



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS I
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO**

MARIA RITA SOARES DE ALENCAR

**NOVA LEI DE LICITAÇÕES: UMA ANÁLISE SOBRE AS DIFICULDADES DOS
MUNICÍPIOS PARAIBANOS NA EDIÇÃO DE REGULAMENTOS NECESSÁRIOS
À EFETIVA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI Nº 14.133/2021**

**CAMPINA GRANDE
2023**

MARIA RITA SOARES DE ALENCAR

**NOVA LEI DE LICITAÇÕES: UMA ANÁLISE SOBRE AS DIFICULDADES DOS
MUNICÍPIOS PARAIBANOS NA EDIÇÃO DE REGULAMENTOS NECESSÁRIOS
À EFETIVA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI Nº 14.133/2021**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Centro de Ciências Jurídicas; Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Direito.

Área de concentração: Estado e domínio econômico.

Orientador: Prof. Me. Hertz Pires Pina Júnior.

CAMPINA GRANDE
2023

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

A368n Alencar, Maria Rita Soares de.

Nova lei de licitações [manuscrito] : uma análise sobre as dificuldades dos municípios paraibanos na edição de regulamentos necessários à efetiva implementação da Lei nº 14.133/2021 / Maria Rita Soares de Alencar. - 2023.

31 p.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, 2023.

"Orientação : Prof. Me. Hertz Pires Pina Júnior, Coordenação do Curso de Direito - CCJ. "

1. Lei de licitações . 2. Regulamentação. 3. Lei nº 14133/2021. 4. Municípios paraibanos. I. Título

21. ed. CDD 352.85

MARIA RITA SOARES DE ALENCAR

NOVA LEI DE LICITAÇÕES: UMA ANÁLISE SOBRE AS DIFICULDADES DOS
MUNICÍPIOS PARAIBANOS NA EDIÇÃO DE REGULAMENTOS NECESSÁRIOS À
EFETIVA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI Nº 14.133/2021

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Centro de Ciências Jurídicas; Universidade
Estadual da Paraíba, como requisito parcial à
obtenção do título de bacharel em Direito.

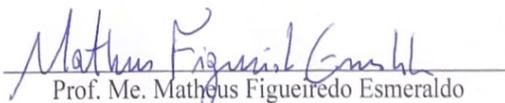
Área de concentração: Estado e Domínio
Econômico

Aprovada em: 30/11/2023.

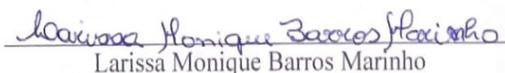
BANCA EXAMINADORA



Prof. Me. Hertz Pires Pina Júnior(Orientador)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Me. Mathus Figueiredo Esmeraldo
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Larissa Monique Barros Marinho
Advogada Especialista em Licitações e Contratos Administrativos

AGRADECIMENTOS

A Deus toda honra, toda glória e todo louvor. Obrigada Deus, por sempre me mostrar que há todo tempo o Senhor estava cuidando de mim nos mínimos detalhes. Nesses cinco anos morando há 2.000km de distância da minha família, Ele foi refúgio quando a saudade de casa fez morada e foi direção quando a incerteza e o medo bateram à porta, me concedendo força, sabedoria e coragem para seguir os propósitos Dele.

Aos meus avós, Rita Neide e José Senhor Soares, por todo amor, carinho e cuidado. Por me incentivarem e não medirem esforços quando o assunto era me ver bem e seguindo os meus propósitos. Em especial, agradeço por tê-los sempre presentes na minha vida, e apesar dá distância física, a escuta, acolhimento, direcionamento diário deles, foram essenciais para que eu chegasse até aqui.

A minha mãe, Juliana Soares, fonte inestimável de amor e cuidado. Obrigada mamãe, por me compreender, amparar, incentivar em todos os momentos. Obrigada por acreditar em mim todas as vezes que eu mesma não acreditei. Essa vitória também é da senhora! Ao meu Padrasto, Raoni Pennafort, por não medir esforços para sempre me ajudar e me ver bem.

Ao meu Pai, Paulo Alencar, por todo apoio e incentivo nos momentos de desânimo e cansaço.

Ao meu Padrinho, Marcos Soares, por sempre me direcionar no caminho dos estudos, me incentivando e me apoiando em todas as minhas decisões profissionais. A minha Dindinha, Márcia Soares, por me proporcionar o primeiro contato com o Direito, me apoiar e me acalantar em todos os momentos da minha vida.

Ao meu Tio, Carlos Barros, por sempre me incentivar a estudar e ter autonomia para seguir os meus caminhos.

Agradecimento especial a toda minha família, que nos momentos da minha ausência dedicada ao ensino superior, sempre entenderam que o futuro se faz a partir de um esforço no presente e que minha ausência era necessária em vista de um propósito maior.

Aos meus amigos, Maria Helena Lins, Maria Júlia Diniz, Marília Gonzaga, Rebeca Cavalcanti, Lucas Ramalho, Clístenes Santos, Kléber Ferreira e Guilherme Nóbrega, por todo apoio, força, amor e assistência durante esses cinco anos.

Em especial, não posso deixar de expressar a minha imensa gratidão à minha amiga Maria Helena Lins, a quem, desde o primeiro dia de aula escolhi para dividir comigo, não só os desafios, mas as alegrias que a Universidade proporcionou. Juntas, enfrentamos a saudade

de casa, a ansiedade na véspera de uma prova difícil, medos e incertezas da vida acadêmica, as aprovações em provas de estágio, etc. Obrigada, amiga! Sua amizade foi alicerce que sustentou cada passo dessa caminhada.

Ao Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), em especial aos Professores Hertz Pires Pina Júnior, Raissa Mello, Cynara Barros e Sérgio Cabral dos Reis, fontes de inspiração em todo curso.

Ao Escritório de Advocacia David Diniz; ao Instituto Nacional do Seguro Social; ao Ministério Público do Estado da Paraíba; à Defensoria Pública do Estado da Paraíba; e ao Escritório de Advocacia Marinho e Silva, por me oferecerem experiências profissionais extremamente valiosas.

Em especial aos meus chefes, Ciro Suassuna, Giulio Suassuna, Isabella Benevides, Juliana Atanásio, Marcus Vinícius Braga, Davi Ferreira, Robson Romão, Larissa Monique Marinho e José de Alencar e Silva Neto, por serem mentores durante todo meu período de graduação.

Por fim, agradeço, a todos que direta ou indiretamente, contribuíram para a realização deste trabalho.

RESUMO

A presente monografia tem como propósito compreender as dificuldades dos municípios paraibanos na regulamentação de normas necessárias à efetiva implementação da Lei nº 14.133/2021. Apesar da norma trazer uma maior autonomia aos entes, conferindo aos chefes do Poder Executivo a possibilidade de legislar sobre mais de cinquenta dispositivos de maneira específica e adequada a realidade local, impõe um desafio especial no contexto municipal devido à complexidade da legislação. Dito isso, a metodologia escolhida utiliza o método científico comparativo e estatístico, buscando avaliar a realidade dos municípios paraibanos em relação à implementação da Nova Lei de Licitações (NLLC), ademais, empregou-se o método indutivo com a finalidade de compreender quais os aspectos teóricos e práticos das reflexões que deve ser resultante das pesquisas realizadas. Desta forma, a pesquisa inicialmente aborda a evolução legislativa das normas de licitação, perpassando-se pela competência legislativa e a análise das normas gerais e específicas de licitação. Ademais, o presente trabalho traz maior enfoque na regulamentação da nova lei, destacando os pontos principais a serem editados e os possíveis danos ocasionados pela omissão dos gestores. Através de pesquisas realizadas com servidores da área de licitação analisaram-se as reais dificuldades dos municípios paraibanos na edição de normas necessárias à implementação da Lei nº 14.133/2021, logo, chegou-se a conclusão de que os principais problemas da regulamentação da nova lei de licitações está diretamente relacionada à persistência de práticas viciosas e costumes arraigados que prejudicam a eficácia normativa, além de evidenciar a ausência de práticas de governança no âmbito da cultura organizacional da Administração Pública local.

Palavras-chaves: Nova Lei de Licitações; Regulamentação; Municípios; Dificuldades.

ABSTRACT

The purpose of this monograph is to understand the difficulties faced by municipalities in Paraíba in regulating the standards necessary for the effective implementation of Law No. 14,133/2021. Although the law brings greater autonomy to entities, giving heads of the Executive Branch the possibility of legislating on more than fifty devices in a specific manner and appropriate to the local reality, it imposes a special challenge in the municipal context due to the complexity of the legislation. That said, the methodology chosen was the comparative scientific, statistical method, to evaluate the reality of the Municipalities of Paraíba in the face of the implementation of the NLLC in addition to the use of the inductive method, to understand theoretical aspects and achieve a more reflective analysis of the data resulting from the research carried out. That said, the research initially addresses the legislative evolution of bidding standards, covering legislative competence and the analysis of general and specific bidding standards. Furthermore, it brings a greater focus on the regulation of the new law, highlighting the main regulations to be enacted and the possible damages caused by the omission of managers, and, through research carried out with public servants in the bidding area, it analyzes the real difficulties faced by municipalities in Paraíba in enacting of standards necessary for the implementation of Law No. 14,133/2021, reaching the conclusion that the main problems in regulating the new bidding law are directly related to the persistence of vicious practices and ingrained customs that undermine the effectiveness and implementation of new standards and the absence of governance practices and organizational culture within the scope of Public Administration.

Keywords: New Bidding Law; Regulation; Counties; Difficulties

LISTA DE ABREVIATURAS

CRFB/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

NLLC – Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos

TCU – Tribunal de Contas da União

Nº - Número

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.....	14
3	DO CONCEITO E DA OBRIGAÇÃO DE LICITAR	16
4	COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR SOBRE LICITAÇÕES E CONTRATOS	18
4.1	A problemática das normas gerais e específicas de licitação.....	18
5	REGULAMENTAÇÃO DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES NO ÂMBITO MUNICIPAL	22
5.1	O problema da baixa utilização da Lei nº 14.133/2021.....	25
6	DIFICULDADES ENFRENTADAS PELOS MUNICÍPIOS PARAÍBANOS NA REGULAMENTAÇÃO DA NLLC.....	26
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	29
	REFERÊNCIAS	31

1 INTRODUÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado como “*Nova Lei de Licitações: Uma análise sobre as dificuldades dos Municípios paraibanos na edição de regulamentos necessários à efetiva implementação da Lei nº 14.133/2021*”, tem como objetivo central analisar as reais dificuldades na normatização da Lei nº 14.133/2021 frente aos regulamentos necessários à efetiva implementação da nova lei nos Municípios paraibanos.

Especialmente, a Lei nº 14.133/2021 trouxe ao Ordenamento Jurídico um maior dinamismo e uma diminuição do formalismo, inovando abordar e dar mais visibilidade a aspectos como governança e planejamento nas contratações públicas. Além disso, a Nova Lei de Licitações, também trouxe uma maior autonomia aos chefes do Poder Executivo, conferindo a estes o poder de legislar sobre mais de 50 (cinquenta) dispositivos de forma específica, ficando a cargo do gestor adequar a norma à sua realidade local.

Contudo, apesar de a Nova Lei de Licitações trazer muitos benefícios às contratações públicas, o advento de um novo regime jurídico revela uma série de dificuldades na sua implementação. Especificamente, quanto a edição de normativos, há relevantes discussões ao que seria o caráter geral e específico da norma na Lei nº 14.133/2021, uma vez que a diretriz legislativa não dispõe expressamente todos os dispositivos passíveis de regulamentação, o que dificulta no trabalho do gestor local na edição dos regulamentos.

Além disso, em que pese a Lei nº 14.133/2021 ainda não possuir obrigatoriedade de aplicação, os Municípios já deveriam estar trabalhando na regulamentação própria e capacitação dos servidores para a implementação da Lei em sua plenitude. Ressalta-se, que o Tribunal de Contas da União no Julgamento do Acórdão 2154/2023 – Plenário, constatou a baixa utilização da Nova Lei de Licitações, e atribuiu como um dos motivos para a não utilização do regramento licitatório, a baixa edição de regulamentos pelos entes federativos.

Nesse ponto de vista, observa-se que, muitos regulamentos estão diretamente ligados à aplicação efetiva da Lei 14.133/2021, desse modo, sem a edição deles, os entes não conseguem implementar a nova norma. Diante disso, questiona-se: quais as reais dificuldades dos Municípios paraibanos na edição de regulamentos necessários à implementação da Nova Lei de Licitações?

Para responder tal questionamento, levanta-se a seguinte hipótese: apesar do novo diploma legal de licitações trazer grandes avanços ao regime de contratação pública, especificamente quanto a sua regulamentação, são encontrados problemas relevantes tais

como, a ausência de formação técnica dos servidores, assim como a baixa compatibilidade entre a norma federal e local.

Destarte, em primeiro momento este trabalho realizará uma investigação acerca da evolução legislativa das normas de licitação, perpassando pelo conceito de licitação e, conseqüentemente, analisará a competência legislativa sobre o assunto, adentrando na análise sobre a discussão entre normas gerais e específicas de licitação.

Neste sentido, o presente labor acadêmico visa compreender a questão da regulamentação da Nova Lei de Licitações, pontuando os principais normativos a serem editados pela esfera municipal, além da verificação dos danos sofridos pelos Municípios em razão da omissão dos gestores em editar dispositivos extremamente necessários a eficácia da Lei nº 14.133/2021, além do mais, compreender-se-á o motivo da baixa adesão a NLLC pelos entes federativos.

Por fim, busca-se compreender o tema, a partir da análise de pesquisa realizada pela Associação dos Membros do Tribunal de Contas – ATRICON, e, de observação realizada nos Municípios de Campina Grande, Remígio e Esperança, compreendendo, portando, quais as reais dificuldades dos Municípios paraibanos na regulamentação da Lei nº 14.133/2021.

A metodologia escolhida foi o método científico comparativo e estatístico, para avaliar a realidade dos Municípios paraibanos frente à implementação da NLLC, além do método indutivo, utilizando-se do aparato bibliográfico para compreender aspectos teóricos e alcançar uma análise mais reflexiva aos resultados das pesquisas realizadas.

Por fim, apesar de não haver suficientes estudos que versem especificamente sobre a realidade enfrentada nos municípios brasileiros quanto a regulamentação da Nova Lei de Licitações, o tema em questão é de relevante importância, vez que estar-se-á diretamente condicionado à eficácia da norma em epígrafe, logo contribuindo para a modernização e o aprimoramento das práticas licitatórias nesse novo contexto processual.

2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Historicamente, a primeira normatização que versou sobre as Licitações e Contratos Administrativos no Brasil, foi o Decreto nº 2.926/1862, durante a vigência da Constituição de 1824, perdurando-se até a promulgação da Constituição de 1891. Este decreto tinha um caráter mais generalista, orientando a Administração apenas quanto aos prazos de apresentação de propostas, publicidade, etc.

Já no Brasil República, o advento do Decreto nº 4.536/1922 trouxe uma maior transparência aos procedimentos licitatórios, uma vez que, neste período, houve a obrigação de publicação das informações relativas ao procedimento licitatório em Diário Oficial. Além disso, o Decreto estabeleceu que para realização de empenho da despesa, era necessário assinatura de contrato e realização de concorrência pública ou administrativa.

Nos Governos Militares, a novidade foi a publicação do Decreto Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que incluiu as modalidades de Concorrência, Tomada de Preços e Convite. Ressalta-se que esse decreto é considerado uma delineação da Lei 8.666/93, sendo o primeiro a trazer, expressamente, princípios a serem seguidos pela Administração Federal, quais sejam: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle.

Noutro giro, outra novidade neste período foi a promulgação da Lei nº 5.456/1968, que previu a ampliação do âmbito de aplicação do Decreto Lei nº 200/1967, o qual passou a estender-se aos Estados e Municípios, que antes tinham discricionariedade quanto à forma de realização do procedimento licitatório.

No período de redemocratização do país, foi sancionado o Decreto Lei nº 2.300/1986, o qual teve como diferencial a disposição da competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação, ficando a cargo dos Estados e Municípios legislar apenas sobre diretrizes legais específicas, garantindo uma maior liberdade para adequação das normas à realidade de cada Ente. Mormente, a questão das normas gerais e específicas é motivo de grande debate até a atualidade e será melhor esboçada neste Trabalho em outro capítulo.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, foi a primeira vez em que se tratou sobre licitações e contratos em uma Carta Constitucional no Brasil. Sobre o tema, a CRFB/88 dispõe em seu art. 37, inciso XXI:

Art. 37, XXI - 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)

Ademais, em junho de 1993, como instrumento de combate à corrupção, houve a promulgação da Lei 8.666/93, modelo maximalista, minuciosamente, trouxe um maior detalhamento aos procedimentos, restringindo a discricionariedade administrativa e prestigiando procedimentos rígidos de controles para a atuação dos agentes públicos.

Vale ressaltar, que no momento da publicação da Lei 8.666/93, ocorria um dos maiores escândalos de corrupção no país, que ensejou no *impeachment* do Presidente Fernando Collor, momento delicado para política brasileira, já que este foi o primeiro presidente eleito diretamente, após a redemocratização do país.

Sobre a Lei 8.666/93, o Professor Ronny Charles Torres, dispõe:

“O maior pecado da Lei 8.666/93 foi já ter “nascido velha”, repetindo a plataforma do Decreto-Lei 2.300/1986, com uma leitura formalista e não econômica do processo de contratação. Perdeu-se a oportunidade de vislumbrar o mundo novo que se apresentava com a revolução tecnológica e social causada pela comunicação em rede e pela transferência de dados através da internet, com suas repercussões na própria atuação do mercado e da Administração Pública.” (Torres, 2021, p. 53)

Assim, a Lei 8.666/93, principiou-se totalmente apegada a ritos formalistas e a um ideal isolacionista de funcionamento da Administração Pública. Ademais, em 17 de julho de 2002, para dar mais celeridade às contratações públicas, houve o advento da Lei nº 10.520/02, a qual instituiu no âmbito da União, Estados e Municípios, a modalidade de licitação denominada “Pregão”, para a aquisição de bens de serviços comuns. Por fim, outras legislações também submetidas à Lei 8.666/93, são: a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, que tratou do Regime Diferenciado de Contratações Públicas; Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, denominada “Lei das Estatais”; e o Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019, que regulamentou o Pregão Eletrônico.

No ano de 2021, foi promulgada a Lei 14.133/21, normatização que consolidou o arcabouço jurídico referente a licitações e contratos administrativos no Brasil. Diante da obsolescência da Lei 8.666/93 e outras legislações que tratam sobre licitações e contratos, a Nova Lei de Licitações direciona-se à adoção de meios eletrônicos, conferindo à Administração um maior dinamismo em suas atividades. Especialmente, a nova legislação busca simplificar os procedimentos, afastando o formalismo exacerbado, e enfatizando questões como governança dos contratos, além de abordar aspectos como planejamento, gestão de pessoas, controle, gestão de riscos, etc.

3 DO CONCEITO E DA OBRIGAÇÃO DE LICITAR

A palavra licitação provém do latim “*Licitazione*”, que significa “*arrematar em leilão*”. No contexto da Administração Pública, a palavra é conceituada pelo Professor Ronny Charles Torres como “*procedimento prévio de seleção por meio da qual a Administração, mediante critérios previamente estabelecidos, isonômicos, abertos ao público e fomentadores da competitividade, busca escolher a melhor alternativa para a celebração de um contrato.*” (Torres, 2021, p. 41). Ademais, o nobre doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello, entende que a licitação é:

“um certame em que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem a disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas” (Mello, 2007, p. 503)

Nesse sentido, de maneira mais objetiva, a licitação pode ser definida como um conjunto de atos da administração que contribuem para a formalização de um contrato que tem como finalidade precípua o atendimento ao princípio do Melhor Interesse Público. Quanto à obrigação de realização do procedimento licitatório, a Constituição Federal de 1988, dispõe em seu art. 37, XXI, que:

Art. 37. XXI - 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)

Especialmente, quanto a sua abrangência dos procedimentos licitatórios, estão abarcados, além da União, Estados e Municípios, as entidades privadas no exercício da função pública, mesmo que tenham personalidade jurídica de direito privado. (Di pietro, 2021, p. 416).

No mesmo sentido, quanto ao âmbito de aplicação, a Nova Lei de Licitações ordena em seu art. 1º da Lei nº 14.133/2021, que:

Art. 1º Esta Lei 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 (Brasil, 2021)

Todavia, ressalta-se que a NLLC, dispõe apenas sobre normas de caráter geral, devendo os demais entes federativos legislar sobre questões específicas, desde que observem as normas gerais impostas pela União.

Por tal razão, ainda que a Nova Lei de Licitações incorpore ao ordenamento jurídico um caráter mais moderno, a temática da Competência Legislativa e o alcance das normas gerais e específicas ainda tem sido alvo de intensos debates, principalmente porque a NLLC possui mais de 50 disposições que deixam a critério de cada ente regulamentar a Lei de acordo com a sua realidade.

Ressalta-se, que muitas dessas disposições não possuem indicação expressa do dever de praticar o ato regulamentador, o que dificulta a atuação dos gestores na edição destes normativos. Além disso, outras normas que deveriam ser apenas dotadas de generalidade, possuem caráter específico, tolhendo a liberdades dos demais Entes em regulamentar a NLLC com eficiência e adequação à própria realidade.

Assim, passamos à análise desta problemática.

4 COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR SOBRE LICITAÇÕES E CONTRATOS

Durante muito tempo houve uma grande discussão acerca da competência legislativa sobre licitações e contratos, uma vez que, na Constituição Federal de 1967, não houve definição expressa acerca do tema, o que abriu espaço para a formação de duas correntes doutrinárias.

Isto posto, a primeira corrente entendia que a licitação seria matéria de Direito Financeiro, cabendo à União legislar sobre normas gerais e os Estados sobre normas supletivas, enquanto a segunda corrente entendia que as licitações e contratos seriam matéria de Direito Administrativo, sendo de competência legislativa de cada um dos entes federativos. (Di Pietro, 2020, p. 416).

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a controvérsia surgiu com o advento da Lei Federal nº 5.456/68, a qual determinou que as normas legislativas de licitação previstas no Decreto-Lei nº 200/67 deveriam ser aplicadas aos Estados e Municípios. Posteriormente, persistiu a polêmica com o advento do Decreto-Lei nº 2.300/86, que, ao dispor sobre licitações e contratos da Administração Federal, determinou que as normas gerais dispostas no Decreto se aplicariam aos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios.

Por conseguinte, a Constituição Federal de 1988, trouxe uma nova roupagem à distribuição de competência dentro da ordem federativa, buscando preservar a autonomia dos entes, na mesma medida em que se colocava delimitações nas competências.

Nesse sentido, quanto a competência para legislar sobre Licitações e Contratos Administrativos, a Constituição Federal de 1988 dispõe que:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
XXVII - **normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios**, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Brasil, 1988)

Destarte, diante da competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação, fica a critério dos demais entes legislar sobre normas específicas, desde que obedeçam às diretrizes gerais implementadas pela União.

4.1 A problemática das Normas Gerais e Específicas de Licitação

Tendo em vista o caráter geral para dispor sobre licitações dado à União por força da Constituição Federal de 1988 e a possibilidade de os demais entes legislarem sobre normas

específicas, questiona-se: até que ponto os demais entes federativos possuem competência para legislar sobre o tema? Como diferenciar uma norma de caráter geral e de caráter específico?

Diante da dubiedade, em uma primeira análise, observa-se que há uma linha muito tênue entre o caráter geral e específico da norma, o que gera grande contraposição entre os entendimentos jurisprudenciais e doutrinários.

Sobre o aspecto doutrinário, convém trazer à baila o entendimento do nobre Professor Sidney Bittencourt, que, acerca do caráter geral da norma, entende que se a Lei Federal possui caráter geral, a regulamentação pela União também teria caráter geral, devendo ser aplicada aos demais Entes Federativos (Bittencourt, 2003, p. 29). Em contrapartida, Joel de Menezes Niebuhr apresenta opinião diversa, lecionando que os decretos federais que regulamentam regras de licitação não se aplicam em relação aos Estados e Municípios (Niebuhr, 2020, p. 50/51).

Diante disso, parte da doutrina tem um olhar mais objetivo acerca do caráter geral da norma, entendendo que o termo “geral” estaria se referindo ao destinatário da dela. Assim, as normas de caráter “geral” seriam aquelas dotadas de abstração, imprecisão e falta de detalhamento, tendo apenas perfil principiológico e de orientação de conduta. Além disso, parte dessa corrente ainda entende que além da imprecisão, as normas gerais também representam “padrões mínimos de defesa do Interesse Público”.¹

Todavia, o entendimento desta corrente ainda traz algumas lacunas questionáveis, sendo elas: o que é abstrato dentro de uma norma geral? qual seria o alcance do termo “geral”?

Diante dos questionamentos, se não for possível definir o que seria uma norma abstrata, a corrente não seria útil para aplicação da norma constitucional de licitação. Ademais, caso a doutrina não consiga responder o alcance da abrangência do termo “geral”, estaria sendo omissa pois não teria um critério preciso para aplicação da norma ao caso concreto.

Portanto, uma norma só pode ser considerada geral se comparada com uma norma de caráter específico, de forma que, a generalidade e a especificidade só podem ser asseguradas com a característica que aparece após o resultado da comparação. Esse também é o entendimento de Tércio Sampaio Ferraz Júnior, acerca do caráter geral das normas,

¹ Os autores utilizados para sintetizar a corrente tradicional do conceito de norma geral são: Celso Antônio Bandeira de Mello, Marçal Justen Filho, Maria Sylvia Zanella de Pietro e Alice Gonzales Borges, cabendo ressaltar que os autores também fazem referência a outros estudiosos.

entendendo que, por serem termos correlativos, o geral só se define frente ao seu oposto e vice-versa (Ferraz Júnior, 1995).

No mais, é válido ressaltar que há a existência de diferentes graus de generalidade e especificidade da norma, o que gera uma maior dificuldade na definição e identificação da abrangência, tanto da norma geral, como da norma específica.

Noutro giro, por um ponto de vista subjetivo-objetivo, a norma geral seria aquela que abrangeria as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados e Municípios. Essa concepção solucionaria as lacunas da definição do que seria “geral” sob o entendimento da doutrina tradicional, trazendo uma maior utilização da palavra, além de uma definição da abrangência da norma de caráter geral (Sarai, *et al*, 2023).

Assim, é possível definir como norma geral aquela que seria comum a todos os entes. Esse entendimento proporciona uma maior autonomia na aplicação da lei, uma vez que, considerando suas peculiaridades, cada ente poderá definir, de maneira específica questões sobre licitações e contratos. Neste ponto, torna-se evidente a aplicação do Princípio da Isonomia aos entes federativos, haja vista que estes devem ser tratados de modo distinto dentro das suas limitações.

Sob o ponto de vista jurisprudencial, não há entendimento que defina o que seriam “normas gerais”, ocasionando uma maior dificuldade acerca da determinação da abrangência de cada ente federativo. Todavia, convém analisar entendimento jurisprudencial que leciona sobre a matéria.

Passa-se à análise da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.658². No caso em epígrafe, o Supremo Tribunal Federal entendeu que apropria-se de competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação, a norma estadual que prevê ser dispensável o procedimento licitatório para aquisição por pessoa jurídica de direito interno, de bens, produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integra a Administração Pública, e que tenha sido criada especificamente para este fim, sem a limitação temporal estabelecida na Lei nº 8.666/93 para essa hipótese de dispensa de licitação. Todavia, observa-se que o STF apenas realizou comparação entre norma geral e norma específica, deixando de lado a definição do que seria uma norma geral.

Neste sentido, ante a presença dos entendimentos doutrinários e da jurisprudência analisada, pode-se concluir que a norma geral prevista na Lei Federal, deve servir como

² Rel. Min. Edson Fachin, j. 25-10-2019, Plenário, DJE de 11-11-2019.

amparo e régua para normas locais, haja vista que essas normas só serão constitucionais, se respeitada a régua prevista na Lei Federal. (Sarai, *et al*, 2023).

Diante da complexidade da Lei nº 14.133/2021 face à sua aplicação e regulamentação no âmbito Municipal, a concepção de que norma geral seria aquela comum a todos os Entes, confere uma maior autonomia e segurança jurídica à Administração, diante da prerrogativa da Administração em regulamentar livremente as normas específicas de acordo com os interesses da sua localidade.

Sanados os imbróglis acerca do caráter geral e específico da norma, passamos à análise da regulamentação da Lei nº 14.133/2021 na esfera Municipal.

5 REGULAMENTAÇÃO DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES NO ÂMBITO MUNICIPAL

Como já mencionado, a Nova Lei de Licitações e Contratos possui um caráter demasiadamente detalhista e trouxe uma maior visibilidade a governança dos contratos, além de aspectos como planejamento, gestão de pessoas, controle, riscos, etc. Logo, conferiu uma maior autonomia aos entes para que legislassem sobre questões específicas, garantindo uma maior eficiência na realização dos procedimentos licitatórios, considerando que os gestores passaram a ter uma maior discricionariedade para regulamentar questões relativas a licitações e contratos de acordo com a realidade local.

Dito isso, a NLLC possui mais de 50 disposições expressas que dependem de regulamentação pelo Poder Executivo. Destaca-se, que a regulamentação de alguns dispositivos é de alta prioridade, uma vez que a omissão do Poder Público em regulamentá-los pode acabar por tolher a eficácia e a utilização da Lei nº 14.133/2021.

Diante disso, para uma melhor elucidação, convém trazer à baila os principais dispositivos a serem regulamentados pelo Poder Executivo Municipal. Veja-se:

ASSUNTOS	DISPOSITIVOS
Regras sobre atuação do agente de contratação, equipe de apoio, funcionamento da comissão de contratação, atuação de fiscais e gestores de contrato	Art. 8º, § 3º
Plano de contratações anual	Art. 12, VII
Enquadramento dos bens de consumo nas categorias comum e luxo	Art. 20, § 1º
Pesquisa de Preços para definição do valor estimado das aquisições de bens e contratações de serviços em geral, e das obras e serviços de engenharia	Art. 23
Procedimentos operacionais do leilão	Art. 31, caput
Definição de critérios e objetivos para realização do procedimento auxiliar de Credenciamento	Art. 79, par. único.
Definição de critérios e objetivos para realização do procedimento auxiliar de Pré-Qualificação.	Art. 80
Definição de critérios e objetivos para realização do procedimento auxiliar de manifestação de interesse (PMI)	Art. 81, caput
Definição de critérios e objetivos para realização	Art. 82, § 5º, II e § 6º

do procedimento auxiliar do sistema de registro de preços (SRP)	
Definição de critérios e objetivos para realização do procedimento auxiliar do registro cadastral.	Art. 87, caput e § 3º
Requisitos de modelos de gestão do contrato	Art. 92, XVIII

Fonte: Elaborada pelo próprio autor, 2023

Além destes, há outros dispositivos relevantes que carecem de edição de normas de regulamentação como: Dispensa de licitação para produtos de pesquisa e desenvolvimento para obras e serviços de engenharia; Alocação de riscos; Serviços de dedicação exclusiva de mão de obra; locação de imóveis; Licitações por técnica e preço ou melhor técnica/conteúdo artístico; Diálogo Competitivo, etc. Todavia, não há indicação expressa na lei para regulamentação destes dispositivos, mas devem ser objeto de regulamentação diante da necessidade de especificação no tratamento dos institutos para adequação à realidade local. (Santana *et al.*, 2022, p. 23)

Por outro lado, com o intuito de trazer uma maior facilidade na implementação da Nova Lei, o art. 187 da Lei 14.133/2021 dispõe que:

Art. 187. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão aplicar os regulamentos editados pela União para execução desta Lei. (Brasil, 2021)

Da leitura do dispositivo, pode-se concluir que ele pouco ajuda na eficiência da realização dos procedimentos licitatórios dos demais entes federativos, sendo apenas um paliativo utilizado como auxílio na implementação da Nova Lei de Licitações. Destaca-se, que a oportunidade dada pelo novo ditame legal aos chefes do Poder Executivo Local, não pode ser desperdiçada, uma vez que o legislador conferiu ao ente a possibilidade de regulamentar a NLLC de acordo com a realidade vivenciada.

Dessa forma, a falta de observação da realidade local na edição de decretos relativos à Nova Lei de Licitações, pode acabar por prejudicar os procedimentos licitatórios e ensejar em um aumento do número de licitações desertas/fracassadas e conseqüentemente ferir o Princípio do Melhor Interesse Público (TCU, 2023).

Esse também é o entendimento do Professor e Advogado Geral da União, Ronny Charles Torres. Vejamos:

“Exercitando nossa imaginação, para identificar a utilidade na disposição do artigo 187, podemos interpretá-lo como uma indicação, pelo legislador, de que o regulamento federal poderia ser usado pelos agentes públicos estaduais

ou municipais que executam os atos administrativos relacionados às licitações e os respectivos contratos, diante de eventual inexistência de regulamentação local. Assim, teríamos uma integração normativa, para solucionar eventual inexistência de regulamentação local. De qualquer forma, no âmbito das licitações públicas, o Chefe do Poder Executivo local (estadual ou municipal) detém competência para exercer o Poder Regulamentar, esmiuçando como devem ser realizados seus procedimentos e contratações. É lamentável quanto a autoridade pública abdica do exercício de tal Poder, perdendo a oportunidade de regulamentar a legislação licitatória de forma adequada à realidade vivenciada pelo ente público” (Torres, 2021, p. 848)

Diante disso, não seria inteligente por parte dos gestores abdicar-se de regulamentar as normas licitatórias, uma vez que abdicar-se ou utilizar-se de regulamento federal, acabaria por prejudicar o próprio trabalho, além de torna-los passíveis de sanções por parte dos órgãos Controladores.

Ademais, o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba na obra “Visão do TCE-PB sobre a nova lei de licitações e contratos” faz ressalvas acerca do momento da regulamentação, manifestando-se no sentido de que “os atos normativos devem estar de acordo com a estrutura administrativa do ente, sob pena de não alcançarem o êxito almejado”. (TCE-PB, 2023)

No mesmo contexto, a obra também reforça quanto ao “tempo para regulamentar”, manifestando-se no sentido de que regulamentos editados de “última hora” devido a morosidade podem ter como consequência a falta de tempo para capacitação de equipes e ajustes na estrutura administrativa.

Além disso, quanto aos regulamentos elaborados na “correria” em razão da pressa, o Tribunal manifesta-se no sentido de que tal atitude gera prejuízos à maturidade dos normativos em razão da ausência de coleta de informações com o mercado de licitantes e limites da própria administração (TCE-PB, 2023, p. 22 e 23).

Diante do exposto, tendo em vista a quantidade e complexidade dos dispositivos a serem regulamentados, é primordial que no período de transição da Nova Lei de Licitações, haja um planejamento efetivo para a edição de regulamentos que atendam a realidade e necessidade local, além do fornecimento de cursos de capacitação direcionados para aplicação desses regulamentos.

5.1 O problema da baixa utilização da Lei nº 14.133/2021

Um dos grandes problemas relacionados a Lei nº 14.133/2021 se dá pela baixa utilização da Norma. Nesse Sentido, o Tribunal de Contas da União, ao acompanhar a

utilização da Lei nº 14.133/2021 através do Processo nº TC 027.907/2022-8, proferiu o Acórdão 2154/2023 – Plenário, ao qual constatou a baixa utilização do novo dispositivo legal em todos os entes federativos.

Apesar de a maior parte dos registros de utilização da Nova Lei de Licitações se dá na esfera municipal, ainda há um caminho longo a se percorrer uma vez que, segundo a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), 60% dos Municípios ainda não implementaram a Nova Lei de Licitações (TCU, 2023).

Sobre o assunto, o relator do processo, Ministro Benjamin Zymler, afirmou que:

“Com base nos dados e tratados, é forçoso observar que existe, em geral, pouca utilização da Lei nº 14.133/2021, seja em que esfera for confirmando a percepção que tive ao proferir a comunicação na sessão plenária do dia 22/09/2022. De fato, a Administração Pública ainda caminha, a passos curtos, na trilha da preparação para a efetiva implementação da nova Lei, muito embora já tenham transcorrido quase dois anos e meio de sua edição. O cenário talvez seja ainda mais preocupante se observarmos que restam cerca de dois meses para a revogação do RDC e das Leis nº 8.666/93 e 10.520/2021. Assim, existiria uma grande chance de novos certames fundamentados na legislação que será revogada, cuja etapa preparatória ainda será iniciada, não serem concluídos até o dia 30/12/2023” (TCU, 2023)

Diante disso, o Ministro Benjamin Zymler elencou como possível causa da baixa adesão da Nova Lei de Licitações, a ausência de regulamentação de certos dispositivos, além da necessidade de capacitar os agentes públicos e o receio de se utilizar legislação desconhecida.

Voltando-se os olhos para o Estado da Paraíba, pouco se tem observado o trabalho dos Municípios em relação a regulamentação e implementação da Nova Lei de Licitações, motivo pelo qual passa-se a analisar as dificuldades enfrentadas.

6 DIFICULDADES ENFRENTADAS PELOS MUNICÍPIOS PARAÍBANOS NA REGULAMENTAÇÃO DA NLLC

Diante da dificuldade para identificar os reais empecilhos na instituição e regulamentação da Nova Lei de Licitações nos Municípios do Estado da Paraíba, foi realizada pesquisa com servidores da área de licitações das Prefeituras Municipais de Campina Grande, Esperança e Remígio. Para tanto, analisou-se os caminhos que a nova lei vem percorrendo em busca de plena eficácia, além disso, pontuou-se a perspectiva trazida adjunto a observação dos estudos realizados pela de análise de pesquisa realizada pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas – ATRICON acerca da utilização da Lei nº 14.133/2021 na esfera Municipal (TCU apud ATRICON, 2023).³

Dito isso, a quantidade regulamentações que a Nova Lei de Licitações propõe aos municípios deveria ser uma facilitadora para a implementação desta lei. Entretanto, o nível de detalhamento técnico dificulta a compreensão de quem irá implementar os procedimentos a serem adotados (França *et al.*, 2022).

Assim, um dos questionamentos feitos para os servidores dos Municípios de Campina Grande, Remígio e Esperança foi acerca do acesso a ações de capacitação sobre a Lei nº 14.333/21, como resultado, foi obtido que 100% dos servidores participantes responderam que foi fornecido pelos entes municipais, a oportunidade de capacitação em relação à Lei nº 14.133/2021. Todavia, 60% dos entrevistados considerou que a organização em que trabalham não estaria preparada para implementar com plenitude a NLLC.

Ademais, quanto à Edição de regulamentos, 60% dos participantes informaram que na sua localidade ainda não foram editados decretos sobre a aplicação da Lei nº 14.133/2021. Enquanto, 40% dos participantes, alegaram que foram editados decretos que regulamentam a Lei nº 14.133/2021.

No mesmo sentido, a pesquisa realizada pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas – ATRICON, com mais de 2.498 (duas mil quatrocentos e noventa e oito) respostas acerca da utilização da Nova Lei de Licitações, sendo 227 (duzentos e vinte e sete) advindas de servidores dos Municípios do Estado da Paraíba, constatou que, especialmente no Estado: apenas 13% dos entrevistados não teve, em sua organização discussão, envolvendo temas da Lei nº 14.133/2021 a serem regulamentados; 28% dos participantes responderam que em sua

³ A pesquisa pode encontrada no Acórdão 2154 – Plenário, Tribunal de Contas da União. Podendo ser acessada através do link:
https://docs.google.com/spreadsheets/d/1qKf3hHxfQAaduQRRwf0BZ8hwyOGyBcRA/edit?usp=drive_link&ouid=110053359476202051269&rtopf=true&sd=true e

organização não foram editadas normas de regulamentação; e 73% dos participantes afirmaram que tiveram acesso a cursos de capacitação sobre a NLLC.

Um ponto interessante, é que apesar da constatação de que grande parte dos servidores tiveram acesso a cursos de capacitação e discussões internas acerca da regulamentação e implementação da Nova Lei de Licitações, 62% dos entrevistados não se consideram preparados pra implementar a nova lei em sua plenitude. Tal dado converge com o resultado encontrado na pesquisa realizada apenas nos Municípios de Campina Grande, Remígio e Esperança, ao qual foi constatado que 60% também não se consideram preparados.

Após a análise dos dados, comprova-se que o problema da implementação e regulamentação da nova lei de licitações não está atrelado a falta de capacitação e discussões internas, mas, sim, à falta de uma cultura organizacional e gestão de pessoal. No mesmo sentido, o Tribunal de Contas da União, no julgamento do Acórdão 2154/2023, ao também analisar a pesquisa realizada pela ATRICON, indicou que uma das grandes dificuldades na implementação e regulamentação da Nova Lei de Licitação está ligada a ausência de política sistêmica de gestão de pessoas, além da ausência de instrumentos de macroplanejamento. (TCU, 2023)

Destarte, uma das participantes da pesquisa realizada nos Municípios de Campina Grande, Remígio e Esperança, apontou como motivo das dificuldades para implementação e regulamentação o seguinte ponto: *“Toda mudança requer muito esforço de uma gestão, entretanto os enfrentamentos de vícios instalados acabam por dificultar novas regras, fazendo com que os agentes públicos deixem de agir com comprometimento e rigidez em cada ato”*. Tal constatação explica a razão pela qual há morosidade e menosprezo pela edição das normas regulamentárias eficientes e tão necessárias à implementação do Nova Lei de Licitações.

Por conseguinte, a presença de hábitos, costumes, tradições e práticas consolidadas, manifestam resistência à modificações e modernizações advindas de imposições legais. Assim, analisando questões relativas à falta de uma cultura organizacional e de gestão de pessoal, o parágrafo único do art. 11 da Lei nº 14.133 inovou ao impor o dever de governança nas contratações públicas, com o objetivo precípuo de promover um ambiente íntegro, confiável, além de assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia nas contratações. (Brasil, 2021)

Isto posto, a governança é expressão essencial quando tratamos da necessidade de alinhamento da atuação das organizações às expectativas de resultados esperados. (Altounian;

Souza; Lapa, 2020). Além disso, a Portaria SEGES/ME 8.678/2021, ao regulamentar a governança nas contratações públicas a definiu como:

Art. 2º, III – governança nas contratações públicas: conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das contratações públicas, visando agregar valor ao negócio do órgão ou entidade, e contribuir para o alcance de seus objetivos, com riscos aceitáveis; (Brasil, 2021)

À vista disso, é necessário que a Administração implemente rotinas e processos de governança através de um planejamento estratégico das contratações públicas, além disso, de criar processos internos de comportamento e mecanismos de integridade das contratações (Damasceno, 2022). Ademais, a implementação de uma cultura organizacional nas contratações públicas pautada em crenças e valores que verdadeiramente observem o Interesse Público, é um desafio, contudo se revela uma mudança necessária para a efetiva implementação e regulamentação da Nova Lei de Licitações

Por conseguinte, continuando a análise da pesquisa realizada pela ATRICON, foi constatado que municípios de maior porte avançam de maneira mais célere na edição de regulamentos do que municípios de menor porte. Ressalva-se que, segundo o art. 176 da lei 14.133/2021⁴, os Municípios de até 20.000 (vinte mil) habitantes terão o prazo de 6 (seis) anos contados publicação da NLL para cumprimento de algumas regras que devem ser cumpridas por todos os demais entes.

Dito isso, tal dispositivo legal pode ser o motivo pelo qual os pequenos municípios vêm desprestigiando a regulamentação e a utilização da Lei nº 14.133/2021. Além disso, edilidades de maior porte possuem equipe mais estruturada e especializada, enquanto municípios menores lidam com dificuldades com a falta de profissionais especializados (Pinheiro, 2021).

Portanto, evidencia-se que a grande dificuldade na regulamentação e implementação da Nova Lei de Licitações nos Municípios está diretamente relacionada a falta de governança e cultura organizacional. Assim, tendo em vista o grande número de regulamentos a serem editados e as novidades procedimentais trazidas pela Lei nº 14.133/2021, é necessário que, além de discussões e capacitações para os agentes públicos, os gestores trabalhem o eixo de estratégia, tecnologia e gestão de pessoas, com o intuito de que os regulamentos editados se convertam em regras de uso, capazes de mudar comportamentos organizacionais (Pinheiro, 2021).

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em razão da complexidade de detalhamento da legislação, a implementação da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021), representa um desafio significativo no âmbito municipal. Isto posto, a nova lei ao dar uma maior visibilidade à governança dos contratos, exigindo dos gestores uma abordagem mais detalhada a aspectos como planejamento, gestão de pessoas, controle e gerenciamento de riscos.

Uma das características notáveis da nova legislação está na autonomia concedida aos entes municipais para legislar sobre temas específicos, possibilitando uma adaptação mais precisa aos contextos locais. Entretanto, mais de 50 disposições expressamente aguardam a edição de normativos pelo Poder Executivo Municipal, sendo alguma delas de elevada prioridade, sabendo que, é só através da edição destas normas que haverá efetiva eficácia da Lei nº 14.133/2021.

Certos disso, o presente estudo teve como objetivo a compreensão das adversidades enfrentadas pelos Municípios paraibanos na normatização dos dispositivos indispensáveis à eficácia da implementação da Lei nº 14.133/2021. Por conseguinte, tal análise foi conduzida por meio de entrevistas realizadas junto aos servidores públicas atuantes na área de licitações dos referidos Municípios paraibanos.

Desta forma, através das pesquisas efetuadas, foi possível identificar as principais dificuldades na elaboração dessas disposições, destacando-se, sobretudo, a ausência de práticas de governança e cultura organizacional eficazes no âmbito da Administração Pública, bem como a persistência de práticas viciosas e costumes arraigados que prejudicam a eficácia da implementação de novas normas.

Em relação às hipóteses inicialmente suscitadas no início da pesquisa, constatou-se que o problema em questão não advém da carência de formação técnica por parte dos servidores, visto que uma ampla maioria dos agentes participaram de cursos de capacitação relacionados à Lei nº 14.133/2021, conforme revelado pela investigação.

Além disso, infere-se que a inadequação entre a norma federal e a cultura local se apresenta como uma questão premente na Administração Pública Municipal, devido à perpetuação de práticas viciosas e costumes arraigados. Logo, esses elementos concorrem para que os agentes públicos deixem de adotar uma postura comprometida e rigorosa em seus procedimentos administrativos.

Dado o exposto, os resultados da pesquisa têm o propósito de contribuir como uma fonte informacional para gestores interessados na compreensão das dificuldades relacionadas

à orientação de normativos essenciais à melhoria da Lei nº 14.133/2021. Assim, apesar da exclusividade da aplicação da Lei se dar a partir do final do exercício financeiro do ano de 2023, este estudo tem o potencial de fornecer *insights* importantes aos gestores municipais.

Com base nessas informações, torna-se viável mitigar os riscos associados a uma institucionalização mais dispendiosa. Além disso, faz-se imperativo direcionar investimentos para o aprimoramento do planejamento e governança, bem como para a capacitação intensiva e contínua do quadro pessoal, a fim de promover a eficácia da regulamentação e implementação da lei.

Diante da premissa constitucional que fundamenta o princípio da eficiência, constata-se que os avanços no país ocorrem de maneira crescente, resultando em desafios substanciais para a assimilação de novas leis devido a obstáculos culturais praticamente intransponíveis. Portanto, a superação dessas barreiras emerge como um desafio relevante para acadêmicos e gestores, no contexto da busca por uma eficiência legislativa aprimorada.

Dito isso, a partir indicadores apresentados neste artigo, sugere-se como direcionamento para pesquisas futuras o aprofundamento em questões relacionadas ao planejamento, governança e implementação de *compliance* na Administração Pública, especialmente no que se refere a Regulamentação da Lei nº 14.133/2021.

REFERÊNCIAS

- ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. Departamento de coordenação e orientação de órgão jurídicos. Parecer nº 00002/2021/CNMLC/CGU/AGU. Brasília, 2021
- ALTOUNIAN, C.; SOUZA, D.; LAPA, L. Gestão e governança pública para resultados: uma visão prática. 2. ed. Atual. Belo Horizonte: Fórum, 2020
- ASSOCIAÇÃO MATO-GROSSENSE DOS MUNICÍPIOS (Brasil). **Municípios terão mais prazo para se adequar à nova lei de licitações**. 2023. Disponível em: <https://www.amm.org.br/Noticias/Municipios-terao-mais-prazo-para-se-adequar-a-nova-lei-de-licitacoes-46755/>. Acesso em: 05 nov. 2023
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 35. ed. São Paulo: Malheiros; Juspodivm, 2021.
- BITTENCOURT, Sidney. Pregão Eletrônico. Rio de Janeiro: Temas & Ideias, 2003.
- BORGES, Alice Gonzalez. Normas Gerais no Estatuto de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2023.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição*: República Federativa do Brasil. Brasília, Senado Federal, 2022.
- BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de Abril de 2021. Lei de Licitações de Contratos. Brasília, Senado Federal, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em: 07/09/2023.
- BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de Junho de 1993. Lei de Licitações e Contratos. Brasília, Senado Federal, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acesso em: 07/09/2023
- BRASIL. **Portaria Seges/Me Nº 8.678, de 19 de Julho de 2021**. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/portarias/portaria-seges-me-no-8-678-de-19-de-julho-de-2021>. Acesso em: 10/11/2023
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.658. Invasão de Competência Legislativa da União. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, DF, 25 de outubro de 2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751355431>. Acesso em: 07/09/2023.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2154/2023 - Plenário. Relator: Benjamin Zymler. Brasília, DF, 25 de outubro de 2023. **Relatório de Acompanhamento (Racom)**. Brasília.
- CAMARGO, Bibiana Helena Freitas; ROSSI, Sérgio Ciqueira. Reflexões sobre a nova lei de licitações. São Paulo: EPCP, 2022.

CAMPANHOLI, Cristiana Piazzentim. **Nova lei de licitações: desafios para implementação.** Disponível em: https://jus.com.br/artigos/101059/os-desafios-para-implementacao-da-nova-lei-de-licitacoes#google_vignette. Acesso em: 14 nov. 2023.

DAMASCENO, Adelson Barbosa. **Cultura Organizacional - O principal desafio da Nova Lei de Licitações para os municípios - Ribeiro e Damasceno Sociedade de Advogados.** Disponível em: <https://www.ribeiroedamasceno.com.br/2022/04/14/cultura-organizacional-o-principal-desafio-da-nova-lei-de-licitacoes-para-os-municipios/>. Acesso em: 20 nov. 2023.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Normas gerais e competência concorrente. Uma exegese do art. 24 da Constituição Federal. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, v.90. p. 245, 1995. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67296>. Acesso em: 22/10/2023

FORTINI, Cristiana; AMORIM, Rafael Amorim de. **Um novo olhar para a futura lei de licitações e contratos administrativos: a floresta além das árvores.** 2021. Disponível em: http://www.licitacaocontrato.com.br/artigo_detalhe.html. Acesso em 12 de outubro de 2023

FRANÇA, Mariana Carla Lima *et al* (comp.). **Dificuldades dos Municípios na Institucionalização da Nova Lei de Licitações.** 2022. Disponível em: <https://clium.org/index.php/edicoes/article/view/548>. Acesso em: 25 set. 2023

FROTA, Camila Madeiro; BEZERRA, Mariangela Araújo Pinto. **Cultura Organizacional na implementação da lei 14.133/2021.** Disponível em: <https://portal.sollicita.com.br/Noticia/20407/cultura-organizacional-na-implementa%C3%A7%C3%A3o-da-lei-14.133%2F21>. Acesso em: 20 nov. 2023.

JEREMIAS, F. **Nova Lei de Licitações: âmbito de aplicação e princípios.** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mai-11/souzae-vanderlinde-lei-licitacoes-aplicacao-principios>. Acesso em: 9 nov. 2023.

MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito.* 20.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

MAZZA, Alexandre. *Manual de Direito Administrativo.* – 9 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo.* Malheiros: São Paulo: 2007.

MOTTA, Fabrício, Pércio Gabriela. **Normas gerais e regulamentos na nova Lei de Licitações e contratos: da teoria à prática - Observatório da Nova Lei de Licitações.** Disponível em: <https://www.novaleilicitacao.com.br/2021/06/24/normas-gerais-e-regulamentos-na-nova-lei-de-licitacoes-e-contratos-da-teoria-a-pratica>. Acesso em: 12 nov. 2023.

MOTTA, Fabrício; PÉRCIO, Gabriela. **Normas gerais e regulamentos na nova Lei de Licitações.** 2022. Disponível em: <https://www.novaleilicitacao.com.br/2021/06/24/normas->

gerais-e-regulamentos-na-nova-lei-de-licitacoes-e-contratos-da-teoria-a-pratica/. Acesso em: 07 set. 2023.

NOBREGA, TC de A.; BRITO, MFL A Nova Lei de Legislações no Brasil: a licitação diante das transições legislativas. *Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor*, 2019.

PINHEIRO, IP A carência eficaz para pequenos municípios aplica em pontos específicos da Nova Lei de Licitações e sua manifestação de inconstitucionalidade. Blog Editora Mizuno, 13 de abril de 2021. Disponível em:

[https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/222439/\[artigos\]%20a%20car%C3%Aancia%20eficaz%20para%20pequenos%20munic%C3%ADpios%20aplicarem%20pontos%20espec%C3%ADficos%20da%20nova%20lei%20de%20licita%C3%A7%C3%B5es...%20-%20blog%20editora%20mizuno.pdf?sequence=1](https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/222439/[artigos]%20a%20car%C3%Aancia%20eficaz%20para%20pequenos%20munic%C3%ADpios%20aplicarem%20pontos%20espec%C3%ADficos%20da%20nova%20lei%20de%20licita%C3%A7%C3%B5es...%20-%20blog%20editora%20mizuno.pdf?sequence=1) . Acesso em: 10 de novembro de 2023.

SANTANA, Catarina Coelho Velloso *et al.* **Orientações para a implementação da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Salvador: Procuradoria do Município de Salvador, 2022. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/wp-content/uploads/2022/07/Orientacoes-para-a-implementacao-da-NLLCA.pdf>. Acesso em: 12 out. 2023.

SARAI, L.; CABRAL, F. G.; IWAKURA, C. R. O conceito de norma geral de licitação e contratação pública. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 282, n. 1, p. 203–232, 2023. DOI: 10.12660/rda.v282.2023.88641. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/88641>. Acesso em: 23 nov. 2023.

SCHEIN, Edgar H.; SHEIN, Pedro. *Cultura organizacional e liderança*. Tradução de Paula Couto Rodrigues Saldanha, Daniel Vieira; revisão técnica de Natascha Bertoia. Ed. Barueri, SP: Atlas, 2022

SOUZA, Jefferson de Oliveira. *Licitações Públicas: Os impactos e Desafios da Regulamentação da Nova Lei de Licitações*. Orientador: Prof. Sidinei Antônio Anesi. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Anima Educação. Disponível em: <https://repositorio.animaeducacao.com.br/handle/ANIMA/35908>. Acesso em: 20/08/2023.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Leis de licitações públicas comentadas / Ronny Charles Lopes de Torres*. - 12. ed.rev.ampl. e atual. - São Paulo: Ed. Juspodivm, 2021.