

FACULDADE SANTO ANTÔNIO

CURSO DE ADMINISTRAÇÃO

DISCIPLINA ESTÁGIO SUPERVISIONADO II

ESTUDO DE CASO

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAÇAPAVA

MONIK FERREIRA

CAÇAPAVA

2024

1. Introdução

O fenômeno estudado na presente pesquisa tem como base a mudança da Lei de Licitações e Contratos n.º 8.666/1993 para a n.º 14.133/2021, promulgada em abril de 2021, mas com vigência a partir de janeiro de 2024. Essa transição impactou diretamente as Licitações e Contratos da Prefeitura Municipal de Caçapava.

De toda forma, a Lei Geral de Licitações n.º 8.666/93 estabelece, logo em seu artigo inicial, que a administração pública, em suas diversas esferas — Federal, Estadual e Municipal —, deve realizar processos licitatórios para suas contratações. Assim, todas as normas relacionadas a licitações e contratos administrativos, referentes a obras e serviços públicos, devem seguir o processo licitatório previsto na lei. O parágrafo primeiro do artigo 1º também especifica que todos os órgãos da administração direta, além de autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e qualquer entidade controlada, mesmo que indiretamente, por um dos poderes do Estado, em todas as suas esferas, também estão obrigados a realizar procedimentos licitatórios.

A gestão eficiente das atividades de apoio na administração pública é essencial para contribuir com o desenvolvimento e o avanço da assistência e dos serviços à população, além de garantir conformidade com leis e regulamentações e inovação. Do ponto de vista administrativo, a gestão de excelência exige processos finalísticos e de apoio bem estruturados em termos organizacionais, como administração adequada dos recursos e otimização dos processos de trabalho, não sendo diferente no que tange às compras públicas. Com a promulgação da “nova” Lei de Licitações e Contratos (n.º 14.133/21), foi imposta a necessidade de adesão da administração pública à nova legislação. Nos municípios, tal adesão exige uma reorganização do setor de compras da Secretaria Municipal de Gestão Pública do Município de Caçapava.

A licitação, procedimento realizado para contratação pública de serviços ou bens, é crucial para o atendimento eficiente de uma Municipalidade para com sua população. A sua implementação adequada é o que garantirá uma concorrência justa e evitará o favorecimento de uma empresa em detrimento de outra, além de garantir possibilidades na escolha do melhor preço e qualidade do que se pretende adquirir. As

licitações públicas e os contratos administrativos constituem elementos essenciais não só do Direito Administrativo, mas também da administração pública. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), em seus artigos 22, inciso XXVII, e 37, inciso XXI, estabelece a obrigatoriedade de realização de licitação para a contratação de obras e serviços públicos, além de regular esses procedimentos e contratos administrativos. Essa regulamentação visa garantir a transparência nas contratações, servindo como um instrumento para promover o interesse público e assegurar a observância dos princípios administrativos.

No dia 21 de junho de 1993, foi promulgada a Lei n.º 8.666/1993, com a finalidade de se tornar uma ferramenta eficaz no combate à corrupção que permeava a administração pública brasileira até aquele período. Essa iniciativa ganha ainda mais relevância por ter sido criada após o primeiro processo de impeachment do Presidente Fernando Collor de Mello (ALVES, 2020).

A Lei 8666/93 passou por numerosas tentativas de alteração; algumas visavam aprimorá-la, outras buscavam adaptá-la a situações específicas, mas, na maioria das vezes, o objetivo era reduzir ou eliminar seus dispositivos que promovem a moralidade. Um exemplo disso foi a criação do Regime Diferenciado de Contratação (RDC), que trouxe diversas modificações à Lei 8666/93. Embora essas alterações não tenham comprometido de forma significativa o objetivo principal de assegurar a isonomia entre os participantes das licitações, várias delas tornaram mais simples a possibilidade de contornar sua aplicação, eliminando a exigência de licitações em diversos setores, órgãos ou atividades.

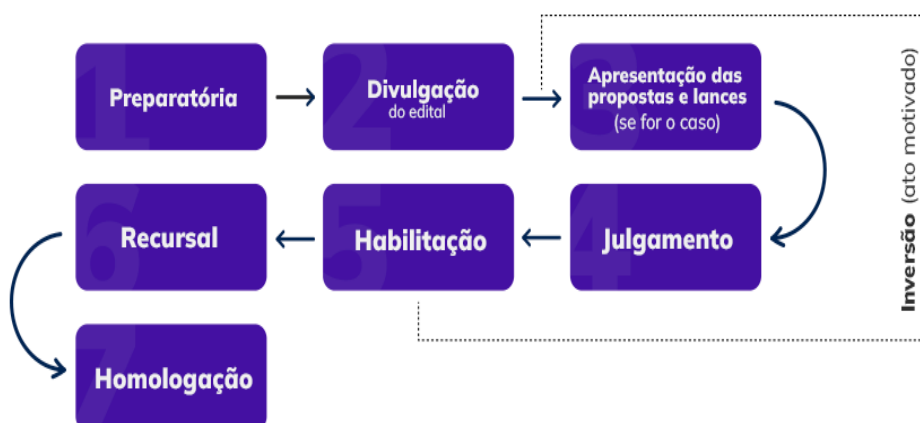
Após mais de 25 anos da implementação da Lei n.º 8.666/93, foi promulgada a Lei n.º 14.133/21, que é composta por 194 artigos. A nova legislação sobre licitações introduz inovações significativas nas contratações para obras públicas, estabelecendo novas diretrizes para todos os níveis da federação. Entre as modalidades de licitação incluídas estão a concorrência, o concurso, o leilão, o pregão e o diálogo competitivo, todos com ênfase na transparência, moralidade e eficácia. Dessa forma, busca-se aprimorar a eficiência dos serviços públicos e assegurar a equidade entre os participantes da licitação.

O artigo 17 da nova lei detalha as fases do processo de licitação, sendo:

1. Preparatória;
2. Divulgação do edital de licitação;
3. Apresentação de propostas e lances, quando for o caso;
4. Julgamento;
5. Habilitação;
6. Recursal;

Homologação.

Na lei anterior, a habilitação acontecia antes do julgamento. Primeiro eram analisados os documentos de todos os participantes, para só depois ser apresentado suas respectivas propostas. O esquema abaixo detalha como ficou com a inversão:



Modalidades na nova lei de licitações

As modalidades estão definidas no Art. 28 da lei, são elas:

1. Pregão;
2. Concorrência;
3. Concurso;
4. Leilão;
5. Diálogo Competitivo.

Anteriormente, as modalidades eram: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão, além do pregão e do RDC. Portanto, o que temos de novo é a introdução de uma nova modalidade, o diálogo competitivo.

Diálogo Competitivo

O diálogo competitivo é uma nova modalidade apresentada na lei utilizada para contratações que proporcionem inovação tecnológica ou técnica. O objetivo é solucionar demandas que dependem de adaptações das opções já disponíveis no mercado, envolvendo a administração. Portanto, há um desafio/problema administrativo, e os licitantes podem compreender a expectativa da causa, dialogando e desenvolvendo a melhor solução. Pode-se dizer que é uma consultoria das empresas para o Governo.

Modos de disputa

Outra mudança na lei é a apresentação de quatro modos para realizar as disputas na etapa de julgamento, são eles:

Modo aberto: Os licitantes devem fazer a apresentação de suas propostas publicamente.

Modo fechado: O modo fechado é sigiloso. As propostas permanecem secretas até a data e o horário próprio para serem divulgadas.

Modo fechado/aberto: As propostas são elaboradas inicialmente de forma sigilosa em modo fechado, e somente os melhores projetos seguem para a disputa aberta.

Modo aberto/fechado: As disputas iniciam em modo aberto e os licitantes apresentam seus lances publicamente. Na sequência, há um prazo para que os licitantes ajustem suas propostas. Após o ajuste, os melhores lances podem ofertar um último valor em modo fechado.

Novos critérios de julgamento

CRITÉRIOS DE JULGAMENTO QUADRO COMPARATIVO	
Anteriormente Lei N.º 8.666/93	Atualmente Lei N.º 14.133/21
Menor Preço	Menor preço
-	Maior desconto
Melhor técnica	Melhor técnica ou conteúdo artístico
Técnica e preço	Técnica e preço
Maior lance ou oferta	Maior lance no caso do leilão
-	Maior retorno econômico

Existem novos critérios de julgamento nas novas regras, eles estão detalhados na Seção III do Art. 33 da lei.

Dispensa na nova lei de licitações

Há alguns casos na administração pública em que não há necessidade de ocorrer um processo licitatório, isso é chamado de dispensa de licitação. A dispensa de licitação pode acontecer em vários momentos.

É dispensável a licitação: Para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), no caso de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores; para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras;

Dispensa de licitação fundamentada no valor: Ocorre quando a contratação de serviços, compras de materiais ou realização de obras não ultrapasse o valor determinado por lei.

Dispensa de licitação em casos de emergência: Ocorre em situações raras, como em casos de calamidade pública, catástrofes, guerras, perturbação da ordem, entre outras situações. Vale lembrar que o uso da dispensa de licitação em casos de emergência para contratação de produtos ou serviços tem como prazo máximo para o contrato até 180 dias.

Quando há necessidade de repetir a licitação porque não houve sucesso, e mesmo após a reorganização o processo continua enfrentando dificuldades, acontece as dispensas de licitação fracassada e deserta, também previstas na lei 14.133/21. Esses casos surgem em virtude de possíveis urgências ou até mesmos prejuízos para os órgãos públicos.

Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP

A plataforma Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é um sítio eletrônico oficial do Governo destinado à divulgação dos atos exigidos pela lei 14.133/21. A plataforma objetiva a realização facultativa das contratações pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.



Garantias Contratuais

O Art. 96, presente no Capítulo II – Das Garantias, prevê a possibilidade das licitações exigirem uma garantia contratual quando solicitada nos editais. As modalidades de garantias são:

- Caução;
- Seguro-Garantia;
- Fiança bancária.

Um tipo dessas garantias deve ser apresentado com as propostas para concorrer à licitação. Portanto, se for exigido, é requisito obrigatório para a habilitação.

Uma novidade importante é que os editais podem exigir o seguro-garantia para contratos de obras e serviços de engenharia. Assim, se houver inadimplência, é da responsabilidade da seguradora concluir o objeto contratado. Vale lembrar que o valor da garantia contratual subirá de 5% para 30% para contratações de obras e serviços de engenharia.

Por que o seguro é a melhor forma de garantia?

O Seguro garantia apresenta grandes vantagens em relação as outras modalidades, como:

- Preço acessível;
- Contratação 100% online;
- Taxas menores do que taxas bancárias;
- Não causa bloqueios dos limites de créditos;
- Aprovação extremamente rápida;
- É possível efetuar alteração na vigência do contrato.

Há indícios de que essa nova legislação, está enfrentando algumas diversas dificuldades em sua adoção de forma eficaz, revelando então desafios para os agentes e órgãos públicos. Com isso, há a necessidade de evidenciar os esforços e na alocação de recursos para o aperfeiçoamento da gestão do processo de contratações no contexto do poder público para que a norma seja instituída.

2. Trabalhos relacionados

É importante frisar que, a administração pública deve prestar um serviço ao público. Os cidadãos são os detentores do poder, bem como cita a CF em seu artigo 1º (parágrafo único). E nos processos de licitação, não é diferente, pois as contratações devem prever o bem comum, e para a conclusão efetiva de tal prestação de serviços, existem regras e princípios que regem o regime jurídico da administração pública, e esses princípios buscam objetivamente interpretar as normas complexas do meio jurídico e amparar o julgador nas decisões.

Na análise da nova Lei de Licitações e Contratos (n.º 14.133/2021), diversos estudos e publicações têm sido realizados, abordando desde suas implicações práticas até suas consequências legais e administrativas. Um exemplo relevante é o trabalho de Paim Terra (2018), que destaca a importância de processos ágeis e eficientes no setor público, especialmente no que diz respeito às compras. O autor argumenta que a eficiência operacional é fundamental para atender as demandas da administração pública e, portanto, reflete sobre a necessidade de inovação nas práticas licitatórias.

Por outro lado, Sordi (2014) oferece uma visão crítica ao definir processos como fluxos de trabalho interdependentes, enfatizando a importância de um controle rigoroso e de uma avaliação precisa do desempenho na administração pública. O estudo sugere que a organização e a transparência são essenciais para o bom funcionamento das instituições.

Embora ambos os autores apresentem abordagens pertinentes, suas obras não discutem detalhadamente as implicações da nova lei para a realidade local, como é o caso da Prefeitura Municipal de Caçapava. Isso representa uma limitação, pois a análise mais profunda dos impactos da nova legislação em contextos específicos, como o municipal, pode trazer insights valiosos sobre a eficácia da implementação da lei e a transformação dos processos licitatórios. De acordo com Oliveira (2018), a licitação pública é um procedimento administrativo, originado do poder público, que visa a realização de serviços ou obras de interesse coletivo, seguindo regras e objetivos previamente definidos no contrato. Por sua vez, Di Pietro (2017) afirma que a licitação tem como objetivo gerar efeitos concretos para a sociedade, tornando o processo de contratação mais transparente e viável sob a perspectiva da coletividade.

Um exemplo de adesão da nova lei de licitações no ambiente de compras da Prefeitura Municipal de Caçapava é o fato dos servidores terem contratado uma empresa de consultoria especializada através da Dispensa n.º 14/2023, disponível no portal da transparência da referida Municipalidade, para que fosse realizada a transição de legislação de licitações e contratos com o apoio de uma assessoria legislativa, para evitar lacunas e gargalos diante da adaptação necessária para a adesão das mudanças que a Lei n.º 14.133/2021 trouxe para o ambiente público.

3. Design do estudo de caso

A lei n.º 14.133/2021, representa uma significativa mudança na forma como as compras públicas são conduzidas não somente na Prefeitura Municipal de Caçapava, mas no Brasil todo. Promulgada em abril de 2021, a nova legislação substitui a antiga Lei de Licitações (Lei n.º 8.666/1993), e busca aprimorar a eficiência e a transparência no processo de contratações públicas. A nova lei introduz uma série de mudanças na forma de condução das licitações, incluindo novos procedimentos de seleção e contratação, além de mecanismos novos de controle interno e externo. Sendo assim, a nova lei tem como pretensão o aprimoramento da gestão dos recursos públicos, de forma a garantir uma maior eficiência e qualidade aos serviços prestados aos cidadãos, bem como corrigir diversas lacunas e problemas que estavam presentes na lei n.º 8666/93.

O Departamento de Compras e Licitações da SMGP (Secretaria Municipal de Gestão Pública) de Caçapava, recebe pedidos provenientes de praticamente todas as Secretarias do Município (Secretaria Municipal de Finanças, Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Meio Ambiente, Secretaria Municipal de Obras e Serviços Municipais, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Cultura e Turismo, Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Defesa e Mobilidade Urbana, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, Secretaria Municipal de Defesa e Mobilidade Urbana, Secretaria Municipal de Esporte e Entretenimento, Secretaria Municipal de Governo e Relações Institucionais), Paim Terra (2018) defende a eficiência do setor público, em especial o setor de compras, ao qual destaca a necessidade de haver processos inteligentes a fim de tornar mais ágil as operações. Por outro lado, nem sempre os setores públicos estão devidamente organizados a fim de atender modelos eficientes de gestão e até mesmos novas Leis impostas.

De acordo com a definição adotada por Sordi (2014), processos são fluxos de trabalho que visam atender a um ou mais objetivos da organização, agregando valor para o cliente final, no caso das organizações públicas, o cidadão. Para o autor, a organização deve ser vista como uma rede de processos interdependentes, que envolver ações coordenadas e orientadas para a consecução de objetivos específicos.

Os processos organizacionais proporcionam um maior controle sobre as atividades desenvolvidas, permitindo uma avaliação mais precisa do desempenho e uma identificação mais rápida de possíveis problemas.

Os processos na administração pública devem refletir princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A nova lei de licitações acrescentou ainda, no que tange aos processos de compras e contratações públicas, os seguintes princípios:

[...] 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 (BRASIL, 2021).

Trata-se de seguir uma série de normas, leis e procedimentos que buscam garantir a transparência e a legalidade dos atos praticados pelos agentes públicos no desempenho de suas funções, além da eficiência dos processos na esfera pública.

Com o intuito de aumentar a transparência e diminuir a burocracia e a morosidade dos processos licitatórios, foi sancionada a nova Lei de Licitações nº 14.133 em 1º de abril de 2021. Essa lei pretende unificar e substituir as Leis nº 8.666/1993 e nº 10.520/2002 e nº 12.462/2011, revogadas integralmente em 30 de dezembro de 2023.

A nova lei de licitações extinguiu as modalidades de licitação conhecidas como tomada de preço e convite, previstas na legislação anterior. Ela aborda de forma significativa a fase preparatória do processo licitatório e introduz diversos dispositivos e procedimentos destinados a aprimorar essa etapa, visando garantir uma preparação mais eficiente e transparente para as licitações públicas.

Uma das inovações trazidas pela nova Lei de Licitações apresenta-se no foco estratégico das compras públicas, com destaque para a fase preparatória do processo, buscando eliminar os processos reativos e focando no planejamento estratégico (Quadro 1).

Quadro 1 – Comparativo entre aquisições reativas e estratégicas.

Fonte: Adaptado de Paim Terra (2018)

ASPECTO	COMPRA REATIVA	COMPRA ESTRATÉGICA
Envolvimento da organização	Setor de Compras	Toda organização (demandantes, compradores, financeiro, jurídico, gestores e demais áreas administrativas)
Planejamento	Precário	Uma das etapas mais importantes do processo
Visão	Limitada do processo	Multidimensional e Sistêmica
Compradores	Servidores sem preparo e/ou com frequente descontinuidade dos trabalhos na área	Equipe formada e capacitada
Planejamento Estratégico/Organizacional	Não há alinhamento com o processo de compra	Alinhado e integrado com o processo de compra e com a gestão de suprimentos
Objetivos/ Resultados	Atender a uma demanda específica	Agregar valor

4. Resultados

Para a execução do estudo de caso, foram selecionadas as principais Secretarias Municipais da Prefeitura de Caçapava que estão diretamente envolvidas no processo de compras e licitações: a Secretaria Municipal de Gestão Pública, a Secretaria Municipal de Saúde e a Secretaria Municipal de Obras e Serviços Municipais. Os representantes de cada secretaria participaram de entrevistas estruturadas e grupos focais para discutir suas experiências e percepções sobre a nova lei.

Descrição do passo a passo da execução do estudo de caso

Planejamento: Definição dos objetivos do estudo e elaboração do roteiro de entrevistas.

Coleta de Dados: Realização de entrevistas com os servidores das Secretarias envolvidas, visando entender as mudanças trazidas pela nova legislação.

Análise dos Dados: Transcrição das entrevistas e análise qualitativa das informações coletadas.

Interpretação dos Resultados: Identificação de padrões e temas recorrentes nas respostas dos participantes.

A análise revelou que a nova Lei de Licitações trouxe uma maior clareza e transparência nos processos de contratação. No entanto, muitos servidores relataram que a transição para a nova legislação exigiu um período de adaptação significativo. A fase preparatória, que ganhou maior destaque, foi vista como um avanço, mas também gerou preocupações sobre a necessidade de mais treinamento e capacitação para os servidores. Conclui-se que, os principais impactos possuem ligação com o capital social, isto é, às pessoas. A falta de pessoa, de conhecimentos técnicos, de motivação e os aspectos voltados com a cultura torna-se características com relação ao quadro de pessoal dos municípios. A legislação, a regulamentação, as normas costumeiras não acabaram emergindo como fatores que dificultam a institucionalização da lei.

A validade dos resultados é sustentada pela diversidade de participantes e pela profundidade das entrevistas realizadas. As experiências e opiniões coletadas refletem uma visão abrangente sobre os desafios e oportunidades que a nova lei traz para a administração pública em Caçapava. Contudo, é importante considerar que a amostra, embora representativa, pode não abranger todos os aspectos da realidade, sugerindo a necessidade de estudos complementares em outras secretarias e municípios.

5. Conclusão e trabalhos futuros

Este trabalho investigou as implicações da nova Lei de Licitações e Contratos (n.º 14.133/2021) na Prefeitura Municipal de Caçapava, destacando a importância de sua implementação para a eficiência e transparência das compras públicas. As conclusões indicam que, embora a nova legislação represente um avanço significativo,

sua efetividade depende da capacitação dos servidores e do comprometimento das autoridades em garantir a adesão aos novos procedimentos.

As evidências apontam para um cenário em que a administração pública pode se beneficiar da nova lei, mas também evidenciam a necessidade de uma gestão cuidadosa para evitar ineficiências na transição. Os impactos dessa legislação têm o potencial de promover uma gestão mais ética e eficiente, refletindo diretamente na qualidade dos serviços prestados à população.

Entretanto, o estudo apresenta limitações, como a restrição à análise de apenas algumas secretarias e a falta de dados quantitativos que poderiam enriquecer a análise. Assim, recomenda-se a realização de pesquisas futuras que explorem mais profundamente as percepções de outros setores e os impactos da nova legislação ao longo do tempo, além de comparações entre municípios que implementaram a nova lei.

6. Agradecimentos

Gostaria de expressar minha sincera gratidão a todos que contribuíram para a realização deste estudo de caso.

Agradeço profundamente ao Ricardo Gioseffi Rodrigues Guimarães, por sua orientação inestimável, suporte contínuo e pelas valiosas sugestões ao longo deste trabalho. Seu conhecimento e dedicação foram fundamentais para o desenvolvimento deste estudo.

Por fim, agradeço à minha família pelo suporte e incentivo, sem os quais este trabalho não teria sido possível.

7. Referências

BRASIL. Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021. Institui normas gerais de licitação e contratação para a administração pública. Diário Oficial da União, Brasília, 1 abr. 2021.

Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm. Acesso em: 17 set. 2024.

GRANTOS SEGUROS. Nova Lei de Licitações: 8 mudanças para você conhecer!

Disponível em: <https://grantoseguros.com/nova-lei-de-licitacoes-8-mudancas-para-voce-conhecer/>. Acesso em: 17 set. 2024.

ALVES, Carlos. A Lei de Licitações e a corrupção: uma análise crítica. São Paulo: Editora XYZ, 2020.

BRASIL. Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021. Institui normas gerais de licitação e contratação para a administração pública. Diário Oficial da União, Brasília, 1 abr. 2021.

Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm. Acesso em: 17 set. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GRANTOS SEGUROS. Nova Lei de Licitações: 8 mudanças para você conhecer!

Disponível em: <https://grantoseguros.com/nova-lei-de-licitacoes-8-mudancas-para-voce-conhecer/>. Acesso em: 17 set. 2024.

OLIVEIRA, João. Licitações e contratos administrativos: teoria e prática. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora ABC, 2018.

PAIM TERRA, Rafael. Eficiência e inovação nas compras públicas: um estudo sobre a Lei de Licitações. Brasília: Editora DEF, 2018.

SORDI, Alexandre. Processos administrativos e a eficiência no setor público. Curitiba: Editora GHI, 2014.

8. Apêndices

Tabela 1: Comparação entre as modalidades de licitação na Lei 8.666/1993 e na Lei 14.133/2021.

Modalidade	Lei 8.666/1993	Lei 14.133/2021
Concorrência	Sim	Sim
Pregão	Sim (incluído posteriormente)	Sim
Tomada de Preços	Sim	Não (extinta)
Convite	Sim	Não (extinta)
Concurso	Sim	Sim
Leilão	Sim	Sim
Diálogo Competitivo	Não	Sim