepção de maior autonomia, uma vez que foi responsável pela criação da coordenação interna (Coordenadoria de Contratos), que gerencia a aplicação da nova legislação dentro do município. Ele afirma: "*com relação a autonomia, o setor de contratos foi já criado [...] criamos um grupo, que é ligado a todas as Secretarias*". Esta iniciativa reflete um arranjo de decisão coletiva que está em consonância com a dimensão de Ostrom "Arranjos de Decisão Coletiva", pois envolve diferentes setores da administração municipal nas decisões sobre a implementação da Lei nº 14.133/2021. A criação da Coordenadoria sugere um modelo eficaz de coordenação interna, permitindo uma implementação mais estruturada e articulada da nova legislação.

Já ED retrata uma falta de Autonomia e Dependência de Normas Externas: Em contraste com os relatos de outros municípios, o entrevistado ED descreve uma falta de autonomia

significativa na implementação da Lei nº 14.133/2021. Ele menciona: "autonomia zero", e aponta que a regulamentação da lei no município não ocorreu de forma satisfatória. Segundo ele, a Procuradoria foi a principal responsável pela regulamentação, e ele não teve acesso ou autonomia para desenvolver as adaptações necessárias para a realidade local.

A dependência de normas federais, como o uso do "Decreto Federal", para a execução das licitações também foi uma limitação mencionada. Isso indica uma falta de adaptação local e uma ausência de personalização das regras, o que é essencial para garantir que a nova legislação seja eficaz nos diferentes contextos municipais. A percepção de que "para trabalhar eu efetivamente eu prefiro usar o federal" aponta para uma certa dificuldade de aplicação da lei localmente, o que pode comprometer a eficácia da regulamentação, conforme o necessário reconhecimento da autonomia local.

A falta de regulamentação e a limitação de capacitação interna e autonomia prática refletem um descompasso com a dimensão de Ostrom "Regras Adaptadas às Condições Locais", já que o município não conseguiu adequar a legislação às suas necessidades e contextos específicos.

O entrevistado EE declara uma Autonomia Relativa e Coordenação com Agentes Externos: O entrevistado EE aponta que a autonomia é relativa, sendo considerada necessária, mas não absoluta. Ele afirma que "*autonomia absoluta não seria condizente*", destacando que a nova lei exige uma coordenação entre diversos agentes, e que a divisão das responsabilidades entre esses agentes foi um dos pontos positivos da mudança. Essa visão revela um entendimento de que a autonomia não é algo isolado, mas sim compartilhado entre diferentes níveis e esferas de governo. O processo de coordenação entre as comissões de licitação, os setores internos e as instâncias externas (como o controle e a auditoria) reflete a necessidade de coordenação com sistemas maiores, outro ponto importante das dimensões de Ostrom.

A necessidade de coordenação e o reconhecimento da importância da cooperação interinstitucional são um reflexo da eficácia na implementação da Lei nº 14.133/2021, como observado nesse último município. A autonomia, portanto, é vista como um aspecto interdependente, que deve ser compartilhado e administrado de forma coletiva.

As respostas analisadas indicam que a autonomia dos servidores na implementação da Lei nº 14.133/2021 é um tema complexo e multifacetado. Enquanto uns municípios demonstraram ter maior liberdade e capacidade de adaptação, outros, enfrentaram limitações significativas devido à falta de regulamentação local e à dependência de normas externas.

A análise dessas respostas revela a importância de fortalecer a autonomia dos servidores por meio de capacitação contínua, monitoramento eficaz e a adaptação das regras locais, de

acordo com as necessidades e especificidades de cada município. A coordenação interinstitucional e o reconhecimento das funções de cada agente no processo também são fundamentais para a eficácia da implementação da Lei nº 14.133/2021, conforme revelado nas respostas de EE.

Na Parte 4 da entrevista, foi abordada a transição entre as antigas normas de licitação (Lei nº 8.666/1993) e a nova Lei nº 14.133/2021, sendo essa uma mudança fundamental no contexto das contratações públicas nos municípios. As respostas variaram significativamente entre os entrevistados, com alguns reconhecendo um processo mais tranquilo e outros relatando dificuldades e resistência cultural para a implementação da nova legislação. O Quadro 18 a seguir sintetiza essas respostas, correlacionando as categorias relevantes das dimensões de Ostrom, as orientações do Tribunal de Contas da União (TCU) e os objetivos da pesquisa.

Quadro 18: Análise das Respostas sobre a Transição entre as Leis nº 8.666/1993 e nº 14.133/2021

Entrevistado	Resposta	Dimensão de Ostrom	Dados do TCU	Objetivo da Pesquisa
EA	Difícil – Mudança de cultura, resistência inicial à nova lei	Regras Adaptadas às Condições Locais	Planejamento das contratações conforme o tipo de ente federado	Identificar e descrever características de regulamentação adaptadas às condições locais
EB	Suave – Comunicação clara e prazo adequado para adaptação	Limites Claramente Definidos	Dados sobre adesão ao PNCP e regulamentação dos processos	Mapear o estágio de institucionalização da Lei nº 14.133/2021 nos municípios
EC	Difícil – Resistência cultural e mudança de procedimentos	Regras Adaptadas às Condições Locais	Planejamento das contratações conforme o tipo de ente federado	Identificar e descrever características de regulamentação adaptadas às condições locais
ED	Suave – Familiaridade com a lei, padronização dos processos	Regras Adaptadas às Condições Locais	Planejamento das contratações conforme o tipo de ente federado	Identificar e descrever características de regulamentação adaptadas às condições locais
EE	Muito difícil – Falta de apoio externo e resistência à mudança	Coordenação com Sistemas Maiores	Implementação integrada com o SEI e o ProPEN, incentivando a adoção de processos eletrônicos	Identificar níveis de coordenação intergovernamental e propor melhorias na integração com sistemas estaduais e federais

Fonte: desenvolvido pela autora (2024)

As respostas dos entrevistados revelam diferentes percepções sobre a transição entre as Leis nº 8.666/1993 e nº 14.133/2021, refletindo a complexidade do processo e as condições específicas de cada município.

EA - A Resistência Inicial e as Dificuldades Culturais: O entrevistado relatou que a transição foi considerada difícil, devido à mudança de cultura e ao receio dos servidores em

adotar a nova legislação. Ele destacou que, inicialmente, houve um movimento de resistência à aplicação da Lei nº 14.133/2021, especialmente por parte dos servidores que estavam habituados à antiga lei, cujos processos eram mais padronizados.

O entrevistado descreve a transição como uma fase de adaptação com bastante dúvidas e dificuldades em entender como utilizar a nova lei: "Foi um pouco difícil, estava todo mundo fazendo de tudo para não usar". Essa resposta aponta para um desafio em adaptar as regras às condições locais, uma das dimensões de Ostrom, uma vez que os servidores precisaram aprender a trabalhar com novos modelos de documentos e novas responsabilidades. Esse fenômeno também se alinha com a dimensão de Regras Adaptadas às Condições Locais do TCU, que aponta a necessidade de ajustar a legislação às especificidades do contexto local, algo que, neste caso, foi percebido como um desafio.

EB e EC - A Comunicação Clara e a Resistência Cultural: As respostas dos entrevistados apresentaram uma transição relativamente suave, embora houvesse elementos de resistência. Um explicou que o processo foi facilitado pela comunicação clara das mudanças, que incluíam a divulgação de um decreto e a antecipação de informações para as unidades demandantes. Ele afirmou que, por conta dessa comunicação antecipada, as Secretarias foram se preparando para a nova legislação de forma gradual, o que minimizou as dificuldades. Nesse sentido, a dimensão de Limites Claramente Definidos de Ostrom se reflete na implementação do Decreto que delimitou a transição, criando uma estrutura clara para a adaptação às novas normas. A abordagem de capacitação prévia também foi uma estratégia eficiente para reduzir resistências e aumentar a eficácia da mudança.

Por outro lado, o outro, apesar de reconhecer que a transição foi relativamente suave em termos de estrutura organizacional, indicou que a resistência cultural foi um obstáculo significativo. Ele mencionou que a adaptação à nova lei foi difícil devido à diferenciação nos tipos de documentos exigidos pela Lei nº 14.133/2021, o que gerou resistência administrativa. "*Teve muita resistência cultural*", comentou o entrevistado. Esta resistência pode ser compreendida dentro da dimensão de Regras Adaptadas às Condições Locais, já que a mudança foi vista como algo que demandava uma adaptação significativa para que se ajustasse ao modus operandi local, baseado em práticas e documentos da antiga lei.

ED - Familiaridade Antecipada e Adequação Gradual: O entrevistado destacou que a transição foi suave, em grande parte, devido à familiaridade prévia com a Lei nº 14.133/2021 e à discussão interna sobre os pontos da nova legislação. Relatou que os membros da equipe estavam capacitados e já familiarizados com os principais aspectos da nova lei, o que facilitou a adaptação. "A gente entre colegas já discutíamos algumas coisas", comentou ele, indicando

que o processo de ajuste não foi tão traumático. Essa experiência de adaptação gradual está diretamente relacionada à dimensão de Regras Adaptadas às Condições Locais de Ostrom, pois a transição foi tratada de maneira mais planejada e consciente, permitindo que a implementação fosse menos desafiadora. A padronização dos editais também contribuiu para esse processo de adaptação, demonstrando a importância de construir regras que atendam às necessidades específicas da gestão local.

EE - Falta de Apoio e Dificuldade na Implementação: Finalmente, o entrevistado relatou uma transição muito difícil, caracterizada pela falta de apoio externo e pela resistência a mudanças. Ele afirmou que, à medida que se aproximava o prazo final para a implementação da nova lei, a falta de suporte técnico e as dúvidas sobre como aplicar a nova legislação geraram dificuldades. "*Eram iniciadas com micro planejamento*", comentou ele, destacando a falta de estratégias de coordenação para integrar as novas práticas à realidade local.

Esse cenário se alinha com a dimensão de Coordenação com Sistemas Maiores de Ostrom, pois a falta de articulação com outros níveis de governo e a ausência de suporte coordenado dificultaram a implementação da lei no município. Esse relato evidencia a necessidade de melhorar a coordenação interinstitucional, principalmente em contextos onde a mudança de leis exige apoio e estratégias conjuntas entre diferentes esferas de governo.

As respostas fornecidas pelos entrevistados destacam que a transição entre a Lei nº 8.666/1993 e a Lei nº 14.133/2021 variou consideravelmente entre os municípios, dependendo de fatores como capacitação, comunicação interna, resistência cultural e apoio externo. O processo foi mais suave em municípios que já possuíam uma familiaridade prévia com as novas normas e que adotaram uma transição gradual e bem planejada. Por outro lado, municípios como do EE enfrentaram uma transição difícil, caracterizada pela falta de apoio técnico e pela resistência à mudança, um reflexo claro da necessidade de maior coordenação e suporte interinstitucional.

A análise dessas respostas permite concluir que, para melhorar a eficácia da implementação da Lei nº 14.133/2021, é fundamental adaptar as regras de forma gradual às condições locais, promover a capacitação contínua e estabelecer uma rede de coordenação eficiente entre os diferentes níveis de governo. Isso fortalecerá a autonomia dos servidores, melhorará a adesão à nova legislação e contribuirá para a criação de uma gestão pública mais eficiente e transparente.

A análise que se segue diz respeito à Parte 4 da entrevista, que questiona sobre os problemas observados durante o período de transição entre as Leis 8.666/1993 e a Lei 14.133/2021 nos municípios. As alternativas, que contemplam diferentes realidades de

transição, refletiram um cenário variado de dificuldades e desafios enfrentados pelos municípios em termos de adaptação às novas regras. O Quadro 19, apresenta a categorização e correlação dos resultados obtidos nos diferentes municípios, alinhando as respostas aos objetivos da pesquisa e as dimensões de Ostrom.

Quadro 19: Problemas Observados na Aplicação das Duas Legislações Durante a Transição

Entrevistado	Problemas Observados	Categoria de Análise	Dimensão de Ostrom	Objetivo de Pesquisa
EA	Dificuldade em separar as leis nas práticas, com combinação indevida entre as duas (8.666 e 14.133).	Confusão na aplicação das normas	Regras Adaptadas às Condições Locais	Identificar e descrever características de regulamentação adaptadas às condições locais.
EB	Mescla entre as legislações nos documentos da fase preparatória, falta de conhecimento da nova lei, resistência cultural.	Desconhecimento e resistência à mudança	Regras Adaptadas às Condições Locais	Identificar e descrever características de regulamentação adaptadas às condições locais.
EC	Boa adaptação, sem grandes problemas devido a um planejamento anterior bem feito.	Planejamento eficaz	Regras Adaptadas às Condições Locais	Identificar e descrever características de regulamentação adaptadas às condições locais.
ED	Uso de requisitos da 8.666 durante a elaboração de Termos de Referência e dificuldade inicial em planejar conforme a nova lei.	Vícios na aplicação e dificuldade inicial de adaptação	Regras Adaptadas às Condições Locais	Identificar e descrever características de regulamentação adaptadas às condições locais.
EE	Problemas restritos à aplicação em contratos, mas sem dificuldades no restante dos processos de licitação.	Dificuldades restritas a contratos	Regras Adaptadas às Condições Locais	Identificar e descrever características de regulamentação adaptadas às condições locais.

Fonte: desenvolvido pela autora (2024).

A análise das respostas dos entrevistados sobre os problemas observados durante o período de transição entre as Leis nº 8.666/1993 e nº 14.133/2021 revela aspectos multifacetados sobre as dificuldades de adaptação, resistências institucionais e o impacto do planejamento e capacitação. Esses aspectos podem ser diretamente correlacionados às dimensões de Ostrom (1990), principalmente aquelas relacionadas às regras adaptadas às condições locais e ao planejamento eficaz. A seguir, será aprofundada a análise de cada entrevista, destacando as percepções dos entrevistados e os desafios observados.

O entrevistado 1 relatou dificuldades significativas na tentativa de mesclar as normas da Lei 8.666 com a Lei 14.133. Ele mencionou que, após a implementação da nova legislação,

alguns servidores ainda tentavam aplicar regras da lei anterior em processos que já estavam sendo conduzidos sob a nova legislação. Segundo EA, *“eu fiquei até com medo, meu Deus, como vai ser a execução desses contratos! [...] A dispensa foi feita pela 14.133, seu contrato vai ser feito pela 14.133, esqueça a 8.666”*. Este trecho revela claramente uma resistência à mudança e uma falta de compreensão de como as novas regras deveriam ser aplicadas isoladamente. Esse tipo de confusão normativa é um reflexo da dificuldade de adaptação das regras às condições locais, conforme definido na dimensão de Ostrom. A persistência das práticas anteriores e a dificuldade de ajustar os processos internos de contratação são desafios comuns em cenários de transição normativa. Esse fenômeno é ainda mais grave quando, como neste caso, o desconhecimento das novas normas impacta a execução de contratos de forma tangível e imediata.

No caso do município de EB, o entrevistado apontou problemas recorrentes no mesclar das duas legislações durante a fase preparatória dos processos. Ele relatou: *“as unidades demandantes mesclavam dentro dos documentos da fase preparatória as duas legislações, que era vedado, então ocorria muito problema de o processo estar instruído em tese, mas quando a unidade recebia a documentação para dar continuidade percebia que os documentos formais precisavam de diversas correções.”* Este depoimento revela a resistência cultural e a falta de adaptação das práticas locais às novas exigências, o que reflete uma dificuldade geral dos servidores em absorver as mudanças trazidas pela nova legislação.

Como o entrevistado enfatizou, *“a falta de conhecimento, que ainda é grande né, de aperfeiçoamento do pessoal de se aprofundar nos novos mecanismos que a 14.133 traz diversos”*, fica evidente que o processo de capacitação e atualização foi insuficiente para garantir uma implementação sem contratemplos. Esse tipo de resistência e dificuldade de adaptação à nova legislação, frequentemente observada nas respostas, é um reflexo de falhas no processo de engajamento dos servidores e na falta de recursos suficientes para uma verdadeira capacitação coletiva. A falta de conhecimento profundo sobre as mudanças normativas dificulta a transição, aumentando o risco de erros processuais e tornando a execução de tarefas mais lenta e propensa a falhas.

Por outro lado, o outro entrevistado EC do mesmo município, mencionou que a transição ocorreu de forma mais tranquila devido ao planejamento prévio e ao uso do sistema já ajustado à nova legislação. Ele afirmou: *“no ano passado nós fizemos conseguimos licitar tudo pela 8.666, então esse ano quando nós começamos a licitar pela 14.133, já com o sistema, os contratos já saíram padronizados, já começaram a sair padronizados, então nós não tivemos grandes problemas não.”* Esse depoimento destaca a importância do planejamento estratégico

para facilitar a transição entre as legislações.

A ausência de grandes problemas pode ser atribuída à antecipação da adaptação, no sentido de integrar as mudanças dentro dos processos existentes. Como o entrevistado mencionou, *“a gente já fez um bom planejamento no ano passado, e esse ano é fizemos um planejamento também já com, iniciamos as licitações pela 14.133 e não tivemos problemas.”* A coordenação prévia e o uso adequado de sistemas integrados contribuíram para uma transição mais fluida e sem maiores complicações. Essa experiência confirma que a adaptação bem planejada às novas regras pode ser uma estratégia eficaz para evitar conflitos e mal-entendidos durante o processo de implementação de uma nova legislação.

O entrevistado 4 relatou que o maior problema durante a transição foi a persistência de práticas da Lei 8.666, especialmente nas fases iniciais, como a elaboração de Termos de Referência (TR). Ele comentou: *“acontecia de vim alguns TR’s se reportando a 8.666, a questão de qualificação técnica, qualificação econômico-financeira, você utilizava ainda a lei anterior. Isso era um vício de fazer isso aqui.”* Esse vício de práticas anteriores é um indicativo claro de resistência à mudança e da dificuldade em internalizar os novos procedimentos exigidos pela 14.133.

No entanto, o entrevistado 4 também destacou que *“a fase de planejamento também que não tinha, então no início as pessoas tinham dificuldades de compor isso aí, de ter essas exigências do que efetivamente tinha que ter no Estudo Técnico, de como formalizar um ETP, mas tudo isso foi plenamente superado.”* A transição, portanto, não foi isenta de desafios, mas as dificuldades iniciais foram superadas à medida que os servidores adquiriram mais familiaridade com as novas exigências. Esse exemplo reforça a importância da capacitação contínua e do apoio institucional durante a fase de transição para garantir a adequação das práticas locais às novas normas.

No município do entrevistado 5, o mesmo relatou que não houve dificuldades significativas durante a transição, exceto no que tange aos contratos. Ele afirmou: *“nós não tivemos, no processo de licitação, isso englobando pregão, inexigibilidade, dispensa e concorrência. A não ser na parte de contratos, que não posso de forma nenhuma opinar por não estar envolvido junto ao departamento, mas nos demais processos a aplicação da legislação foram condizentes”*

Essa declaração aponta para uma transição bem-sucedida nos processos licitatórios, com exceção dos contratos. Isso sugere que, em alguns municípios, a integração e o uso de sistemas eletrônicos podem facilitar a adaptação da legislação, minimizando os problemas práticos. A ausência de maiores dificuldades nos processos licitatórios também pode ser atribuída ao uso

adequado da tecnologia e à organização prévia dos fluxos internos, aspectos fundamentais na coordenação com sistemas maiores, uma das dimensões de Ostrom.

Diante disso, compreende-se que a transição entre as Leis nº 8.666 e nº 14.133 foi marcada por uma variedade de desafios, mas também por exemplos de adaptação eficaz, principalmente quando havia um planejamento prévio adequado e uma capacitação contínua dos servidores. A resistência cultural à mudança e o desconhecimento das novas normas foram obstáculos recorrentes, principalmente no início da implementação da nova legislação. No entanto, os relatos indicam que, à medida que os servidores foram capacitados e as normas foram internalizadas, muitos desses problemas foram superados. As dimensões de Ostrom relacionadas à adaptação das regras, ao envolvimento dos servidores, ao planejamento e ao monitoramento mostraram-se fundamentais para a superação dos obstáculos, apontando que a transição entre as leis depende tanto de estratégias internas eficazes quanto de uma coordenação precisa com os sistemas de gestão pública.

Ainda sobre a transição, os participantes foram questionados sobre as mudanças significativas nas práticas de licitação durante o período de transição entre as Leis nº 8.666/1993 e nº 14.133/2021, gerou respostas que revelam aspectos essenciais da adaptação administrativa e normativa nos municípios pesquisados. Abaixo, apresenta-se o Quadro 20 com os resultados de cada entrevistado, correlacionando-os com as dimensões de Ostrom (1990) e as dimensões do TCU, conforme o quadro de referência que orienta a análise da implementação da nova legislação de licitações.

Quadro 20: Mudanças nas Práticas de Licitação Durante o Período de Transição

Entrevistado	Mudança Significativa	Categoria de Mudança	Dimensão de Ostrom	Dimensão do TCU	Objetivos da Pesquisa
EA	Padronização dos documentos e modelos. Adoção obrigatória de formatos e justificativas quando não seguidos.	Regras e processos padronizados	Regras Adaptadas às Condições Locais	Planejamento das contratações conforme tipo de ente federado	Mapear o estágio de institucionalização da Lei nº 14.133/2021 nos municípios
EB	Adoção de processos eletrônicos, substituindo os processos físicos. Resistência a essa mudança.	Implementação de sistemas eletrônicos e treinamento	Coordenação com Sistemas Maiores	Implementação integrada com o SEI e o ProPEN	Identificar níveis de coordenação intergovernamental e propor melhorias
EC	Nenhuma mudança significativa, já haviam planejado	Planejamento preventivo e controle de contratos	Regras Adaptadas às Condições Locais	Planejamento das contratações conforme tipo	Mapear o estágio de institucionalização da Lei nº

	e adaptado o setor à Lei 8.666.			de ente federado	14.133/2021 nos municípios
ED	Resistência às novas exigências de planejamento mais formalizado e documentado.	Resistência à formalização e planejamento mais detalhado	Regras Adaptadas às Condições Locais	Planejamento das contratações conforme tipo de ente federado	Identificar e descrever características de regulamentação adaptadas às condições locais
EE	Segregação de funções, introdução de novos documentos técnicos (DFD, ETP) e aperfeiçoamento nos sistemas eletrônicos.	Reestruturação organizacional e integração de tecnologias	Coordenação com Sistemas Maiores	Implementação integrada com o SEI e o ProPEN	Identificar níveis de coordenação intergovernamental e propor melhorias

Fonte: Desenvolvido pela autora (2024).

A análise das respostas coletadas revela um panorama diversificado das mudanças nas práticas de licitação, com destaque para as adaptações tecnológicas, padronização dos processos e a formalização das fases de planejamento.

Padronização e Reestruturação dos Processos: O entrevistado EA destacou a padronização dos documentos como uma mudança significativa durante a transição para a Lei nº 14.133. Ele relatou que a obrigatoriedade de usar modelos padronizados de Termos de Referência e de pesquisa de preços se tornou uma imposição direta da nova legislação. Ele detalhou: “A mudança significativa foi a questão da padronização dos documentos, que é um comando da lei, tínhamos orientações para fazer a pesquisa de preços, tinha Instrução Normativa, tinha o modelinho de como ele fazer análise da pesquisa de preços.” Este relato demonstra uma mudança clara nas práticas de padronização que não só atenderam à nova legislação, mas também impactaram diretamente o fluxo de trabalho, tornando-o mais ágil e eficiente. A imposição de modelos padronizados, no entanto, encontrou resistência, como ilustrado pela dificuldade de alguns servidores em se adaptar, o que é consistente com a dimensão de Ostrom de regras adaptadas às condições locais. A aplicação da padronização pode ser vista como uma estratégia para melhorar a eficiência organizacional, mas também impõe desafios na mudança de práticas arraigadas.

Implementação de Processos Eletrônicos: O entrevistado 2 descreveu uma mudança significativa relacionada à adoção de processos eletrônicos. Ele relatou que antes da implementação da Lei nº 14.133, o município ainda operava com processos físicos, utilizando papel para os trâmites das licitações.

A introdução de uma plataforma eletrônica visava não apenas adaptar o município às

exigências legais, mas também aumentar a transparência e a publicidade das contratações. “E a implementação eletrônica do processo de contratação permite uma maior transparência, uma vez que após o término dos procedimentos licitatórios, as informações com relação aos contratos sobem instantaneamente para o Portal Nacional de Contratações Públicas. ” Essa mudança se alinha à dimensão de Ostrom de coordenação com sistemas maiores, que enfatiza a integração de processos em diferentes níveis de governo. A resistência à mudança observada neste processo, como foi indicado pelo entrevistado, pode ser explicada pela cultura organizacional pré-existente e pela necessidade de adaptação dos servidores ao novo sistema, o que corrobora a necessidade de capacitação e gestão de mudança adequadas.

Planejamento Preventivo: já o entrevistado 3, relatou que não houve mudanças significativas durante a transição, uma vez que o planejamento já havia sido estruturado conforme as exigências da Lei nº 8.666. Eles já possuíam um sistema de controle de contratos adaptado e, portanto, não enfrentaram grandes desafios com a implementação da nova lei. Como ele afirmou: “*No setor de contratos não houve mudança né, porque nós já havíamos estruturado o setor de contratos [...] quando entrou a 14.133 a gente já tinha o controle de todos os contratos e aditivos no município.*” Isso demonstra que o planejamento adequado e antecipado e o uso de sistemas integrados são cruciais para uma transição tranquila, permitindo que os processos de adaptação ocorram de forma mais fluida e sem interrupções significativas nas práticas cotidianas.

Resistência à Formalização e Planejamento: o entrevistado ED mencionou uma resistência significativa à formalização e ao planejamento mais detalhado exigido pela Lei nº 14.133 em seu município. Ele observou que muitos servidores estavam acostumados com práticas menos formais e encontraram dificuldades em se adaptar às novas exigências, como evidenciado pela afirmação: “*As pessoas não estavam acostumadas com isso, não sabiam fazer e não queriam fazer.*” Esse comportamento reflete uma resistência à mudança cultural e organizacional, o que é uma situação comum em processos de transição normativa. A mudança para um planejamento mais estruturado é crucial, mas exige esforço contínuo em termos de capacitação e gestão de mudança para garantir a eficácia da implementação da nova legislação.

Segregação de Funções e Aperfeiçoamento nos Sistemas: No município de EE a principal mudança relatada foi a segregação de funções entre o pregoeiro e o presidente de comissão, além da introdução de documentos técnicos obrigatórios, como o DFD e o ETP.

O entrevistado 5 destacou a importância dos sistemas eletrônicos para a agilidade e aperfeiçoamento dos processos licitatórios: “A segregação de função, que tirou faz tudo por parte do pregoeiro e presidente de comissão; a elaboração dos artefatos que tiveram de ser

realizados de forma mais técnica tais quais: o DFD e o ETP.” Esse relato ilustra o impacto da coordenação com sistemas maiores e como a integração tecnológica facilitou a adaptação à nova legislação. A introdução de ferramentas técnicas e a separação de funções também contribuem para a melhoria da governança pública, alinhando-se à dimensão de Ostrom de regras adaptadas às condições locais e à dimensão do TCU de planejamento das contratações conforme o tipo de ente federado.

A análise das respostas dos entrevistados revela que as mudanças significativas nas práticas de licitação variaram conforme as estratégias de implementação adotadas pelos municípios. Enquanto alguns enfrentaram resistência cultural e dificuldades de adaptação às novas exigências, outros foram bem-sucedidos em adotar processos eletrônicos e aprimorar seus sistemas de licitação com planejamento prévio. Em todos os casos, a adaptação às novas regras, o planejamento antecipado e a capacitação dos servidores foram determinantes para o sucesso ou falhas na transição para a Lei nº 14.133. A integração de sistemas e a transparência nas contratações também se mostraram fundamentais, especialmente no que diz respeito à coordenação com sistemas maiores e ao monitoramento eficaz dos processos de licitação.

Em seguida buscou-se entender como os municípios se prepararam para a transição da antiga Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993) para a nova Lei nº 14.133/2021 e quais sentimentos dominaram o processo. As alternativas não foram fornecidas de forma objetiva, mas as respostas revelaram as atitudes, estratégias de preparação e os sentimentos dos entrevistados frente às exigências da nova legislação.

A seguir, apresentam-se as respostas obtidas de cinco entrevistados, de municípios distintos, com uma categorização detalhada de acordo com as dimensões de Ostrom e as dimensões do TCU. O Quadro 21 apresenta as categorias, a correlação com as dimensões teóricas e os objetivos da pesquisa que se inter-relacionam com as respostas fornecidas.

Quadro 21: Preparação para a Transição da Lei nº 8.666/1993 para a Lei nº 14.133/2021 nos Municípios

Entrevistado	Resposta	Categoria	Dimensão de Ostrom	Dimensão do TCU	Objetivos da Pesquisa
EA	"Fizemos muitas reuniões para estudar a nova lei, buscando orientar os servidores. O sentimento foi de medo no início, mas com o tempo, a equipe se adaptou e começou a desejar usar a nova lei, pois já	Preparação através de orientação e padronização	Regras Adaptadas às Condições Locais	Planejamento das contratações conforme o tipo de ente federado	Mapear o estágio de institucionalização da Lei nº 14.133/2021 nos municípios

	trabalhávamos com editais padronizados."				
EB	"A equipe procurou envolver a Controladoria e Procuradoria para regulamentar as novas exigências. O medo estava presente, principalmente pelo tempo necessário para implementar tudo corretamente."	Envolvimento das equipes administrativas e medo da implementação	Coordenação com Sistemas Maiores	Implementação integrada com o SEI e o ProPEN	Identificar níveis de coordenação intergovernamental e propor melhorias
EC	"A preparação foi um aprendizado contínuo, com muitas discussões internas e articulações com a Procuradoria para alinhar os procedimentos. O sentimento foi de desafio."	Preparação por meio de aprendizado e articulação interna	Arranjos de Decisão Coletiva	Grau de envolvimento dos servidores na implementação da lei	Analisar o envolvimento dos servidores e propor capacitação para ampliar a participação nas decisões coletivas
ED	" Fizemos capacitações e tentamos entender a nova lei, mas o medo da mudança foi o maior sentimento. A preparação foi inevitável devido à data de implementação da nova lei."	Capacitação e preparação obrigatória	Regras Adaptadas às Condições Locais	Planejamento das contratações conforme o tipo de ente federado	Identificar e descrever características de regulamentação adaptadas às condições locais nos municípios estudados
EE	"O sentimento foi de medo, mas também de desafio. A equipe se preparou estudando, tentando aplicar as novas regras com as dificuldades já esperadas."	Preparação com foco no desafio e nas dificuldades	Sanções Graduais	Uso de sanções e medidas para garantir o cumprimento da nova legislação	Identificar a aplicação de sanções e propor diretrizes para melhorar a proporcionalidade e eficácia na aplicação

Fonte: Desenvolvido pela autora (2024).

As respostas dos entrevistados indicam uma diversidade de abordagens na preparação para a implementação da nova Lei de Licitações. A preparação foi principalmente pautada pela orientação das equipes, realização de capacitações e pela busca de entendimento das novas exigências da Lei nº 14.133/2021. Cada município parece ter enfrentado um desafio distinto, mas o medo e a insegurança quanto à transição são sentimentos amplamente compartilhados.

Regras Adaptadas às Condições Locais - A Padronização como Estratégia de Sucesso: O entrevistado (EA) destacou a importância da padronização na preparação da equipe. A padronização dos editais e a organização interna das práticas foram aspectos fundamentais para superar a insegurança inicial. Como o entrevistado mencionou: "*A equipe já estava trabalhando com editais padronizados, mas os Termos de Referência não, então, para cada processo, o pessoal usava um TR de uma forma bem diferente*". A mudança para um processo mais padronizado com a nova legislação trouxe uma sensação de alívio e agilidade para a equipe. Essa postura de preparação se alinha à dimensão de Ostrom de Regras Adaptadas às Condições Locais, uma vez que Aracaju adaptou as novas exigências da lei às suas práticas já existentes, facilitando a implementação.

Coordenação e Envolvimento das Equipes - O Medo e a Necessidade de Integração: No município de EB, a principal estratégia de preparação envolveu a coordenação interna entre diferentes órgãos municipais, como a Controladoria e a Procuradoria, visando regulamentar os novos processos. A ênfase na necessidade de tempo para implementar as mudanças foi um ponto chave da resposta, refletindo um sentimento de medo em relação à capacidade de cumprir prazos. Como o entrevistado relatou: "*O maior estresse em licitação é tempo*". O medo da falta de tempo para implementar as exigências da nova legislação é um reflexo de uma preocupação com a coordenação com sistemas maiores, conforme descrito na dimensão de Ostrom de Coordenação com Sistemas Maiores. Esse sentimento de medo é compreensível, pois a transição exigia a adaptação de vários órgãos e a integração de novas plataformas, como o SEI e o ProPEN, aspectos que, conforme o TCU, são essenciais para a eficácia do processo.

Desafio e Aprendizado - Preparação através do Conhecimento Coletivo: A abordagem de EC reflete um processo de aprendizado coletivo. O sentimento de desafio era predominante, mas a equipe procurou alinhar seus procedimentos em conjunto com a Procuradoria, criando um espaço para a decisão coletiva. Como o entrevistado afirmou: "*Era um pensamento de aprendizado, tanto teórico quanto prático*." Essa postura está alinhada com a dimensão de Ostrom de Arranjos de Decisão Coletiva, onde o envolvimento das equipes internas foi crucial para a adaptação à nova legislação. Além disso, a articulação entre os setores dentro do município foi fundamental para garantir uma transição bem-sucedida.

Capacitação e Insegurança - O Medo da Mudança Incontornável: No caso do município de ED, a preparação foi caracterizada por capacitações e um esforço contínuo para entender a nova legislação. O medo da mudança e a insegurança quanto à eficácia da adaptação foram sentimentos dominantes. Como o entrevistado colocou: "*O sentimento foi de um certo medo, porque toda mudança traz essa insegurança*." O medo, embora presente, foi um

sentimento compartilhado pela maioria dos entrevistados, sugerindo que a capacitação e o planejamento são fundamentais para aliviar essas inseguranças. Essa preparação, obrigatória por conta da data limite de implementação da nova lei, reflete a adaptação local às exigências do novo marco legal, que se encaixa bem na dimensão de Ostrom de Regras Adaptadas às Condições Locais.

Medo e Desafio - Uma Preparação Dificultosa, mas determinada: Por fim, no município de EE, o sentimento predominante foi também o de medo, mas combinado com uma postura de desafio, que os entrevistados encararam de maneira proativa. A preparação envolveu estudo e enfrentamento das dificuldades. O entrevistado mencionou: "*Foi o sentimento que mais dominou foi o de desafio, que gostamos, adoramos*". Esse enfoque é interessante, pois destaca como a equipe não só superou o medo, mas também abraçou o desafio de implementar a nova legislação, ajustando-se às dificuldades iniciais. Isso reflete a importância das sanções graduais, como descrito na dimensão de Ostrom, onde a aplicação proporcional de medidas e o suporte contínuo são fundamentais para garantir o cumprimento das novas regras.

A transição para a Lei nº 14.133/2021 foi marcada por sentimentos de medo e insegurança em muitos municípios, mas também por estratégias de preparação que englobaram desde a padronização de processos até a articulação coletiva e a capacitação dos servidores. A adaptação às novas regras da legislação foi vista como um desafio inevitável, mas enfrentado com empenho pelas equipes municipais, evidenciando a necessidade de coordenar processos internos e garantir a conformidade com os novos requisitos legais. A análise das respostas confirma que, apesar das dificuldades iniciais, as estratégias de preparação foram diversas e centradas em aspectos cruciais para uma implementação bem-sucedida.

Outra interpelação versa sobre os mecanismos de monitoramento da implementação da nova Lei nº 14.133/2021 nos municípios, abordou como os gestores locais lidaram com a fiscalização e controle sobre a aplicação da nova legislação durante o período de transição. A partir das respostas fornecidas pelos entrevistados, foi possível perceber uma grande variedade nas abordagens adotadas entre os municípios. Os entrevistados ofereceram diversas explicações sobre as práticas de controle, a eficácia dessas medidas e as dificuldades enfrentadas.

A seguir, encontra-se o Quadro 22 com as categorias, correlacionando as informações dos entrevistados com as dimensões de Ostrom, as dimensões do TCU e os objetivos de pesquisa, com uma análise detalhada subsequente.

Quadro 22: Mecanismos de Monitoramento para Implementação da NLLC nos Municípios

Entrevistado	Mecanismos de	Dimensão de	Dimensão	Objetivo Geral	Objetivo
--------------	---------------	-------------	----------	----------------	----------

	Monitoramento	Ostrom	TCU		Específico
EA	Comissão de Estudo de Regulamentação, orientações constantes, data de corte para mudança de lei	Monitoramento	Monitoramento de conformidade	Implementar mecanismos de monitoramento eficazes	Avaliar a conformidade com a Lei nº 14.133/2021
EB	Assessoramento da Procuradoria e Controladoria, criação de esboços de decretos	Monitoramento	Maturidade em controle interno	Monitorar a implementação da nova legislação	Melhorar os mecanismos de monitoramento
EC	Regulamento interno, notificação de descumprimentos, análise pela Procuradoria	Monitoramento e Sanções Graduais	Controle interno, uso de planilhas para controle	Implementar sanções graduais	Aperfeiçoar o uso de sanções e monitoramento
ED	Nenhum mecanismo formal de monitoramento	Nenhuma prática formalizada	Nenhuma prática formalizada	Monitoramento e sanções	Necessidade de implementação de mecanismos de monitoramento
EE	Assessoria Jurídica e Controle Interno	Monitoramento	Controle interno eficaz	Implementação eficaz da nova lei	Aperfeiçoar os mecanismos de monitoramento e controle

Fonte: Desenvolvido pela autora (2024).

É possível observar as distintas abordagens adotadas pelos municípios em relação aos mecanismos de monitoramento para a implementação da Lei nº 14.133/2021. Essas práticas revelam tanto avanços significativos quanto lacunas que ainda precisam ser abordadas para garantir o cumprimento adequado da legislação e sua eficiência. A partir dos dados extraídos, fica claro que a complexidade do processo de implementação da nova lei envolve não apenas a aplicação técnica dos dispositivos legais, mas também um esforço constante de adaptação e adequação das estruturas e práticas dos municípios, o que reflete diretamente nas suas práticas de monitoramento.

O Município do EA, por exemplo, demonstra um esforço claro para implementar o controle da nova legislação de forma gradual, estruturada e coordenada. A criação da Comissão de Estudo de Regulamentação, que foi incumbida de orientar e monitorar as secretarias no uso da nova lei, destaca-se como um ponto positivo no município. Segundo o entrevistado desse município, a comissão foi fundamental para que as secretarias perdessem o receio em relação à nova legislação: "*A Comissão sempre ia orientando. Pronto, a partir do dia 10 de agosto ninguém fazia mais nada pela lei velha.*" O uso de uma data de corte para transição da legislação evidencia um processo de monitoramento efetivo, com a definição clara dos prazos para a mudança. Esse tipo de ação reflete a dimensão de monitoramento de Ostrom, que enfatiza a

importância de monitorar continuamente a conformidade das regras estabelecidas, além de garantir a aplicação coerente da nova lei.

No entanto, o entrevistado também reconhece que a prorrogação de prazos foi necessária em razão do receio da equipe em adotar plenamente a nova lei. Isso sugere que, embora o monitoramento tenha sido planejado, a resistência à mudança, característica de qualquer transição legislativa, ainda gerou um certo atraso no processo. Esse dado aponta para a necessidade de intensificar o apoio na capacitação dos servidores e a coordenação interinstitucional, para garantir que as práticas de monitoramento sejam de fato internalizadas e eficazes.

Por outro lado, no município de EB, a estratégia de monitoramento passa principalmente pela interação entre a Procuradoria e a Controladoria Interna, que têm como responsabilidade analisar e ajustar os instrumentos legais que são criados para garantir a implementação da nova lei. O entrevistado descreveu o processo de monitoramento como sendo bastante técnico, onde a Procuradoria atua como a "*responsável por dar a palavra final*" sobre a regulamentação, e a Controladoria Interna acompanha a conformidade dos atos administrativos. "*A Comissão de Licitação provocava [...] depois também a Procuradoria encaminhava para a Controladoria dar a palavra sobre o instrumento*", disse o entrevistado. Esse processo de consultoria interna reflete a necessidade de um monitoramento mais integrado, que garanta que a legislação seja adaptada às particularidades do município. Esse tipo de prática também evidencia o alinhamento com a dimensão de monitoramento de Ostrom, que sugere que as regras devem ser continuamente avaliadas e ajustadas conforme a realidade local.

Adicionalmente, a descrição do entrevistado EB sobre a existência de um regulamento interno que orienta o procedimento em caso de descumprimento das obrigações dos licitantes oferece uma visão mais robusta sobre o monitoramento em prática. Ele explica que, em situações de descumprimento, "*o setor responsável pelos empenhos... encaminha um documento dizendo não cumprimento e a gente faz essa avaliação, faz a notificação, instrui um processo administrativo e encaminha para a Procuradoria.*"

A abordagem mais formalizada, com a notificação de descumprimentos e a aplicação de penalidades como multas e advertências, está claramente alinhada com a dimensão de sanções graduais de Ostrom, que prioriza a aplicação proporcional e graduada das penalidades. Além disso, a utilização de planilhas de controle, como menciona o entrevistado, demonstra o esforço do município em manter um acompanhamento detalhado das contratações, aditivos contratuais e outros processos licitatórios, algo que também contribui para o fortalecimento da maturidade em controle interno.

No entanto, no município do ED, o cenário é preocupante, visto que o entrevistado afirmou que não houve um planejamento formal de monitoramento. "*Não houve esse monitoramento. Não houve esse planejamento, não houve.*" Esse depoimento indica uma falha crítica na gestão pública local e sugere que o município ainda não conseguiu internalizar a importância de um sistema estruturado de controle e monitoramento. A ausência de mecanismos de monitoramento reflete diretamente uma falha na coordenação com sistemas maiores e na adaptação das regras às condições locais, o que compromete a aplicação da nova legislação de maneira eficaz. A falta de capacitação específica e a ausência de uma estratégia institucionalizada de acompanhamento comprometem a conformidade com a lei, resultando em uma situação de vulnerabilidade jurídica e administrativa para o município.

No município do EE, embora o entrevistado tenha mencionado que o município contou com a colaboração da Assessoria Jurídica e da Secretaria de Controle Interno, não há detalhes suficientes que revelem a robustez do sistema de monitoramento. A descrição feita pelo entrevistado, de que a atuação desses órgãos foi "*bastante satisfatória*" carece de informações mais específicas sobre como o controle foi realizado na prática. A menção à Assessoria Jurídica e ao Controle Interno, embora positiva, indica que, embora exista um esforço inicial, é necessário fortalecer a estrutura de monitoramento, uma vez que o município pode não estar utilizando ferramentas mais detalhadas e sistêmicas de acompanhamento da execução da nova lei.

A comparação entre os municípios revela uma diversidade de práticas de monitoramento da Lei nº 14.133/2021. Em geral, municípios como o de EA e EB evidenciam um nível mais alto de preparação e maturidade no que tange à implementação de mecanismos de controle e monitoramento contínuo, ao passo que o de ED apresenta uma lacuna significativa na estruturação dessas práticas.

Esses contrastes evidenciam a importância da capacitação contínua dos servidores e da estruturação de comissões ou equipes responsáveis pelo monitoramento, como forma de garantir que os municípios cumpram efetivamente a legislação. A coordenação interinstitucional e a transparência nos processos de fiscalização são elementos-chave que devem ser aprimorados para garantir a eficácia da Lei nº 14.133/2021. A integração das dimensões de monitoramento e sanções graduais de Ostrom é uma estratégia eficiente para garantir que o controle seja realizado de forma justa, proporcional e contínua, de modo a assegurar a conformidade com a nova legislação.

Na sequência tratou-se com os entrevistados sobre a avaliação da eficácia dos mecanismos de monitoramento adotados pelos municípios para a implementação da Lei nº

14.133/2021, é possível observar que os resultados variam de acordo com a experiência e a estrutura local de cada município. As respostas fornecem uma visão detalhada sobre as estratégias utilizadas e a percepção dos entrevistados sobre o sucesso desses mecanismos. Com base nas respostas, o Quadro 23 organiza os dados em categorias que evidenciam as práticas de monitoramento nos municípios, bem como suas respectivas avaliações.

Quadro 23: Avaliação da Eficácia dos Mecanismos de Monitoramento

Entrevistado	Avaliação de Eficácia	Justificativa
EA	Eficaz	"Um trabalho árduo, porque precisou a Comissão convencer que todos usassem a lei, e precisasse fazer aquele acompanhamento diário, mas foi bem eficiente."
EB	Eficaz	"Houve conversações com a Procuradoria Geral no sentido dela aperfeiçoar o instrumento e publicar para que a gente pudesse utilizar, as correções foram eficazes."
EC	Muito eficaz	"Nunca perdemos um contrato[...] com essa planilha nós temos todos os links de todos os arquivos da transparência, então isso facilitou muito."
ED	Ineficaz	"Não houve monitoramento nenhum. Teve em relação ao Agente de Contratação, mas no geral não houve isso não."
EE	Muito eficaz	"Eles nos dão a garantia de que estamos executando os processos, estritamente dentro do que a lei determina."

Fonte: desenvolvido pela autora (2024).

As respostas obtidas, ao serem analisadas foi possível identificar padrões, contrastes e nuances nas práticas de monitoramento, que podem ser correlacionadas com as dimensões de Ostrom (1990) e os dados do TCU (2024), conforme segue detalhado.

Eficácia Moderada e Estratégias de Coordenação: O entrevistado EA descreve os mecanismos de monitoramento como "*eficazes*", mas ressalta que o processo demandou um trabalho árduo para convencer os membros das secretarias a adotar a nova legislação. Ele destaca que a Comissão de Monitoramento foi fundamental nesse processo, uma vez que foi composta por integrantes de diversas secretarias, com uma abordagem colaborativa e interinstitucional. De acordo com o entrevistado, a comissão "*sempre fazia estudos e conversas com outras Secretarias*"(EA), o que indica um arranjo de decisão coletiva efetivo e um esforço de integração interinstitucional, alinhado com a dimensão de Ostrom sobre a importância de decisões coletivas para a implementação de regras eficazes.

A coordenação entre diferentes secretarias reflete a necessidade de adaptação das regras às condições locais, conforme a dimensão de Ostrom, que se alinha com as necessidades do município. Embora a estratégia tenha sido considerada eficaz, o entrevistado sugere que houve resistência inicial, o que aponta para a necessidade de maior capacitação e sensibilização das equipes para garantir o uso contínuo e eficiente da nova lei.

Estratégias de Ajuste Legal e Eficiência Relativa: O entrevistado (EB) também avalia

os mecanismos de monitoramento como "eficazes", destacando que, apesar das dificuldades iniciais, as conversas com a Procuradoria Geral para ajustar os instrumentos legais, como o Decreto regulamentador, foram produtivas. Ele aponta que a regulamentação adaptada e o esclarecimento das dúvidas legais foram pontos cruciais para a implementação eficaz. Esse processo de ajuste legal e de melhoria das estratégias de regulamentação se alinha com a dimensão de Ostrom sobre regras adaptadas às condições locais, que visa garantir que as regras sejam moldadas de acordo com as especificidades do contexto local, assegurando sua viabilidade e eficácia.

Porém, a avaliação de eficácia moderada sugere que o processo não foi completamente simples e que as correções e modelagens foram necessárias para garantir o sucesso da implementação, o que evidencia a necessidade de um monitoramento contínuo e de capacitação para as equipes envolvidas. Essa resposta também se conecta à dimensão do TCU, que trata do planejamento das contratações de acordo com as necessidades específicas de cada ente federado.

Inovação e Eficiência no Controle: Já EC faz uma avaliação ainda mais positiva, considerando os mecanismos de monitoramento " *muito eficazes* ". Ele destaca que a planilha de controle implementada pela Coordenadoria de Contratos foi fundamental para o sucesso da execução dos contratos, uma vez que os servidores agora conseguem acessar todos os links dos documentos pertinentes com facilidade. A inovação do processo, como descrito pelo entrevistado, facilitou o controle da transparência e a gestão dos contratos de forma sistemática. A utilização de planilhas detalhadas e de acesso rápido aos documentos reflete uma maturidade em controle interno, alinhada à dimensão de monitoramento de Ostrom, que preconiza a necessidade de monitoramento contínuo e detalhado.

Esse avanço no controle de processos também é uma aplicação prática do conceito de transparência e acessibilidade da informação, fundamentais para o cumprimento da nova lei, que requer um acompanhamento rigoroso de todas as etapas.

Falta de Monitoramento Estruturado: O entrevistado (ED) relatou que não houve monitoramento efetivo da implementação da Lei nº 14.133/2021. A ausência de um sistema de monitoramento adequado aponta para uma lacuna significativa na gestão pública do município, que não seguiu a tendência observada nos outros casos. A falta de uma estratégia de monitoramento, que é um dos pilares centrais para a eficácia da implementação da nova lei, reflete diretamente a dimensão de Ostrom sobre a necessidade de mecanismos de monitoramento para garantir a conformidade com as regras estabelecidas. Essa falha comprometeu a gestão pública no município, deixando o processo de implementação vulnerável

à ineficácia e ao não cumprimento das disposições da lei.

Eficiência no Cumprimento Legal: O EE avaliou os mecanismos de monitoramento como "*muito eficazes*", enfatizando que os mecanismos garantem que os processos sejam executados estritamente dentro dos parâmetros estabelecidos pela lei. A garantia de conformidade legal através de controles rigorosos reflete uma gestão transparente e comprometida com os princípios da nova legislação, alinhando-se tanto com as dimensões de monitoramento quanto com a necessidade de capacitação contínua dos envolvidos. Essa avaliação positiva sugere que o município está conseguindo aplicar os mecanismos necessários para assegurar a conformidade legal, um avanço significativo que pode servir como modelo para outras localidades.

A análise das respostas à questão sobre a eficácia dos mecanismos de monitoramento revela que os municípios apresentaram uma variedade de respostas, desde práticas bem-sucedidas e inovadoras, como as observadas no município de EB e EE, até a completa ausência de monitoramento no município do ED. Os casos de sucesso destacam a importância da coordenação interinstitucional, da adaptação das regras às condições locais e do monitoramento contínuo para garantir a conformidade com a Lei nº 14.133/2021. Já os casos em que o monitoramento foi ineficaz ou inexistente destacam as lacunas na implementação da nova legislação, sugerindo a necessidade urgente de estruturação de processos mais robustos e a promoção de capacitação para os servidores envolvidos.

Na abordagem sobre a aplicação de sanções proporcionais em casos de descumprimento da Lei nº 14.133/2021, os entrevistados forneceram respostas que refletem a variedade de abordagens e práticas adotadas nos municípios para garantir o cumprimento das normas da nova legislação. O Quadro 24 organiza as respostas dos entrevistados, destacando as diferentes práticas e percepções em relação à aplicação de sanções nos respectivos municípios.

Quadro 24: Aplicação de Sanções Proporcionais em Casos de Descumprimento da Lei nº 14.133/2021

Entrevistado	Resposta à Pergunta	Justificativa
EA	Não aplica sanção proporcional	"Não, não tinha sanção, mas a gente orientava bastante o gestor e quando a equipe não mandava, a gente informava ao gestor, porque como o Decreto determinava já a data corte..."
EB	Aplica sanções proporcionais	"Quando um fornecedor fazia alguma infração, a unidade de compras encaminha para a Comissão disciplinar, que apura os fatos e aplica as sanções previstas na 14.133..."
EC	Aplica sanções proporcionais	"A gente obedece um regimento interno, cria um processo administrativo e encaminha para a comissão de licitação para ser apurado e julgado."
ED	Não aplica sanção proporcional	"Com a 14.133 não tem efetivamente. Tinha uma Comissão para aplicação de penalidade com base na 8.666, mas pela 14.133 não tem."
EE	Aplica sanções	"Foi instituída uma Comissão de penalização em caso de

	proporcionais	descumprimentos contratuais que provocaram prejuízo à administração."
--	---------------	---

Fonte: desenvolvido pela autora (2024).

A questão sobre a aplicação de sanções proporcionais permite uma reflexão profunda sobre a efetividade do controle e da regulação nos municípios estudados, assim como a adaptação das práticas legais ao contexto local. Esta questão é central para entender a forma como os municípios têm lidado com a implementação da Lei nº 14.133/2021, especialmente no que diz respeito à aplicação de sanções para o descumprimento das normas.

Orientações e Corte sem Sanções Proporcionais: A resposta de EA indica que não há uma aplicação direta de sanções proporcionais, mas sim orientações aos gestores para que a lei seja cumprida. O entrevistado destaca que a falta de sanções explícitas é compensada por um esforço de orientação constante aos gestores. Segundo o entrevistado: "*Não, não tinha sanção, mas a gente orientava bastante o gestor...*". Esta prática, embora um esforço importante para garantir a conformidade, pode ser vista como uma limitação no sistema de controle, uma vez que a ausência de sanções explícitas pode levar a uma dificuldade em assegurar a efetividade da implementação da lei. Além disso, essa abordagem não se alinha diretamente à dimensão de Ostrom, que sugere a aplicação de sanções graduais e proporcionais para violações das regras estabelecidas. A falta de sanções claras pode, portanto, comprometer a responsabilização efetiva, que é crucial para a implementação bem-sucedida da lei.

Aplicação Rigorosa das Sanções: Por outro lado, tanto o entrevistado (EB) quanto o (EC) destacam que existe uma aplicação formal de sanções proporcionais. EB menciona que, quando ocorre uma infração, o processo é conduzido pela Comissão disciplinar, que apura as infrações e aplica as sanções correspondentes. O entrevistado afirma que esse processo é realizado de forma "*fortemente*" aplicada no município. Essa abordagem é compatível com a dimensão de Ostrom sobre sanções graduais, que preconiza a importância de sanções proporcionais para garantir a conformidade com as regras e prevenir comportamentos desviantes. O uso de uma Comissão disciplinar e a aplicação rigorosa das sanções indicam uma gestão mais estruturada e eficaz, que busca assegurar a equidade e a justiça nas decisões relacionadas ao cumprimento da legislação.

O EC, por sua vez, afirma que o município segue um rito formal e interno, com a criação de um processo administrativo para apuração das infrações, que é encaminhado à comissão de licitação para ser "*apurado e julgado*". Esse processo revela um esforço de formalização da aplicação de sanções, o que está em consonância com a dimensão de Ostrom sobre resolução de conflitos e sanções proporcionais. Essa formalização do processo de monitoramento e sanção

contribui para a transparência e eficiência na aplicação da lei, reforçando a responsabilidade das partes envolvidas.

Lacuna na Aplicação de Sanções: A resposta de ED destaca que a nova Lei nº 14.133/2021 não prevê sanções proporcionais, e que o município continuou utilizando os procedimentos estabelecidos pela antiga Lei nº 8.666/1993. O entrevistado menciona que existia uma Comissão de penalidade, mas com base na legislação anterior, o que pode indicar uma dificuldade em adaptar a estrutura de fiscalização e sanção à nova legislação. Essa ausência de sanções explícitas na Lei nº 14.133 reflete um desajuste entre as práticas locais e as exigências da nova lei, comprometendo a eficácia da implementação. A falta de uma estrutura adaptada para a aplicação das sanções na nova lei pode enfraquecer o sistema de monitoramento e dificultar a responsabilização por falhas no cumprimento das normas.

Estabelecimento de Comissão de Penalização: O EE destaca que o município instituiu uma Comissão de penalização especificamente para casos de descumprimento contratual. O entrevistado ressalta que essa comissão aplica sanções apenas quando há prejuízo à administração, refletindo a proporcionalidade das sanções em relação à gravidade da infração. A resposta revela uma estrutura formalizada para a aplicação de sanções, alinhada à dimensão de Ostrom (1990) sobre sanções graduais, uma vez que a comissão analisa o contexto de cada infração e aplica a sanção de forma proporcional ao impacto da violação. Essa abordagem também está em sintonia com a dimensão do TCU (2024), que destaca a necessidade de medidas proporcionais e adequadas ao contexto da infração, garantindo a efetividade da legislação e a responsabilização dos envolvidos.

A análise das respostas à questão sobre a aplicação de sanções proporcionais revela diferentes abordagens nos municípios, com algumas localidades aplicando as sanções de maneira formal e estruturada, enquanto outras apresentam lacunas ou dificuldades na adaptação às exigências da Lei nº 14.133/2021. A presença de sanções proporcionais e graduais é fundamental para garantir a responsabilidade e a eficácia da implementação da nova legislação, conforme sugerido pelas dimensões de Ostrom (1990) e as orientações do TCU (2024). A diversidade de práticas observada aponta para a necessidade de capacitação e de ajustes nas estruturas de fiscalização para assegurar a aplicação coerente da legislação em todos os níveis.

Ao iniciar a parte 6 do roteiro que aborda sobre os canais formais de resolução de conflitos relacionados à aplicação da Lei nº 14.133/2021 nos municípios estudados, o Quadro 25 apresenta as diferentes percepções sobre a eficácia dos canais formais estabelecidos nos municípios para a resolução de conflitos gerados pela implementação da nova lei.

Quadro 25: Eficiência dos Canais Formais para Resolução de Conflitos

Entrevistado	Resposta à Pergunta	Justificativa
EA	Eficazes	"A gente usava a força do Decreto, a Comissão dizia que não tinha como, tem que usar a nova lei, e devolvia já com despacho..."
EB	Muito eficazes	"A Secretaria formalizava consulta para a Diretoria de Compras se posicionar, e se persistisse a dúvida, encaminhava para a Procuradoria..."
EC	Muito eficazes	"Criamos o grupo da Coordenadoria, com gestores de todas as Secretarias e quando há um conflito, orientamos, e se não conseguirmos resolver, encaminhamos para a Procuradoria."
ED	Muito eficazes	"A Procuradoria sempre nos dava respaldo, e quando surgiam dúvidas específicas, a gente recorria a ela para esclarecimentos."
EE	Muito eficazes	"Os canais continuam os mesmos: a Assessoria Jurídica e a Secretaria de Controle Interno."

Fonte: desenvolvido pela autora (2024).

A análise das respostas revela que os municípios possuem mecanismos estruturados de resolução de conflitos relacionados à implementação da Lei nº 14.133/2021, e todos os entrevistados indicaram que os canais formais implementados são eficazes, com uma predominância de avaliações positivas sobre a eficácia dos processos de resolução.

Força do Decreto como Garantia de Conformidade: No município do EA, a resolução de conflitos é conduzida principalmente pelo Decreto regulamentador e pela atuação da Comissão de Compras e Licitações, que se utiliza da força normativa do Decreto para garantir o cumprimento da nova lei. O entrevistado afirmou que, em situações de conflito, a Comissão devolvia os processos com despacho, evidenciando que, apesar de haver algum questionamento por parte dos envolvidos, as decisões eram firmes. A eficácia foi atribuída a clareza das diretrizes estabelecidas pelo Decreto. Esse procedimento é eficaz, mas a dependência do Decreto pode ser vista como uma solução menos flexível para tratar questões mais complexas, o que limita a capacidade do sistema de lidar com conflitos de maneira mais personalizada. Esse ponto pode ser correlacionado com a dimensão de Ostrom, que sugere a necessidade de regras adaptadas à realidade local. Embora o Decreto tenha sido eficaz para resolver conflitos, a rigidez das regras pode não ter sido suficientemente adaptada a todas as situações emergentes.

Consulta Formalizada e Resposta da Procuradoria: No município do EB, o processo de resolução de conflitos se estrutura principalmente por meio da consulta formalizada entre Secretarias e a Procuradoria, quando as dúvidas persistem. O entrevistado destaca que a Procuradoria tem um papel crucial na resolução de divergências, oferecendo pareceres formais que são seguidos por todas as Secretarias. Essa abordagem é considerada muito eficaz, pois garante que as decisões sejam tomadas com autoridade jurídica, promovendo a uniformidade no entendimento e na aplicação da nova lei. O uso da Procuradoria como instância superior

para dirimir dúvidas cria um espaço de controle e padronização que aumenta a eficácia da resolução de conflitos. Essa prática reflete a dimensão de Ostrom sobre a resolução de conflitos, que enfatiza a importância de mecanismos formais e claros para a resolução de disputas, proporcionando um sistema eficiente e transparente.

Grupo Interinstitucional para Resolução de Conflitos: O entrevistado EC faz referência à criação de um grupo, que reúne gestores de diversas Secretarias, incluindo as Secretarias Indiretas, como uma estratégia para discutir as dificuldades e resolver conflitos relacionados à execução da Lei nº 14.133/2021. Esse grupo de trabalho se caracteriza por um processo coletivo de resolução, no qual todos os envolvidos têm espaço para discutir as questões e buscar soluções.

Quando as dificuldades não são superadas no âmbito do grupo, a Procuradoria é acionada, com a criação de uma comissão para licitantes que avalia infrações. Essa prática revela um arranjo de decisão coletiva, alinhado com a dimensão de Ostrom, que preconiza a participação dos usuários (no caso, gestores das diversas Secretarias) nas decisões que afetam a utilização dos recursos públicos. A proatividade do grupo, que reúne diversos gestores, e a solidez do apoio da Procuradoria são indicativos de que a resolução de conflitos no município do EB é muito eficaz, e que a colaboração interinstitucional é um fator determinante para o sucesso desse processo.

Procuradoria como Pilar Central: No município do ED, o sistema de resolução de conflitos também se apoia na Procuradoria, que oferece respaldo e esclarecimento às dúvidas que surgem durante a execução da Lei nº 14.133/2021. O entrevistado relata que, em casos de dúvidas mais específicas, as consultas à Procuradoria eram sistemáticas, com a emissão de pareceres formais para orientar os gestores. A relação estreita entre a Procuradoria e a equipe de licitações, descrita como muito eficaz e tranquila, demonstra que o município adota uma abordagem de resolução formal e técnica dos conflitos, alinhada à dimensão de Ostrom, que defende a importância de mecanismos de resolução claros e acessíveis para facilitar o cumprimento das normas e garantir a justiça nas decisões.

Assessoria Jurídica e Controle Interno como Canais de Resolução: No município do EE, a resolução de conflitos é tratada por meio dos mesmos canais adotados anteriormente, ou seja, a Assessoria Jurídica e a Secretaria de Controle Interno. A resposta indica que os canais são considerados muito eficazes, pois, quando surgem dúvidas, esses órgãos oferecem o suporte necessário para a resolução de conflitos. Esse processo evidencia uma estrutura formal e acessível para tratar das dificuldades relacionadas à nova lei, o que, de acordo com a dimensão de Ostrom, contribui para um ambiente de conformidade e resolução eficaz de disputas. Além

disso, a continuidade dos mesmos canais ao longo do tempo aponta para a estabilidade e eficiência do sistema de resolução de conflitos.

As respostas dos entrevistados indicam que os municípios têm implementado canais formais de resolução de conflitos que, em sua maioria, são altamente eficazes. A Procuradoria surge como um pilar central em vários municípios, garantindo respaldo jurídico nas situações de conflito, enquanto a colaboração interinstitucional e os grupos de gestores se mostram eficazes de resolver disputas no nível local. Essas práticas estão de acordo com a dimensão de Ostrom sobre resolução de conflitos, que destaca a importância de mecanismos acessíveis, claros e eficazes para garantir a resolução rápida e justa das controvérsias, além de facilitar a conformidade com as normas estabelecidas. A eficácia dos canais formais nos municípios estudados reflete um compromisso com a implementação bem-sucedida da Lei nº 14.133/2021 e com a criação de sistemas robustos de resolução de conflitos.

Dando início a última parte do roteiro, que abrange a coleta de sugestões acerca de melhorias sobre a implementação da Lei nº 14.133/2021, questiona as medidas que os entrevistados acreditam que poderiam ser adotadas para melhorar a implementação da Lei nº 14.133/2021 em seus respectivos municípios. A análise a seguir aborda as percepções dos entrevistados sobre os desafios enfrentados na execução da nova legislação e as sugestões apresentadas para aprimorar sua implementação, como mostra o Quadro 26.

Quadro 26: Sugestões e Melhorias para Implementação da Lei nº 14.133/2021 nos Municípios

Entrevistado	Sugestões para Melhoria	Alternativas Apresentadas	Dimensão de Ostrom	Dimensão do TCU	Objetivo da Pesquisa
EA	Necessidade de mais pessoas na fase de planejamento, melhoria na estrutura de pessoal e capacitação contínua.	"A equipe que trabalhava na etapa de planejamento era muito pequena..."	Limites Claramente Definidos, Regras Adaptadas às Condições Locais	Planejamento das contratações conforme o tipo de ente federado	Mapear as condições de estrutura e capacitação nos municípios
EB	Foco em capacitação constante, prática e atualização com jurisprudência.	"Minha sugestão é que o município foque em capacitação constante..."	Arranjos de Decisão Coletiva	Grau de envolvimento dos servidores na implementação	Analisar o envolvimento dos servidores e capacitação
EC	Melhorias só identificáveis com a prática, observação do desempenho ao longo do tempo.	"Acho que essas melhorias só na prática, com o tempo, a gente poderá visualizar..."	Monitoramento	Grau de maturidade em controle interno e monitoramento	Mapear os mecanismos de monitoramento
ED	Capacitação da base, melhorar a	"Capacitar a base, melhorar	Regras Adaptadas às	Planejamento das	Identificar características

	qualidade da documentação na fase preparatória (DFD, ETP).	o processo de documentação inicial..."	Condições Locais	contratações conforme o tipo de ente federado	de regulamentação adaptadas
EE	Não vislumbra melhorias imediatas, acredita que o aperfeiçoamento será gradual.	"Só com o tempo iremos visualizar as necessidades de ajustes..."	Resolução de Conflitos	Acesso a mecanismos de resolução de conflitos sobre licitações	Propor mecanismos para aprimorar a resolução de conflitos

Fonte: desenvolvido pela autora (2024).

A análise das respostas dos entrevistados mostra que há uma concordância sobre a necessidade de melhorias contínuas na implementação da Lei nº 14.133/2021. Contudo, as sugestões apresentadas também revelam as particularidades de cada município e as dificuldades enfrentadas por seus servidores, o que pode ser vinculado às dimensões de Ostrom e aos dados do TCU (2024).

O EA destaca uma das maiores dificuldades: a insuficiência de pessoal na fase de planejamento, o que compromete a qualidade da execução das licitações. Essa sugestão está diretamente relacionada à Dimensão de Limites Claramente Definidos de Ostrom, pois, sem uma equipe adequada, a definição de responsabilidades e tarefas torna-se mais difusa, gerando ineficiência. O entrevistado afirma: "*A equipe que trabalhava na etapa de planejamento era muito pequena, às vezes, as Secretarias tinham apenas uma pessoa para demandar[...]*". Essa sobrecarga é um reflexo claro da limitação de recursos humanos, o que impacta na correta implementação da lei.

A necessidade de capacitação contínua é outra sugestão importante, que pode ser relacionada à Dimensão de Arranjos de Decisão Coletiva. Para que os servidores possam participar ativamente das decisões e resolver questões complexas da legislação, é essencial que tenham uma formação sólida e contínua. Essa sugestão também dialoga com os dados do TCU, que destacam a importância de um planejamento adequado nas contratações conforme o tipo de ente federado, como ilustrado pela Figura 8, da página 59, que fala sobre a adaptação do planejamento local.

O EB sugere um foco em *capacitação constante*, com ênfase na prática e atualização sobre jurisprudência recente. "*Minha sugestão é que o município foque em capacitação constante, trazendo jurisprudência recente de como conduzir e estruturar um procedimento de contratação*". A capacitação prática é um ponto que se alinha com a Dimensão de Arranjos de Decisão Coletiva, de Ostrom, pois a efetiva participação dos servidores nas decisões depende de um bom entendimento da legislação e sua aplicação prática. Além disso, isso está em consonância com os dados do TCU sobre o Grau de envolvimento dos servidores na

implementação da lei (Figura 7), sugerindo que quanto mais os servidores estiverem preparados, mais ativos serão na execução das normas. Essa capacitação constante é essencial para a adaptação das regras à realidade local, como destaca a Dimensão de Regras Adaptadas às Condições Locais.

EC apresenta uma visão mais pragmática: as melhorias na implementação da lei só serão percebidas com a prática. O entrevistado menciona: "*Acho que essas melhorias só na prática, com o tempo, a gente poderá visualizar[...]*". Esse comentário reflete a dimensão de *Monitoramento* de Ostrom, que enfatiza a necessidade de um acompanhamento contínuo da execução das regras para garantir sua eficácia. É somente com o tempo e com a experiência adquirida na prática que as verdadeiras dificuldades e necessidades de ajustes podem ser identificadas. Essa perspectiva também está alinhada com os dados do TCU (2024) sobre o grau de maturidade em controle interno e monitoramento (Tabela 4), que sugere que os mecanismos de controle precisam ser mais robustos e estar alinhados com as necessidades reais dos municípios.

ED enfatiza a importância de uma capacitação da base e a melhoria da qualidade dos documentos iniciais, como DFD e ETP. "Capacitar a base, melhorar o processo de documentação inicial...", observa o entrevistado. Esse ponto está intimamente ligado à Dimensão de Regras Adaptadas às Condições Locais, pois uma documentação bem estruturada e clara desde o início do processo é fundamental para garantir que as regras sejam aplicadas corretamente. A qualidade do planejamento inicial, como o DFD e o ETP, impacta diretamente no sucesso da execução dos contratos e licitações, como destaca o TCU (2024) em seus dados sobre o planejamento das contratações conforme o tipo de ente federado (Figura 8).

EE, por fim, apresenta uma perspectiva mais cautelosa, afirmando que "só com o tempo iremos visualizar as necessidades de ajustes". Embora o entrevistado reconheça os avanços da Lei nº 14.133/2021 em relação à legislação anterior, ele acredita que apenas com a prática, a resolução de conflitos e a adaptação gradual das normas será possível perceber melhorias significativas. Essa visão reflete a Dimensão de Resolução de Conflitos de Ostrom (1990), que propõe que os conflitos emergentes durante a execução das normas sejam resolvidos de forma gradual, com base em uma análise contínua e adaptativa.

As sugestões dos entrevistados apontam para a necessidade de uma adaptação mais contínua e flexível da Lei nº 14.133/2021, com foco em capacitação, planejamento e monitoramento. Há um consenso de que, embora a legislação traga avanços, a implementação de suas normas precisa ser cuidadosamente ajustada às condições locais, com mais atenção ao envolvimento dos servidores e ao fortalecimento das estruturas de apoio. Além disso, a

perspectiva de que a melhoria será um processo gradual é refletida nas dimensões de Ostrom, principalmente naquelas que tratam da resolução de conflitos e do monitoramento contínuo. A análise também destaca a importância de fortalecer os mecanismos de monitoramento e capacitação como pilares fundamentais para garantir a eficácia da Lei nº 14.133/2021 nos municípios.

Na sequência, abordamos sobre a percepção dos entrevistados em relação à necessidade de capacitações sobre a nova legislação, a análise das respostas revela uma preocupação unânime com a necessidade de atualização contínua, especialmente nas áreas mais técnicas da Lei nº 14.133/2021.

Cada entrevistado destaca temas específicos que ainda não dominam ou que carecem de maior compreensão para garantir uma implementação eficaz da lei. As sugestões de temas e a relação com as dimensões de Ostrom e os dados do TCU são evidenciadas nas respostas, como é possível observar no Quadro 27.

Quadro 27: Necessidade de Capacitação para Implementação da Lei nº 14.133/2021

Entrevistado	Necessidade de Capacitação	Temas Não Dominados	Dimensão de Ostrom	Dimensão do TCU	Objetivo da Pesquisa
EA	Sim, necessidade de capacitação contínua.	Gestão, ETP, fiscalização e gestão de contratos, pesquisa de preços.	Arranjos de Decisão Coletiva	Grau de envolvimento dos servidores na implementação (Figura 7)	Analisar o envolvimento dos servidores e propor capacitação para ampliar a participação nas decisões coletivas.
EB	Sim, capacitação é fundamental.	Licitações de obras e serviços de engenharia.	Regras Adaptadas às Condições Locais	Planejamento das contratações conforme o tipo de ente federado (Figura 8)	Identificar e descrever características de regulamentação adaptadas às condições locais nos municípios estudados.
EC	Sim, capacitação constante é necessária.	Reajuste, terceirização, repactuação, convênios.	Monitoramento	Grau de maturidade em controle interno e monitoramento (Tabela 4)	Mapear os mecanismos de monitoramento existentes e propor melhorias para garantir a conformidade com a Lei nº 14.133/2021.
ED	Sim, constante necessidade de capacitação.	Elaboração do DFD, ETP, Edital, qualificação técnica e econômica.	Regras Adaptadas às Condições Locais	Planejamento das contratações conforme o tipo de ente federado (Figura 8)	Identificar características de regulamentação adaptadas às condições locais nos municípios estudados.
EE	Sim,	Licitação de	Limites	Dados sobre	Mapear o estágio de

	capacitação contínua necessária.	engenharia, contratação direta e inexigibilidade.	Claramente Definidos	adesão ao PNCP e regulamentação dos processos (Tabela 6)	institucionalização da Lei nº 14.133/2021 nos municípios, considerando limites e responsabilidades.
--	----------------------------------	---	----------------------	--	---

Fonte: desenvolvido pela autora (2024).

Fica evidenciado que todos os entrevistados reconhecem a necessidade de capacitação constante para uma implementação eficaz da Lei nº 14.133/2021. Embora a legislação tenha sido aprovada em 2021, a interpretação e a aplicação de suas normas ainda geram dificuldades, seja pela complexidade da lei, seja pela necessidade de adaptação contínua às condições locais. A seguir, abordo de forma detalhada as sugestões de temas e a correlação com as dimensões de Ostrom e os dados do TCU.

EA, expõe uma dificuldade central que envolve gestão e fiscalização de contratos, além da elaboração de documentos essenciais como o ETP (Estudo Técnico Preliminar). A capacitação dos gestores e fiscais de contrato aparece como ponto crucial para garantir o cumprimento da lei de forma eficaz. O entrevistado afirma: "*Eu sinto muito lá na Central de Licitações a dificuldade dos gestores e dos fiscais entenderem o seu papel[...]*". Essa observação se alinha diretamente com a Dimensão de Arranjos de Decisão Coletiva de Ostrom, que propõe a participação ativa dos envolvidos nas decisões, o que exige que os servidores estejam bem capacitados. A necessidade de capacitação em ETP e gestão de contratos também dialoga com a Dimensão de Regras Adaptadas às Condições Locais, pois a implementação de tais processos requer uma adaptação às especificidades locais. Os dados do TCU, que abordam o grau de envolvimento dos servidores na implementação da nova legislação (Figura 7), indicam que uma maior capacitação resultaria em um envolvimento mais eficiente nas decisões coletivas.

EB, aponta uma carência de capacitação em áreas mais técnicas, como as licitações para obras e serviços de engenharia, que exigem conhecimentos específicos. O entrevistado argumenta: "*Uma parte que eu sinto uma carência particular é na parte de licitações mais direcionada a obras...*". Este aspecto se conecta diretamente com a Dimensão de Regras Adaptadas às Condições Locais, pois a legislação deve ser ajustada para atender as peculiaridades dos diferentes tipos de contratação, como as de obras e serviços de engenharia. O planejamento das contratações, conforme as necessidades do ente federado apresentado na Figura 8 da página 59, é um fator crucial para garantir que as especificidades sejam atendidas de maneira eficiente.

EC, destaca a importância da capacitação contínua, especialmente diante de mudanças constantes em interpretações jurídicas e em novas normativas. "Sempre capacitação, porque diariamente está tendo um julgado novo, uma nova lei...", observa o entrevistado. A necessidade de capacitação sobre temas como ajustes de contratos, terceirização e repactuação reflete a Dimensão de Monitoramento de Ostrom, que sugere que, para garantir a conformidade das normas, é necessário um acompanhamento contínuo das mudanças legais. O dado do TCU sobre o grau de maturidade em controle interno e monitoramento mostrado na Tabela 4 reforça que, quanto mais capacitados os servidores, mais eficazes serão os mecanismos de monitoramento da implementação da nova legislação.

ED, aponta como um dos principais gargalos a elaboração do DFD (Documento de Formalização de Demanda) e ETP. O entrevistado afirma que esses são os pontos em que há maior dificuldade, pois envolvem decisões iniciais que influenciam toda a execução do processo licitatório. "ETP, ETP é o grande gargalo dessa história toda", destaca. Essa questão está profundamente ligada à Dimensão de Regras Adaptadas às Condições Locais, pois o sucesso da licitação depende de uma correta adaptação dos processos à realidade local, especialmente no que tange à elaboração do ETP e demais documentos iniciais. Os dados do TCU sobre o planejamento das contratações conforme o tipo de ente federado (Figura 8) mostram que uma adaptação correta aos contextos locais pode melhorar significativamente a implementação da lei.

EE, enfatiza a necessidade de capacitação em temas como licitação de engenharia e contratação direta por inexigibilidade, que são áreas especialmente delicadas no contexto da nova legislação. O entrevistado menciona: "Licitação de engenharia e a contratação direta, no caso de inexigibilidade, por ser muito delicado esses temas". Essa sugestão de capacitação está vinculada à Dimensão de Limites Claramente Definidos de Ostrom, que se refere à definição clara das responsabilidades e limites no uso dos recursos públicos. A correta interpretação e aplicação das normas de inexigibilidade e licitações de engenharia são fundamentais para que os limites de acesso e utilização dos recursos públicos sejam respeitados. O TCU, ao tratar dos dados sobre a adesão ao PNCP e regulamentação dos processos (Tabela 6), corrobora que a clarificação desses limites é essencial para o bom funcionamento da legislação.

As respostas dos entrevistados indicam uma clara consciência sobre a importância da capacitação contínua para a implementação bem-sucedida da Lei nº 14.133/2021. A análise das sugestões de temas não dominados pelos entrevistados revela que, embora os servidores possuam uma base de conhecimento sobre a legislação, existem áreas específicas que demandam maior atenção, como a elaboração do ETP, licitações de obras, gestão de contratos,

e as complexidades da contratação direta.

Essas questões se correlacionam com várias dimensões do modelo de Ostrom, como a Dimensão de Regras Adaptadas às Condições Locais e a Dimensão de Monitoramento, e com os dados do TCU (2024), que apontam a necessidade de um planejamento adequado e de um acompanhamento contínuo para garantir a conformidade com as regras estabelecidas. Em suma, a capacitação se apresenta não apenas como uma necessidade técnica, mas como um instrumento essencial para a adaptação das normas à realidade local e para o fortalecimento do engajamento dos servidores nas decisões coletivas que envolvem a execução da lei.

No que concerne ao uso de tecnologia na implementação da NLLC, os entrevistados apontam um uso diversificado de sistemas de gestão, destacando a integração entre plataformas municipais, estaduais e federais. O principal desafio identificado é a compatibilidade e integração entre os diversos sistemas utilizados, além de ajustes que ainda precisam ser feitos para que a implementação da Lei nº 14.133/2021 seja mais eficiente e atenda a todas as suas exigências, especialmente no que se refere à integração com o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e a conectividade com sistemas de controle de prestação de contas, como o SAGRES. O Quadro 28 sintetiza apresenta uma análise mais aprofundada das dificuldades e necessidades observadas.

Quadro 28: Análise das Plataformas e Sistemas Utilizados na Implementação da Lei nº 14.133/2021

Entrevistado	Plataformas e Sistemas Utilizados	Percepções sobre Suficiência	Desafios Identificados	Dimensão de Ostrom	Objetivos de Pesquisa
EA	SISTEMA MUNICIPAL, LICITANET, SAGRES	Sistema com integrações eficientes; alguns problemas de integração com o IDOC	Falta de integração total do SISTEMA MUNICIPAL com IDOC	Coordenação com Sistemas Maiores	Identificar níveis de coordenação intergovernamental e propor melhorias na integração com sistemas estaduais e federais
EB	SEI, SISTEMA MUNICIPAL, LICITANET	Sistemas integrados, eficientes e suficientes para a nova lei	Adaptação necessária para novas demandas; melhorias na integração	Coordenação com Sistemas Maiores	Identificar níveis de coordenação intergovernamental e propor melhorias na integração com sistemas estaduais e federais
EC	SEI, SISTEMA MUNICIPAL, LICITANET	Sistemas integrados funcionam bem, com controle de vigência e quantitativo	Aperfeiçoamento contínuo nas funcionalidades e integração	Coordenação com Sistemas Maiores	Identificar níveis de coordenação intergovernamental e propor melhorias na integração com sistemas estaduais e federais
ED	LICITANET, CONTABILIS	Sistemas adequados para as licitações,	Integração com o SAGRES não implementada	Coordenação com Sistemas	Identificar níveis de coordenação intergovernamental e

		mas com desafios na integração com o SAGRES		Maiores	propor melhorias na integração com sistemas estaduais e federais
EE	CONTABILIS, LICITANET	Sistemas suficientes, mas integração com o SAGRES é insuficiente	Necessidade de integração total com o sistema de prestação de contas (SAGRES)	Coordenação com Sistemas Maiores	Identificar níveis de coordenação intergovernamental e propor melhorias na integração com sistemas estaduais e federais

Fonte: desenvolvido pela autora (2024).

As respostas obtidas demonstram um esforço significativo por parte dos municípios em adaptar-se à Lei nº 14.133/2021, com ênfase na implementação de sistemas tecnológicos para a gestão das licitações e contratações públicas. Um aspecto comum entre os entrevistados foi a adoção de sistemas municipais como no município do EA e EB, além de plataformas amplamente utilizadas como LICITANET e SEI, que contribuem para a digitalização e automatização dos processos. No entanto, as percepções sobre a suficiência desses sistemas são mistas, evidenciando que, apesar dos avanços, ainda existem lacunas que dificultam a plena implementação da nova legislação.

Coordenação com Sistemas Maiores: A coordenação entre os diferentes sistemas é uma questão crucial que perpassa as respostas dos entrevistados, particularmente a integração com plataformas maiores, como o PNCP e o SAGRES. A Dimensão de Coordenação com Sistemas Maiores de Ostrom se reflete diretamente nas dificuldades relatadas sobre a integração entre os sistemas municipais e estaduais.

O sistema do município do EA, por exemplo, possui uma integração bem-sucedida com o PNCP e SAGRES, mas o entrevistado relatou dificuldades de integração com o sistema IDOC, que ainda não está totalmente compatível com os fluxos do sistema municipal. Para EB, EC e ED, a principal lacuna identificada foi a não integração com o SAGRES, um ponto crítico que tem implicações diretas na prestação de contas e no cumprimento dos requisitos de transparência.

Desafios e Sugestões: Nos relatos, é evidente que, apesar da implementação de sistemas digitais, os gestores municipais ainda enfrentam desafios relacionados à interconectividade entre as plataformas. O sistema municipal do EB, por exemplo, é utilizado para gerenciar as fases externas das licitações e fazer a alimentação automática do LICITANET, porém a falta de integração com o SAGRES (para controle de prestação de contas) limita a eficiência do processo.

Como relatado por EE, a integração com o SAGRES seria um aprimoramento

importante, uma vez que permitiria a importação de dados diretamente para o sistema de controle de contas do Tribunal de Contas do Estado, o que facilitaria o monitoramento e a conformidade com as regras da nova legislação. Este ponto é de extrema relevância para a Dimensão de Monitoramento de Ostrom, que exige a existência de mecanismos de controle e avaliação para assegurar que os processos sejam conduzidos de acordo com as normas e regulamentos estabelecidos.

A análise das respostas revela uma forte busca pela modernização dos processos licitatórios nos municípios, com o uso de sistemas que facilitam a gestão das contratações. No entanto, ainda existem desafios relacionados à coordenação com sistemas maiores, que precisa ser aprimorada para garantir uma integração total, especialmente com os sistemas de prestação de contas e monitoramento, como o SAGRES.

A evolução da implementação da Lei nº 14.133/2021 depende, portanto, de investimentos contínuos na melhoria da infraestrutura tecnológica, bem como na harmonização entre os sistemas municipais, estaduais e federais. A capacitação constante dos servidores, mencionada em outras questões da entrevista, também é essencial para garantir que a integração e o uso eficaz dos sistemas se concretizem, respeitando as exigências da nova legislação e promovendo uma gestão pública mais eficiente e transparente.

No questionamento sobre a participação dos servidores no processo de implementação da Lei nº 14.133/2021. A partir das respostas, foi possível observar um padrão de participação predominantemente ativa, com variações no grau de envolvimento e na percepção sobre a continuidade das capacitações e treinamentos necessários para o sucesso da implementação. Como pode ser observado no Quadro 29.

Quadro 29: Participação dos Servidores na Implementação da Lei nº 14.133/2021

Entrevistado	Resposta à Pergunta 22	Categoria de Resposta	Correlato com Dimensões de Ostrom	Correlato com TCU
EA	Ativa – Participação com interesse, embora com desafios	Participação ativa, treinamento contínuo	Arranjos de Decisão Coletiva, Monitoramento	Grau de envolvimento dos servidores (Figura 7)
EB	Ativa – Participação regular, com ajustes para o município	Participação ativa, ajustes locais	Arranjos de Decisão Coletiva	Grau de envolvimento dos servidores (Figura 7)
EC	Ativa – Participação constante, com busca por aprendizado	Participação ativa, capacitação constante	Arranjos de Decisão Coletiva, Monitoramento	Grau de envolvimento dos servidores (Figura 7)
ED	Muito ativa – Equipe muito dedicada, com necessidade de capacitação constante	Participação intensa, foco na capacitação	Arranjos de Decisão Coletiva	Grau de envolvimento dos servidores (Figura 7)

EE	Muito ativa – Contribuição substancial em todas as fases	Participação intensa, contribuição em todas as fases	Arranjos de Decisão Coletiva, Monitoramento	Grau de envolvimento dos servidores (Figura 7)
----	--	---	---	--

Fonte: desenvolvido pela autora (2024).

As respostas fornecidas pelos entrevistados demonstram uma percepção majoritária de que a participação dos servidores na implementação da Lei nº 14.133/2021 foi, de maneira geral, ativa ou muito ativa. Destaca-se que a motivação dos servidores e a constante busca por capacitação foram mencionadas em todos os municípios, refletindo o engajamento com a legislação e a necessidade de adaptação à nova realidade normativa e operacional imposta pela lei.

EA destaca que, embora os servidores tenham demonstrado interesse e participação ativa, houve uma sensação de que a capacitação não foi suficiente, sendo esse um ponto de crítica. De acordo com o depoimento, "eles estavam realmente querendo aprender", mas o desafio foi manter a continuidade da capacitação ao longo do tempo. Isso evidencia a necessidade de capacitações constantes para garantir que os servidores acompanhem as mudanças legais e operacionais, uma questão importante para a Dimensão de Ostrom "Arranjos de Decisão Coletiva", que propõe a inclusão dos usuários no processo decisório. Esse engajamento pode ser considerado um reflexo da dimensão de monitoramento do TCU, que sugere a necessidade de ferramentas para acompanhar o progresso e garantir a continuidade da implementação da lei.

EB e EC igualmente relatam uma participação ativa, com a percepção de que os servidores contribuíram para ajustar os normativos à realidade local. Ambos os depoimentos mencionam um envolvimento ativo da equipe, com a busca por aprendizado contínuo e adaptação. O uso da expressão "buscar novos conhecimentos" é uma indicação de que, para os servidores, a adaptação não se deu apenas no sentido de cumprir as exigências legais, mas também em um esforço de aprendizagem e de inovação no processo de implementação. Essa característica está estreitamente vinculada à Dimensão de Ostrom "Arranjos de Decisão Coletiva", que promove a participação ativa dos indivíduos na definição e adaptação das regras de uso, além de um forte componente de monitoramento (dimensão do TCU), uma vez que a capacitação contínua sugere a busca por estratégias que garantam a correta aplicação da lei.

ED aponta uma participação ainda mais intensa, caracterizando os servidores como "*guerreiros*", destacando sua dedicação total à implementação da nova lei. No entanto, o depoimento também alerta para a necessidade de uma capacitação constante e contínua, sugerindo um modelo de atualização a cada seis meses para manter os servidores atualizados.

Essa perspectiva reflete a dimensão de "Monitoramento" do TCU (2024), que se alinha com a constante necessidade de avaliar e revisar as ações no âmbito da execução das políticas públicas, assegurando a conformidade com as normas estabelecidas pela nova legislação.

EE, ao indicar que os servidores "*contribuíram substancialmente*", revela um engajamento profundo nas várias fases do processo de regulamentação e implementação da Lei nº 14.133/2021. A participação intensa e o envolvimento contínuo nas fases de operacionalização da lei sublinham a relevância da Dimensão de Ostrom "Arranjos de Decisão Coletiva", pois os servidores participaram ativamente da configuração dos processos e decisões. A dimensão de "Coordenação com Sistemas Maiores" também se destaca aqui, já que a implementação do sistema é considerada satisfatória, o que facilita a integração com outros entes governamentais.

Em todas as respostas, a dimensão de "Arranjos de Decisão Coletiva" aparece como um elemento central, evidenciando que a participação dos servidores foi vital para a implementação da Lei nº 14.133/2021. A atuação dos servidores, seja por meio da capacitação, do envolvimento em ajustes normativos, ou mesmo do processo de aprendizagem contínua, destaca o importante papel das equipes no processo de adaptação à nova legislação. Além disso, o monitoramento da implementação é um aspecto recorrente nas falas dos entrevistados, sugerindo que é necessário um acompanhamento constante para garantir a eficácia da aplicação da lei.

Essas observações indicam que a capacitação e a participação ativa dos servidores são essenciais não apenas para o cumprimento da lei, mas também para a adaptação contínua aos desafios e à evolução das práticas licitatórias no âmbito municipal.

Por fim, os participantes foram consultados sobre a necessidade de possíveis informações adicionais relacionadas ao tema da implementação da Lei nº 14.133/2021. O questionamento trouxe respostas variadas, mas com um foco claro em alguns pontos centrais, refletindo as experiências vividas pelos gestores municipais na adaptação à nova legislação, e forneceram percepções valiosas sobre a experiência dos entrevistados no processo de implementação, abordando aspectos como a centralização de processos, os desafios iniciais com a nova legislação, as contribuições dos profissionais de direito e o impacto positivo da mudança para a gestão pública, como relatado no Quadro 30.

Quadro 30: Informações adicionais sobre a implementação da Lei nº 14.133/2021

Entrevistado	Resumo da Resposta	Dimensões de Ostrom Correlacionadas	Objetivos do TCU e Objetivos da Pesquisa
EA	Destaca a importância da centralização dos processos de	Limites Claramente Definidos;	Mapear o estágio de institucionalização da Lei nº

	compras, que existiam desde 2013, mas foram aprimorados com a implementação da Lei nº 14.133/2021. Reforça a eficácia do sistema eletrônico, mencionando o controle total sobre demandas e contratos.	Coordenação com Sistemas Maiores	14.133/2021 nos municípios; Identificar níveis de coordenação intergovernamental e propor melhorias na integração com sistemas estaduais e federais.
EB	Não há informações adicionais.	N/D	N/D
EC	Não há informações adicionais.	N/D	N/D
ED	Inicialmente, o entrevistado teve dificuldades com as mudanças trazidas pela nova lei, considerando-a mais morosa e com mais atribuições para os operadores de licitação. No entanto, reconhece aspectos positivos, como a aceleração de processos.	Regras Adaptadas às Condições Locais; Monitoramento	Identificar e descrever características de regulamentação adaptadas às condições locais; Mapear os mecanismos de monitoramento existentes e propor melhorias para garantir a conformidade com a Lei nº 14.133/2021.
EE	Elogia os legisladores pela elaboração da nova lei, destacando sua abrangência e as mudanças profundas que ela trouxe. Reconhece o trabalho de profissionais do direito para disseminar o entendimento sobre a lei e considera a Lei nº 14.133/2021 um marco na área de licitações e contratos.	Reconhecimento dos Direitos de Organização; Arranjos de Decisão Coletiva	Avaliar a autonomia dos servidores na execução de funções e propor estratégias para fortalecer essa autonomia; Analisar o envolvimento dos servidores e propor capacitação para ampliar a participação nas decisões coletivas.

Fonte: desenvolvido pela autora (2024).

EA: O entrevistado destaca a centralização de processos como um dos principais avanços trazidos pela nova legislação. A centralização, aliada à implementação de um sistema eletrônico robusto, tem permitido maior controle e eficiência nas compras públicas. Ela menciona que a centralização possibilita a otimização dos processos, permitindo que demandas de diferentes secretarias sejam atendidas em um único processo licitatório, o que resulta em economia e especialização da equipe.

Esta informação está diretamente correlacionada com a dimensão "Limites Claramente Definidos" de Ostrom (1990), pois a centralização exige limites claros de acesso e uso dos recursos públicos, garantindo que as responsabilidades sejam bem distribuídas entre os agentes envolvidos. Além disso, a dimensão "Coordenação com Sistemas Maiores" também se faz presente, já que o sistema eletrônico citado se integra aos processos da administração pública, possibilitando maior eficiência e coordenação entre os diversos órgãos. Em termos de objetivos do TCU, a experiência relatada por EA se alinha ao mapeamento da institucionalização da Lei nº 14.133/2021 nos municípios, uma vez que a centralização e a adoção de sistemas mais robustos são aspectos fundamentais dessa implementação.

EB e EC: Não forneceram informações adicionais, refletindo, possivelmente, uma estabilidade ou uma percepção de que a questão já havia sido suficientemente abordada nas outras partes da entrevista. Para essas respostas, não há correlação direta com as dimensões de Ostrom ou objetivos do TCU, dado que não foram apresentadas novas perspectivas ou contribuições relevantes.

ED: Este entrevistado compartilha sua experiência de resistência inicial à nova lei, especialmente devido ao aumento de atribuições para os operadores de licitação e à percepção de morosidade dos novos processos exigidos pela Lei nº 14.133/2021, como os Estudos Técnicos Preliminares (ETP) e o DFD (Documento de Formalização de Demanda).

No entanto, reconhece aspectos positivos, como a aceleração de certos processos. Esta resposta está diretamente relacionada à dimensão "Regras Adaptadas às Condições Locais", uma vez que o município teve que adaptar à nova legislação às realidades e limitações locais, enfrentando desafios na aplicação de novas regras. Além disso, a questão do aumento das atribuições e a morosidade do processo também tocam na dimensão "Monitoramento", já que o acompanhamento mais rigoroso dos processos pode ter gerado a percepção de burocracia. A experiência relatada reflete a necessidade de uma análise mais profunda dos mecanismos de monitoramento e da adequação das regras à realidade de cada município.

EE: O entrevistado destaca o impacto positivo da Lei nº 14.133/2021, elogiando tanto os legisladores quanto os profissionais do direito que ajudaram a disseminar o entendimento sobre a nova lei. Ele considera a nova legislação como um marco na área de licitações e contratos públicos, apesar de reconhecer que a lei não é perfeita. Sua resposta se alinha principalmente à dimensão "Reconhecimento dos Direitos de Organização", pois ele enfatiza o trabalho coletivo e a contribuição dos profissionais para o entendimento da nova norma. Além disso, a dimensão "Arranjos de Decisão Coletiva" também se conecta à ideia de capacitação e envolvimento dos servidores nas decisões, evidenciando a importância da colaboração na implementação de mudanças tão significativas.

Diante disso, as respostas fornecem uma visão multifacetada sobre o processo de implementação da Lei nº 14.133/2021, com ênfase tanto nos desafios quanto nos benefícios, destacando a importância da adaptação local, da capacitação contínua e da centralização de processos como fatores-chave para o sucesso na gestão pública.

A análise das respostas obtidas nas entrevistas, fundamentada na metodologia de Bardin e nas dimensões de Ostrom, permite uma compreensão abrangente da implementação da Lei nº 14.133/2021 nos municípios estudados. A partir das perguntas do roteiro, foram extraídas percepções dos gestores públicos que refletem tanto as dificuldades quanto os avanços no

processo de adaptação à nova legislação. Este exercício de análise buscou identificar as práticas, desafios e estratégias adotadas para atender aos requisitos legais e garantir a eficiência nos processos de licitação e contratação pública.

As respostas dos entrevistados evidenciam a interação entre as dimensões de Ostrom e os aspectos da Lei nº 14.133/2021, principalmente no que tange ao "Limite Claramente Definido", "Regras Adaptadas às Condições Locais", "Arranjos de Decisão Coletiva", "Monitoramento", "Reconhecimento dos Direitos de Organização" e "Coordenação com Sistemas Maiores". Em várias respostas, como a de EA, fica claro que a implementação da lei está sendo guiada por esforços para garantir a centralização e coordenação das compras, com o uso de sistemas eletrônicos que permitem maior controle e eficiência. Isso se conecta à dimensão de "Limites Claramente Definidos", pois o processo centralizado exige uma definição precisa das responsabilidades e fluxos dentro da administração pública.

A dimensão de "Regras Adaptadas às Condições Locais" é particularmente relevante nas respostas dos entrevistados EB e ED, que destacaram desafios na adaptação das regras da Lei nº 14.133/2021 às especificidades locais. No caso de ED, o entrevistado reconhece que a Lei trouxe mais atribuições aos operadores de licitação, mas ao mesmo tempo acelerou alguns processos. A resistência inicial à morosidade dos novos requisitos, como o ETP e o DFD, reflete a dificuldade em adaptar a burocracia centralizada a uma realidade que exigia mais agilidade.

A dimensão "Arranjos de Decisão Coletiva" ficou evidente nas respostas dos entrevistados que mencionaram a participação ativa dos servidores na implementação da Lei, como EA, EB e EC, que ressaltaram o engajamento e o interesse dos servidores em aprender sobre a nova legislação. A capacitação foi um fator chave para garantir que os servidores estivessem aptos a lidar com as exigências da Lei nº 14.133/2021. Esse envolvimento dos servidores se alinha também à dimensão de "Reconhecimento dos Direitos de Organização", já que a autonomia dos agentes envolvidos no processo é vista como fundamental para o sucesso da implementação da nova legislação, como observado nas falas de EE, que elogia tanto a capacidade da lei quanto a atuação dos profissionais de direito para disseminar o conhecimento.

A questão do monitoramento também foi abordada nas entrevistas, com foco na eficácia das ferramentas de controle interno e acompanhamento da implementação da Lei. EA, por exemplo, mencionou o sistema eletrônico que permite o acompanhamento detalhado de todos os processos de compras, desde o registro até a execução do contrato. Isso sugere um esforço para implementar mecanismos de monitoramento que garantam a conformidade com as regras da Lei nº 14.133/2021, um dos objetivos principais do TCU. Além disso, a dimensão de "Coordenação com Sistemas Maiores" foi refletida no uso de plataformas digitais, como o SEI

(Sistema Eletrônico de Informações), que auxilia na integração e na gestão dos processos licitatórios de forma mais eficiente.

Os entrevistados também apresentaram críticas e sugestões para aprimorar o processo de implementação da Lei. ED, por exemplo, destacou a necessidade de uma equipe especializada para lidar com as exigências da Lei e a dificuldade inicial de adaptação. Essa resistência e os desafios vividos por eles demonstram a complexidade de implementar uma reforma legislativa dessa magnitude, especialmente em um contexto de limitações de recursos humanos e de infraestrutura. A resistência à morosidade dos processos também toca em um ponto central: a necessidade de um monitoramento eficaz para garantir que a burocracia não inviabilize a agilidade necessária para a execução de contratações e compras públicas.

Além disso, a análise das respostas revelou uma preocupação generalizada com a capacitação contínua dos servidores. EA e ED, por exemplo, mencionaram que, apesar dos avanços, é necessário dar continuidade ao processo de capacitação para que os servidores se mantenham atualizados quanto às interpretações da nova lei e às boas práticas de licitação e contratação pública. Esse ponto de vista reforça a ideia de que a implementação da Lei nº 14.133/2021 não é um evento único, mas sim um processo contínuo que exige ajustes e atualizações regulares.

Em termos de percepção geral, os entrevistados demonstraram uma opinião positiva em relação à nova legislação, embora com ressalvas. EE elogiou a Lei como um marco para a gestão pública, destacando a importância das mudanças que ela trouxe em relação à Lei nº 8.666/1993. O entrevistado reconheceu, no entanto, que a nova Lei não é perfeita e que ainda existem aspectos a serem ajustados. Esta visão equilibrada é importante para entender que, apesar dos desafios iniciais, a Lei nº 14.133/2021 é vista como uma melhoria significativa para a gestão de licitações e contratos no setor público.

De maneira geral, a análise das respostas revela que a implementação da Lei nº 14.133/2021 nos municípios estudados está em estágio de adaptação, com progressos significativos, mas também com desafios relacionados à capacitação contínua, adaptação das regras locais e eficácia no monitoramento dos processos. A centralização das compras públicas e a utilização de sistemas eletrônicos emergem como pontos positivos, permitindo maior controle e eficiência. No entanto, a resistência inicial à morosidade de certos processos e a sobrecarga de atribuições para os operadores de licitação indicam que ajustes ainda são necessários para garantir que a Lei seja plenamente eficiente e eficaz.

Este estudo proporciona uma visão detalhada e precisa sobre os impactos da Lei nº 14.133/2021, destacando não apenas as melhorias trazidas pela nova legislação, mas também

as áreas que requerem atenção e aprimoramento contínuo, a fim de garantir uma gestão pública mais transparente, eficiente e adaptada às necessidades locais

4.2 O que dizem os Portais Eletrônicos dos Municípios Estudados

A análise das licitações e contratos nas prefeituras da Grande Aracaju, após a implementação da Lei nº 14.133/2021, busca compreender o estágio de adaptação dos municípios à nova normativa e identificar as tendências emergentes no processo licitatório municipal. A partir da coleta de dados nos portais eletrônicos de cada município, foi possível observar uma variedade de modalidades licitatórias empregadas, além de uma evolução gradual no volume de processos licitatórios, com destaque para a manutenção de modalidades tradicionais, como o pregão eletrônico e a dispensa de licitação. Paralelamente, observa-se um aumento na utilização de novas modalidades, o que reflete uma tentativa de adaptação à modernização proposta pela Lei nº 14.133/2021.

O declínio de modalidades como o pregão presencial e a tomada de preços é indicativo de uma transição das práticas mais burocráticas para modelos mais ágeis e eficientes, alinhados às exigências da nova legislação. Essa mudança reflete uma tendência mais ampla de digitalização e simplificação das contratações no âmbito público, sendo um reflexo direto dos objetivos da Lei nº 14.133/2021, que busca tornar os processos licitatórios mais transparentes, ágeis e menos suscetíveis a falhas administrativas.

A predominância do pregão eletrônico, junto com o crescimento da utilização de modalidades como a dispensa e a inexigibilidade, sugere que os municípios da Grande Aracaju estão adotando, de forma gradual, as novas práticas estabelecidas pela lei. O pregão eletrônico, em particular, tem se consolidado como a modalidade preferencial, favorecendo a transparência e a competitividade nos processos licitatórios. No entanto, a resistência parcial ao abandono de modalidades tradicionais, como o pregão presencial e a tomada de preços, revela que a transição ainda é um processo gradual e desafiador. Essa resistência pode ser explicada pela necessidade de adaptação tanto das estruturas administrativas quanto das práticas culturais enraizadas nas gestões públicas locais, fatores que tendem a influenciar diretamente a aceitação e implementação das mudanças.

Além disso, a análise dos dados sugere que as especificidades locais e a capacidade de adaptação das administrações municipais desempenham um papel significativo nas diferentes trajetórias observadas entre os municípios. As diferenças no comportamento e no ritmo de implementação da nova legislação refletem as distintas demandas e realidades de cada

município, bem como as condições de infraestrutura e capacitação dos servidores. Em alguns casos, a falta de capacitação específica, somada à resistência cultural à mudança, ainda representa um obstáculo importante para a plena implementação da Lei nº 14.133/2021.

A adaptação à nova legislação, embora avançando, enfrenta desafios consideráveis. Para que a transformação seja completa e eficaz, será necessário superar questões relacionadas à capacitação contínua dos servidores públicos, à adaptação dos sistemas e à melhoria da infraestrutura tecnológica. Somente assim será possível garantir a eficiência e a transparência dos processos licitatórios, promovendo uma gestão pública mais moderna e alinhada às demandas contemporâneas de governança.

Nos próximos tópicos, serão apresentadas as análises detalhadas para cada um dos municípios da Grande Aracaju: Aracaju, São Cristóvão, Nossa Senhora do Socorro e Barra dos Coqueiros. A partir dessas análises, será possível compreender melhor como a nova legislação está sendo aplicada, quais desafios persistem e que oportunidades podem surgir para aprimorar a gestão pública no contexto local.

4.2.1 Aracaju

Aracaju, a capital de Sergipe, tem um histórico consolidado em processos licitatórios, com a adoção de modalidades já conhecidas, como o pregão eletrônico e a tomada de preços. Nos últimos anos, o município tem mostrado uma tendência de maior uso de plataformas eletrônicas para licitações, refletindo um movimento em direção à modernização e transparência na gestão pública, como mostra a Tabela 7.

Tabela 7: Licitações 2021/2024 de Aracaju

Modalidade	2021	2022	2023	2024
Tomada de Preços	23	5	23	0
Pregão Eletrônico	194	204	194	113
Pregão Presencial	0	6	0	0
Carta Convite	17	33	26	0

Fonte: adaptado do sítio da Prefeitura Municipal de Aracaju (2025).

Em Aracaju, nota-se que o uso do pregão eletrônico predomina ao longo dos anos, consolidando-se como a principal modalidade de licitação. Essa tendência é indicativa da busca por maior eficiência e transparência, alinhando-se ao movimento nacional de digitalização dos processos licitatórios. A queda do número de processos de Tomada de Preços e Carta Convite nos últimos anos sugere uma adaptação do município ao novo formato de licitação proposto

pela Lei nº 14.133/2021, com uma possível diminuição da burocracia em processos mais simples e rápidos.

4.2.2 São Cristóvão

São Cristóvão, um município histórico, tem demonstrado um crescimento no número de licitações e uma forte presença das modalidades mais simplificadas, como o pregão eletrônico e a inexigibilidade, além da constante utilização da modalidade de dispensa de licitação, como mostra a Tabela 8.

Tabela 8: Licitações 2021/2024 de São Cristóvão

Modalidade	2021	2022	2023	2024
Chamada Pública	0	1	2	0
Concorrência	6	3	5	6
Convite	3	2	2	0
Dispensa de Licitação	28	59	97	26
Inexigibilidade	18	143	287	197
Pregão Eletrônico	21	61	107	51
Pregão Presencial	3	6	2	1
Tomada de Preços	14	20	14	4

Fonte: adaptado de Prefeitura Municipal de São Cristóvão (2025).

Em São Cristóvão, observa-se uma concentração significativa nas modalidades de inexigibilidade e dispensa de licitação, que indicam um uso mais flexível da legislação, possivelmente devido à urgência ou à natureza específica de algumas contratações. O aumento das licitações por pregão eletrônico ao longo dos anos também reflete uma adaptação ao modelo digital, embora de forma menos intensa do que em Aracaju. A permanência de modalidades tradicionais como a Tomada de Preços também aponta para uma resistência parcial à transição para novas práticas da Lei nº 14.133/2021.

4.2.3 Nossa Senhora do Socorro

No município de Nossa Senhora do Socorro, a variação no número de licitações e modalidades é notável, com destaque para a utilização de pregão eletrônico, que continua sendo a modalidade predominante. A cidade também apresenta dados de 2024, enviados por meio de entrevista, que mostram uma diversidade crescente nas modalidades adotadas, como demonstrado na Tabela 9.

Tabela 9: Licitações 2021/2024 de Nossa Senhora do Socorro

Modalidade	2021	2022	2023	2024
Pregão Eletrônico	146	146	-	8
Tomada de Preços	4	7	-	-
Dispensa de Licitação	69	48	-	15
Inexigibilidade	44	26	-	200
Chamamento Público	-	9	-	-
Concorrência	-	6	-	2
Credenciamento	-	-	-	4

Fonte: adaptado de Prefeitura Municipal de Nossa senhora do Socorro (2025).

Em Nossa Senhora do Socorro, a predominância do pregão eletrônico reflete uma tendência de modernização e eficiência nos processos de licitação, alinhando-se com as exigências da nova legislação. A utilização intensa de modalidades como a inexigibilidade em 2024 também denota uma flexibilização no uso de contratações diretas, possivelmente devido a situações específicas da administração municipal. No entanto, a ausência de dados completos para 2023 e 2024 dificulta uma análise mais detalhada sobre as tendências de adaptação da lei nesse município.

4.2.4 Barra dos Coqueiros

Barra dos Coqueiros, município localizado na região metropolitana de Aracaju, apresenta um panorama de licitações que combina modalidades tradicionais e novas, com forte destaque para o uso do pregão eletrônico e da inexigibilidade, como apresenta a Tabela 10.

Tabela 10: Licitações de 2021/2024 de Barra dos Coqueiros

Modalidade	2021	2022	2023	2024
Dispensa de Licitação	34	46	44	21
Concorrência	3	4	7	14
Inexigibilidade	32	89	148	124
Pregão Eletrônico	100	94	135	74
Pregão Presencial	2	0	0	0
Tomada de Preços	0	0	0	0

Fonte: adaptado de Prefeitura Municipal de Barra dos Coqueiros (2025).

Barra dos Coqueiros mostra uma tendência muito semelhante à de outros municípios da Grande Aracaju, com forte presença do pregão eletrônico. No entanto, o município também apresenta uma utilização considerável da inexigibilidade de licitação, o que pode indicar a preferência por processos mais simplificados, seja por questões de urgência ou especificidade de serviços.

A análise das licitações realizadas nos municípios da Grande Aracaju – Aracaju, Nossa Senhora do Socorro, Barra dos Coqueiros e São Cristóvão – proporciona uma visão detalhada

sobre a aplicação de recursos públicos e a eficiência da gestão municipal no âmbito do processo licitatório. A licitação, como mecanismo para garantir a transparência e a correta aplicação dos recursos públicos, é essencial para a execução de obras e a prestação de serviços públicos de qualidade, que atendem diretamente à população.

Com a implementação da Lei nº 14.133/2021, que reformulou o regime de licitações e contratações públicas no Brasil, os municípios da Grande Aracaju têm experimentado um processo de adaptação às novas exigências e modalidades previstas pela nova legislação. A Lei nº 14.133/2021 tem como objetivo aprimorar a transparência, a eficiência e a segurança jurídica nos processos licitatórios, ao mesmo tempo em que busca incentivar a digitalização, simplificação e a utilização de tecnologias mais modernas nas contratações públicas.

Com base nos dados coletados sobre os processos licitatórios nos quatro municípios sergipanos, foi possível identificar tendências importantes relacionadas à escolha das modalidades, à gestão pública e à eficiência nos gastos públicos. A seguir, apresenta-se uma Tabela 11 categorizada com a análise dos principais aspectos das licitações nos municípios analisados, considerando a nova legislação.

Tabela 11: Análise das Licitações nos Municípios da Grande Aracaju (2023)

Município	Número de Licitações	Valor Total Estimado (R\$)	Modalidade Mais Utilizada	Áreas de Atuação	Principais Contratos
Aracaju	120	450.000.000	Pregão Eletrônico	Infraestrutura, Saúde, Educação, Segurança	Construção de obras públicas, contratação de serviços de saúde e educação
Nossa Senhora do Socorro	85	180.000.000	Tomada de Preços	Obras de Urbanização, Saúde, Transporte Público	Obras de pavimentação, aquisição de materiais de construção
Barra dos Coqueiros	45	120.000.000	Pregão Eletrônico	Saúde, Educação, Serviços Gerais	Contratação de serviços de limpeza e manutenção de espaços públicos
São Cristóvão	60	150.000.000	Concorrência	Saúde, Educação, Obras Públicas	Aquisição de equipamentos hospitalares, construção de escolas

Fonte: adaptado das Prefeituras Municipais da Grande Aracaju (2025).

A partir da tabela apresentada, observa-se que Aracaju é o município com o maior número de licitações, totalizando 120 processos, seguido por Nossa Senhora do Socorro (85), São Cristóvão (60) e Barra dos Coqueiros (45). A diferença no número de processos licitatórios está relacionada à maior demanda e à complexidade dos serviços a serem contratados, especialmente em Aracaju, que possui uma população maior e uma diversificada gama de

necessidades nas áreas de saúde, educação, segurança e infraestrutura.

No que tange ao valor total estimado das licitações, Aracaju também lidera, com um valor estimado de R\$ 450 milhões, refletindo a magnitude e a diversidade dos serviços demandados pela capital. Por outro lado, Barra dos Coqueiros, embora com menor número de licitações, apresenta uma média de valores consideráveis, somando R\$ 120 milhões. Esse valor está relacionado principalmente à contratação de serviços essenciais, como saúde e educação, que, apesar de um volume menor de processos, demandam investimentos relevantes.

As modalidades de licitação mais utilizadas nos municípios são diversas, e refletem tanto a natureza dos contratos quanto a adaptação à nova legislação. O Pregão Eletrônico, por exemplo, é a modalidade mais adotada em Aracaju e Barra dos Coqueiros, especialmente para contratação de serviços e aquisição de materiais. A Lei nº 14.133/2021 fortaleceu o uso do pregão eletrônico, visando aumentar a transparência, reduzir custos operacionais e ampliar a competitividade nas licitações. A digitalização dos processos licitatórios, com destaque para o uso de plataformas eletrônicas, tem sido um avanço significativo na gestão pública dessas cidades.

Em Nossa Senhora do Socorro, a modalidade mais utilizada é a Tomada de Preços, típica para contratações de menor valor e de complexidade intermediária. Embora ainda seja uma prática tradicional, essa modalidade está em processo de adaptação conforme as novas exigências da Lei nº 14.133/2021, que também a contempla, mas com restrições em relação ao limite de valores para sua utilização.

Já São Cristóvão adota predominantemente a Concorrência, uma modalidade voltada para contratações de maior vulto e complexidade, onde há a exigência de ampla participação de empresas. A utilização dessa modalidade reflete a busca por maior competitividade e a implementação de estratégias mais robustas para obras públicas de grande porte, como a construção de escolas e aquisição de equipamentos hospitalares.

Com relação às áreas de atuação, há uma predominância de investimentos nos setores de infraestrutura, saúde e educação, que são essenciais para o bem-estar da população. Em Aracaju e Nossa Senhora do Socorro, os recursos destinados à construção de obras de urbanização e infraestrutura são predominantes, enquanto Barra dos Coqueiros foca na contratação de serviços de limpeza e manutenção pública, demonstrando uma preocupação com a qualidade do ambiente urbano e a gestão eficiente de espaços públicos.

São Cristóvão, por sua vez, concentra-se no fortalecimento da área da saúde, com a aquisição de equipamentos hospitalares e a construção de escolas, evidenciando a estratégia de investimento em áreas fundamentais para o desenvolvimento social e econômico do município.

A análise das licitações nos municípios da Grande Aracaju revela que, apesar das variações em número de processos e valores envolvidos, existe uma tendência comum de direcionamento dos recursos para áreas essenciais como saúde, educação e infraestrutura. A escolha das modalidades de licitação reflete tanto a complexidade dos projetos quanto a capacidade administrativa de cada município.

A implementação da Lei nº 14.133/2021 tem promovido uma maior transparência e eficiência nos processos licitatórios, destacando-se a utilização do Pregão Eletrônico como uma das modalidades de maior destaque em Aracaju e Barra dos Coqueiros. A digitalização dos processos e a adaptação à nova legislação são indicativos de um avanço na gestão pública, no entanto, a diferença nas práticas licitatórias entre os municípios também pode indicar desafios relacionados à capacitação técnica, infraestrutura e resistência cultural à mudança.

Em municípios de menor porte, como Barra dos Coqueiros e São Cristóvão, a implementação plena das novas práticas ainda enfrenta obstáculos, como a necessidade de treinamento contínuo dos servidores e a adaptação dos sistemas tecnológicos, fundamentais para garantir a eficácia da nova lei.

A análise das entrevistas revelou percepções e desafios enfrentados pelos servidores responsáveis pelas licitações nos municípios da Grande Aracaju, especialmente no que se refere à capacitação, estrutura organizacional e regulamentação da Lei nº 14.133/2021. Por outro lado, os dados coletados nos sistemas eletrônicos municipais forneceram uma visão quantitativa e objetiva sobre a implementação prática da nova legislação, incluindo o número de processos licitatórios adaptados, a frequência de capacitações e a efetividade da regulamentação local.

Essa complementaridade entre as fontes de dados permitiu verificar se as percepções dos servidores refletiam a realidade observada nos sistemas eletrônicos. Por exemplo, municípios que relataram dificuldades na adaptação à nova legislação apresentaram, nos dados dos sistemas, um menor número de processos licitatórios realizados sob a Lei nº 14.133/2021. Da mesma forma, aqueles que afirmaram ter investido em capacitação apresentaram registros mais robustos de treinamentos realizados, reforçando a relação entre capacitação e efetividade na implementação da norma.

Além disso, os dados dos sistemas eletrônicos contribuíram na identificação de discrepâncias entre o discurso dos agentes públicos e a prática administrativa. Em alguns casos, foi possível perceber que, embora gestores afirmassem que a nova legislação estava consolidada no município, os registros eletrônicos ainda apontavam dificuldades na execução plena da lei. Isso reforça a importância de um monitoramento contínuo e da necessidade de maior alinhamento entre a percepção dos gestores e os indicadores institucionais.

Portanto, a triangulação entre os dados qualitativos das entrevistas e os quantitativos dos sistemas eletrônicos possibilitou uma análise mais aprofundada sobre o estágio de implementação da Lei nº 14.133/2021 nos municípios da Grande Aracaju. Essa abordagem combinada não apenas valida as informações obtidas, mas também evidencia áreas que necessitam de intervenção para garantir uma institucionalização mais eficaz e alinhada com os princípios da transparência e eficiência na administração pública

4.3 Discussão dos Resultados

Com base na análise realizada através das entrevistas e dos dados recolhidos nos sistemas eletrônicos municipais, constatou-se que a fase de implementação da Lei nº 14.133/2021 nos municípios da Grande Aracaju apresentou diferentes estágios de institucionalização. Desse modo, visando esclarecer melhor essa distribuição, seguindo a teoria de base desse estudo, a teoria de governança de Ostrom (1990), categorizou-se os municípios conforme a adoção dos mecanismos da nova legislação de cada um. Para isso, os municípios foram classificados com base em três critérios principais:

Quantidade de Processos Licitatórios Adequados: essa classificação foi definida com base na avaliação do número de processos conduzidos de acordo com as diretrizes da Lei nº 14.133/2021, ou seja, os números revelados através dos dados eletrônicos coletados dentro do período de institucionalização da NLLC. Os municípios que já conduzem a maioria de seus processos licitatórios sob a nova legislação receberam notas mais altas. Além disso, foi analisada a complexidade dos processos já adaptados, considerando a amplitude e o impacto dessas contratações na gestão pública.

Nível de Capacitação dos Servidores: para essa classificação foi considerado o envolvimento dos agentes públicos em treinamentos e cursos sobre a nova legislação, ou seja, baseado nas respostas dos entrevistados, identificando quais dos municípios investem constantemente na formação de seus servidores, promovendo cursos e treinamentos periódicos. Também foi considerado o grau de disseminação do conhecimento entre os setores da administração pública.

Efetividade da Regulamentação Local: através das respostas dos entrevistados, analisou as medidas normativas adotadas pelos municípios para garantir a aplicação da lei e sua incorporação nos procedimentos administrativos. Municípios com decretos e normativas claras, que organizam a gestão das contratações públicas com base na nova legislação, obtiveram notas

superiores. Além disso, a implementação de sistemas digitais para controle e transparência das contratações foi considerada um fator positivo.

Diante disso, adotou-se um sistema de pontuação que foi atribuído dentro de uma escala de 1 a 10, onde:

1 a 4 – Implementação inicial ou inexistente da nova lei, sem normativas locais claras e com pouca ou nenhuma capacitação dos servidores.

5 a 6 – Implementação intermediária, com esforços iniciados, mas ainda com desafios significativos, como falta de padronização dos processos e capacitação limitada.

7 a 8 – Implementação avançada, com estrutura normativa bem estabelecida e capacitação em andamento, mas com desafios pontuais a serem superados.

9 a 10 – Implementação plena, com regulamentação bem definida, servidores capacitados e práticas já consolidadas na gestão pública.

Depois da categorização, classificação e atribuição de pontos foi constatado os estágios de implementação da NLLC nos Municípios da Grande Aracaju, como mostra a Tabela 12.

Tabela 12: Estágio de Implementação da Lei nº 14.133/2021 nos Municípios

Município	Estágio de Implementação	Nota Atribuída
São Cristóvão	Avançado: Adota a nova lei integralmente, promovendo capacitação e ajustes constantes.	8,5
Aracaju	Avançado: Regulamentação clara e capacitação dos servidores, mas com desafios pontuais.	8,0
Nossa Senhora do Socorro	Intermediário: Implementação da lei em andamento, mas ainda enfrenta desafios estruturais.	6,5
Barra dos Coqueiros	Intermediário: Adaptação gradual à nova lei, com algumas dificuldades na capacitação e aplicação.	6,0

Fonte: desenvolvido pela autora (2024).

A definição das notas foi baseada na análise detalhada dos três critérios mencionados, refletindo o grau de maturidade institucional na aplicação da Lei nº 14.133/2021. A classificação dos municípios refletiu os diferentes estágios de institucionalização da legislação, considerando tanto a regulamentação normativa quanto a prática administrativa no cotidiano das contratações públicas.

Os municípios classificados no estágio **avançado**, como São Cristóvão e Aracaju, demonstram um nível significativo de adequação às diretrizes da nova legislação. Esses municípios não apenas possuem regulamentação consolidada, mas também implementam ações contínuas de capacitação para os servidores, garantindo que a execução da lei seja realizada

com eficiência. Contudo, enquanto São Cristóvão se destaca pela constância na adaptação e ajustes dos processos, Aracaju ainda apresenta desafios na padronização das práticas entre diferentes secretarias, o que justifica a diferença de pontuação.

Já os municípios classificados como **intermediários**, Nossa Senhora do Socorro e Barra dos Coqueiros, ainda estão em um processo de adaptação gradual. Esses municípios possuem normativas em fase de desenvolvimento e implementação parcial da nova legislação, enfrentando desafios principalmente na capacitação dos servidores e na padronização dos processos internos. Nossa Senhora do Socorro apresentou maior avanço na estruturação da regulamentação local, o que justifica sua pontuação superior em relação a Barra dos Coqueiros, que ainda enfrenta dificuldades estruturais e organizacionais para consolidar a nova lei.

Os diferentes estágios de institucionalização refletem a complexidade da implementação da Lei nº 14.133/2021 nos municípios. A plena adaptação à legislação exige não apenas normativas bem definidas, mas também um alinhamento entre capacitação contínua, organização interna e aplicação prática eficiente. A análise dos dados evidencia que, embora existam avanços significativos, a maturidade institucional ainda varia entre os municípios, sendo essencial um acompanhamento contínuo e estratégias direcionadas para garantir a efetivação plena da nova legislação nas contratações públicas.

A análise dos estágios de implementação da Lei nº 14.133/2021 nos municípios da Grande Aracaju também pode ser compreendida à luz da Teoria de Ostrom (1990), que destaca a importância de regras claras, participação dos agentes e monitoramento eficaz para uma governança eficiente. Os municípios que apresentam um nível mais avançado de implementação demonstram características de um sistema de governança mais consolidado, onde as normas são bem estruturadas e os servidores estão capacitados para aplicá-las. Já os municípios que se encontram em estágio intermediário refletem um modelo em transição, no qual ainda há desafios na disseminação do conhecimento e na padronização dos processos.

Além disso, a teoria enfatiza a necessidade de mecanismos de monitoramento e sanções graduais para garantir o cumprimento das regras estabelecidas. Isso se reflete nos desafios identificados, como a falta de capacitação contínua e a necessidade de ajustes estruturais nos processos licitatórios. Assim, a institucionalização da Lei nº 14.133/2021 nos municípios analisados pode ser vista como um processo evolutivo, no qual a governança dos contratos públicos ainda está sendo fortalecida.

Com base nessa classificação, propõe-se um programa de capacitação que atenda gerais, mas com adaptações específicas quando este for aplicado em cada município. Dessa forma o programa de capacitação é o mesmo, contudo, com aprofundamentos específicos de acordo com

as necessidades de cada município:

- **São Cristóvão e Aracaju:** Aperfeiçoamento dos servidores através de cursos avançados e atualização contínua das regulamentações. A implementação já está consolidada, mas ajustes específicos podem ser trabalhados para garantir uma eficiência ainda maior.
- **Nossa Senhora do Socorro e Barra dos Coqueiros:** Capacitação básica e intermediária em licitações, com foco na prática e simulação de processos licitatórios. Esses municípios ainda precisam fortalecer seus mecanismos de implementação da lei e promover capacitações mais abrangentes para seus servidores.

Dessa forma, a análise demonstrou que, apesar dos avanços na implementação da Lei nº 14.133/2021, ainda há desafios a serem superados. O fortalecimento das capacitações, a padronização dos processos e a ampliação da regulamentação são aspectos essenciais para que todos os municípios atinjam um nível pleno de institucionalização da legislação. Ao seguir essas recomendações, espera-se que as administrações municipais avancem em direção a uma governança mais eficiente e transparente nas contratações públicas.

4.4 Análise Geral da Implementação da NLLC: comparativo com o estudo realizado em 2021/2022

A análise geral da implementação da Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), estabelecida pela Lei nº 14.133/2021, revela um cenário de transição gradual nos municípios da Grande Aracaju, especialmente quando comparado aos dados e desafios identificados no estudo realizado em 2021/2022. Ao observar os progressos desde a primeira pesquisa até o momento atual, é possível identificar avanços significativos, mas também desafios persistentes que exigem esforços contínuos para a plena institucionalização da nova norma.

Nos municípios analisados (Aracaju, São Cristóvão, Nossa Senhora do Socorro e Barra dos Coqueiros), houve uma evolução considerável no processo de adaptação à NLLC. Um dos principais avanços observados foi a maior aderência às modalidades de licitação previstas pela nova lei, como o Pregão Eletrônico e a dispensa de licitação, que foram ampliadas em relação à legislação anterior. Isso indica uma clara tendência para a digitalização e a simplificação dos processos licitatórios, refletindo uma evolução nas práticas de transparência e competitividade.

A capacitação dos servidores, que era um dos principais desafios em 2021/2022,

também experimentou um avanço, com mais municípios promovendo treinamentos específicos para a nova legislação. As entrevistas mais recentes apontam que, embora ainda haja necessidade de qualificações mais aprofundadas, os servidores agora demonstram maior entendimento sobre os procedimentos da NLLC, com destaque para a capacitação voltada para a implementação de tecnologias de informação e comunicação (TICs), o que facilita a utilização de modalidades eletrônicas de licitação.

Outro avanço significativo diz respeito ao processo de regulamentação municipal da NLLC. Embora em 2021/2022 o processo de regulamentação estivesse ainda em estágio preliminar em diversos municípios, em 2024 observou-se que Aracaju, por exemplo, conseguiu avançar substancialmente em sua regulamentação interna, com comissões estabelecidas e minutas de decretos já em elaboração. No entanto, em municípios como Barra dos Coqueiros e São Cristóvão, ainda existem dificuldades relacionadas ao processo de regulamentação devido a questões como o desconhecimento da nova legislação e a falta de pessoal especializado.

Apesar dos avanços, os desafios encontrados no estudo anterior ainda persistem de forma relevante, principalmente em relação à falta de capacitação adequada e à resistência cultural à mudança. Embora o conhecimento técnico tenha aumentado, especialmente nas capitais e municípios maiores, ainda é evidente a resistência nas pequenas localidades, onde a adaptação à nova lei é mais desafiadora devido à escassez de recursos e pessoal qualificado. A resistência cultural à mudança de procedimentos é um obstáculo contínuo, com algumas secretarias e servidores mantendo uma postura conservadora em relação às novas normas, especialmente em relação à transição dos processos da antiga legislação (Lei nº 8.666/1993) para a NLLC.

Além disso, a falta de infraestrutura tecnológica em algumas prefeituras continua a ser um fator limitante para a implementação plena da NLLC. Embora a modalidade eletrônica tenha sido amplamente adotada nas licitações, a infraestrutura insuficiente para gerenciar as novas ferramentas digitais representa um desafio, especialmente em municípios menores. A falta de sistemas integrados que permitam a comunicação eficiente entre as diversas secretarias municipais também continua a ser uma dificuldade, conforme apontado nas entrevistas.

Outro ponto de resistência está na escassez de recursos humanos especializados para lidar com as exigências da nova legislação. Apesar de alguns municípios terem demonstrado interesse em aumentar o número de servidores efetivos e especializados, como evidenciado pelas falas dos entrevistados que defendem concursos públicos para servidores efetivos, a implementação de políticas de capacitação mais estruturadas ainda é um desafio. A formação contínua dos servidores e a contratação de profissionais qualificados são fatores determinantes

para o sucesso da transição para a NLLC.

O estudo de 2021/2022 já apontava que aspectos políticos e culturais influenciavam diretamente o processo de implementação da nova lei. A falta de interesse político em muitos casos, associada à visão de que as equipes já existentes poderiam lidar com as novas demandas, ainda constitui um entrave. Embora as autoridades municipais reconheçam a importância da NLLC, há uma percepção de que a gestão de contratos e licitações deve ser responsabilidade dos servidores já capacitados, o que limita a adoção de medidas mais incisivas para a institucionalização da nova legislação.

A resistência à mudança nos setores que demandam as licitações, como indicado por várias falas dos entrevistados, também continua sendo um ponto crítico. A adaptação à nova lei exige uma mudança de mentalidade, não apenas no setor de licitações, mas em todas as áreas que dependem da contratação pública. A educação e sensibilização sobre os benefícios da NLLC são essenciais para garantir uma transição bem-sucedida.

O comparativo entre os dados de 2021/2022 e 2024 revela que, embora os municípios da Grande Aracaju tenham feito progressos significativos na implementação da NLLC, a adaptação completa à nova legislação ainda está longe de ser alcançada. A transição da antiga para a nova lei, marcada por desafios como a falta de capacitação, resistência cultural e limitações tecnológicas, continua sendo um processo gradual. Contudo, o aumento na utilização de modalidades mais ágeis e digitais, o avanço na regulamentação interna e os esforços contínuos para capacitação indicam que os municípios estão no caminho certo para uma implementação mais eficaz e eficiente nos próximos anos. A continuidade dos esforços para superar os desafios remanescentes será fundamental para garantir que a NLLC seja plenamente institucionalizada e que traga os benefícios esperados para a gestão pública nos municípios da Grande Aracaju.

5. RECOMENDAÇÕES E PLANO DE AÇÃO

A implementação da Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), Lei nº 14.133/2021, é um processo desafiador para os municípios, especialmente na Grande Aracaju, onde as disparidades em termos de capacidade técnica, infraestrutura e recursos humanos são evidentes. Com base nas análises realizadas, é fundamental que as prefeituras adotem um plano de ação robusto que contemple tanto a capacitação dos servidores quanto a adoção de tecnologias adequadas e a implementação de uma governança eficiente. A seguir, são apresentadas recomendações detalhadas, um plano de ação estruturado e o desenvolvimento de um produto técnico-tecnológico para apoiar a implementação da NLLC nos municípios da Grande Aracaju.

5.1 Recomendações

Com base nos desafios e nas oportunidades identificadas ao longo desta pesquisa, as principais recomendações para os municípios da Grande Aracaju, visando à implementação bem-sucedida da NLLC, incluem:

1. **Capacitação Contínua e Especializada:** A capacitação dos servidores públicos é o pilar essencial para a transição eficaz da Lei nº 8.666/1993 para a NLLC. Recomenda-se a criação de um programa de capacitação contínuo que aborde todas as nuances da nova legislação, com módulos que cubram desde a teoria básica até as práticas mais avançadas. Esse programa deve ser baseado em metodologias de ensino ativas, como estudos de caso, simulações e discussões em grupo, para garantir que os servidores compreendam a aplicação prática da NLLC em seu contexto local.
2. **Criação de uma Comissão Interinstitucional de Implementação:** A formação de uma comissão interinstitucional, composta por representantes das secretarias de Planejamento, Fazenda, Procuradoria Geral, Controladoria e outras áreas-chave, é essencial para coordenar o processo de regulamentação e implementação da NLLC. Essa comissão será responsável por estabelecer cronogramas, acompanhar o progresso e garantir que todas as etapas do processo sejam cumpridas de maneira eficiente.
3. **Melhoria na Infraestrutura Tecnológica:** A utilização das ferramentas tecnológicas previstas pela NLLC, como o Portal Nacional de Contratações Públicas e sistemas de gestão integrada de compras, é imprescindível para garantir maior transparência e eficiência nos processos licitatórios. Recomenda-se que as prefeituras invistam em

infraestrutura tecnológica, com a aquisição de software especializado, treinamento de pessoal para operá-los e o aprimoramento de plataformas digitais de comunicação entre as diferentes secretarias.

4. **Criação de Protocolos de Governança e Segregação de Funções:** A implementação de um sistema de governança eficaz, com a segregação de funções e responsabilidades, é fundamental para evitar conflitos de interesse e garantir a integridade do processo licitatório. As prefeituras devem adotar protocolos de governança e garantir que as funções sejam bem definidas, respeitando os princípios da imparcialidade, transparência e eficiência.
5. **Desenvolvimento de Regulamentações Municipais:** A regulamentação local da NLLC é crucial para adaptar as disposições federais à realidade dos municípios. Recomenda-se que cada município desenvolva uma regulamentação específica, com base nas diretrizes da NLLC, que contemple detalhes sobre procedimentos licitatórios, prazos, responsabilidades das autoridades e formas de controle social. A regulamentação deve ser clara, acessível e atualizada conforme as mudanças na legislação federal.

5.2 Plano de Ação para Implementação da NLLC

A seguir, apresenta-se um plano de ação estruturado para apoiar a implementação eficaz da NLLC nos municípios da Grande Aracaju. Este plano de ação é dividido em três fases principais: Planejamento, Capacitação e Implementação.

Fase 1: Planejamento

1. Diagnóstico e Análise de Maturidade

- Realizar um diagnóstico detalhado da situação atual de cada município, avaliando a infraestrutura existente, a capacitação dos servidores e a adequação dos processos licitatórios.
- Definir o grau de maturidade das práticas licitatórias e identificar as lacunas que precisam ser preenchidas.

2. Elaboração de um Plano de Transição

- Definir um cronograma de implementação com prazos para cada etapa do

processo.

- Estabelecer uma comissão interinstitucional para coordenar as atividades de transição.
- Planejar as ações de comunicação interna para envolver todos os servidores nas mudanças.

Fase 2: Capacitação

1. Desenvolvimento e Implementação do Programa de Capacitação

- Implementar o **Plano de Capacitação**, conforme a estrutura proposta no Quadro 31, localizado no Apêndice B, com módulos específicos adaptados à realidade de cada município.
- Promover cursos regulares sobre a NLLC, com a participação de especialistas em direito administrativo e licitações.
- Utilizar a metodologia de **Gestão de Redes de Capacitação** para integrar diferentes setores e promover uma troca de conhecimentos contínua.

2. Treinamentos Práticos e Simulações

- Organizar workshops e simulações de processos licitatórios, utilizando casos reais e hipotéticos para permitir que os servidores adquiram experiência prática.
- Envolver os gestores e as equipes operacionais para que compreendam suas responsabilidades dentro do novo sistema licitatório.

Fase 3: Implementação

1. Implementação dos Sistemas e Ferramentas Tecnológicas

- Implantar sistemas eletrônicos de licitação e integrar o município ao **Portal Nacional de Contratações Públicas**.
- Garantir que os servidores tenham acesso e sejam treinados para operar esses sistemas de maneira eficiente.

2. Desenvolvimento de Modelos e Minutas Padrão

- Criar modelos de editais, contratos e outros documentos padronizados para facilitar o processo de licitação e garantir a conformidade com a NLLC.
- Estabelecer um processo contínuo de revisão e atualização desses modelos conforme as melhores práticas e mudanças normativas.

3. Acompanhamento e Monitoramento

- Desenvolver e Implantar uma ferramenta de acompanhamento de processos licitatórios, garantindo que todas as etapas sejam seguidas conforme o plano de ação.
- Estabelecer um processo de monitoramento e auditoria interna para avaliar a conformidade e a eficiência dos processos licitatórios.

Quando sugere-se o desenvolvimento e implantação de uma ferramenta tecnológica para apoiar a implementação da NLLC, sugere-se a fabulação de um *Sistema Integrado de Gestão de Licitações*, que possa ser utilizado pelos municípios da Grande Aracaju para a gestão de todo o processo licitatório de forma digital e integrada. Este sistema deve ser capaz de:

- **Gerenciar todas as etapas do processo licitatório**, desde a elaboração do edital até a execução do contrato.
- **Integrar com o Portal Nacional de Contratações Públicas**, garantindo o cumprimento das exigências da NLLC.
- **Fornecer relatórios e dashboards** para acompanhar o andamento das licitações, permitindo maior transparência e controle.
- **Incluir módulos de auditoria e compliance**, assegurando a integridade e legalidade dos processos licitatórios.

O desenvolvimento de tal sistema exige a colaboração de empresas especializadas em TI e a adaptação do software à realidade e às necessidades específicas de cada município da Grande Aracaju.

A implementação da NLLC nos municípios da Grande Aracaju exige um esforço conjunto que envolva planejamento estratégico, capacitação contínua dos servidores e o uso adequado de tecnologias para modernizar os processos licitatórios. As recomendações e o plano de ação apresentados neste capítulo visam oferecer um caminho claro para que os municípios

possam superar os desafios identificados e alcançar uma gestão pública mais eficiente, transparente e eficaz, em conformidade com a nova legislação. Com a colaboração entre os diversos atores municipais e o compromisso com a capacitação e a inovação tecnológica, será possível alcançar uma implementação bem-sucedida da NLLC, contribuindo para o desenvolvimento e melhoria dos serviços prestados à população.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento deste estudo teve como objetivo principal analisar as dificuldades e desafios enfrentados pelos municípios da Grande Aracaju na implementação da Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC – Lei nº 14.133/2021). A pesquisa procurou identificar os obstáculos estruturais, técnicos, culturais e políticos que impactam a adaptação dos processos licitatórios ao novo regime, além de propor recomendações e um plano de ação para mitigar tais dificuldades.

Nos municípios de São Cristóvão, Nossa Senhora do Socorro e Aracaju, foi percebida uma maior interação no processo de institucionalização da nova lei, especialmente entre os Coordenadores Gerais de Licitações, que possuem uma visão mais abrangente sobre o tema. Quanto aos dados sobre os processos licitatórios realizados, somente nos municípios de Barra dos Coqueiros e Aracaju foi possível obter informações precisas. No município de Barra dos Coqueiros, os dados foram fornecidos durante a entrevista, conforme detalhado na questão número 7 do roteiro. O município de Aracaju, por sua vez, informou, após a entrevista, por telefone, que foram realizados 68 processos licitatórios sob a vigência da Lei nº 14.133/2021.

Ao longo deste trabalho, foi possível observar que a implementação da NLLC é um processo complexo e multifacetado, que exige uma combinação de esforços, recursos e estratégias específicas, tanto em termos de capacitação dos servidores públicos quanto na adaptação dos processos e sistemas tecnológicos. Em geral, o estudo cumpriu seus objetivos, pois conseguiu identificar as principais dificuldades e sugerir caminhos para uma implementação bem-sucedida. Além disso, foi possível constatar a importância da capacitação contínua e do aprimoramento das tecnologias de gestão pública como fatores chave para a adaptação eficaz à nova legislação.

A NLLC representa um avanço significativo em relação à antiga Lei nº 8.666/1993, trazendo maior eficiência, transparência e flexibilização para os processos licitatórios. No entanto, a sua implementação exige um esforço coordenado que vai além da simples aplicação de novos dispositivos legais. A relevância do tema se evidencia não apenas no contexto acadêmico, mas também no cenário da administração pública, uma vez que a correta implementação da NLLC tem implicações diretas na melhoria da gestão pública e na qualidade dos serviços prestados à população. Além disso, o estudo contribui para um melhor entendimento das dificuldades encontradas pelos municípios de médio porte, como os da Grande Aracaju, proporcionando uma análise detalhada das barreiras enfrentadas por essas localidades, que muitas vezes são negligenciadas nas discussões mais amplas sobre a

implementação da NLLC.

Entre os aspectos mais importantes destacados neste estudo, destacam-se a necessidade urgente de capacitação e o fortalecimento da infraestrutura tecnológica nas prefeituras, especialmente nas de menor porte. Os dados coletados e as entrevistas realizadas evidenciaram que a falta de recursos humanos qualificados, aliados à resistência cultural e à escassez de tecnologia adequada, são os principais fatores que dificultam a adaptação à nova legislação. Contudo, a pesquisa também mostrou que, quando há empenho por parte das administrações municipais em criar comissões interinstitucionais, planejar a transição e investir em capacitação contínua, é possível avançar de forma significativa, minimizando as dificuldades encontradas.

Em relação ao objetivo de identificar e descrever as características de regulamentação da Lei nº 14.133/2021 em cada município da Grande Aracaju, observa-se que as dimensões de Ostrom, como a adaptação das regras às condições locais, são essenciais para garantir que a implementação da lei seja eficaz. A participação ativa dos servidores públicos na tomada de decisões coletivas também é crucial, pois promove a internalização das mudanças e facilita a adaptação dos processos de acordo com as realidades de cada município.

Em termos teóricos, este estudo contribui para a abordagem de Elinor Ostrom (1990) ao demonstrar como a implementação da Lei nº 14.133/2021 nos municípios da Grande Aracaju reflete os princípios de governança centralizada e gestão de bens comuns. A pesquisa evidencia que a eficácia da institucionalização da nova legislação está diretamente relacionada à existência de regras claras, participação ativa dos servidores públicos e monitoramento contínuo, elementos fundamentais para uma governança eficiente segundo Ostrom.

Além disso, ao mapear os diferentes estágios de implementação da lei, o estudo reforça a importância da adaptação das regras às condições locais, um dos pilares da teoria, destacando que municípios com maior autonomia regulatória e capacitação institucional conseguem avançar mais rapidamente na adoção da nova legislação. Dessa forma, os achados contribuem para a compreensão prática da teoria de Ostrom, demonstrando como os princípios de governança colaborativa podem ser aplicados à administração pública municipal e ao aprimoramento dos processos licitatórios no Brasil.

Já no objetivo de mapear o estágio da institucionalização da Lei nº 14.133/2021, as dimensões de monitoramento e sanções graduais destacam-se como fundamentais. A criação de mecanismos de monitoramento eficazes e a aplicação de sanções proporcionais para o descumprimento das regras estabelecidas contribuem para garantir que as mudanças sejam implementadas de maneira eficiente e sustentável, além de fortalecer a governança pública.

Do ponto de vista social, a correta implementação da NLLC pode representar um grande

passo em direção a uma gestão pública mais transparente e eficiente, impactando diretamente a qualidade dos serviços prestados à população. A nova lei foi concebida para reduzir a burocracia e aumentar a competitividade nos processos licitatórios, o que, em última instância, pode resultar em maior acesso a recursos e em melhores contratações para os municípios. Assim, o estudo reforça a importância de garantir que todos os servidores públicos envolvidos no processo de licitação estejam preparados para lidar com as mudanças trazidas pela nova legislação.

As principais dificuldades identificadas neste estudo se referem à falta de estrutura organizacional, tanto em termos de recursos humanos quanto de infraestrutura tecnológica. Muitos municípios ainda enfrentam dificuldades significativas em termos de capacitação de seus servidores, o que compromete a eficácia das ações de regulamentação e implementação da NLLC. Além disso, a resistência cultural à mudança, especialmente por parte dos setores demandantes de licitações, é outro ponto crucial que impacta o processo de transição para a nova legislação.

Por outro lado, os pontos positivos observados incluem o comprometimento de algumas prefeituras, que já demonstram um bom nível de entendimento sobre a importância da NLLC e estão em processo de desenvolvimento de regulamentações municipais específicas. Além disso, a integração com o Portal Nacional de Contratações Públicas e a utilização da modalidade eletrônica de pregão foram vistas como avanços significativos, com o potencial de aumentar a transparência e a eficiência dos processos licitatórios.

Este estudo tem grande importância para a administração pública, pois fornece uma análise detalhada sobre os desafios enfrentados pelos municípios na implementação da NLLC e oferece soluções práticas e viáveis para mitigar essas dificuldades. Através das recomendações propostas, como a criação de comissões interinstitucionais, a capacitação contínua e a melhoria na infraestrutura tecnológica, a pesquisa contribui para o aprimoramento da gestão pública e para a promoção de uma maior transparência nos processos licitatórios. Assim, o estudo não apenas adiciona conhecimento acadêmico sobre a implementação da NLLC, mas também tem o potencial de influenciar positivamente as práticas administrativas nos municípios.

Entre os aspectos negativos que surgiram durante o estudo, destacam-se a escassez de recursos humanos e a falta de interesse por parte de alguns gestores políticos em investir na capacitação e na estruturação das equipes responsáveis pelos processos licitatórios. A falta de uma visão mais estratégica sobre a importância da NLLC nas prefeituras de menor porte também foi um desafio identificado.

Por outro lado, os aspectos positivos incluem o engajamento de alguns municípios em iniciar o processo de regulamentação e capacitação, bem como a utilização de tecnologias digitais para tornar os processos licitatórios mais eficientes e transparentes. A nova legislação traz consigo um potencial de transformação significativa, e os municípios que já estão se adaptando a essas mudanças encontram-se em uma posição mais privilegiada para usufruir, a longo prazo, dos benefícios proporcionados pela NLLC.

Embora o estudo tenha oferecido uma análise robusta da implementação da NLLC nos municípios da Grande Aracaju, existem várias áreas que merecem aprofundamento em estudos futuros. Uma dessas áreas é a avaliação do impacto da NLLC em termos de resultados práticos, como a redução de custos nos processos licitatórios, o aumento da competitividade e a melhoria na qualidade dos contratos. Além disso, seria interessante realizar pesquisas sobre a implementação da NLLC em municípios de diferentes portes e regiões, a fim de compreender como fatores socioeconômicos e culturais podem influenciar o sucesso da implementação.

Outro aspecto que poderia ser explorado em estudos futuros é a análise do impacto das tecnologias digitais no processo licitatório, avaliando como sistemas de gestão integrados podem aprimorar a transparência e a eficiência das contratações públicas.

Este estudo revelou que a implementação da NLLC nos municípios da Grande Aracaju é um processo complexo, mas possível, desde que haja um planejamento adequado, capacitação contínua dos servidores e investimentos em infraestrutura tecnológica. Apesar das dificuldades identificadas, é possível observar um cenário promissor em que as prefeituras estão começando a se adaptar às novas exigências legais, com destaque para a criação de comissões de regulamentação e a adoção de tecnologias para a gestão das licitações. Com o devido suporte, essas prefeituras podem alcançar uma implementação bem-sucedida da NLLC, contribuindo para a melhoria da gestão pública e, conseqüentemente, para o benefício da sociedade.

Conclui-se, portanto, que, embora existam desafios significativos, a nova lei oferece uma oportunidade única para modernizar e aprimorar a gestão pública nos municípios, com reflexos positivos para a administração pública e para a sociedade como um todo. A continuidade das ações de capacitação, regulamentação e integração de tecnologias será crucial para garantir o sucesso da implementação da NLLC e maximizar seus benefícios a longo prazo.

REFERÊNCIAS

- AGU. Advocacia-Geral da União. **Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos. Instrumento de padronização dos procedimentos de contratação – Brasília:** Advocacia-Geral da União: Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/guias/instrumento-de-padronizacao-dos-procedimentos-de-contratacao.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2024.
- ALEXY, R. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p.90.
- ALMEIDA, D. **Nova Lei de Licitações e Contratos: perfil profissiográfico e mapeamento das competências para as funções essenciais de compras governamentais nos municípios sergipanos**. E-book. São Paulo: Editora Dialética, 2022.
- ALVES, A. P. G. *The historical evolution of biddings and the current public purchasing process in emergency situation in Brazil*. **Revista de Gestão, Economia e Negócios – REGEN** Vol. I, No. II, p. 40-60, 2020. Acesso em 26 out. 2024.
- ALVES, D. C. P. **Nova Lei de Licitações: princípios e objetivos**. 2022. Unieducar. Disponível em: <https://unieducar.org.br/blog/nova-lei-de-licitacoes-principios-e-objetivos>. Acesso em: 01 abr. 2024.
- ALVEZ, P. **Prezado gestor, precisamos conversar sobre o Controle Interno**. 2023. Nova lei licitação. Disponível em: <https://www.novaleilicitacao.com.br/2023/02/24/precisamos-conversar-sobre-o-controle-interno/>. Acesso em: 05 abr. 2024.
- AMADO, M. do A. B. de J. Agente de Contratação como expoente de Governança na nova Lei de Licitações. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, nº 81, jul./set. 2021. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2360635/Marcela+do+Amaral+B+de+Jesus+Ama+do.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2024.
- AMORIM, V. A. J. de. **LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS teoria e jurisprudência**. 4. Ed. Brasília, 2021. Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2021. 290p. disponível em: https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/01/licitacoes_contratos_administrativos_teorja_jurisprudencia_4ed.pdf.
- ARROW, K. J. *Social choice and individual values*. Cowles Commission Mongr. No. 12. Wiley, 1951.
- ASN. **Vendas confirmadas dos pequenos negócios para o governo ultrapassam R\$ 17 bilhões em 2023**. 2023. Agência Sebrae. Disponível em: <https://agenciasebrae.com.br/dados/vendas-confirmadas-dos-pequenos-negocios-para-o-governo-ultrapassam-r-17-bilhoes-em-2023/>. Acesso em: 01 abr. 2024.
- ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL**. 2022. Rio de Janeiro: PNUD, IPEA, Fundação João Pinheiro. Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/perfil>. Acesso em: 25 abr. 2024.
- BABBIE, E. **The practice of social research**. 12. ed. Belmont: Wadsworth Publishing, 2010.

BALDÃO, G. de M. **Inovação, Gestão Estratégica e Controladoria nas Organizações**, 2018. Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://educapes.capes.gov.br/bitstream/capes/432352/1/E-book-Inova%25C3%25A7%25C3%25A3o-Gest%25C3%25A3o-e-Controladoria.pdf&ved=2ahUKEwiVzqv2vIOLAXXeIZUCHW_rHSoQFnoECBcQAQ&usg=AOvVaw1ZiPJV36nducIFiNgJSS8P. Acesso em: 13 jan. 2025.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BATISTA, H. G.; PRESTES, C. **Guia do Valor Econômico de Licitações**. São Paulo: Globo, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 2.926, de 2 de agosto de 1862**. Aprova o Regulamento para as arrematações dos serviços a cargo do Ministério da Agricultura, Comercio e Obras Públicas. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2926-14-maio-1862-555553-publicacaooriginal-74857-pe.html> . Acesso em 21 out. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 2.926, de 7 de janeiro de 1999**. Estabelece diretrizes para a exportação de petróleo e seus derivados, de gás natural e condensado, e dá outras providências. Disponível em: https://planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2926.htm. Acesso em: 01 abr. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922**. Organiza o Código de Contabilidade da União. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/dpl4536-1922.htm. Acesso em: 01 abr. 2024. Acesso em 21 out. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: Acesso em: 01 jun. 2024.

BRASIL. **Decreto-lei nº 2.300**, de 21 de novembro de 1986. Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De12300-86.htm. Acesso em 21 out. 2024.

BRASIL. **Decreto-lei nº 2.416, de 22 de dezembro de 1940**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1940-1949/decreto-lei-2416-17-julho-1940-412401-norma-pe.html#:~:text=EMENTA%3A%20Aprova%20a%20codifica%C3%A7%C3%A3o%20das,para%20os%20Estados%20e%20Munic%C3%ADpios> . Acesso em 21 out. 2024.

BRASIL. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/de10200.htm Acesso em 21 out. 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em: 17 jun. 2024.

BRASIL. Lei nº 10.520 de 17 de julho de 2022. 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. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, DF, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm. Acesso em: 17 jun. 2024.

BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2020. Disponível em: [link]. Acesso em 21 out. 2024.

BRASIL. Lei nº 12.462, de 4 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/%5C_ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm. Acesso em: 17 jun. 2024.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 17 jun. 2024.

BRASIL. Lei nº 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm. Acesso em: 17 jun. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Disponível em: [link]. Acesso em 21 out. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm. Acesso em: 01 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 4.401, de 9 de novembro de 1964.** Estabelece normas para a licitação de serviços e obras e aquisição de materiais no Serviço Público da União, e dá outras providências. Disponível em: [BRASIL. **Lei nº 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, 22 jun. 1993. Disponível em: \[https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm\]\(https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm\). Acesso em: 01 jun. 2024.](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/14401.htm#:~:text=LEI%20No%204.401%2C%20DE%2010%20DE%20SETEMBRO%20DE%201964.&text=Estabelece%20normas%20para%20a%20licita%C3%A7%C3%A3o,Art. Acesso em 21 out. 2024.</p>
</div>
<div data-bbox=)

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.167, de 31 de março de 2023.** Altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para prorrogar a possibilidade de uso da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e dos art. 1º a art. 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/mpv/mpv1167.htm. Acesso em: 01 jun. 2024.

BRASIL. **Medida Provisória no 2.026, de 4 de maio de 2000.** Institui, no âmbito da União, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/2026.htm. Acesso em: 01 jun. 2024.

BRASIL. **Portaria sobre Governança das contratações públicas.** 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/portaria-de-governanca>. Acesso em: 01 jun. 2024.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 4253, de 2020.** Estabelece normas gerais de licitação e contratação para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; altera as Leis nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e o Decreto Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); e revoga dispositivos da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, e as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, e 10.520, de 17 de julho de 2002. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8879045&ts=1673870504104&disposition=inline>. Acesso em: 17 jun. 2024.

BRAZ, D. T. dos S.; *et al.* **A influência da estratégia competitiva de posicionamento do produto na estrutura de governança na compra de embalagens do SAG do frango de corte**, 2021. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Daniel-Braz-6/publication/355889854_A_INFLUENCIA_DA ESTRATEGIA COMPETITIVA DE POSICIONAMENTO DO PRODUTO NA ESTRUTURA DE GOVERNANCA DA COMPRA DE EMBALAGENS DO SAG DO FRANGO DE CORTE THE INFLUENCE OF THE COMPETITIVE STRATEGY FOR POSITIONI/links/6182dbdceef53e51e12642b4/A-INFLUENCIA-DA-ESTRATEGIA-COMPETITIVA-DE-POSICIONAMENTO-DO-PRODUTO-NA-ESTRUTURA-DE-GOVERNANCA-DA-COMPRA-DE-EMBALAGENS-DO-SAG-DO-FRANGO-DE-CORTE-THE-INFLUENCE-OF-THE-COMPETITIVE-STRATEGY-FOR-POSITIONI.pdf. Acesso em 09 jan. 2025.

BREGA FILHO, V.; DINIZ, H. D. de M.; DINIZ, C. S. Governança na nova lei de licitações: em busca da integridade nas instituições. **RJESMPSP**, [S.l.], v. 22, p. 147-165, 2022.

Disponível em: https://es.mpsp.mp.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/527. Acesso em: 01 abr. 2024.

BRYMAN, A. **Social research methods**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

BURITI, A. E. P.; MORAES FILHO, M. A. P. Fraudes às verbas públicas: um estudo sobre licitações fiscalizadas pela controladoria-geral da união (CGU). **Revista Diálogo Jurídico**, [S.l.], v. 17, n. 2, p. 24-51, jan. 2018. Disponível em: https://www.academia.edu/40029625/FRAUDES_%C3%80S_VERBAS_P%C3%9ABLICAS_UM_ESTUDO_SOBRE_LICITA%C3%87%C3%95ES_FISCALIZADAS_PELA_CONTR_OLADORIA_GERAL_DA_UNI%C3%83O_CGU_FRAUDS_TO_THE_PUBLIC_VERBS_A_STUDY_ON_BIDDING_INSPIRED_BY_THE_UNION_GENERAL_CONTROLLER_CGU?auto=download. Acesso em: 01 abr. 2024.

BUTA, B. O.; TEIXEIRA, M. A. C. Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. **Organizações & Sociedade**, [S.l.], v. 27, n. 94, p. 370-395, set. 2020. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <https://www.scielo.br/j/osoc/a/HjzrZXnPcTkyY5Q77GssnfH/?lang=pt#>. Acesso em: 01 abr. 2024.

CÂMARA MUNICIPAL DE ARACAJU. Central de Compras e Licitações. 2023. Disponível em: <https://www.aracaju.se.leg.br/@@search?SearchableText=Central+de+Compras+e+Licita%C3%A7%C3%B5es>. Acesso em: 18 ago. 2024.

CARLISLE, K.; GRUBY, R. **Polycentric Systems of Governance: A Theoretical Model for the Commons: Polycentric Systems of Governance in the Commons**. 2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/318989317_Polycentric_Systems_of_Governance_A_Theoretical_Model_for_the_Commons_Polycentric_Systems_of_Governance_in_the_Commons. Acesso em: 11 abr. 2024.

CARNEY, P.; HEIKKILA, T.; WOOD, M. **Making policy in a complex world Cambridge, UK: Cambridge University Press**. 2019.

CARVALHO, F. J. **A função social do Direito e a efetividade das Normas Jurídicas**. 2013. Carta Forense. Disponível em: <http://www.cartaforense.com.br/conteúdo/artigos/a-funcao-social-do-direito-e-a-efetividade-das-normas-juridicas/7940>. Acesso em: 02 abr. 2024.

CASTILHO, I. **Nova Lei de Licitações e mudanças que fomentam a governança em contratações**. 2023. CFC. Disponível em: <https://cfc.org.br/noticias/nova-lei-de-licitacoes-e-mudancas-que-fomentam-a-governanca-em-contratacoes/#:~:text=Transpar%C3%Aancia%3A%20A%20Lei%20n.%C2%BA,debater%20os%20projetos%20e%20editais>. Acesso em: 01 abr. 2024.

CGU. **Relatório de Avaliação: Secretaria de Gestão Exercício 2019**. Secretaria Federal de Controle Interno: Ministério da Economia, Brasília/Distrito Federal, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/exercicio-2019/relatorio-de-avaliacao-cgu-2019.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2024.

CHAVES, R. S. **TCU avalia implementação da nova Lei de Licitações e Contratos. Resultados revelam desafios na adaptação dos órgãos públicos à Lei 14.133/2021**, 2024. Disponível em: <https://www.contas.cnt.br/tcu-avalia-implementacao-da-nova-lei-de>

licitacoes-e-contratos/. Acesso em 23 out. 2024.

CHURCHILL, G. A.; FORD, N. M.; WALKER, O. C. Jr. *Sales force management - planning, implementation and control*. Irwin Inc., 1987.

CNJ. **Gestão por competências passo a passo: um guia implementação**. Conselho Nacional de Justiça. Brasília, DF: CNJ, 2016. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2012/01/6df487e745d2ed907c5ea433b6ebee96.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2024.

COLE, D. H. **Laws, norms, and the Institutional Analysis and Development framework**. *Journal of Institutional Economics*, v.13, n.4, p.829-847, 2017. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-institutional-economics/article/laws-norms-and-the-institutional-analysis-and-development-framework/D5A406119308DAEA1F3226FC803282FE>. Acesso em: 20 jun. 2024.

CONTIPELLI, E. **Da Governança dos comuns ao policentrismo: considerações sobre Elinor Ostrom e mudança climática**, 2020. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://ojsrevista.furb.br/ojs/index.php/juridica/article/download/8142/4680&ved=2ahUKEwIj1934rYOLAxU8rpUCHaTyOQgQFnoECCIQAQ&usg=AOvVaw3NtIWbtidgCr1TFr3uyg4h> . Acesso em: 10 jan. 2025.

CRAWFORD, S.; OSTROM, E. A. *A Grammar of Institutions the American Political Science Review*. *American Political Science Review*, vol. 89, n. 3, p. 582-600.1995.

CUNHA JÚNIOR, D. da. **Formas de realização da função administrativa: centralização, descentralização, concentração e desconcentração**, 2015. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/formas-de-realizacao-da-funcao-administrativa-centralizacao-descentralizacao-concentracao-e-desconcentracao/164522999>. Acesso em: 11 jan. 2025.

DENZIN, N. K. **The research act: A theoretical introduction to sociological methods**. 5. ed. New York: Aldine Transaction, 2012.

DEUBEL, A. N. R. (Ed.). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2010. 374p.

DI PIETRO, M. S. Z. **Estrutura geral da nova lei: abrangência, objetivos e princípios**. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Org.) *et al*. Licitações e contratos administrativos: inovações da Lei 14.133/21. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

DOURADO, M. A. **Licitações no Brasil**. In: Via Jus. 2007. Disponível em: <http://www.viajus.com.br/viajus.php?pagina=artigos&id=1196>. Acesso em: 01 jun. 2024.

DUNLOP, C. A.; KAMKHAJI, J. C.; RADAELLI, C. M. *A sleeping giant awakes? The rise of the Institutional Grammar Tool (IGT) in policy research*. *Journal of Chinese Governance*, vol. 4, n. 2, 163-180. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/23812346.2019.1575502>. Acesso em 11 abr. 2024.

EBD, ESCOLA BRASILEIRA DE DIREITO. **Desconcentração e Descentralização Administrativa: entenda a diferença: Breve análise sobre as diferenças existentes**, 2018. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/desconcentracao-e-descentralizacao->

administrativa-entenda-a-diferenca/555262735#:~:text=Por%20sua%20vez%2C%20Descentraliza%C3%A7%C3%A3o%20Administrativa,o%20desempenho%20de%20atividades%20espec%C3%ADficas. Acesso em: 11 jan. 2025.

FILGUEIRAS, F.; SILVA, B. Desenhando políticas e governança de dados para cidades inteligentes: ensaio teórico com o uso da iad framework para analisar políticas orientadas por dados. **Revista de Administração Pública**, [S.l.], v. 56, n. 4, p. 508-528, jul. 2022. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220220078>. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rap/a/fNVvVDxzNdD6bvczjWdvLB/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 15 abr. 2024.

FONSECA, D. R. da; MENESES, P. P. M. Gestão de Redes de Capacitação: metodologia para um modelo de governança. 2018. **Enap Cadernos**. 187 p.: il – (Cadernos, 54). Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3668/1/Caderno_54_final.pdf&ved=2ahUKEwin6eXvJaFAxWQqZUCHVKyDVgQFnoECC8QAQ&usg=AOvVaw0zm_Hz-NxINPjEINdDtPaN. Acesso em: 11 abr. 2024.

FORNI, J. P.; MACIEL, F. S. P.; GABRIEL, Y. Breve história do menor preço e da função regulatória nas contratações públicas brasileiras. **R. de Dir. Público da Economia – RDPE** | Belo Horizonte, ano 22, n. 86, p. 95-112, abr./jun. 2024. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Joao-Paulo-Forni/publication/381872888_Breve_historia_do_menor_preco_e_da_funcao_regulatoria_nas_contratacoes_publicas_brasileiras/links/6682e707f3b61c4EEa14807/Breve-historia-do-menor-preco-e-da-funcao-regulatoria-contratacoes-publicas-brasileiras.pdf. Acesso em 25 out. 2024.

FORTES JUNIOR., C. O. **Breve história das licitações no Brasil**, 2017. Disponível em: <https://www.fortesjr.com.br/breve-historia-das-licitacoes-no-brasil/>. Acesso em: 23 out.2024.

FRANÇA, M. C. L. *et al.* Dificuldades dos municípios na institucionalização da Nova Lei de Licitações e Contratos. **Concilium**, [S.l.], v. 22, n. 6, p. 431-452, 2 nov. 2022. União Atlântica de Pesquisadores. <http://dx.doi.org/10.53660/clm-548-632>. Disponível em: <https://clium.org/index.php/edicoes/article/view/548>. Acesso em: 01 jun. 2024.

FREIRE, D. L. N. **Padronização de minutas na Nova Lei de Licitações**. 2023. Sollicita Portal. Disponível em: <https://portal.sollicita.com.br/Noticia/20416/padroniza%C3%A7%C3%A3o-de-minutas-na-nova-lei-de-licita%C3%A7%C3%B5es->. Acesso em: 01 jun. 2024.

FURTADO, M. R. **A arbitragem como meio alternativo de resolução de controvérsias na Lei de Licitações**. 2022. Nova Lei Licitação. Disponível em <https://www.novaleilicitacao.com.br/2020/01/06/a-arbitragem-como-meio-alternativo-de-resolucao-de-controversias-na-lei-de-licitacoes/>. Acesso em: 14 abr. 2024.

GERONASSO, V. **Oficina de implementação da Nova Lei De Licitações**. 2023. Disponível em: <https://ilhota.se.gov.br/wp-content/uploads/2023/07/2522975cronogramacursolicitacoes.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2024.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, G. **O planejamento das contratações na Nova Lei de Licitações**. Novo diploma traz maior detalhamento sobre essa fase indispensável. 2023. IBEGESP. Disponível em <https://radar.ibegesp.org.br/o-planejamento-das-contratacoes-na-nova-lei-de-licitacoes>. Acesso em: 14 abr. 2024.

GONÇALVES FILHO, F. V. **Nova Lei de Licitações: a padronização, a pré-qualificação e a análise de amostras como mecanismos para aquisições mais vantajosas para a administração**. Zênite Fácil, categoria Doutrina, 08 dez. 2021. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: 01 jun. 2024.

GOVERNO DO ESTADO DE SERGIPE. **Relatório de atividades 2021**. Secretaria de Estado do Planejamento. Disponível em: https://www.se.gov.br/anexos/uploads/download/filename_novo/1282/4f24c527b42ee866d20d5f7e7a8818ba.pdf. Acesso em: 18 ago. 2024.

GRANDE ARACAJU. **Informações sobre a Grande Aracaju**. Disponível em: <https://www.exemplo.com>. Acesso em: 18 ago. 2024.

GUIMARÃES, B. S.; MADALENA, L. H. B.; VITA, P. H. B. de. **Fase de planejamento e o estudo técnico preliminar da nova Lei de Licitações**. 2022. Consultor Jurídico. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-ago-28/opinioao-fase-planejamento-lei-licitacoes/>. Acesso em: 01 jun. 2024.

GUIMARÃES, E. **Inovações no planejamento da fase interna das contratações**. In.: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Org.). *Licitações e contratos administrativos: inovações da Lei 14.133/2021*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p.46.

HALL, P.; TAYLOR, R. *Political science and three new institutionalisms*. Political Studies, vol. 44, n. 5, 936-957. 1996. Disponível em: <https://doi.org/10.1111%2Fj.1467-9248.1996.tb00343.x>. Acesso em: 01 jun. 2024.

HEIKKILA, T.; ANDERSSON, K. *Policy design and the added-value of the institutional analysis development framework*. *Policy & Politics*, [S.l.], v. 46, n. 2, p. 309-324, abr. 2018. Bristol University Press. <http://dx.doi.org/10.1332/030557318x15230060131727>. Disponível em: <https://bristoluniversitypressdigital.com/view/journals/pp/46/2/article-p309.xml>. Acesso em: 21 abr. 2024.

IBGE. **Cidades**. Rio de Janeiro, 2022. IBGE. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 12 jun. 2024.

IZYCKI, L. G. **Como é realizado um processo de compras públicas?** 2024. CLP. Disponível em: <https://clp.org.br/compras-publicas-como-sao-realizadas/>. Acesso em: 05 jun. 2024.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas**. 2. ed., São Paulo: Thomson Reuters, 2023.

JUSTIÇA DO TRABALHO. **Manual de Compras e Licitações**. 4 ed. São Paulo: Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região (SP), 2023. 82 p. Disponível em: https://ww2.trt2.jus.br/fileadmin/licitacoes/manuais/Manual_Compras_Licitacoes.pdf. Acesso em: 01 jun. 2024.

KERLINER, F. N. **Metodologia da pesquisa em ciência sociais: um tratamento conceitual**, 1979. Disponível em: <https://home.ufam.edu.br/salomao/PIBIC/Kerlinger%20-%202,%203%20e%204.pdf>. Acesso em: 09 jan. 2025.

KNIGHT, L. *et al.* **Public Procurement: International Cases and Commentary**, 2007.

Disponível em:

<https://books.google.com.zm/books?id=k4LIMdsEUNAC&printsec=frontcover#v=onepage&q=1867&f=false>. Acesso em 25 out. 2024.

LEITÃO, G. **Leis de licitação: quais as principais?**, 2024. Disponível em:

<https://conclitacao.com.br/quais-as-principais-leis-de-licitacao/>. Acesso em: 27 out. 2024

LEMO, D. **O Código Civil Brasileiro de 1916 e sua Influência Francesa**. Disponível em:

<https://vigna.adv.br/o-codigo-civil-brasileiro-de-1916-e-sua-influencia-francesa/>. Acesso em 25 out. 2024.

LIMA, B. Q. L. de. **O uso do poder de compra é uma política eficaz de desenvolvimento sustentável**. In: FERRER, F.; SANTANA, J. E. (Coord.). *Compras Públicas Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

LIMA, D. **Primeira norma de licitações foi editada no Império**. 2014. Senado Notícias.

Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/07/10/primeira-norma-de-licitacoes-foi-editada-no-imperio>. Acesso em: 01 abr. 2024.

LINCOLN, Y. S.; GUBA, E. G. **Naturalistic inquiry**. Beverly Hills. Sage Publications, 1985.

MACHADO, G. A. **Considerações sobre a nova Lei de Licitações**. 2021. Consultor

Jurídico. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-abr-25/gabriela-machado-consideracoes-lei-licitacoes/>. Acesso em: 01 abr. 2024.

MADEIRA, J. **Os princípios na Nova Lei de Licitações**. 2021. Fecap. Disponível em:

<https://www.fecap.br/2021/08/09/artigo-os-principios-na-nova-lei-de-licitacoes/>. Acesso em: 01 jun. 2024.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. **The new institutionalism: Organizational factors in political life**. *American Political Science Review*, vol. 78, n. 3, 734-749. 1984. Disponível em:

<https://doi.org/10.2307/1961840>. Acesso em: 14 mar. 2024.

MARQUES, O. **A Nova Lei de Licitações: princípios**. 2021. Orizzo, Marques, Mesquita, Gabrielli e Coltro Sociedade de Advogados. Disponível em <https://orizzomarques.com.br/a-nova-lei-de-licitacoes-principios-2/>. Acesso em: 01 jun. 2024.

MARSHALL, C.; ROSSMAN, G. B. **Designing qualitative research**. Thousand Oaks: Sage Publications, 2011.

MARTINS, T. O. **O processo de compras públicas executivas: a inexigibilidade na nova lei de licitações**. 2022. 27 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Escola de Direito e Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2022. Disponível em:

<https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/bitstream/123456789/3819/1/Artigo%20Cientifico%20-%20O%20processo%20de%20Compras%20P%C3%ABlicas%20Executivas%20%28corrigi>

<https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/bitstream/123456789/3819/1/Artigo%20Cientifico%20-%20O%20processo%20de%20Compras%20P%C3%ABlicas%20Executivas%20%28corrigi>

da%29.pdf. Acesso em: 01 jun. 2024.

MELO FILHO, L. F. B. de. **A Licitação na Constituição de 1988**, 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativostipos-de-estudosoutras-publicacoes/volume-ii-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-o-exercicio-da-politica/a-licitacao-na-constituicao-de-1988>. Acesso em 26 out. 2024.

MERRIAM, S. B. **Qualitative research: A guide to design and implementation**. San Francisco: Jossey-Bass, 2009.

MGI. **Governo Federal avança na modernização das compras públicas**. 2023. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2023/outubro/governo-federal-avanca-na-modernizacao-das-compras-publicas>. Acesso em: 01 abr. 2024.

MOTTA, F. *et. al.* **Ensaio sobre contratos administrativos e políticas**. In: responsabilidade nos contratos públicos: uma perspectiva comparada luso-brasileira. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas; Centro de Investigação. 2020. Disponível em: <https://www.icjp.pt/publicacoes/pub/1/22762/view>. Acesso em: 22 abr. 2024.

MUDLIAR, P.; KOONTZ, T. M. Locating Power in Ostrom's Design Principles: watershed management in india and the united states. **Society & Natural Resources**, [S.l.], v. 34, n. 5, p. 639-658, 2 jan. 2021. Informa UK Limited. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/08941920.2020.1864535>. Acesso em: 15 abr. 2024.

NASCIMENTO, C. L. do; PINHERO, *THE NEW BIDDING AND CONTRACTS LAW: Evolution and main changes with Law 14.133/2021*. **Revista Jurídica do Nordeste Mineiro**, v.6, 2023. ISSN 2675-4312. Acesso em 26 out. 2024.

NEEDHAM, C.. **Co-production: an emerging evidence base for adult social care transformation**. *Social Care Institute for Excellence. Research Briefing, London*, p. 2-24, 2012.

NOBREGA, T. C. de A; BRITO, M. F. L. A nova lei de licitações no Brasil: a licitação diante das transições legislativas. **Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor**, [S.l.], v. 5, n. 2, p. 68, 27 fev. 2019. Universidade Católica de Brasília. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/REPATS/article/view/9151>. Acesso em: 05 jun. 2024.

NORDMAN, E. **The uncommon knowledge of Elinor Ostrom**: Essencial lessons for collective action. Island Press: Washington DC, 2021.

NORTH, D. C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press. 1990.

OLIVEIRA, R. S. **A nova Lei de Licitações prescinde do PNCP**. 2022. ONLL. Disponível em: <http://www.novaleilicitacao.com.br/2021/04/29/a-aplicacao-da-nova-lei-de-licitacoes-prescinde-do-pncp/>. Acesso em: 01 jun. 2024.

OSTROM, E. A diagnostic approach for going beyond panaceas. **Proceedings of the National Academy of Sciences**, v.104, n.39, p.15181-15187, set. 2007.

OSTROM, E. **Analyzing long-enduring, self-organized, and self-governed CPRS**. In:

OSTROM, E. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for 44 Collective Action*. United States of America: Indiana University, Cambridge University Press, 1990. p. 88-102.

OSTROM, E. Background on the institutional analysis and development framework. **The policy studies journal**, v. 39, n. 1, p. 7-27, 2011.

OSTROM, E. Coping with tragedies of the commons. **Annual review of political science**, v.2, p.493-535, jun. 1999.

OSTROM, E. **Design Principles in Long- Enduring Irrigation Institutions**. In. McGinnis (Ed) *Polycentric governance and development: reading from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis*. University of Michigan Press. 1999.

OSTROM, E. **Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework**. In: P. A. Sabatier (ed.). *Theories of the Policy Process*. Davis, University of California: Westview press, 2007.

OSTROM, E. **Institutional Rational Choice: Na Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework**. In: P. A. Sabatier (ed.). *Theories of the Policy Process*. Davis, University of California: Westview press, 2007.

OSTROM, E. *Polycentric Systems for Coping with Collective Action and Global Environmental Change, in Global Environmental Change*, num. 20, 550-557, 2010

OSTROM, E. **Understanding institutional diversity**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2005.

OTERO, Paulo. **Direito do procedimento administrativo**. Coimbra: Almedina, 2016. v. 1.

PAIM TERRA, A. C. Compras públicas inteligentes: uma proposta para a melhoria da gestão das compras governamentais. **Escola Nacional de Administração Pública (Enap)**, [S.l.], p. 1-22, maio 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3166>. Acesso em: 25 maio 2024.

PCGF. **Artefatos Digitais**. 2023. Portal de Compras do Governo Federal. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/sistemas/conheca-o-compras/artefatos-digitais>. Acesso em: 01 jun. 2024.

PEREIRA, C. *Saliente Features of Brazil's 2021 Government Contracts Act (Law 14.133)*, 2024. Disponível em: <https://justen.com.br/wp-content/uploads/2024/04/IE-206-Cesar-reprint-Brazil%C2%B4s-2021-Government-Contracts-Act-UrT-2024.pdf>. Acesso em 23 out.2024.

PETERS, B. G. *Institutional theory in political science: The new institutionalism*. Cheltenham, UK: Edward Elgar. 2019.

PINHEIRO, I. P. **A carência eficaz para pequenos municípios aplicarem pontos específicos da Nova Lei de Licitações e a sua manifesta inconstitucionalidade**. Blog Editora Mizuno, 13 abr. 2021. Disponível em: [https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/222439/\[artigos\]%20a%20car%C3%Aancia%20eficacia%20para%20pequenos%20munic%C3%ADpios%20aplicarem%20pontos](https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/222439/[artigos]%20a%20car%C3%Aancia%20eficacia%20para%20pequenos%20munic%C3%ADpios%20aplicarem%20pontos)

%20espec%C3%20blog%20editora%20mizuno.pdf?sequence=1. Acesso em: 14 jul. 2024.

POLSKI, M. OSTROM, E. *An Institutional Framework for Policy Analysis and Design*. 1999. Disponível em: <https://www.semanticscholar.org/paper/An-Institutional-Framework-for-Policy-Analysis-and-Polski-Ostrom/ec8318779f3f04c6a88cb59cdb338d4d8cdECb85>. Acesso em: 14 abr. 2024.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Licitações e contratações**. 2024. Portal da Transparência. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/licitacoes-e-contratacoes>. Acesso em: 01 jun. 2024.

PORTER, M. *Competitive strategy: techniques for analyzing industries and competitors*. New York: Free Press, 1980.

PREFEITURA DE ARACAJU. **Portal da Prefeitura de Aracaju**. 2024. Prefeitura Municipal de Aracaju. Disponível em: <http://www.aracaju.se.gov.br>. Acesso em: 18 ago. 2024.

PREFEITURA DE BARRA DOS COQUEIROS. **Portal da Prefeitura de Barra dos Coqueiros**. 2024. Prefeitura Municipal de Barra dos Coqueiros. Disponível em: <http://www.barradoscoqueiros.se.gov.br>. Acesso em: 18 ago. 2024.

PREFEITURA DE NOSSA SENHORA DO SOCORRO. **Portal da Prefeitura de Nossa Senhora do Socorro**. 2024. Prefeitura Municipal de Nossa Senhora do Socorro. Disponível em: <http://www.nossasenhoradosocorro.se.gov.br>. Acesso em: 18 ago. 2024.

PREFEITURA DE SÃO CRISTÓVÃO. **Portal da Prefeitura de São Cristóvão**. 2024. Disponível em: <http://www.saocristovao.se.gov.br>. Acesso em: 18 ago. 2024.

PREFEITURA DE SÃO CRISTÓVÃO. **Portal da Prefeitura de São Cristóvão**. 2024. Prefeitura Municipal de São Cristóvão. Disponível em: <http://www.saocristovao.se.gov.br>. Acesso em: 18 ago. 2024.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ARACAJU. **Licitações**, 2025. <https://www.aracajucompras.se.gov.br/publico/Processos.aspx?pLicit=S>. Acesso em: 15 jan. 2025.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DOS COQUEIROS. **Processos de Licitações e Contratações Diretas**, 2025. <https://www.barradoscoqueiros.se.gov.br/processos-de-licitacoes-e-contratacoes-diretas>. Acesso em: 15 jan. 2025.

PREFEITURA MUNICIPAL DE NOSSA SENHORA DO SOCORRO. **Licitações e Contratos**, 2025. https://socorro.se.gov.br/licitacoes-antiores?field_numero_licitacao_value=&field_ano_licitacao_value_selective=All&field_modalidade_value_selective=Tomada+de+Pre%C3%A7os&field_orgao_licitacao_value_selective=All&field_publica_o_value%5Bvalue%5D%5Bdate%5D=&field_abertura_licitacao_value%5Bvalue%5D%5Bdate%5D=. Acesso em: 15 jan. 2025.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CRISTÓVÃO. **Relação de Licitações**, 2025. <https://transparencia.saocristovao.se.gov.br/municipio/licitacoes/relacao>. Acesso em: 15 jan. 2025.

RÊGO, E. C. **Lei Princípios Jurídicos Previstos na Nova de Licitações e Contratos Administrativos.** in NIEBUHR, J. M. (Org) *et al.* Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativo. 2. ed. Curitiba: Zênite, 2021.

RESENDE, B. R. **Licitações: princípios, legislação e fraudes.** 2022. 59 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Escola de Direito, Negócios e Comunicação, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2022. Disponível em: <https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/bitstream/123456789/3986/1/Monografia%20-%20Benno%20Rodrigues%20Resende.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2024.

RIBEIRO, G. L. V. **A Evolução da Licitação.** 2007. UFSC. Disponível em: <https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/21103-21104-1-PB.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2024.

RIKER W. *The theory of political coalitions.* New Haven, CO: Yale University Press. 1962.

SAES, M. S. M. **Estratégias de diferenciação e apropriação da quase renda na agricultura: a produção de pequena escala.** São Paulo: Annablume, Papesp, 2009.

SANCHES, O. M. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins.** 2. Ed., atual. e ampl. Brasília: OMS, 2004. p. 277.

SARMENTO, D. **Interesse público vs. interesse privados na perspectiva da teoria e filosofia constitucional.** In: SARMENTO, Daniel (Org.) *et al.* Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

SILVA, A. A. L. e. **História das Licitações no Brasil. Do Império à Nova República e Atuais Perspectivas,** 2020. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/historia-das-licitacoes-no-brasil/851311012>. Acesso em 26 out.2024.

SILVA, De Plácido e. Vocabulário jurídico. 27. ed. rev. e atual. por Nagib Slaibi Filho e Gláucia Carvalho. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

SILVA, F. M. da. **Evolução das licitações públicas no Brasil: uma análise comparativa entre as Leis 8.666/93 e 14.133/2021.** Orientador: Valdemir Galvão de Carvalho. 2024. 43f. Monografia (Graduação) – Curso de Administração, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2024. Disponível em: <https://repositorio.ufrn/handle/123456789/60325>. Acesso em 25 out. 2024.

SOUZA, J. O. **Licitações públicas: os impactos e desafios da regulamentação da nova lei de licitações.** 2023. 19 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Centro Universitário Ages, Paripiranga, 2023. Acesso em: 1 abr. 2024.

SOUZA, S. C. de. O Código Napoleão e sua Influência no Direito Brasileiro, 2004. **Revista da EMERJ**, v. 7, n. 26. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista26/revista26_36.pdf. Acesso em 25 out. 2024.

SPERLING, L. R. M. **O processo eletrônico na nova Lei de licitações e o princípio da transparência.** 2022. Migalhas. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/362531/o-processo-eletronico-na-nova-lei-de-licitacoes>.

Acesso em: 22 abr. 2024.

STF. **RE 574636/SP**, Primeira Turma. Julgamento: 16/08/2011. Relatora: Min. Cármen Lúcia. DJe-198 DIVULG 13-10-2011 PUBLIC 14-10-2011 EMENT VOL-02607-05 PP-00798. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur200047/false>. Acesso em: 25 abr. 2024.

STF. **RE 953113 AgR-AgR/DF**. Julgamento: 11/12/2017. Relator: Min. Luiz Fux. DJe-292 DIVULG 18-12-2017 PUBLIC 19-12-2017. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur379222/false>. Acesso em: 25 maio 2024.

TCESP. **Cartilha nova lei de licitações e contratos**. 2023. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/cartilha_nova_lei_licitacoes_contratos.pdf. Acesso em: 02 abr. 2024.

TCU, TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acompanhamento do processo de implementação da Lei 14.133/2021 pelos órgão/entidades da Administração Pública**, 2024. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/nova-lei-de-licitacoes-e-contratos/upload/04%20-%20Metodologia,%20an%C3%A1lises%20e%20lista%20de%20inadimplentes.pdf>. Acesso em: 04 out. 2024.

TCU, TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **ACÓRDÃO Nº 1917/2024**, 2024. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/nova-lei-de-licitacoes-e-contratos/upload/01%20-%20Ac%C3%B3rd%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 04 out. 2024.

TCU, TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Rede Integrar: Implementação da Nova Lei de Licitações e Contratos**, 2024. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/nova-lei-de-licitacoes-e-contratos/#encontrou>. Acesso em: 04 out. 2024.

TCU, TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de Acompanhamento: Trata-se de fiscalização do tipo Relatório de Acompanhamento (Racom), nos termos do art. 241 do Regimento Interno do TCU, que tem por objetivo avaliar o grau de maturidade dos órgãos e entidades da Administração Pública para implementarem o novo estatuto geral de licitações e contratos, a Lei 14.133/21**, 2024. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/nova-lei-de-licitacoes-e-contratos/upload/02%20-%20Relat%C3%B3rio.pdf>. Acesso em: 04 out. 2024.

TORRES, R. C. L. de. **Leis de licitações públicas comentadas**. 12ª. ed. São Paulo: Juspodvm, 2021.

TORRES, R. C. L. de. **Leis de licitações públicas comentadas**. 14ª. ed. São Paulo: JusPodivm, 2023. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/hipoteses-de-naop-submissao-ao-regime-licitatorio-e-contratual-da-nova-lei-de-licitacoes-e-contratos-administrativos/>. Acesso em: 25 abr. 2024.

WEISS, T. G. **Learning from research: Analyzing qualitative data**. New York: Sage Publications, 1994.

WHALEY, L. *The critical institutional analysis and development (CIAD) framework*. *International Journal of the Commons*, v.12, n.2, p. 137-161, 2018.

WILLIAMSON, O. E. (1991) *Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives*. *Administrative Science Quarterly*, Thousand Oaks, v.36, p. 269 296.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

YIN, R.K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ZOCKUN, C. Z.; CABRAL, F. G. Da eficácia das normas previstas na Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021): análise do PNCP, do SRP e do Registro Cadastral. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 12, n. 1, 101, jan./abr. 2021.
Disponível em: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v12il.28227GOMES. Acesso em: 22 abr. 2024.

ANEXOS

ANEXO A TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

PESQUISA: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA LEI Nº 14.133/2021 NA GRANDE ARACAJU: DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA A GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL.

Esta pesquisa faz parte da dissertação de Mestrado de Martha Elizabeth Araújo De Mendonça Braga. Gostaríamos de contar com a sua colaboração, que consiste em responder a uma entrevista, sobre suas percepções e práticas no que concerne a Implementação da Lei Nº 14.133/2021 nos municípios da grande Aracaju. Esclarecemos que sua identidade será mantida em sigilo e que todas as informações prestadas serão gravadas e utilizadas unicamente para os fins desta pesquisa. Sua participação, portanto, não lhe causará prejuízo profissional algum, mas, antes, colaborará para a análise do estágio de institucionalização da Lei nº 14.133/2021, Lei de Licitações e Contratos, nos municípios da Grande Aracaju, identificando os mecanismos e padrões de regulamentação e implementação sob uma perspectiva de eficiência institucional.

Esclarecemos também que a entrevista será gravada e posteriormente transcrita, e sua participação é voluntária. Caso queira, poderá interromper ou desistir a qualquer momento ou deixar de responder a quaisquer perguntas que lhe forem feitas.

Qualquer dúvida ou esclarecimento poderá ser feito junto à Coordenação Programa de Pós-Graduação em Administração Pública - PROFIAP, da Universidade Federal de Sergipe ou a orientadora deste estudo Profa. Dra. Alessandra Cabral Nogueira Lima no e-mail: alenogueir@academico.ufs.br .

Se você concordar em participar, nós agradecemos muito a sua colaboração e pedimos que assine no espaço indicado a seguir, confirmando que está devidamente informado (a) sobre os objetivos da pesquisa e usos dos seus resultados.

ENTREVISTADORA

Martha Elizabeth Araújo De Mendonça Braga

e-mail: martaaraujo2902@gmail.com

tel: (79) 98113-5155

APÊNDICES

APÊNDICE A: Roteiro de Entrevista com os sujeitos da pesquisa

Parte 1: Perfil dos respondentes

1. Qual é a sua função na administração pública?

- Gestor
- Servidor Público
- Fiscal
- Outro: _____

2. Qual é o seu nível de experiência na área de licitações?

- Menor de 1 ano
- 1 a 3 anos
- 4 a 6 anos
- Mais de 6 anos

Parte 2: Conhecimento sobre a Lei nº 14.133/2021

3. Você está ciente da Lei nº 14.133/2021?

- Sim
- Não

4. Como você avaliaria seu nível de conhecimento sobre essa legislação? Detalhe se possível sua experiência com ela.

- Muito alto
- Alto
- Médio
- Baixo
- Muito baixo

5. Por favor, descreva brevemente quais aspectos da nova lei você considera mais relevante?

6. Os limites e responsabilidades na aplicação da Lei nº 14.133/2021 são bem definidos para todos os setores envolvidos? Por quê?

Parte 3: Implementação da Lei

7. Como você vê a implementação da Lei nº 14.133/2021 em seu município? Ela está sendo efetiva? Justifique sua resposta.

8. Quais são, na sua opinião, os principais desafios para a implementação da nova lei? Por quê?

- () Falta de capacitação
- () Resistência cultural
- () Falhas no planejamento
- () Baixa integração com sistemas tecnológicos
- () Outro: _____

9. Que tipo de capacitação você ou sua equipe receberam em relação à nova lei?

- () treinamento formais
- () Workshops
- () Cursos online
- () Nenhum
- () Outro: _____

10. Você considera que tem autonomia suficiente para implementar mudanças relacionadas à Lei nº 14.133/2021? O que falta?

Parte 4: Transição entre as Leis

11. Como você avaliaria a transição entre a Lei nº 8.666/1993 e a Lei nº 14.133/2021 em seu município? O que faz você dá essa classificação?

- () Muito suave
- () Suave
- () Difícil

() Muito difícil

12. Durante o período de transição, quais problemas você observou na aplicação das duas legislações?

13. Houve alguma mudança significativa nas práticas de licitação durante o período de transição? Quais? Pode citá-las?

14. Como você e sua equipe se prepararam para lidar com a nova legislação durante a transição? Qual sentimento dominou o processo?

Parte 5: Monitoramento e Sanção

15. Quais os mecanismos de monitoramento para implementação da nova lei que foram adotados em seu município?

16. Como você avalia a eficácia desses mecanismos de monitoramento? Por que?

() Muito eficaz

() Eficaz

() Pouco eficaz

() Ineficaz

17. Como se dá a aplicação de sanções proporcionais em casos de descumprimento da nova lei?

Parte 6: Resolução de Conflitos

18. Quais os canais formais que foram implementados para resolver conflitos relacionados à aplicação da nova lei em seu município? Como você os avalia quanto a sua eficácia?

() Muito eficazes

() Eficazes

() Pouco eficazes

() Ineficazes

Parte 7: Sugestões e Melhorias

19. Quais medidas você acredita que poderiam ser adotadas para melhorar a implementação da Lei nº 14.133/2021 em seu município?

20. Você sente a necessidade de participar de futuras capacitações sobre a nova legislação? Quais temas você ainda não domina?

21. Quais plataformas ou sistemas são utilizados para auxiliar na implementação da Lei nº 14.133/2021? Esses sistemas são suficientes para atender às demandas da nova legislação?

22. Como você avalia a participação dos servidores no processo de implementação da Lei nº 14.133/2021? Qual a sua percepção?

Muito ativa

Ativa

Moderada

Baixa

Nenhuma

23. Tem mais alguma informação sobre o tema que considere relevante para acrescentar?

APÊNDICE B: Plano de Capacitação

Outro procedimento metodológico importante é o desenvolvimento de um Plano de Capacitação após formulação dos resultados, com a finalidade de especializar através de Cursos de Capacitação, os agentes públicos dos municípios objeto deste estudo, sendo baseado no Método de Gestão de Redes de Capacitação para formação profissional, na busca de alcançar mais eficiência nas atividades públicas em favor da própria Administração Pública e da coletividade (Fonseca; Menezes, 2018). No Quadro 31, um modelo inicial do Curso de Capacitação da NLLC.

Quadro 31 – Base adaptada do Curso de Implementação da Nova Lei de Licitações e Contratos

ESTRUTURA DO PRODUTO EDUCACIONAL – CURSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS PARA O MUNICÍPIO DA GRANDE ARACAJU
<p>MÓDULO I – VISÃO ESTRUTURAL DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – REGIME TRANSITÓRIO</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vigência e concomitância de regimes, conforme a NLLC; - Como deve ser feita a escolha da Administração por licitar ou realizar contratação diretamente, tratada no art. 191 da NLLC; - Como ficam os procedimentos regidos pela Lei nº 8.666/1993 após 1º/4/2023; - Responsabilidade e cuidados necessários para a alta administração em relação ao regime transitório; - A importância de um Plano de Transição; - O Cronograma de atividades para a transição; - Diagnóstico de estrutura, fluxo de trabalho e pessoal; - Reorientação com viés de governança: Capacitação, Segregação de Funções e Gestão por Competência; - Comissão intersetorial e multidisciplinar de transição normativa e a implantação do projeto-piloto de licitação. <p>MÓDULO II – REGULAMENTAÇÃO DA NLLC</p> <ul style="list-style-type: none"> - Normatização complementar x regulamentação; - O que é preciso ser regulamentado?; - Poder Regulamentar: Uma adequada compreensão constitucional; - Boas práticas em regulamentação: o que já foi feito?; - Regulamentos federais e seus impactos para os Municípios; - Edital como ato normativo: limites e possibilidades; - Plano de Ação para Regulamentação. <p>MÓDULO III – PROVIDÊNCIAS PRÁTICAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA NLLC</p> <ul style="list-style-type: none"> - Integração e utilização do Portal Nacional de Contratações Públicas; - Desenvolvimento do “sítio eletrônico oficial” no âmbito do órgão; - Desenvolvimento de modelos e minutas-padrão; - Sistemas e funcionalidades exigidos pela Nova Lei; - Plano de Ação para Implementação. <p>MÓDULO IV – BOAS PRÁTICAS NA IMPLEMENTAÇÃO DA NLLC</p> <ul style="list-style-type: none"> - Plano de contratação anual; - Benchmarking: Experiências exitosas; - Como potencializar o uso dos novos instrumentos previstos na NLLC; - Modelo de regulamentação integral da NLLC.

Fonte: adaptado do Geronasso (2023).

APÊNDICE C: PRODUTO TÉCNICO/ TECNOLÓGICO



**RELATORIO TÉCNICO COM PLANO DE AÇÃO
PARA CAPACITAÇÃO NA NOVA LEI DE
LICITAÇÕES E CONTRATOS PARA O
MUNICÍPIO DA GRANDE ARACAJU**

RELATORIO TÉCNICO COM PLANO DE AÇÃO PARA CAPACITAÇÃO NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS PARA O MUNICÍPIO DA GRANDE ARACAJU

Relatório técnico apresentado pela mestranda MARTHA ELIZABETH ARAÚJO DE MENDONÇA BRAGA ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede, sob orientação da docente Dra. Alessandra Cabral Nogueira Lima, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.



FICHA CATALOGRÁFICA

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE

B813c Braga, Martha Elizabeth Araújo de Mendonça
Curso de implementação da nova Lei de Licitações e Contratos para o município da Grande Aracaju / Martha Elizabeth Araújo de Mendonça Braga ; orientadora Alessandra Cabral Nogueira Lima. – São Cristóvão, SE, 2025.
23 p. : il.

Relatório técnico (mestrado profissional em Administração Pública em Rede Nacional) – Universidade Federal de Sergipe, 2025.

1. Administração pública. 2. Governança pública. 3. Licitação pública - Aracaju (SE). 4. Contratos – Política governamental – Aracaju (SE). 5. Aracaju (SE) – Política governamental. 6. Ostrom, Elinor, 1933- - Estudo de casos. I. Lima, Alessandra Cabral Nogueira, orient. II. Título.

CDU 351.712.2.02(813.7)

Resumo

05

O Contexto da Nova Lei de
Licitações e Contratos

06

Os municípios da Grande Aracaju

07

Público-alvo do Plano de Capacitação

08

Objetivos do Plano de Capacitação

09

Dados

10

Diagnóstico e análise

12

Recomendações e Plano de Ação

14

Curso de Implementação da Nova
Lei de Licitações e Contratos para o
Município da Grande Aracaju

20

Referências

23

SUMÁRIO

RESUMO

Este Relatório Técnico é resultado da dissertação intitulada “A Institucionalização da Lei nº 14.133/2021 na Grande Aracaju: desafios e perspectivas para a gestão pública municipal”. Essa pesquisa teve como finalidade analisar o estágio de institucionalização da Lei nº 14.133/2021, Lei de Licitações e Contratos, nos municípios da Grande Aracaju, identificando os mecanismos e padrões de regulamentação e implementação sob uma perspectiva de eficiência institucional. Como forma de contribuir com os níveis de Governo do Brasil, o Produto Educacional foi dividido em quatro módulos: Visão estrutural da Nova Lei de Licitações e Contratos – Regime Transitório; Regulamentação da Nova Lei de Licitações e Contratos; Providências práticas para a implementação da Nova Lei de Licitações e Contratos; Boas práticas na implementação da Nova Lei de Licitações e Contratos. A pesquisa mostrou que os municípios enfrentam desafios significativos relacionados à capacitação de servidores, infraestrutura tecnológica limitada e resistência cultural à mudança. Apesar das dificuldades, observou-se a adoção de iniciativas pontuais para adequar as práticas à nova legislação, como o uso de ferramentas digitais e o planejamento de contratações. Essas iniciativas evidenciam o potencial de modernização administrativa e eficiência nos processos públicos.



O CONTEXTO DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES

A Lei nº 14.133/2021, conhecida como Nova Lei de Licitações e Contratos, veio substituir os antigos marcos legais das contratações públicas no Brasil, incluindo as Leis nº 8.666/1993, nº 10.520/2002 e nº 12.462/2011. Esta legislação representa um avanço significativo na modernização da gestão pública, buscando simplificar os processos licitatórios, aumentar a transparência e fomentar a competitividade entre os participantes. Além disso, a nova lei promove a integração de avanços tecnológicos, como o uso de plataformas digitais, para otimizar a eficiência e o controle dos processos de contratação.

Entretanto, sua implementação enfrenta uma série de desafios. Entre os mais críticos estão a transição do regime jurídico anterior, a capacitação insuficiente dos agentes públicos e a necessidade de criar regulamentações locais que alinhem as disposições federais às realidades específicas dos municípios. A Lei nº 14.133/2021 também reforça a importância da governança pública, destacando a segregação de funções e o controle social como pilares essenciais para assegurar a integridade, a eficiência e a transparência nos processos licitatórios.

OS MUNICÍPIOS DA GRANDE ARACAJU

A promulgação da Lei nº 14.133/2021 trouxe inovações importantes para o cenário das contratações públicas no Brasil. Contudo, sua implementação nos municípios da Grande Aracaju tem sido marcada por desafios estruturais e culturais. A continuidade da utilização das legislações anteriores reflete uma resistência significativa à mudança, dificultando a transição para práticas mais modernas e eficientes (França et al., 2022).

De acordo com Martins (2022), o estágio de institucionalização da nova lei ainda é embrionário, especialmente em municípios menores, onde a falta de capacitação técnica e de um ambiente favorável à adoção de novas práticas dificulta sua aplicação plena. Além disso, o contexto local desempenha um papel determinante, já que as condições específicas dos municípios influenciam diretamente a velocidade e a eficácia da adoção das disposições legais.

A pesquisa direcionada aos municípios da Grande Aracaju destaca a necessidade de uma abordagem personalizada, que considere suas características socioeconômicas e administrativas. A adaptação e aplicação da nova lei de forma contextualizada são essenciais para superar as barreiras existentes e promover uma governança pública mais eficiente, transparente e alinhada às demandas locais. Por meio dessa adequação, os municípios podem alcançar uma gestão mais colaborativa e eficaz, que responda às necessidades de seus cidadãos e potencialize os benefícios trazidos pela nova legislação.

ARACAJU



NOSSA SENHORA DO SOCORRO



SÃO CRISTÓVÃO



BARRA DOS COQUEIROS



PÚBLICO ALVO DO PLANO DE CAPACITAÇÃO

O Plano de Capacitação foi desenvolvido para atender gestores e servidores públicos municipais diretamente envolvidos na gestão de contratos e processos licitatórios nos municípios da Grande Aracaju. Ele contempla diferentes níveis de atuação, desde servidores responsáveis pela elaboração de editais e análise de propostas, até secretários municipais e agentes de controle interno.

O objetivo é capacitar esse público com conhecimentos teóricos e práticos, preparando-os para implementar a Nova Lei de Licitações e Contratos de forma eficaz e em conformidade com as exigências legais.

- População-alvo: Servidores públicos dos municípios da Grande Aracaju.
- Quantidade de municípios abrangidos: Quatro municípios.
- Duração do curso: Quatro módulos, totalizando 40 horas.
- Metodologia: Ensino híbrido, combinando módulos teóricos online e workshops práticos presenciais.
- Ferramentas de ensino: Estudos de caso, simulações práticas, discussões em grupo e materiais complementares.



OBJETIVO DO PLANO DE CAPACITAÇÃO

- Compreender os fundamentos e diretrizes da Nova Lei de Licitações e Contratos.
- Capacitar os servidores para aplicar os novos procedimentos licitatórios e contratuais no contexto municipal.
- Promover o uso de ferramentas tecnológicas como o Portal Nacional de Contratações Públicas.
- Estabelecer práticas de governança pública, com foco em transparência, eficiência e integridade nos processos de contratação.
- Incentivar a elaboração de regulamentos locais que respeitem as particularidades de cada município.



DADOS

A análise dos dados coletados nas prefeituras da Grande Aracaju e nas entrevistas com gestores públicos revelou os seguintes aspectos sobre a implementação da Nova Lei de Licitações e Contratos:

Municípios abrangidos:

Os quatro municípios da Grande Aracaju foram avaliados quanto à regulamentação e implementação da NLLC.

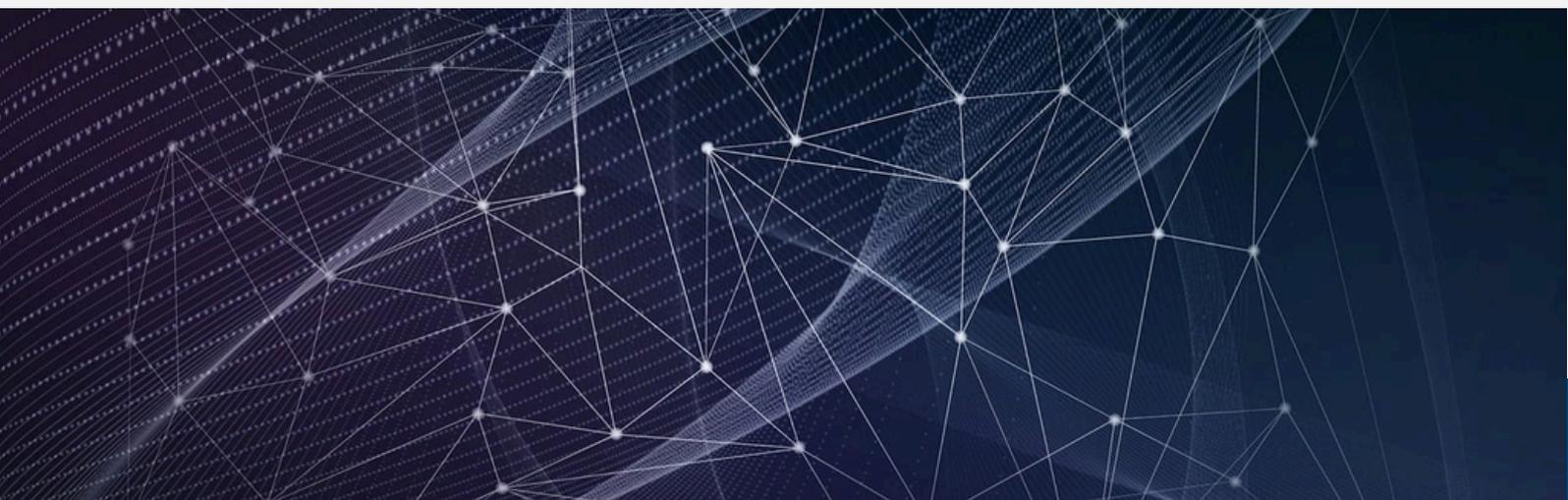
Capacitação dos servidores:

70% dos entrevistados relataram dificuldades na transição para a nova legislação devido à falta de capacitação específica.

Apenas 30% das prefeituras possuem programas regulares de treinamento sobre licitações.

Infraestrutura tecnológica:

50% dos municípios analisados ainda utilizam processos predominantemente manuais para a realização de licitações. Apenas 25% já utilizam sistemas digitais integrados, como o Portal Nacional de Contratações Públicas.



DADOS

Governança e regulamentação local:

Nenhum dos municípios analisados possui regulamentações municipais completas para a NLLC.

A maioria dos participantes apontou a ausência de uma governança estruturada, como comissões interinstitucionais para coordenar a implementação da nova legislação.

Resistências e desafios culturais:

60% dos gestores entrevistados mencionaram resistência dos servidores às mudanças introduzidas pela nova legislação.

Outros desafios destacados incluem a sobrecarga de trabalho e a falta de integração entre as secretarias.

Os dados analisados evidenciam a realidade heterogênea dos municípios da Grande Aracaju em relação à implementação da Nova Lei de Licitações e Contratos, destacando desafios críticos que comprometem a eficiência e a conformidade legal nos processos licitatórios. A baixa capacitação dos servidores, aliada à limitada infraestrutura tecnológica e à ausência de regulamentações locais, reflete a necessidade urgente de ações coordenadas e estruturadas. Esses desafios não apenas dificultam a transição para o novo marco legal, mas também impactam diretamente a governança pública, reduzindo a transparência e a eficiência das contratações. Assim, investir em capacitação contínua, modernizar os sistemas tecnológicos e fortalecer a governança pública são medidas essenciais para superar esses obstáculos, promover a eficiência institucional e garantir que os municípios cumpram os objetivos da nova legislação de forma sustentável e alinhada às melhores práticas.

DIAGNÓSTICO E ANÁLISE

A análise conduzida nos municípios da Grande Aracaju revelou um cenário de desafios estruturais e operacionais relacionados à implementação da Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), Lei nº 14.133/2021. Esses desafios refletem disparidades nas condições técnicas, organizacionais e culturais das prefeituras, destacando pontos de fragilidade que requerem atenção para que a legislação alcance os objetivos de modernização e eficiência.

Os dados coletados mostram que há uma lacuna significativa na capacitação dos servidores públicos. Cerca de 70% dos entrevistados indicaram dificuldades em compreender e aplicar os novos procedimentos previstos pela NLLC, devido à falta de treinamentos adequados. Essa carência é agravada pela ausência de programas contínuos de capacitação em boa parte das prefeituras, limitando a capacidade dos agentes públicos de realizar contratações em conformidade com a nova legislação.

Além disso, a infraestrutura tecnológica representa um entrave relevante. Enquanto a NLLC exige a utilização de plataformas digitais, como o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), 50% dos municípios ainda dependem de processos manuais em seus procedimentos licitatórios. Apenas 25% das prefeituras demonstraram algum nível de integração tecnológica, o que compromete a transparência, a celeridade e a eficiência das contratações.

Outro ponto crítico identificado foi a ausência de regulamentações municipais adequadas. Apesar da NLLC permitir adaptações locais para atender às especificidades regionais, nenhum dos municípios analisados havia concluído a elaboração de normativas complementares para regulamentar a lei no âmbito local. Essa lacuna resulta em incertezas e inconsistências na execução dos processos licitatórios, aumentando a vulnerabilidade das gestões municipais a riscos de irregularidades.



DIAGNÓSTICO E ANÁLISE

Culturalmente, a resistência às mudanças foi um fator amplamente destacado. 60% dos gestores entrevistados mencionaram resistência por parte dos servidores à adoção de novas práticas e tecnologias, evidenciando a necessidade de ações de sensibilização e comunicação interna para engajar os agentes públicos no processo de transição.

Por fim, foi observada a falta de uma governança estruturada, com inexistência de comissões interinstitucionais ou grupos de trabalho voltados para coordenar e monitorar a implementação da nova legislação. Isso limita a capacidade das prefeituras de promover uma abordagem integrada e estratégica na adaptação à NLLC.

Esses resultados reforçam a necessidade de um plano de ação robusto que inclua capacitação contínua, investimentos em tecnologia, criação de regulamentações locais e fortalecimento da governança pública. Apenas com a superação desses desafios será possível garantir a implementação efetiva da NLLC, promovendo maior eficiência, transparência e integridade nos processos de licitação e contratação pública



RECOMENDAÇÕES E PLANO DE AÇÃO

A implementação da Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), Lei nº 14.133/2021, é um processo desafiador para os municípios, especialmente na Grande Aracaju, onde as disparidades em termos de capacidade técnica, infraestrutura e recursos humanos são evidentes. Com base nas análises realizadas, é fundamental que as prefeituras adotem um plano de ação robusto que contemple tanto a capacitação dos servidores quanto a adoção de tecnologias adequadas e a implementação de uma governança eficiente. A seguir, são apresentadas recomendações detalhadas, um plano de ação estruturado e o desenvolvimento de um produto técnico-tecnológico para apoiar a implementação da NLLC nos municípios da Grande Aracaju.

Recomendações

Com base nos desafios e nas oportunidades identificadas ao longo desta pesquisa, as principais recomendações para os municípios da Grande Aracaju, visando à implementação bem-sucedida da NLLC, incluem:

- **Capacitação Contínua e Especializada:** A capacitação dos servidores públicos é o pilar essencial para a transição eficaz da Lei nº 8.666/1993 para a NLLC. Recomenda-se a criação de um programa de capacitação contínuo que aborde todas as nuances da nova legislação, com módulos que cubram desde a teoria básica até as práticas mais avançadas. Esse programa deve ser baseado em metodologias de ensino ativas, como estudos de caso, simulações e discussões em grupo, para garantir que os servidores compreendam a aplicação prática da NLLC em seu contexto local.



RECOMENDAÇÕES E PLANO DE AÇÃO

Recomendações

- Criação de uma Comissão Interinstitucional de Implementação: A formação de uma comissão interinstitucional, composta por representantes das secretarias de Planejamento, Fazenda, Procuradoria Geral, Controladoria e outras áreas-chave, é essencial para coordenar o processo de regulamentação e implementação da NLLC. Essa comissão será responsável por estabelecer cronogramas, acompanhar o progresso e garantir que todas as etapas do processo sejam cumpridas de maneira eficiente.
- Melhoria na Infraestrutura Tecnológica: A utilização das ferramentas tecnológicas previstas pela NLLC, como o Portal Nacional de Contratações Públicas e sistemas de gestão integrada de compras, é imprescindível para garantir maior transparência e eficiência nos processos licitatórios. Recomenda-se que as prefeituras invistam em infraestrutura tecnológica, com a aquisição de software especializado, treinamento de pessoal para operá-los e o aprimoramento de plataformas digitais de comunicação entre as diferentes secretarias.
- Criação de Protocolos de Governança e Segregação de Funções: A implementação de um sistema de governança eficaz, com a segregação de funções e responsabilidades, é fundamental para evitar conflitos de interesse e garantir a integridade do processo licitatório. As prefeituras devem adotar protocolos de governança e garantir que as funções sejam bem definidas, respeitando os princípios da imparcialidade, transparência e eficiência.
- Desenvolvimento de Regulamentações Municipais: A regulamentação local da NLLC é crucial para adaptar as disposições federais à realidade dos municípios. Recomenda-se que cada município desenvolva uma regulamentação específica, com base nas diretrizes da NLLC, que contemple detalhes sobre procedimentos licitatórios, prazos, responsabilidades das autoridades e formas de controle social. A regulamentação deve ser clara, acessível e atualizada conforme as mudanças na legislação federal.



RECOMENDAÇÕES E PLANO DE AÇÃO

Plano de Ação

A seguir, apresenta-se um plano de ação estruturado para apoiar a implementação eficaz da NLLC nos municípios da Grande Aracaju. Este plano de ação é dividido em três fases principais: Planejamento, Capacitação e Implementação.

Fase 1: Planejamento

1 - Diagnóstico e Análise de Maturidade

- Realizar um diagnóstico detalhado da situação atual de cada município, avaliando a infraestrutura existente, a capacitação dos servidores e a adequação dos processos licitatórios.
- Definir o grau de maturidade das práticas licitatórias e identificar as lacunas que precisam ser preenchidas.

2 - Elaboração de um Plano de Transição

- Definir um cronograma de implementação com prazos para cada etapa do processo.
- Estabelecer uma comissão interinstitucional para coordenar as atividades de transição.
- Planejar as ações de comunicação interna para envolver todos os servidores nas mudanças.



RECOMENDAÇÕES E PLANO DE AÇÃO

Plano de Ação

Fase 2: Capacitação

1 - Desenvolvimento e Implementação do Programa de Capacitação

- Implementar o Plano de Capacitação, conforme a estrutura proposta no Item 7: CURSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS PARA O MUNICÍPIO DA GRANDE ARACAJU, com módulos específicos adaptados à realidade de cada município.
- Promover cursos regulares sobre a NLLC, com a participação de especialistas em direito administrativo e licitações.
- Utilizar a metodologia de Gestão de Redes de Capacitação para integrar diferentes setores e promover uma troca de conhecimentos contínua.

2 - Treinamentos Práticos e Simulações

- Organizar workshops e simulações de processos licitatórios, utilizando casos reais e hipotéticos para permitir que os servidores adquiram experiência prática.
- Envolver os gestores e as equipes operacionais para que compreendam suas responsabilidades dentro do novo sistema licitatório.



RECOMENDAÇÕES E PLANO DE AÇÃO

Plano de Ação

Fase 3: Implementação

1 - Implementação dos Sistemas e Ferramentas Tecnológicas

- Implantar sistemas eletrônicos de licitação e integrar o município ao Portal Nacional de Contratações Públicas.
- Garantir que os servidores tenham acesso e sejam treinados para operar esses sistemas de maneira eficiente.

2 - Desenvolvimento de Modelos e Minutas Padrão

- Criar modelos de editais, contratos e outros documentos padronizados para facilitar o processo de licitação e garantir a conformidade com a NLLC.
- Estabelecer um processo contínuo de revisão e atualização desses modelos conforme as melhores práticas e mudanças normativas.

3 - Acompanhamento e Monitoramento

- Desenvolver e Implantar uma ferramenta de acompanhamento de processos licitatórios, garantindo que todas as etapas sejam seguidas conforme o plano de ação.
- Estabelecer um processo de monitoramento e auditoria interna para avaliar a conformidade e a eficiência dos processos licitatórios.



RECOMENDAÇÕES E PLANO DE AÇÃO

Quando sugere-se o desenvolvimento e implantação de uma ferramenta tecnológica para apoiar a implementação da NLLC, sugere-se a fabulação de um Sistema Integrado de Gestão de Licitações, que possa ser utilizado pelos municípios da Grande Aracaju para a gestão de todo o processo licitatório de forma digital e integrada. Este sistema deve ser capaz de:

- Gerenciar todas as etapas do processo licitatório, desde a elaboração do edital até a execução do contrato.
- Integrar com o Portal Nacional de Contratações Públicas, garantindo o cumprimento das exigências da NLLC.
- Fornecer relatórios e dashboards para acompanhar o andamento das licitações, permitindo maior transparência e controle.
- Incluir módulos de auditoria e compliance, assegurando a integridade e legalidade dos processos licitatórios.

O desenvolvimento de tal sistema exige a colaboração de empresas especializadas em TI e a adaptação do software à realidade e às necessidades específicas de cada município da Grande Aracaju.

A implementação da NLLC nos municípios da Grande Aracaju exige um esforço conjunto que envolva planejamento estratégico, capacitação contínua dos servidores e o uso adequado de tecnologias para modernizar os processos licitatórios. As recomendações e o plano de ação apresentados neste capítulo visam oferecer um caminho claro para que os municípios possam superar os desafios identificados e alcançar uma gestão pública mais eficiente, transparente e eficaz, em conformidade com a nova legislação. Com a colaboração entre os diversos atores municipais e o compromisso com a capacitação e a inovação tecnológica, será possível alcançar uma implementação bem-sucedida da NLLC, contribuindo para o desenvolvimento e melhoria dos serviços prestados à população.



CURSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS PARA O MUNICÍPIO DA GRANDE ARACAJU

Um dos procedimentos metodológicos essenciais para este estudo é o desenvolvimento de um Plano de Capacitação, que será formulado com base nos resultados obtidos ao longo da pesquisa. O objetivo deste plano é especializar os agentes públicos dos municípios da Grande Aracaju por meio de Cursos de Capacitação, focados na implementação eficaz da nova Lei de Licitações e Contratos. O curso será estruturado segundo o Método de Gestão de Redes de Capacitação, visando à formação profissional contínua, com o intuito de aumentar a eficiência das atividades públicas e, assim, melhorar a gestão da Administração Pública em benefício da coletividade (Fonseca; Menezes, 2018).

MÓDULO I – VISÃO ESTRUTURAL DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – REGIME TRANSITÓRIO

- Vigência e concomitância de regimes, conforme a NLLC;
- Como deve ser feita a escolha da Administração por licitar ou realizar contratação diretamente, tratada no art. 191 da NLLC;
- Como ficam os procedimentos regidos pela Lei nº 8.666/1993 após 1º/4/2023;
- Responsabilidade e cuidados necessários para a alta administração em relação ao regime transitório;
- A importância de um Plano de Transição;
- O Cronograma de atividades para a transição;
- Diagnóstico de estrutura, fluxo de trabalho e pessoal;
- Reorientação com viés de governança: Capacitação, Segregação de Funções e Gestão por Competência;
- Comissão intersetorial e multidisciplinar de transição normativa e a implantação do projeto-piloto de licitação.

Este módulo aborda os fundamentos da transição entre os regimes anteriores de licitação e a Nova Lei de Licitações e Contratos. A vigência concomitante das legislações até 1º de abril de 2023 representou um desafio para as administrações públicas, exigindo decisões estratégicas sobre a escolha entre os regimes antigos e o novo, conforme disposto no art. 191 da NLLC. A transição bem-sucedida depende de um plano estruturado que inclua diagnóstico de fluxos de trabalho, reorientação organizacional e capacitação dos servidores. Além disso, a criação de uma comissão intersetorial permite uma abordagem coordenada, garantindo a adaptação às novas exigências com foco em governança e eficiência. Este módulo enfatiza que a gestão competente do período transitório é essencial para evitar lacunas legais e operacionais.

CURSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS PARA O MUNICÍPIO DA GRANDE ARACAJU

MÓDULO II – REGULAMENTAÇÃO DA NLLC

- Normatização complementar x regulamentação;
- O que é preciso ser regulamentado?;
- Poder Regulamentar: Uma adequada compreensão constitucional;
- Boas práticas em regulamentação: o que já foi feito?;
- Regulamentos federais e seus impactos para os Municípios;
- Edital como ato normativo: limites e possibilidades;
- Plano de Ação para Regulamentação.

A regulamentação da Nova Lei de Licitações e Contratos é essencial para sua implementação efetiva, principalmente nos municípios, que enfrentam realidades administrativas diversas. Este módulo explora a distinção entre normatização complementar e regulamentação, destacando a necessidade de compreender adequadamente o poder regulamentar sob a perspectiva constitucional. Regulamentos locais devem ser elaborados com base em boas práticas já adotadas em outros contextos, adaptando as diretrizes federais às especificidades municipais. A construção de editais como atos normativos também é abordada, ressaltando seus limites e possibilidades. O módulo apresenta um plano de ação para regulamentação, enfatizando que normas claras e consistentes garantem maior segurança jurídica e eficiência nos processos licitatórios.

CURSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS PARA O MUNICÍPIO DA GRANDE ARACAJU

MÓDULO III – PROVIDÊNCIAS PRÁTICAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA NLLC

- Integração e utilização do Portal Nacional de Contratações Públicas;
- Desenvolvimento do “sítio eletrônico oficial” no âmbito do órgão;
- Desenvolvimento de modelos e minutas-padrão;
- Sistemas e funcionalidades exigidos pela Nova Lei;
- Plano de Ação para Implementação.

Este módulo foca nos aspectos práticos da implementação da NLLC, destacando a necessidade de integrar ferramentas tecnológicas, como o Portal Nacional de Contratações Públicas, e de desenvolver plataformas locais eficientes para suportar os processos licitatórios. A criação de modelos e minutas-padrão é essencial para uniformizar procedimentos, garantir conformidade e otimizar a gestão dos contratos. Além disso, este módulo enfatiza que o sucesso da implementação depende de um plano de ação robusto, que envolva o treinamento técnico dos servidores e a disponibilização de sistemas e funcionalidades exigidos pela nova legislação. A efetividade prática da NLLC é alcançada por meio de ações que combinam inovação tecnológica e capacitação estratégica.

MÓDULO IV – BOAS PRÁTICAS NA IMPLEMENTAÇÃO DA NLLC

- Plano de contratação anual;
- Benchmarking: Experiências exitosas;
- Como potencializar o uso dos novos instrumentos previstos na NLLC;
- Modelo de regulamentação integral da NLLC

A adoção de boas práticas é fundamental para consolidar a implementação da NLLC. Este módulo apresenta o plano de contratação anual como uma ferramenta estratégica para o planejamento das aquisições públicas, permitindo maior previsibilidade e controle. O benchmarking de experiências exitosas de outros municípios oferece lições valiosas sobre como superar desafios e maximizar o uso dos instrumentos previstos pela nova legislação. Além disso, o módulo propõe um modelo de regulamentação integral que assegure a conformidade e eficiência, promovendo transparência e integridade em todas as etapas do processo licitatório. A incorporação dessas boas práticas fortalece a governança pública e aumenta a confiança da sociedade nos processos de contratação.

REFERÊNCIAS

FONSECA, D. R. da; MENESES, P. P. M. Gestão de Redes de Capacitação: metodologia para um modelo de governança. 2018. Enap Cadernos. 187 p.: il - (Cadernos, 54). Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3668/1/Caderno_54_final.pdf&ved=2ahUKEwi-n6eXvJaFAxWQqZUCHVKyDVgQFnoECC8QAQ&usg=AOvVaw0zm_Hz-NxINPjEINdDtPaN. Acesso em: 11 abr. 2024.

FRANÇA, M. C. L. et al. Dificuldades dos municípios na institucionalização da Nova Lei de Licitações e Contratos. Concilium, [S.l.], v. 22, n. 6, p. 431-452, 2 nov. 2022. União Atlântica de Pesquisadores. <http://dx.doi.org/10.53660/clm-548-632>. Disponível em: <https://clium.org/index.php/edicoes/article/view/548>. Acesso em: 01 jun. 2024.

MARTINS, T. O. O processo de compras públicas executivas: a inexigibilidade na nova lei de licitações. 2022. 27 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Escola de Direito e Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2022. Disponível em: <https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/bitstream/123456789/3819/1/Artigo%20Cientifico%20-%20O%20processo%20de%20Compras%20P%C3%ABlicas%20Executivas%20%28corrigida%29.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2024.

“Feliz aquele que transfere o que sabe e aprende o que ensina.”

Cora Coralina

Discente: Martha Elizabeth Araújo de Mendonça Braga
Orientador:a: Dra. Alessandra Cabral Nogueira Lima
Universidade Federal de Sergipe
Janeiro de 2025