

A TRANSFORMAÇÃO DIGITAL NAS COMPRAS PÚBLICAS COM O ADVENTO DA LEI DE LICITAÇÕES BRASILEIRA

DIGITAL TRANSFORMATION IN PUBLIC
PROCUREMENT WITH THE ADVENT OF THE
BRAZILIAN'S PUBLIC BIDDING LAW

ROGERIO BORBA¹
FRANCIELE LIPPEL LAUBENSTEIN²
GUSTAVO FELIPE ANAMI SEGUNDO³

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo analisar as aplicabilidades e as consequências da transformação digital nas compras públicas com o advento da Lei Federal nº 14.133/2021. Utilizando como metodologia a pesquisa bibliográfica e documental e usando uma abordagem qualitativa, e ainda considerando a atuação prática na área das licitações municipais por cerca de 6 anos (2017-2023), parte-se da premissa de que uma compra pública vantajosa, isonômica e transparente é essencial para uma boa governança. E, para alcançar estes pressupostos, a lei de licitações brasileira (Lei Federal nº 14.133/2021) revela-se muito mais voltada para o planejamento das aquisições e contratações, com base na concepção de que uma compra planejada tende a ser uma compra eficaz. Ademais, as novas tecnologias, as quais, além de facilitar os trabalhos dos agentes envolvidos na compra pública, visam a mitigar a corrupção, pois as etapas das licitações, na forma eletrônica, ficam mais estruturadas, não sendo passíveis de contornos e, com certeza, muito mais transparentes. Neste contexto, em um breve histórico é possível vislumbrar que a corrupção está impregnada nas licitações, e a nova lei traz esperança e ferramentas que buscam a mitigação dessa mazela. Outrossim, a vigente lei de licitações traz benefícios não só para o Estado, mas também para as empresas que viram as oportunidades proporcionadas por esta nova realidade, permeada por inovadoras funcionalidades e facilidades digitais, a todos os envolvidos no processo licitatório. Desta forma, validando a hipótese levantada, conclui-se que a transformação digital no âmbito da compra pública tem mostrado impacto positivo na governança digital administrativa, com foco no planejamento e na fiscalização, ampliando a isonomia e a transparência.

Palavras-chave: compras públicas; licitação; governança; transformação digital; transparência.

- 1 Doutor em Sociologia (IUPERJ). Mestre em Direito (UNIFLU). Professor Permanente do PPGD da UNIFACVEST. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-1748-473X>.
- 2 Mestranda em Direito e Desenvolvimento Sustentável (PPGD/UNIFACVEST). Bacharela em Direito (UNIDAVI/SC). Auditora (Instituto Federal Catarinense – IFC).
- 3 Mestre em Direito Público (PPGD/UNISINOS). Especialista em Direito Público com ênfase em Gestão Pública (Damásio Educacional S/A). Pós-graduando em Direito Digital e Proteção de Dados (Gran Tecnologia e Educação S/A). Pós-graduando em Segurança da Informação (Gran Tecnologia e Educação S/A). Técnico em Informática (IFC). Bacharel em Direito (UNIDAVI/SC). Advogado. Secretário Legislativo e Diretor da Escola do Legislativo (Câmara de Vereadores de Curitibanos).

Como citar esse artigo:/How to cite this article:

BORBA, Rogerio; LAUBENSTEIN, Franciele Lippel; SEGUNDO, Gustavo Felipe Anami. A transformação digital nas compras públicas com o advento da Lei de Licitações Brasileira. **Revista Meritum**, Belo Horizonte, v. 19, n. 2, p. 8-24, 2024. DOI: <https://doi.org/10.46560/meritum.v19i2.10059>.

ABSTRACT

The present study aims to analyze the applicabilities and consequences of digital transformation in public procurement with the advent of the Brazilian Federal Law No. 14,133/2021. Employing a bibliographic and documentary research methodology and utilizing a qualitative approach, the premise is that advantageous, egalitarian, and transparent public procurement is essential for good governance. To achieve these assumptions, the Brazilian public procurement law (Federal Law No. 14,133/2021) is revealed to be more focused on the planning of acquisitions and contracts, based on the conception that well-planned procurement tends to be effective. Furthermore, the new technologies, which not only facilitate the work of those involved in public procurement but also aim to mitigate corruption, as the electronic bidding processes become more structured and less susceptible to circumvention, certainly ensuring greater transparency. In this context, a brief historical overview reveals that corruption is ingrained in procurement, and the new law brings hope and tools that seek to mitigate this scourge. Moreover, the current procurement law brings benefits not only to the State but also to companies that see opportunities provided by this new reality, permeated by innovative functionalities and digital conveniences, for all parties involved in the bidding process. Thus, validating the raised hypothesis, it is concluded that digital transformation in the realm of public procurement has shown a positive impact on administrative digital governance, with a focus on planning and oversight, expanding equality and transparency.

Keywords: public procurement; bidding; governance; digital transformation; transparency.

1. INTRODUÇÃO

A constituição do Estado Democrático de Direito implica a necessidade de adquirir diversos tipos de materiais e serviços para fazer a máquina estatal funcionar. E, como o Brasil está inserido em um sistema presidencialista de organização política, onde o povo é representado por cidadão legitimado por meio de eleição, o Estado, além destas indispesáveis aquisições, deve fazê-las de forma a respeitar os princípios constitucionais, em especial o da isonomia no tratamento e na escolha do fornecedor, bem como o da transparência dessas ações à população, sempre almejando o melhor destino do dinheiro público, de forma isenta e responsável.

Desta forma, a lei de licitações é ferramenta importantíssima tanto para os gestores do Estado quanto para os geridos por ele, porquanto estes são receptores e fiscais dos serviços prestados por aquele. Assim, imperioso se faz analisar e entender este universo das compras públicas, para compreender qual o papel do Estado e qual deve ser o seu desempenho mínimo, e o papel do cidadão, seja ele participante direto da compra pública – fornecedor, transportador, empresas de intermediação etc. –, ou simples destinatário dos serviços prestados pelo Estado.

O objetivo central do presente estudo – cuja abordagem trespassa pelas inovações tecnológicas que tomaram corpo no decorrer dos tempos no cenário governamental e, avança, ponderando as mudanças vindouras decorrentes da lei licitatória (Lei Federal nº 14.133/2021) – é analisar as aplicabilidades e as consequências desta legislação para a compra pública nacional. Justifica-se a escolha da discussão considerando a relevância de termos uma sociedade consciente acerca da motivação e do funcionamento da compra pública brasileira, bem como o intuito de contribuir academicamente com a temática, tendo em vista que a vigência da legislação desencadeará modificações significativas e obrigatórias de caráter jurídico e administrativo.

Assim, para o presente estudo, além de considerar a atuação prática na área das licitações municipais por cerca de 6 anos (2017-2023), utilizou-se a metodologia de pesquisa bibliográfica e documental, com abordagem qualitativa, no intuito de entender em qual contexto a antiga lei

de licitações (Lei Federal nº 8.666/1993) nasceu e o atual contexto que desabrocha a nova lei de licitações, e, desta sobreposição de leis, analisar a quebra de paradigmas.

Desta retrospectiva histórica será possível ainda conhecer brevemente marcos e nuances da compra pública no país, recapitulação esta que pode explicar a relutância para a aplicação da lei de licitações, a festejada e, simultaneamente, temida Lei Federal nº 14.133/2021. E, partindo desta contextualização, também será examinada a governança administrativa surgida das inovações tecnológicas, notadamente em razão dos seus efeitos sobre a transparência, o planejamento e a fiscalização nas etapas do processo licitatório como esforços à mitigação da corrupção, uma das grandes mazelas que assolam a compra pública.

No capítulo 2 discutir-se-á a quebra de paradigma entre a lei federal nº 8.666/1993 e a lei federal nº 14.133/2021, bem como a relutância da aplicação da lei de licitações no capítulo 3. Em seguida, no capítulo 4, será debatido o surgimento das plataformas no âmbito da compra pública, em especial as plataformas para formação de preços, plataformas para condução dos certames, plataformas que auxiliam os licitantes e as plataformas que funcionam como um google das licitações.

Complementa-se o estudo com a discussão acerca dos benefícios trazidos pela lei federal nº 14.133/2021 à governança digital administrativa no capítulo 5. E se conclui entendendo ser a lei de licitações ferramenta indispesável para a compra pública e para a sociedade como um todo, com grande possibilidade de que o resultado seja uma compra pública vantajosa, havendo pouquíssimo espaço para a corrupção.

2. A QUEBRA DE PARADIGMA ENTRE A LEI FEDERAL Nº 8.666/1993 E A LEI FEDERAL Nº 14.133/2021

A Lei Federal nº 8.666/1993 e a Lei Federal nº 14.133/2021 são voltadas para a administração pública, provenientes do direito administrativo, a segunda em substituição à primeira, e ambas as legislações tratam sobre as licitações e os contratos administrativos. E, para iniciar esta análise de quebra paradigmática, é imperioso definir antes o conceito de licitação. Celso Antônio Bandeira de Mello traz a seguinte acepção:

Certame que as entidades governamentais devem realizar e no qual possibilitem a disputa entre os administrados interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para promover a escolha da proposta mais vantajosa às conveniências públicas. O Instituto da licitação finca-se na ideia de competição, a ser travada de forma isonômica entre os que preencham os requisitos necessários ao bom cumprimento das obrigações que se comprometem (Mello, 2011).

Edcarlos Alves Lima a confere a seguinte definição:

[...] é válido pontuar que, na literatura brasileira, a licitação pública é reconhecida como um processo administrativo formal, por meio do qual os órgãos e entidades de todas as esferas e entes da federação, no exercício da função administrativa, possibilitem, por meio de regras pré-fixadas em edital, que potenciais interessados, em igualdade de condições, travem disputa em torno do objeto de que necessita para a satisfação do interesse público. A

disputa em torno do objeto licitado é feita de forma transparente e em sessão pública aberta. Como regra geral, se sagrará vencedor aquele que ofertar a proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso à Administração Pública (Lima, 2023).

Vale ressaltar que o conceito de Celso Antônio Bandeira de Mello, escrito há cerca de dez anos, não sofreu alteração com o advento da lei licitatória de 2021, porquanto ainda predomina a premissa que o objetivo de uma licitação é garantir a escolha da oferta mais vantajosa. No entanto, a Lei Federal nº 14.133/2021 trouxe uma nova essência para as contratações, um novo olhar e uma nova dinâmica para a contratação de soluções aos órgãos públicos.

Considerando o interregno de 30 anos para vigorar nova lei acerca do tema licitações e contratos administrativos, para melhor compreensão das fases temporais destas legislações e, portanto, da grandiosidade do paradigma entre elas, é preciso que seja feita uma breve retrospectiva histórica a seu respeito. Antes da Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988 (CRFB/1988), as compras públicas estavam submersas em corrupção. Havia carência de isonomia na escolha do fornecedor, e deficiência na fiscalização durante a execução dos contratos firmados (Brasil, 2017).

Frente a esta situação, surgiu a Lei Federal nº 8.666/1993, logo após a saída do ex-presidente Fernando Collor de Mello, por meio de processo de *impeachment* – o primeiro a ocorrer no Brasil. Outrossim, a referida lei continha termos muito rígidos, com várias etapas, princípios e critérios a serem seguidos, objetivando conter essa corrupção (Pereira; Silva, 2015).

Todavia, no decorrer dos anos, mesmo com uma aplicação rigorosa da lei, a realidade que se evidenciava era uma na qual os fornecedores estavam fielmente cumprindo as regras do edital e, mesmo assim, infelizmente, não foi suficiente para acabar com a corrupção. Neste sentido, Fortes Junior aduz que:

A princípio acreditou-se que a Lei 8666/93 inibiu a prática de corrupção, assim como inibiu a participação de empresas idôneas e que não estavam adaptadas às novas exigências. Como acontece em qualquer ramo de atividade, os profissionais vão se especializando na matéria e o que era antes algo indecifrável e impossível de ser burlado, passa a ser respaldo para novas formas de corrupção (Fortes Junior, 2017)

E, de acordo com Floriano de Azevedo Marques Neto, o controle excessivo não necessariamente torna a administração pública mais eficiente:

A busca de eficiência da Administração Pública, no entanto, e ao contrário do que consta do senso comum, não implica necessariamente aumentar o controle. Ao menos por três motivos nem sempre é verdadeira a correlação de quanto mais controle mais eficiente será a Administração: (i) a multiplicidade de controles pode levar à ineficiência do próprio controle; (ii) os procedimentos de controle têm custos; e (iii) o controle pelo controle pode levar ao déficit de responsividade acima enunciado. Quando uma mesma ação administrativa se submete a uma miríade de múltiplas instâncias de controle, para além da inócuia multiplicação de procedimentos, corre-se o risco de controlar várias vezes um aspecto e de se deixar de ter em conta outro, criando a falsa impressão de rigor quando na verdade há ociosidade e omissão em controlar o efetivamente relevante. A atividade de controle é em si uma atividade administrativa. Ela também deve se submeter ao cânones da economicidade e eficiência. Estruturas duplicadas ou superdimensionadas ou o desperdício de recursos com procedimentos de controle inócuos é em si um desvio a ser também ele coibido e controlado (Marques Neto, 2010).

Desta forma, além dessa falsa sensação de controle e de não conter a corrupção efetivamente – pois o enfoque estava no procedimento formal da licitação, enquanto deveria estar no planejamento e na fiscalização –, com o passar dos anos, e com as mudanças tecnológicas, foi possível perceber uma lei engessada e distante da realidade, em especial se for levado em consideração o alastramento do uso da internet. Nesse sentido, Edcarlos Alves Lima conclui que:

Trata-se de um cenário desafiador para a Administração Pública que, no âmbito de uma sociedade mais globalizada e informatizada, deve voltar o seu olhar para o implemento da inovação tecnológica tanto em suas rotinas internas (por exemplo, adotando meios mais eficazes, eficientes, transparentes e econômicos para suas contratações), quanto em sua atuação externa, disponibilizando serviços públicos acessíveis em plataformas digitais (Lima, 2023).

Assim, em relação a esta nova era digital no Brasil, muitas das formalidades da antiga lei não se encaixavam mais como, por exemplo, nos termos do art. 21, a publicação dos resumos dos editais e dos contratos em jornal físico ou em mural da instituição contratante:

Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez: I - no Diário Oficial da União, quando se tratar de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Federal e, ainda, quando se tratar de obras financiadas parcial ou totalmente com recursos federais ou garantidas por instituições federais; II - no Diário Oficial do Estado, ou do Distrito Federal quando se tratar, respectivamente, de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Estadual ou Municipal, ou do Distrito Federal; III - em jornal diário de grande circulação no Estado e também, se houver, em jornal de circulação no Município ou na região onde será realizada a obra, prestado o serviço, fornecido, alienado ou alugado o bem, podendo ainda a Administração, conforme o vulto da licitação, utilizar-se de outros meios de divulgação para ampliar a área de competição (Brasil, 1993, Art. 21, incisos I ao III).

Quantias altas sendo gastas pelos cofres públicos para manter cada aviso de licitação, alteração de editais, resumos de contratos, entre outros instrumentos, expostos em papéis que grande parte da sociedade não procura mais ler. Todavia, incansavelmente, para aquelas questões possíveis, a jurisprudência, tanto judiciária quanto legislativa (tribunais de contas dos estados e da união), foi trazendo a antiga lei mais para perto do cotidiano das compras públicas.

Um dos princípios que merece destaque, já muito bem sedimentado pela jurisprudência⁴ nos últimos anos, viabilizando, diante de meros erros formais, contratações mais vantajosas aos órgãos públicos, trata-se do princípio do formalismo moderado (Silva, 2023). A somatória destes e outros fatores levou à necessidade da criação de uma nova legislação: a Lei Federal nº 14.133/2021 que, entrelaçada pela tecnologia, embalada pela recursividade moderna, encontrou uma multiplicidade de possibilidades no mundo digital.

4 **Acórdãos:** (1) 357/2015-TCU-Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/357%252F2015%2520/score%2520desc/0>; (2) 825/2019-TCU-Plenário, Relator Ministro Augusto Sherman: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/formalismo%2520%2520/score%2520desc/10>; (3) 3148/2020-TCU-Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/formalismo%2520%2520/score%2520desc/8>; (4) 01097/2021-1-TCEES-Plenário, Relator Ministro Sérgio Manoel Nader Borges: <https://diario.tcees.tce.br/edicao/2021/10/14/atos-plenario/acordaos-pareceres-plenario/noticia/16643>; (5) 988/2022-TCU-Plenário, Relator Ministro Antonio Anastasia: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/988%252F2022%2520/score%2520desc/0>; (6) 1184/2022-TCE/PR-Tribunal Pleno, Relator Ministro Ivens Zschoerper Linhares: <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/acordao-1184-2022-do-tribunal-pleno/343223/area/10>.

A referida lei veio reforçar e zelar pela aplicação da essência de uma boa contratação pública, da busca pela proposta mais vantajosa, planejada, sustentável e eficiente. Ela vem no sentido de se descolar do cumprimento rígido das regras e tem um olhar para o que é mais relevante: o planejamento e a fiscalização de uma compra pública.

3. A RELUTÂNCIA DA APLICAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES

A Lei Federal nº 14.133/2021 não teve *vacatio legis*⁵, entrando em vigor na data de sua publicação, o que gerou discussões nos círculos jurídicos, já que se trata de uma lei de grande repercussão. O fato de ela não ter este período entre a data de sua publicação e o início de sua vigência entrou em conflito com a Lei Complementar nº 95/1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da CRFB/1988, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. Outrossim, vejam-se, respectivamente, os arts. 194 da Lei Federal nº 14.1333/2021 e o art. 8º *caput*, da Lei Complementar nº 95/1998:

Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação (Brasil, 2021, Art. 194);
[...]

A vigência da lei será indicada de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento, reservada a cláusula “entra em vigor na data de sua publicação” para as leis de pequena repercussão (Brasil, 1998, Art. 8º, *Caput*).

Por não restar dúvida que a Lei Federal nº 14.133/2021 é lei de grande repercussão, a falta de *vacatio legis*, numa análise superficial, feriu a norma estabelecida pela lei complementar. Muito embora a lei não tenha trazido grande inovação para os órgãos federais, que por meio de instruções normativas federais já vinham fixando e aplicando entendimentos estabelecidos pela lei, para os municípios e para os estados as mudanças causaram grande impacto, mormente no quesito ‘eletrônico’, uma vez que boa parcela das licitações municipais e estaduais ainda ocorriam na forma presencial.

Outra novidade foi o art. 193, inciso I, da lei de licitações:

Revogam-se: II – a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, após decorridos 2 (dois) anos da publicação oficial desta Lei. (Brasil, 2021, Art. 193, Inciso I).

O art. 193 combinado com o art. 194 da Lei Federal nº 14.133/2021 permitem a aplicação da lei atual e da anterior durante este período de dois anos, com exceção à regra o art. 176 do mesmo diploma legal:

Os Municípios com até 20.000 (vinte mil) habitantes terão o prazo de 6 (seis) anos, contado da data de publicação desta Lei, para cumprimento: I – dos requisitos estabelecidos no art. 7º e no *caput* do art. 8º desta Lei; II – da obri-

5 *Vacatio legis*: expressão latina que significa vacância da lei, correspondendo ao período entre a data da publicação de uma lei e o início de sua vigência.

gatoriedade de realização da licitação sob a forma eletrônica a que se refere o § 2º do art. 17 desta Lei; III – das regras relativas à divulgação em sítio eletrônico oficial. (Brasil, 2021, Art. 176).

Ficou estabelecido que a aplicação das duas leis não pode ser conjunta e aplicada simultaneamente no mesmo edital de licitação, devendo cada edital definir por qual lei ele será regido. Este período veio a servir como tempo de transição entre as legislações, sem permitir combinações para um mesmo edital, mas sem inviabilizar o processo licitatório para os órgãos que não estivessem ainda adaptados às novas exigências procedimentais.

O prazo transitório, inicialmente previsto de dois anos, foi prorrogado pela Lei Complementar nº 198/2023, e o art. 193, inciso I, passou a constar com a seguinte redação: “Revogam-se: II em 30 de dezembro de 2023: a) a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993; b) a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002; e c) os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.” (Brasil, 2021, Art. 193, inciso I). Em decorrência desta regra de transição peculiar, nos primeiros dois anos foi possível perceber que os órgãos públicos, predominantemente, aplicaram a Lei Federal nº 8.666/1993. Inclusive os órgãos federais, que na prática foram menos atingidos pelas mudanças relacionadas às compras públicas. Portanto, para evitar possíveis colapsos das compras públicas nacionais, a aplicação da lei anterior foi prorrogada.

Com essa prorrogação, suposições podem ser levantadas para entender as causas que levaram à referida medida, como por exemplo, a necessidade de regulamentação de mais de 70 matérias antes da sua efetiva aplicação ou, simplesmente, porque havia a hipótese de continuar utilizando a legislação antiga.

Outro forte argumento que também pode ser conjecturado é que a nova lei passou a estipular e priorizar a metodologia virtual para a realização dos trabalhos. Da formação de preços à sessão do certame, o método priorizado passou a ser o eletrônico. Por exemplo, para obtenção do valor de mercado, o arcaico diploma licitatório exigia a obtenção de três orçamentos diretamente com os fornecedores, por meio de papel assinado e com timbre da empresa.

Já na lei em vigor, classificam-se as formas para obter uma formação de preços, sendo agora, o antigo método mencionado no parágrafo anterior, umas das últimas opções e, caso seja utilizado, ainda deverá ser mediante justificativa, conforme art. 23 da legislação:

O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto. §1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não: I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP); II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente; III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso; IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante

solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital; V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento (Brasil, 2021, Art. 23, §1º, incisos I ao V).

A Lei Federal nº 14.133/2021 prevê ainda que plataformas sejam reaproveitadas para formação de preços, o que traz mais segurança para mitigar casos de conluio⁶ (Gonçalves, 2018) e de sobrepreço⁷ (Cardoso, 2020) praticado pelas empresas. Este método é antigo e os órgãos federais já o vêm aplicando por meio de instruções normativas, a exemplo das formas mais modernas de pesquisa de preços. A lei de licitações e contratos administrativos acabou por ratificar esta metodologia e a padronizar para todos os órgãos públicos compradores do Brasil.

Contudo, esta nova obrigação pode gerar desconforto para alguns servidores públicos, em especial àqueles que lidam com o rigor dos procedimentos licitatórios há muito tempo, afinal de contas, esse era o perfil esperado do comprador público de outrora. E com a publicação da lei licitatória, as mudanças procedimentais e a carga inovadora trazidas consigo podem causar um choque aos seus operadores e envolvidos. O regramento jurídico não pode se apegar a estas mazelas, pois a administração pública precisa adaptar-se às novas demandas e realidades sociais sob pena de obsolescência.

Neste sentido pondera Justen Filho, quando dispôs sobre o assunto no XI Fórum Jurídico de Lisboa, o qual ocorreu final do mês de junho de 2023, na mesa de discussões “Governança Digital”:

A nova Lei de Licitações significa, na visão de 99% das pessoas, um novo regime para contratação pública no sentido de trazer regras para procedimentos. Na verdade, ela é o primeiro passo de uma enorme reforma administrativa do Estado brasileiro. Talvez isso justifique a dificuldade para o início da sua aplicação [...]

Como decorrência disso, tem sido aplicada apenas a lei antiga. A nova Lei de Licitações continua como uma espécie de imagem a desafiar todos nós, quando, por outro lado, a quantidade de inovações trazidas por essa lei, especialmente no tocante à governança digital, é muito significativa (Justen Filho, 2023, XI Fórum Jurídico de Lisboa/Portugal).

Não é de se espantar, com tantas alterações e inovações, que certa relutância por parte dos compradores públicos viesse a acontecer. Além disso, o distinto método de transição entre as leis corroborou para diversas entidades preferirem o regramento que lhes era conhecido, ou seja, optando pela Lei Federal nº 8.666/1993, apesar dos evidentes benefícios contidos na Lei Federal nº 14.133/2021 no processo de compra pública e governança.

6 **Conluio:** participação combinada de empresas em um procedimento licitatório; um ajuste maléfico; uma encenação que caracteriza fraude à licitação.

7 **Sobrepreço:** consiste na divergência entre o valor global ou unitário do contrato e os praticados pelo mercado.

4. O SURGIMENTO DAS PLATAFORMAS NO ÂMBITO DA COMPRA PÚBLICA

Com o advento do pregão eletrônico, por intermédio da Lei Federal nº 10.520/2002, regulamentado pelo Decreto nº 4.450/2005, um novo campo de mercado surgiu para as empresas de tecnologia, consoante disposto no art. 2º, §1º, da referida lei: “Poderá ser realizado o pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica.”.

Não somente por cogêncio legal, mas também influxos da globalização do digital exerce-ram forte influência e pressão sobre os entes públicos e privados para que soluções modernas melhores adeptas às demandas sociais fossem adotadas. E, nos dizeres de Edcarlos, é necessário ressignificar os serviços públicos:

Os serviços públicos estão em constante evolução, sendo que um dos principais impactos em sua configuração é, sem dúvida, o rápido avanço tecnológico. Neste contexto evolutivo, surge a necessidade de o Estado disponibilizar serviços públicos a partir de plataformas digitais ou, simplesmente, e-serviços públicos, a fim de atender aos anseios de uma sociedade cada vez mais conectada (Lima, 2023, p. 45).

Em complemento, aduz ainda o autor que “à medida que o Poder Público fomenta a inovação por meio das contratações públicas eletrônicas e digitais, o mercado é levado a implementar práticas igualmente inovadoras para não ser escanteado [...]” (Lima, 2023, p. 95). Nessa toada, em relação à licitação, o poder público criou sua própria plataforma, e muitas empresas começaram a mercantilizar suas plataformas. Todos com o intuito de suprir as demandas criadas pela sociedade e institucionalizadas legalmente.

Acerca da plataforma criada pelo poder público federal, impende esclarecer que se trata de sistema obrigatório para o poder federal, mas também é disponibilizada gratuitamente para utilização a qualquer outro órgão público interessado. O sistema em questão é chamado de Comprasnet, uma solução desenvolvida pelo Serpro para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e está em funcionamento desde o ano de 2001. De acordo com o sítio institucional do Serpro:

O Portal de Compras do Governo Federal (Comprasnet) é um sistema web destinado à realização de licitações, contratações e aquisições promovidas pelas instituições do governo federal. A tecnologia disponibiliza uma série de facilidades voltadas para o controle e execução dos processos de contratação, além de disponibilizar a legislação que regulamenta o processo de serviços gerais e de contratação com informações gerais que torna desburocratizada a participação em processos licitatórios. O Comprasnet veio mudar a imagem de eficiência do governo frente aos seus fornecedores e cidadãos, a partir da utilização do que existe de melhor em tecnologia (Brasil. Serpro. Comprasnet).

Embora disponível de forma gratuita, algumas esferas públicas preferem não utilizar o sistema. Um dos motivos que se leva a crer a falta de uso pelos órgãos públicos estaduais e municipais é a falta de suporte ao usuário, ou seja, caso haja alguma instabilidade no perfil do licitante, este precisará tentar contato com o sistema por um canal 0800, e a licitação, caso o perfil do agente de contratação esteja estável, não será suspensa.

Portanto, neste exemplo prático, até que o problema do usuário licitante seja resolvido, é possível que o tempo limite para lances se esgote e o licitante venha a perder aquele item, mesmo com possibilidade de ofertar um preço mais vantajoso. Este fato traz inseguranças aos municípios que têm contato direto com o fornecedor local e regional. De certa forma, comunicar ao comércio local sobre uma licitação municipal, esperando que o fornecedor local participe e eventualmente seja vencedor de algum item – o que tende a ser a preferência dos prefeitos, já que aquilo que será consumido e pago pelo ente público terá tributação daquele município em que a empresa está localizada – se torna mais fácil.

Além disso, a informação será mais bem recebida pelas empresas, quando o comunicado já vem com a indicação dos contatos que darão treinamento e suporte aos novos usuários, mesmo que este serviço seja mediante pagamento pelos interessados em participar da licitação, demonstrando haver preferência pela segurança, agilidade e conforto do que pela gratuidade. Assim, após a publicação da Lei Federal nº 14.133/2021, registrando a preferência do meio de contratação na forma eletrônica e a preferência que a formação de preços também se dê por meios virtuais, as mais variadas plataformas começaram a despontar no mercado. Na sequência são comentadas alguns dos principais tipos.

4.1 PLATAFORMAS PARA FORMAÇÃO DE PREÇOS

Antes mesmo da criação do Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP), criado após a publicação da nova lei licitatória, outras plataformas⁸ já funcionavam como um banco de dados, com descriptivos de produtos e serviços, bem como os seus valores, que poderiam variar de região para região, a depender de onde se realizou a compra.

Os valores consultados nessas plataformas são usados para formação de preços e tem como base legal o art. 23, §1º, inciso I, da Lei Federal nº 14.133/2021 e, anteriormente à lei, a base legal consistia em instrução normativa federal, que se atualizava conforme a necessidade. A última Instrução Normativa foi registrada sob o nº 065/2021, a qual já fazia referência à nova lei de licitações e contratos administrativos.

4.2 PLATAFORMAS PARA CONDUÇÃO DOS CERTAMES

Com o advento do pregão eletrônico, colocado em prática após o seu regulamento em 2005, surgiu um novo nicho para as empresas de tecnologia, as quais criaram e se adequaram às regras de uma sessão eletrônica, nos termos da lei, garantido um certame com isonomia e imparcialidade.

Agora, com a lei vigente e exigível, trazendo todas as modalidades de licitação para o eletrônico, e não apenas o pregão, a quebra desse paradigma, em específico, não parece ser tão complexa, haja vista a usualidade desta metodologia há aproximadamente 20 anos. Ao menos é o que se almeja.

⁸ Por exemplo, a Comprasnet, já mencionada.

4.3 PLATAFORMAS QUE AUXILIAM OS LICITANTES

Este tipo de plataforma, totalmente a par do serviço público, auxilia os licitantes antes, durante e após a sessão de licitação, a depender por óbvio do tipo de contratação entre o provedor da plataforma e a empresa licitante. Alguns notáveis serviços digitais envolvem a comunicação ao licitante acerca dos avisos de licitação que correspondem ao seu interesse, ou seja, aquilo que ele comercializa; outro serviço interessante se trata do aviso à empresa licitante, durante uma sessão eletrônica, quando o pregoeiro está se comunicando exclusivamente com ela; e há até mesmo novidade no sentido de que os lances são efetuados por um robô, o qual pode atuar em diversas licitações concomitantemente.

Este último serviço disposto já foi alvo de incertezas sobre sua legalidade. Em 2021, o Procurador-Geral do Estado do Rio Grande do Sul, no uso de suas atribuições, aprovou o parecer da consultoria geral/assessoria jurídica e legislativa, de autoria da Procuradora do Estado Karina Rosa Brack, que entendeu que a utilização de robôs não viola, por si só, a isonomia. Eis a ementa do mencionado parecer:

**SECRETARIA DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. SUBSECRETA
RIA CENTRAL DE LICITAÇÕES. CELIC. UTILIZAÇÃO DE SOFTWARES ROBÔS.
LEGALIDADE. ORIENTAÇÕES JURÍDICAS.** 1. A utilização de robôs não viola, por si só, a isonomia. 2. A segurança jurídica a respeito da aceitação ou proibição da utilização de robôs somente será atingida por previsão legal. Devem ser envidados esforços para o avanço e conclusão do Projeto de Lei à Assembleia, atualmente tramitando, no âmbito do Comitê do COE, no PROA 19/1300-0007386-7. 3. Até que haja lei regulamentando a matéria, poderá a administração prever nos editais medidas que mitiguem a possibilidade de vantagem competitiva indevida. Ainda que não haja previsão legal expressa, é possível a inclusão no edital de medidas como tempo mínimo entre os lances, intervalo mínimo de valores, previsão de tempo antes do encerramento em caso de novo lance, etc. 4. Aquilo que não contraria a previsão legal – lei estadual n. 13.191/2009 – poderá ser estabelecido pelo edital. Assim, poderá a administração, até a regulamentação legal, prever nos editais um tempo mínimo entre os lances, um valor mínimo entre os lances e prorrogação automática de dois minutos sempre que houver um novo lance. 5. Não havendo proibição em lei e no edital a respeito da utilização de robôs, não é possível a exclusão imediata do licitante baseado unicamente nesse critério de uso de softwares de lances automáticos (Rio Grande do Sul. Procuradoria-Geral do Estado. Processo Administrativo Eletrônico nº 20/1300-0007381-1. Assessoria Jurídica e Legislativa. Ementa do Parecer nº 18.620, 2021).

Em resumo, não parece se tratar de ato não isonômico aquelas empresas que podem pagar por essa tecnologia, pois o Estado, nesse condão, não tem o papel de controlar o mercado.

4.4 PLATAFORMAS QUE FUNCIONAM COMO UM *GOOGLE* DAS LICITAÇÕES

Para facilitar ainda mais os trabalhos, esta plataforma atua de forma que tudo aquilo que os entes estatais publicam na internet – diários oficiais, sites oficiais, PNCP, entre outros sítios eletrônicos – encontra-se agregado em sua plataforma, podendo ser consultado por meio de filtros específicos e facilitadores ao cotidiano do comprador público.

Isto faz com que as buscas por informações, seja para formar o descriptivo de um produto ou serviço, seja para compor a formação de preços, ou até mesmo para verificar termos de referências e respostas a impugnações que outros órgãos já estudaram e tomaram suas decisões, acabem por se tornar mais eficientes e céleres. Ter o acesso a várias informações de várias localidades simultaneamente, pode ser muito bem aproveitado pelo comprador público, em especial para os serviços e produtos padronizados que todas as entidades públicas precisam adquirir.

5. OS BENEFÍCIOS TRAZIDOS PELA LEI FEDERAL Nº 14.133/2021 À GOVERNANÇA DIGITAL ADMINISTRATIVA

Segundo a diretriz básica de governança desenvolvida pelo Tribunal de Contas da União, não há uma delimitação exata e única para o termo governança, mas para uma análise acerca da governança dos órgãos e entidades da administração pública, adota-se a seguinte definição:

Governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. (Brasil. Tribunal de Contas da União. Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, 2014).

Preocupada com a governança nas compras públicas, a Lei Federal nº 14.133/2021 trouxe no parágrafo único do seu art. 11 de quem é a responsabilidade e para que serve a governança das contratações:

[...] 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 (Brasil, 2021, Art. 11, parágrafo único).

Uma forma de chegar à almejada governança é por meio do planejamento. Não é o único dos fatores que contribuem para o aumento da governança, mas, sem dúvida, é um dos grandes pilares. E, na leitura integral da lei, percebe-se o enfoque à figura do planejamento. Acredita-se que uma compra planejada previamente, com estudo técnico preliminar, termo de referência, histórico de quantidade de materiais ou serviços adquiridos anteriormente, padronização dos produtos entre as unidades do mesmo órgão licitatório, trarão segurança tanto ao órgão contratante como também às empresas licitantes.

E este é mais um dos diferenciais, e por consequência também um marco da Lei nº 14.133/2021, pois além de poder contar com aportes tecnológicos, trata em seu art. 12, inciso VII e §1º, sobre o plano de contratações anual:

[...] VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias. § 1º O plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput deste artigo deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e será observado pelo ente federativo na realização de licitações e na execução dos contratos (Brasil, 2021, Art. 12, inciso VII e §1º).

Esta forma de encarar a compra pública tende a assegurar uma contratação mais segura, com potencial para efetivamente mitigar problemas de corrupção e outras mazelas que sempre assolaram as licitações. Na visão de Justen Filho, dois dos principais problemas do Brasil são a ineficiência e a corrupção na contratação administrativa.

Isso é algo que todos nós como cidadãos esperamos que seja superado. Como superar isto? Não basta punir. Não basta, obviamente, a nossa pura e simples vontade. Nós precisamos de uma reforma legislativa. Nós temos de aplicar essa nova lei, que lamentavelmente continua tendo a sua aplicação retardada em parcela significativa das unidades federativas. A nova Lei de Licitações traz a incorporação de soluções de governança no âmbito público e privado com a ampla utilização dos recursos digitais (Justen Filho, 2023, XI Fórum Jurídico de Lisboa/Portugal).

Como muito bem pontuado pelo advogado, o direito administrativo necessita de uma reforma, e a lei de licitações foi um dos primeiros passos, pois se trata de uma lei do futuro, que traz como pilares o planejamento, a tecnologia, a solução conjunta entre entes públicos e privados.

Outro ponto levantado pelo célebre doutrinador diz respeito à corrupção, que por vezes está entrelaçada à compra pública, já que algumas das suas etapas são realmente muito sensíveis e podem mais facilmente serem corrompidas. É possível elencar como exemplo o momento da formação de preços, onde, na legislação anterior, o usual seria realizar três orçamentos, ficando o órgão comprador à deriva dos preços passados pelas empresas, estas muitas vezes pertencentes ao mesmo grupo econômico, o que poderia levar a ocorrer a figura do sobrepreço. Reforça-se, como já ficou evidenciado nos tópicos passados, que a atual forma de estimar os preços traz mais transparência, agilidade e segurança ao ente contratante.

Ato contínuo, outra etapa sensível é o momento da seleção da proposta mais vantajosa. Uma prática muito conhecida e combatida pelos órgãos de controle é a formação de conluio entre as empresas, que facilmente podem ocorrer numa licitação na modalidade presencial. O que se percebe é que nas licitações presenciais, para apenas uma gama de fornecedores há logística de locomoção até o local da sessão pública, o que acaba por resultar na participação de um número reduzido de fornecedores.

E, ainda pior, quando apenas – ano após ano – as mesmas empresas participam das licitações presenciais, e acabam por se tornar parceiras no mercado de trabalho, há grandes chances de se formar a figura do conluio. Para exemplificar, essa prática do conluio pode acontecer da seguinte forma: numa licitação de 30 itens, 3 empresas parceiras, únicas participantes da licitação presencial, dividem 10 itens para cada uma, não havendo lances, apenas a proposta inicial de cada licitante.

Quando há a combinação desses dois métodos prejudiciais às compras públicas: sobre-preço e conluio, o dano ao erário pode ser devastador, pois se não há lances em itens que tiveram uma formação de preços inadequada, e uma licitação sem disputa, com formação de conluio, poderá haver facilmente a figura do superfaturamento⁹ (Portugal, 2017) na execução do contrato, o que é extremamente prejudicial à administração pública, podendo causar danos irreversíveis.

Já por outro lado, quando se fala de um processo licitatório eletrônico, no momento da sessão, que ocorre através de uma plataforma eletrônica, há oportunidade para as empresas do país inteiro participarem, e é aplicado sigilo sobre quais empresas estão participando, tanto para os concorrentes como para o agente de contratação, e isso é uma forte barreira para a prevenção do conluio e para a preservação da isonomia no tratamento entre os licitantes.

Outrossim, a lei traz muitos mecanismos digitais para mitigar a corrupção. A verdade é que, com a aplicação do pregão eletrônico em 2005, foi perceptível um considerável avanço nas compras públicas, e grandes esforços foram despendidos para propagar a mesma essência para todo um regramento. Conforme explica Edcarlos, a forma eletrônica foi privilegiada na lei:

No campo das compras governamentais, com a instituição do pregão e a possibilidade de sua operacionalização a partir do uso da tecnologia da informação, houve um ganho de eficiência e economicidade que foi sendo ampliado ao longo dos últimos anos. A experiência positiva, advinda do uso da tecnologia, levou o legislador, no escopo da Lei nº 14.133/2021, a privilegiar a forma eletrônica para o processamento das compras governamentais, tendo possibilitado a prática de atos preferencialmente digitais (produzidos, comunicados, armazenados e validados por meio eletrônico), assim como a realização das licitações sob a forma exclusivamente eletrônica (Lima, 2023).

Segundo os dados informados pelo mesmo autor, o fator digital nos serviços públicos se tornou necessário para uma sociedade cada vez mais conectada:

A vida digital já é parte do cotidiano da maioria dos cidadãos brasileiros. Estudos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), realizados no ano de 2019, indicam que pouco mais de 78,3% das pessoas com mais de 10 anos de idade se utilizam da internet (Lima, 2023).

O legislador tem o dever de fazer a lei acompanhar os rumos que a sociedade se orienta para que a legislação não se torne obsoleta. E, entrelaçar o digital a uma lei tão peculiar e necessária, foi um grandioso salto para a administração pública.

Outro impulsionador da governança das contratações é a fiscalização realizada pela sociedade, cada vez mais em tempo real. Com esse basilar, a criação do PNCP se torna outra quebra de paradigma. Segundo Edcarlos Alves Lima:

A Lei nº 14.133/2021, além de traçar questões inerentes à governança das contratações públicas, criou o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) como proposta de unificação de atos e procedimentos, a fim de ampliar a transparência no contexto das licitações públicas (art. 174) (Lima, 2023).

A transparência que o meio digital oferece é eficaz, além de propiciar uma sociedade mais participativa, que exerce seu papel de fiscalizadora do serviço público, ampliando as formas de combate à corrupção, com auxílio aos órgãos de controle por meio de denúncias ou

⁹ **Superfaturamento:** ocorre na fase de execução do contrato, quando há pagamento de produtos ou serviços, cujo preço está acima do verdadeiro valor de mercado.

solicitações de esclarecimento nos canais de ouvidoria. Nesse sentido, Edcarlos Alves Lima preceitua que:

A realização da licitação sob a forma eletrônica representa ganhos que ultrapassam a ampliação do universo de competidores, o que, por si só, já seria positivo, potencializando a economicidade, gerando rapidez ao processo de contratação e garantindo a transparência (Lima, 2023).

Desta forma, aceitar a lei de licitações e colocá-la em prática é medida que pede urgência. Embora toda mudança tenha sua parcela de exaustão, os benefícios que virão são incontáveis e necessários para uma governança digital.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o presente estudo é possível concluir que a lei de licitações é ferramenta indispensável para a compra pública e para a sociedade como um todo, pois quando cada um sabe o seu papel a ser desempenhado, e o faz com excelência e com objetivo no coletivo, há grandes chances de que o resultado seja uma compra pública vantajosa, havendo pouquíssimo espaço para a corrupção.

Como foi possível observar nos tópicos abordados, a corrupção assolou por muito tempo esta área de atuação da administração pública, e como um fôlego de esperança para mitigar essa prática deplorável, nasceu a lei de licitações, voltada para a inovação, planejamento, fiscalização e transparência.

Pode-se concluir também que as inovações, que já vinham ganhando progressivo espaço nas licitações, mesmo quando da aplicação exclusiva da lei anterior, passam a ter muito mais enfoque com a lei de licitações atual e isso, além dos vários benefícios para o Estado, também faz crescer oportunidades às empresas inovadoras nessa área, que foram se adequando à nova realidade e conseguiram oferecer e dispor de serviços novos no mercado.

Desta forma, os recursos e serviços digitais na compra pública oferecem maior vantagem aos agentes envolvidos, tornando a participação de qualquer empresa interessada muito mais fácil e alcançável. Assim, estes pontos positivos não afetam apenas o Estado, mas também as empresas intermediadoras desses serviços, bem como as empresas que fornecem diretamente o material ou o serviço aos órgãos públicos, gerando alavancas de crescimento para as áreas pública e privada, desencadeando ganho de economicidade para o país.

Com o presente cenário, mesmo que ainda seja estimado, já que a aplicação única e exclusiva da lei de licitações é recente, tem-se previsão de uma governança administrativa mais transparente e isonômica, norteada pelo planejamento das compras e pela fiscalização dos serviços. E, considerando que a lei seja devidamente aplicada, ela pode alcançar níveis altos de excelência nas compras da administração pública.

REFERÊNCIAS

BORBA, Rogerio; RIBEIRO, Raisa; JULIO, Matheus Henrique da Fé. A delegabilidade do poder de polícia à luz do direito administrativo brasileiro moderno. *THEMIS: Revista da Esmec.*, n. 19, 2021. Disponível em: <https://revistathemis.tjce.jus.br/THEMIS/article/view/832/pdf>. Acesso em: 4 mar. 2024.

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, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 4 mar. 2024.

BRASIL. *Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002*. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm. Acesso em: 4 mar. 2024.

BRASIL. *Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021*. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 4 mar. 2024.

BRASIL. *Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998*. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm. Acesso em: 4 mar. 2024.

BRASIL. Serpro. *Comprasnet*. Disponível em: <http://intra.serpro.gov.br/linhas-negocio/catalogo-de-solucoes/solucoes/principais-solucoes/comprasnet>. Acesso em: 4 mar. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório de Auditoria Operacional sobre Contratações Públicas*. Brasília: TCU, 2017. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/relatorio-de-auditoria-operacional-sobre-contratacoes-publicas-2017.htm>. Acesso em: 4 mar. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública / Tribunal de Contas da União*. Versão 2 – Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/FA/B6/EA/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_2_edicao.PDF. Acesso em: 4 mar. 2024.

CARDOSO, Natasha Reis de Carvalho. Colusão nos negócios jurídicos processuais e a aplicação de uma nova teoria das invalidades processuais. *Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo*, n. 115, p. 829-847, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2318-8235.v115p829-847>. Acesso em: 4 mar. 2024.

FORTES JUNIOR, Cléo Oliveira. *Breve história das licitações no Brasil*. 2017. Disponível em: <http://www.fortesjr.com.br/breve-historia-das-licitacoes-nobrasil/>. Acesso em: 4 mar. 2024.

GONÇALVES, Leonardo Gomes Ribeiro. O sobrepreço nos contratos administrativos. *Revista Síntese licitações, contratos e convênios*, v. 8, n. 45, p. 72–81, jun./jul., 2018. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:rede.virtual.bibliotecas:artigo.revista:2018;1001128671>. Acesso em: 4 mar. 2024.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Governança Digital*. Apresentação no XI Fórum Jurídico de Lisboa, Portugal, 26, 27 e 28 de junho de 2023. Disponível em: <https://www.forumjuridicodelisboa.com/2023>. Acesso em: 4 mar. 2024.

LIMA, Edcarlos Alves. *Inovação e contratações públicas inteligentes*. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Os grandes desafios do controle da Administração Pública. *Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*, Belo Horizonte, ano 9, n. 100, abr. 2010. Disponível em: <https://editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2016/10/desafios-controle.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2024.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

PEREIRA, G. A.; SILVA, R. M. A Evolução das Normas de Licitações e Contratos no Brasil: Da Lei 8.666/1993 ao Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC). *Revista de Administração Pública*, v. 49, n. 5, p. 1213-1235, 2015. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/51757>. Acesso em: 4 mar. 2024.

PORTUGAL, M. A. *Corrupção em obras públicas: uma análise dos procedimentos licitatórios no papel de combate à corrupção*. 2017. 234 p. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) - Centro Universitário FEI, São Paulo, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.31414/ADM.2017.D.129535>. Acesso em: 4 mar. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. Procuradoria-Geral do Estado. Ementa: Secretaria do Planejamento, Orçamento e Gestão. Subsecretaria Central de Licitações. Celic. Utilização de softwares robôs. Legalidade. Orientações jurídicas. Processo administrativo eletrônico nº 20/1300-0007381-1. Parecer nº 18.620, de 22 de fevereiro de 2021. Autora: Karina Rosa Brack. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/wp-content/uploads/2021/12/PA18620-2021-PGE-RS.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2024.

SILVA, Jôber Junio Queiroz da. Princípios nas licitações: como aplicar o formalismo moderado sem ferir os demais princípios licitatórios? *Revista do TCU*, nº 151, 2023. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1943/1933>. Acesso em: 4 mar. 2024.

SILVA, Rogerio Borba da. Argumentos principiológicos da inexigibilidade de licitação para contratação de advogados pela Administração Pública. *Revista Interdisciplinar Do Direito - Faculdade De Direito De Valença*, v. 20, n. 1, p. 137–146, 2022. Disponível em: <https://revistas.faa.edu.br/FDV/article/view/1324>. Acesso em: 4 mar. 2024.

Dados do processo editorial

- Recebido em: 17/07/2024
- Controle preliminar e verificação de plágio: 18/07/2024
- Avaliação 1: 24/07/2024
- Avaliação 2: 31/07/2024
- Decisão editorial preliminar: 31/07/2024
- Retorno rodada de correções: 06/08/2024
- Decisão editorial/aprovado: 15/08/2024

Equipe editorial envolvida

- Editor-chefe: 1 (SHZF)
- Editor-assistente: 1 (ASR)
- Revisores: 2