

A LEI 14.133/21 – MARCO LEGAL SOBRE LICITAÇÕES E CONTRATOS – EFEITOS REAIS

Vitor Evandro Rodrigues Seleguin¹

Ana Carla Sanches Lopes Ferraz²

RESUMO

O presente estudo analisa os efeitos práticos da Lei nº 14.133/2021 a partir de uma análise comparativa dos percentuais de contratações realizadas sob as diferentes modalidades licitatórias antes e após a sua vigência. Para tanto, foram examinados dados disponibilizados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), referentes ao Estado de São Paulo, excluída a capital, comparando-se os anos de 2018 e 2019 com os de 2023 e 2024. Os resultados evidenciam a priorização da licitação eletrônica, que passou a configurar como modalidade padrão, bem como a redução da utilização de modalidades não mais previstas na nova legislação. No que se refere às contratações diretas, por dispensa ou inexigibilidade de licitação, não se observou um padrão consistente de aumento ou diminuição relativa de sua utilização. Verificou-se, ainda, um decréscimo significativo da modalidade concorrência em relação às demais. Conclui-se que, no período analisado, os limites estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021 mostram-se compatíveis com aqueles previstos na legislação anterior. Por se tratar de uma análise qualitativa, recomenda-se a realização de estudos futuros com abordagem quantitativa, considerando os valores das licitações e a ampliação da base temporal, especialmente em razão da recente revogação da Lei nº 8.666/1993, ocorrida em 30 de dezembro de 2023.

¹Fundação Educacional de Fernandópolis, acadêmico de direito, vitorseleguin@gmail.com

²Fundação Educacional de Fernandópolis, Coordenadora, Mestra e Professora do curso de Direito na FEF, anaferraz.adv@hotmail.com.

ABSTRACT

This study analyzes the practical effects of Brazil's new Bidding Law (Law No. 14,133/2021) through a comparative assessment of the percentages of contracts awarded under different bidding modalities before and after its implementation. Data from the Court of Auditors of the State of São Paulo (TCE-SP), referring to the State of São Paulo excluding the capital, were examined by comparing the years 2018 and 2019 with 2023 and 2024. The results indicate expected behavioral patterns, notably the prioritization of electronic bidding as the standard modality and a reduction in the use of modalities no longer *предусмотрен* under the new legislation. With regard to direct contracting, through waiver or non-requirement of bidding, no consistent pattern of increase or decrease in relative use was identified. The analysis also revealed a significant decline in the use of the competition modality compared to others. It is concluded that, within the period analyzed, the limits established by Law No. 14,133/2021 are compatible with those of the previous legislation. As this is a qualitative study, further research is recommended, particularly quantitative analyses of bidding values and studies based on broader datasets, given the recent revocation of Law No. 8,666/1993 on December 30, 2023.

INTRODUÇÃO

A nova Lei de Licitações (14.133/21) trouxe mudanças significativas para as obrigações das Entidades Administrativas quando da elaboração dos processos licitatórios. O aumento da importância dos meios eletrônicos, a incorporação do Pregão Eletrônico, antes tratado em lei apartada e de forma presencial que passou a ser exceção, a exclusão de modalidades licitatórias (e inclusão de outras) dentre outras mudanças significativas. Nesse trabalho específico, pretende-se por meio do estudo de dados concretos (comparativo entre dados anteriores e posteriores à nova legislação) estudar impactos reais das mudanças legislativas no que se diz respeito a quantidade de licitações em cada modalidade. O princípio da transparência na licitação foi imprescindível para a execução deste trabalho, tendo em vista que só foi possível estabelecer relações entre as contratações antes e após a nova lei com dados disponibilizados em sistemas do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), bem como do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). Por motivos que serão detalhados quando oportuno, foram comparados dados daquele órgão em detrimento deste. Os resultados foram apresentados em tabelas e também graficamente e permitiram fazer deduções sobre novos padrões de comportamento licitatório no que concerne às modalidades. Da análise dos resultados, foram explicitadas as dificuldades enfrentadas na metodologia e apresentadas sugestões de novos trabalhos para identificar os efeitos práticos da nova Lei de Licitações (14.133/21).

1. REFERENCIAL TEÓRICO

O dever de licitar é imposto à administração pública e a nova lei de licitação trouxe mudanças à operacionalização deste dever que terão aspectos teóricos relevantes para compreensão do escopo deste trabalho. Essas alterações foram pautadas nos princípios explícitos na própria legislação.

1.1 PRINCÍPIOS DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES

Os princípios a serem observados na aplicação da Lei 14.133/2021 estão no rol do art. 5º, sendo eles:

- legalidade;
- impessoalidade;
- moralidade;
- publicidade;
- eficiência;
- interesse público;
- probidade administrativa;
- igualdade;
- planejamento;
- transparência;
- eficácia;
- segregação de funções;
- motivação;
- vinculação ao edital;
- julgamento objetivo;
- segurança jurídica;
- razoabilidade;
- competitividade;
- proporcionalidade;
- celeridade;

- economicidade;
- desenvolvimento nacional sustentável;
- disposições da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB);

Elencados na ordem em que dispostos no artigo 5º, Moro Junior, A. Ap.⁵ destaca a inserção no rol principiológico, do planejamento, eficácia e da segregação de funções.

Quanto ao planejamento, fica evidenciada a preocupação da nova legislação com este quesito, quando destina capítulo específico para regulamentação da “Fase Preparatória”. O planejamento é imprescindível para alcançar outros preceitos intrínsecos à legislação, como o da eficácia.

A eficácia, por sua vez, relaciona-se com a efetivação do interesse público na contratação ou aquisição de bens/serviços, diferenciando-se do princípio da eficiência, integrante do consagrado acrônimo “LIMPE”, previsto expressamente na Constituição Federal e que se preocupa com a maior razão possível entre resultado/gastos, ou seja, visa realizar o máximo com o mínimo dispêndio recursos (tempo, dinheiro, funcionários, etc.), dentro das possibilidades reais.

A segregação de funções por sua vez é característica indispensável para a efetivação da autotutela administrativa. Especialmente em órgãos administrativos menores, é comum que as funções de execução e de chancela, fiscalização, sejam executados pelo mesmo servidor, o que facilita com que erros sejam propagados e não apontados, além de dificultar a individualização de condutas, o que é essencial para o Controle Interno administrativo.

Dessa forma, o rol em que se baseia a nova legislação de compras é denso e traz inovações com relação à lei anterior e legislações esparsas, como se buscou demonstrar.

1.2 MODALIDADES DE LICITAÇÃO (ARTIGO 28)

A nova lei de licitação, quando comparada com a legislação anterior não previu as modalidades licitatórias “convite” e “tomada de preços” e trouxe como novidade o “diálogo competitivo”, além de inserir o pregão, anteriormente previsto em lei esparsa

(10.520/02). A seguir, quadro comparativo de modalidades licitatórias entre as legislações)

Quadro 1 – Modalidades de Licitação - comparativo.

Lei nº 8.666/93	Lei nº 14.133/21
• Convite • Tomada de preços • Concorrência • Concurso • Leilão • Pregão (Lei nº 10.520/02)	• Pregão • Concorrência • Concurso • Leilão • Diálogo Competitivo

Fonte: Adaptado de (IBGESP), 2013.⁶

É importante entendermos, ao menos superficialmente, a diferença entre as modalidades licitatórias e, posteriormente, das formas de contratação direta, para entendermos melhor o processo licitatório como um todo.

O pregão é indicado para contratação de produtos ou serviços comuns, contratos onde o objeto possa ser especificado de forma objetiva e sem que haja necessidade de grandes diferenciações. Exemplos: aquisição de cadeiras, material de escritório e até serviços comuns de engenharia. O pregão é muito utilizado para elaboração de Ata de Registro de Preços, pela qual o órgão público contrata objetos em quantidades estimadas a serem adquiridas ao longo da vigência contratual, conforme sua demanda.

A concorrência é utilizada principalmente para contratação de serviços comuns e especiais de engenharia, bem como de bens e serviços especiais. Exemplos: construção de uma creche, aquisição de um elevador.

O concurso, conforme definido pela própria Lei 14.133/21 é a “modalidade de licitação para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico” (artigo 6º, XXXIX). Exemplos: obra de arte a ser exposta em praça pública.

O leilão é utilizado para alienação de bens, sejam eles móveis ou imóveis (não previstos anteriormente) que já não possuem serventia à administração pública. Exemplo: leilão de veículos apreendidos, imóveis ociosos.

O diálogo competitivo foi uma novidade trazida pela Lei 14.133/21:

diálogo competitivo: modalidade de licitação para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas

capazes de atender às suas

necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos; (Lei 14.133/21, artigo 6º, XLII).

Consiste na contratação de objetos de maior complexidade técnica, em que os próprios concorrentes do certame trazem à discussão, em um primeiro momento, qual seria a melhor técnica a ser empregada e, posteriormente, após definição da melhor técnica, ofereceriam as propostas executivas/financeiras, contratando-se a vencedora, a mais vantajosa para administração pública.

1.3 CONTRATAÇÃO DIRETA

Embora a licitação seja a regra, há exceções em que a lei permite ao órgão público contratar diretamente, nas hipóteses de inexigibilidade ou dispensa de licitação.

A própria lei, em seu artigo 74 define que será inexigível a licitação nos casos em que inviável a competição. O mesmo artigo traz um rol exemplificativo dessas hipóteses:

- I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos;
 - II - contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública;
 - III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:
(...)
 - IV - objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;
 - V - aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha.
- (Lei 14.133/21, artigo 74).

A outra hipótese de contratação direta é a dispensa de licitação. Prevista no Art. 75, é possível dispensar licitação para:

- I - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 100.000,00

(cem mil reais), no caso de obras e serviços de engenharia ou de serviços de

manutenção de veículos automotores

II - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras;
(...)

§ 1º Para fins de aferição dos valores que atendam aos limites referidos nos incisos I e II do **caput** deste artigo, deverão ser observados:

I - o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora;

II - o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade.

(Lei 14.133/21, artigo 75).

Estes incisos I e II representam a forma mais comum de dispensa e apresentam valores limites diferentes quando comparados com os da Lei 8.666/93. O quadro a seguir faz um comparativo entre os limites para dispensa de licitação da lei anterior com a vigente.

Quadro 2 – Limites para dispensa de licitação, comparativo.

Lei nº 8.666/93	Lei nº 14.133/21
R\$ 8.000,00 para contratação direta de objetos.	R\$ 59.906,02 no caso de outros serviços e compras
R\$ 15.000,00 para contratação direta de serviços e obras de engenharia	R\$ 119.812,02 - obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores
	R\$ 359.436,08 - produtos para pesquisa e desenvolvimento, limitada a contratação, no caso de obras e serviços de engenharia

Fonte: Adaptado (DECRETO Nº 11.871, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2023)

De modo geral, os limites para dispensa de licitação na nova lei aumentaram, embora existam ponderações nesse sentido, como a do parágrafo primeiro do artigo 75 acima transcrito.

1.4 PORTAL NACIONAL DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

O Portal Nacional de Contratações Públicas é talvez a principal ferramenta

prevista na própria Lei 14.133/21 para concretização do princípio da Publicidade. É um portal onde deverão ser divulgadas informações relevantes acerca das contratações públicas.

O papel que este portal exerce dentro da nova normatização de compras é evidenciado pelo fato de possuir um capítulo específico (Capítulo I do quinto título), além do disposto no artigo 94, a seguir transcrito:

A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos (...). (Lei 14.133/21, artigo 94).

Dessa forma, como este trabalho tem o escopo de comparar dados reais de compras antes e após a nova lei de licitações, o referido portal é imprescindível para que sejam atingidos os objetivos traçados.

1.5 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) é um órgão autônomo responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado de São Paulo e de seus Municípios (além de outras entidades da administração direta/indireta que recebam recursos estaduais), exceto o da Capital. Atuando de forma a garantir que sejam preservados os interesses da Administração Pública quanto da aplicação dos recursos estaduais.

Em virtude desta atividade fiscalizadora, os dados referentes a licitações na esfera estadual anteriores a criação do PNCP já seriam buscados junto à base de dados do referido órgão quando da concepção deste trabalho, entretanto, com a dificuldade de comparação entre esses dados, a base de dados do TCEP acabou sendo utilizada também para referenciar as contratações pós Lei 14.133/21, conforme será discorrido no próximo capítulo.

2. METODOLIGIA

Sendo o escopo deste trabalho verificar se houve e, em caso positivo, quais foram as alterações do percentual de contratação sob cada modalidade licitatória entre os anos anteriores à vigência da nova lei de licitações e compará-los aos índices dos últimos anos, foram captados dados do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP). Nesse capítulo, será pormenorizada a metodologia de coleta e análise dos dados utilizada.

Foram obtidos no portal do TCE-SP os dados referentes a licitações em todo o Estado (excluído o município de São Paulo, regulado pelo Tribunal de Contas do Município de São Paulo - TCMSP) através do endereço eletrônico <<https://transparencia.tce.sp.gov.br/conjunto-de-dados>>.

Em um primeiro momento, pretendeu-se confrontar dados disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), entretanto, a comparação demonstrou-se inviável em virtude das discrepâncias quantitativas que também serão analisadas nos resultados e optou-se por utilizar também os dados do TCE-SP das contratações pós nova Lei de Licitações (14.133/21).

Foram coletados, no dia 21/03/2025 dados referentes às licitações dos anos de 2018, 2019, 2023 e 2024. A escolha dos dados destes anos para a análise decorre do fato de os anos destes não terem sofrido os impactos significativos da pandemia de Covid-19 que muito provavelmente poderiam trazer dados severamente influenciados por essa condição atípica, principalmente no que se diz respeito a contratações emergenciais.

Justificada a escolha dos anos, os dados coletados por meio do portal do TCE-SP, em virtude de sua quantidade e especificidade demandaram grande tratamento para que pudessem ser levantados os percentuais relativos a cada licitação no Estado de São Paulo neste período. Será demonstrado como o tratamento de dados possibilitou a obtenção de percentuais relativos a cada modalidade licitatória dos municípios do Estado de São Paulo, no período descrito. Antes de adentrarmos nos pormenores, segue quadro especificando os dados que serão analisados.

Quadro 3 – Dados utilizados na análise comparativa.

Local	Municípios do Estado de São Paulo (com exceção da capital, São Paulo/SP)
Referencial anterior à Lei 14.133/21	Anos de 2018 e 2019
Referencial posterior à Lei 14.133/21	Anos 2023 e 2024

Os dados coletados no portal do TCE-SP possuíam formato CSV (*Comma- Separated Values*, ou valores separados por vírgulas), com extensão “.csv” e para que fosse possível aferir a quantidade de cada licitação, cada modalidade, as planilhas foram divididas com a utilização do editor Power Query, em planilhas com 1.000.000 (um milhão) ou menos linhas e salvas na extensão “.xlsx” (Documento do Microsoft Excel). Posteriormente, foram “contadas” quantas das linhas foram preenchidas com cada modalidade licitatória, por meio das fórmulas a seguir descritas.

Quadro 4 – Fórmulas utilizadas na análise comparativa.

Fórmula utilizada	Intuito
=CONT.SE(1;2)	Contar a quantidade de cada tipo de modalidade inserida
=CONT.VALORES(3)	Contar a quantidade total de dados na planilha
=PROCV(4;5;6;FALSO)	Acessar os subtotais já calculados para somá-los
=SOMA(7)	Somar os subtotais

Para agilizar o processo, em virtude do tratamento das planilhas-base em “.csv” darem origem a diversas planilhas “.xlsx”, foi utilizado a função “macro” do excel que consiste na automação de comandos. De forma básica, a função macro “grava” as seleções/inserções realizadas pelos periféricos, mouse e teclado, para que possam ser realizadas de forma automática. Além de agilizar o processo do tratamento de dados, a automatização das tarefas diminui a chance da ocorrência de erros. O Macro foi utilizado para remover dados duplicados e, posteriormente, contar a quantidade de entradas singulares (dados únicos) inseridos. Essa operação foi essencial para individualizar os tipos possíveis de entradas de modalidades licitatórias. A importância dessa individualização é possibilitar o agrupamento de variações de entradas que correspondem a mesma modalidade licitatória, como ilustrado no exemplo que segue.

Quadro 5 – Entradas consideradas como “Chamamento Público” (ano de 2018)

	A	X
1		TOTAL
2	CHAMADA PÚBLICA	2631
3	CHAMADA PUBLICA	94
4	CHAMADA PUBLICA	54
5	Chamada Pública	13
6	CHAMADA PÚBLICA - AGRICULTURA FAMILIAR	83
7	chamamento	1
8	chamamento publico	9
9	Chamamento Público	431
10	CHAMAMENTO PÚBLICO	36
11	CHAMAMENTO PUBLICO - AGRICULTURA FAMILIAR	140
12	CHAMAMENTO PÚBLICO - CONTRATO DE GESTÃO	1
13	CHAMAMENTO PÚBLICO, LEI 13019/14	3

Quadro 6 - Total aferido para “Chamamento público” no ano de 2018.

	A	B	C
1	MODALIDADE	QTD	PERC.
2	Pregao Presencial	15.556.337	72,85%
3	Pregao Eletronico	2.866.859	13,43%
4	Concorrenca	392.170	1,84%
5	Convite	637.856	2,99%
6	Tomada de Precos	152.366	0,71%
7	Chamamento público	3.496	0,02%
8	Inexigibilidade de licitacao	12.424	0,06%
9	Dispensa de licitacao	106.817	0,50%
10	Leilão	243	0,00%
11	Credenciamento	37	0,00%
12	Concurso	34	0,00%
13	Dados com preenchimento inválido	1.625.324	7,61%
14			
15	TOTAL DE DADOS	21353963	100,00%

Demonstrada a importância do macro na individualização das entradas e apuração dos valores totais, segue captura de tela com o macro utilizado.

```

Sub MACRO_tcc()
'
' MACRO_tcc Macro
'
' Atalho do teclado: Ctrl+y
'
Columns("B:B").Select
Selection.Copy
Columns("C:C").Select
Selection.Insert Shift:=xlToRight
Application.CutCopyMode = False
ActiveSheet.Range("$C$1:$C$353963").RemoveDuplicates Columns:=1, Header:= _
    xlNo
Range("D2").Select
ActiveCell.FormulaR1C1 = "=COUNTIF(C[-2],RC[-1])"
Range("D2").Select
Selection.AutoFill Destination:=Range("D2:D400"), Type:=xlFillDefault
Range("D2:D400").Select
Range("D401").Select
ActiveWindow.SmallScroll Down:=-3
ActiveCell.FormulaR1C1 = "=COUNTA(C[-2])"
Range("D402").Select
ActiveWindow.ScrollRow = 479
ActiveWindow.ScrollRow = 1
End Sub

```

Figura 1 – Macro utilizado para tratar os dados, apurando valores totais

Como demonstram os quadros 5 e 6, a inserção de dados ocorreu com algumas variações. No exemplo dado, chamada pública foi cadastrada sob o termo “chamada pública”, mas também como “chamamento público”, dentre outros. Dessa forma, procurou-se evitar ao máximo “descartar” dados por preenchimento incorreto, de onde ocorre a importância da utilização do macro para agrupar entradas diversas que expressam a mesma modalidade.

Outro aspecto metodológico que merece destaque é a inclusão do próprio chamamento público que, como vimos no referencial teórico, não constitui uma modalidade licitatória. Da discussão dos resultados ficará claro porque não foram considerados inválidos como entradas de modalidade.

Quando da coleta dos dados, no dia 21/03/2025, não haviam sido concluídos os lançamentos referentes aos anos de 2024. Os dados estavam disponibilizados em 6 (seis) planilhas que, provavelmente, correspondem aos seis primeiros meses do ano de 2024. Como se faz uma análise relativa (percentuais em relação ao total ano a ano), será referenciado o valor relativo de 2024 com base no primeiro semestre deste ano.

3. RESULTADOS

Após a separação e soma dos dados considerados válidos, como explicitado na metodologia, foram compilados os valores correspondentes aos anos anteriores (2018 e 2019) e posteriores (2023 e 2024) a nova Lei de Licitações (14.133/21). A seguir, são apresentados quadros com essas quantidades.

Da análise das planilhas e gráficos a seguir apresentados, destacam-se como pontos relevantes de alteração entre os anos de 2018 e 2019, anteriores à nova Lei de Licitações (14.133/21), e os anos de 2023 e 2024, após a implementação da nova lei:

- I- A alteração de modalidade mais utilizada nas contratações de “Pregão Presencial” para “Pregão Eletrônico”.

A alteração não é surpresa, tendo em vista que para a nova lei a regra é a licitação eletrônica, de modo que as licitações para serem feitas de forma presencial precisarão de motivação para tal, além de que deverão ser gravadas, nos termos do §2º da Lei 14.133/21.

§ 2º As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo. (Art. 17, Lei 14.133/21)

- II- Diminuição considerável na utilização da modalidade “Convite” e “Tomada de Preços”.

A nova legislação não prevê essas modalidades, portanto, era de se esperar a redução de sua ocorrência até a extinção. Como havia a disposição transitória de revogação da Lei nº 8.666 em 30 de dezembro de 2023 na nova legislação, o mais provável é que os contratos lançados em 2024 tenham sido licitados no ano de 2023.

- III- Diminuição do percentual de licitações sob o regime de concorrência.

A análise do gráfico comparativo da evolução dos percentuais de cada

modalidade ao longo dos anos anteriores e posteriores a nova Lei de Licitações (14.133/21) mostrou uma queda acentuada no percentual de utilização do regime de Concorrência. Possíveis explicações para tal fato pode ser a popularização da contratação por meio de Pregão Eletrônico, inclusive de serviços que, outrora, seriam licitados por meio de Concorrência. A previsão, a seguir transcrita, de que serviços comuns de engenharia podem ser licitados via Pregão pode ter tido impacto significativo na diminuição da utilização da Concorrência.

Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, **exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea “a” do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei.** (Lei 14.133/21 – grifo nosso)

a) serviço comum de engenharia: todo serviço de engenharia que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens; (Art. 6º, XXI, “a” da Lei 14.133/21)

A celeridade e praticidade que conferem o Pregão com relação à Concorrência faz com que a Administração tenda a optar por ele quando possível e a previsão expressa na Lei para esses casos (serviço comum de engenharia), confere segurança jurídica para que passe a ser adotado o Pregão nesses casos que, anteriormente, usava-se preponderantemente a Concorrência.

Cabe salientar que a Concorrência (ainda mais agora com a possibilidade de serviços comuns de engenharia serem licitados por Pregão) destina-se a contratações quase sempre muito dispendiosas à Administração. Dessa forma, para uma melhor análise desta modalidade e dos impactos da nova legislação na sua utilização, sugere-se uma análise quantitativa (que considere os valores contratados), tendo em vista que neste trabalho a análise é quantitativa, ou seja, a quantidade de contratações. Para efeitos de comparação, a contratação de 10 (dez) itens de escritório por pregão representaria 10 (dez) unidades, enquanto que a contratação da construção de uma Unidade Escolar por Empreitada Global representaria uma unidade. Enquanto na contratação dos itens de escritório seriam gastos centenas de reais, a contratação

da

obra de engenharia demandaria valores da ordem de milhões de reais. Dessa forma, fica evidenciada a importância de uma análise quantitativa para apreciar o regime de Concorrência.

IV- Pouca alteração nas quantidades de contratação direta (modalidades dispensa de licitação e inexigibilidade).

A quantidade do percentual de contratação direta não variou consideravelmente no universo de dados em estudo. Embora o intervalo seja restrito e talvez não seja o suficiente para se ter uma confiança estatística razoável, o fato de não haver acréscimos/decrécimo dos percentuais de dispensa/inexigibilidade de licitação é importante porque a contratação direta, embora possibilite uma maior autonomia administrativa e celeridade das contratações não pode ser a regra sob pena de contrariar os princípios a que servem a licitação. Dessa forma, a análise dos dados disponíveis indica que os limites traçados na nova legislação para contratação direta não causaram, pelo menos até o momento, mudanças significativas no percentual dessas contratações em relação às demais modalidades.

Quadro 7 – Percentual de contratação sob cada modalidade licitatória no ano de 2018. Valores relativos com base no total de dados válidos (excluídos dados em branco ou não compreendidos dentre as modalidades licitatórias). Fonte dos dados: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP).

2018		
MODALIDADE	QTD	PERC.
Pregão Presencial	15.556.337,00	78,85%
Pregão Eletrônico	2.866.859,00	14,53%
Convite	637.856,00	3,23%
Concorrência	392.170,00	1,99%
Tomada de Preços	152.366,00	0,77%
Dispensa de licitação	106.817,00	0,54%
Inexigibilidade de licitação	12.424,00	0,06%
Chamamento público	3.496,00	0,02%
Leilão	243,00	0,00%
Credenciamento	37,00	0,00%
Concurso	34,00	0,00%
TOTAL DE DADOS VÁLIDOS	19.728.639,00	100,00 %
TOTAL DE DADOS	21.353.963,00	
Dados com preenchimento inválido	1.625.324,00	

Quadro 8 – Percentual de contratação sob cada modalidade licitatória no ano de 2019. Valores relativos com base no total de dados válidos (excluídos dados em branco ou não compreendidos dentre as modalidades licitatórias). Fonte dos dados: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP).

2019		
MODALIDADE	QTD	PERC.
Pregão Presencial	18.955.072,00	74,39%
Pregão Eletrônico	4.265.691,00	16,74%
Convite	1.389.203,00	5,45%
Dispensa de licitação	460.513,00	1,81%
Concorrência	239.686,00	0,94%
Tomada de Preços	139.597,00	0,55%
Inexigibilidade de licitação	20.209,00	0,08%
Chamamento público	9.275,00	0,04%
Leilão	411,00	0,00%
Credenciamento	70,00	0,00%
Concurso	23,00	0,00%
TOTAL DE DADOS VÁLIDOS	25.479.750,00	100,00 %

TOTAL DE DADOS	26.169.834,00	
Dados com preenchimento inválido	690.084,00	

Quadro 9 – Percentual de contratação sob cada modalidade licitatória no ano de 2023. Valores relativos com base no total de dados válidos (excluídos dados em branco ou não compreendidos dentre as modalidades licitatórias). Fonte dos dados: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP).

2023		
MODALIDADE	QTD	PERC.
Pregão Eletrônico	29.969.345,00	70,39%
Pregão Presencial	11.106.042,00	26,09%
Dispensa de licitação	738.361,00	1,73%
Convite	573.207,00	1,35%
Concorrência	92.448,00	0,22%
Tomada de Preços	57.922,00	0,14%
Inexigibilidade de licitação	30.593,00	0,07%
Chamamento público	4.458,00	0,01%
Leilão	653,00	0,00%
Credenciamento	112,00	0,00%
Concurso	42,00	0,00%
TOTAL DE DADOS VÁLIDOS	42.573.183,00	100,00 %
TOTAL DE DADOS	43.880.813,00	
Dados com preenchimento inválido	1.307.630,00	

Quadro 10 – Percentual de contratação sob cada modalidade licitatória no primeiro semestre de 2024. Valores relativos com base no total de dados válidos (excluídos dados em branco ou não compreendidos dentre as modalidades licitatórias). Obs: dados referentes ao primeiro semestre de 2024. Fonte dos dados: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP).

2024 (dados referentes ao primeiro semestre)		
MODALIDADE	QTD	PERC.
Pregão Eletrônico	23.953.490,00	87,58%
Pregão Presencial	2.881.617,00	10,54%
Dispensa de licitação	319.149,00	1,17%
Convite	129.219,00	0,47%
Concorrência	28.803,00	0,11%
Inexigibilidade de licitação	18.017,00	0,07%
Tomada de Preços	17.264,00	0,06%
Chamamento público	1.458,00	0,01%
Leilão	187,00	0,00%
Concurso	46,00	0,00%

Credenciamento	11,00	0,00%
TOTAL DE DADOS VÁLIDOS	27.349.261,00	100,00 %
TOTAL DE DADOS	27.975.673,00	
Dados com preenchimento inválido	626.412,00	

Gráfico 1 – Percentual de contratação sob cada modalidade licitatória no ano de 2018 no Estado de São Paulo (exceção da capital). Valores relativos com base no total de dados válidos (excluídos dados em branco ou não compreendidos dentre as modalidades licitatórias). Fonte dos dados: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP).

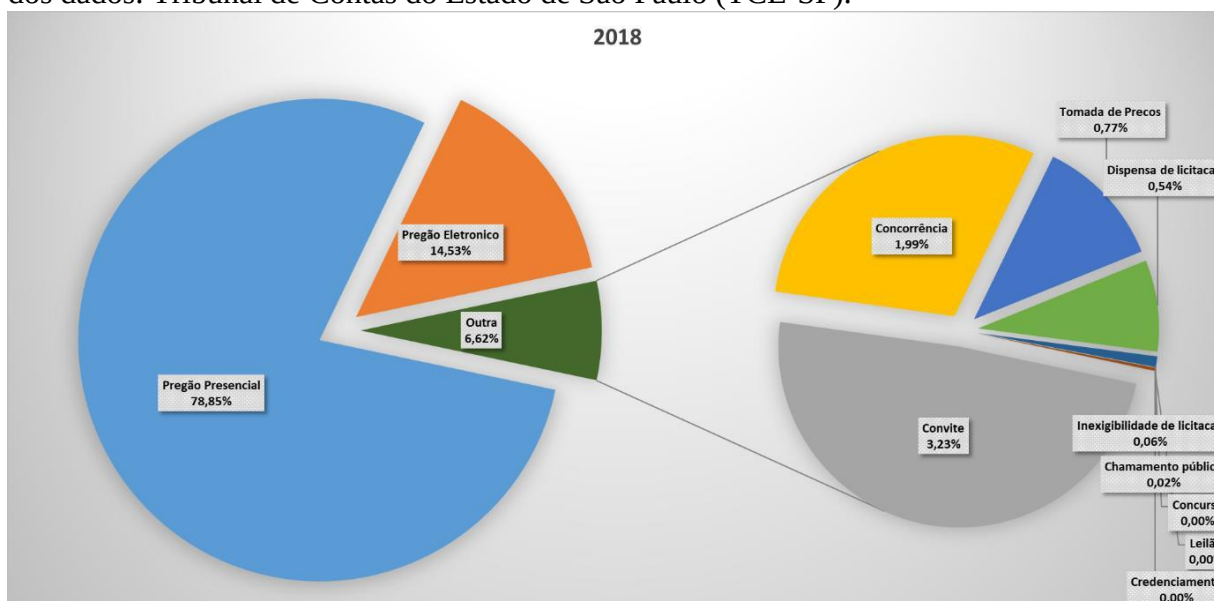


Gráfico 2 – Percentual de contratação sob cada modalidade licitatória no ano de 2019 no Estado de São Paulo (exceção da capital). Valores relativos com base no total de dados válidos (excluídos dados em branco ou não compreendidos dentre as modalidades licitatórias). Fonte dos dados: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP).

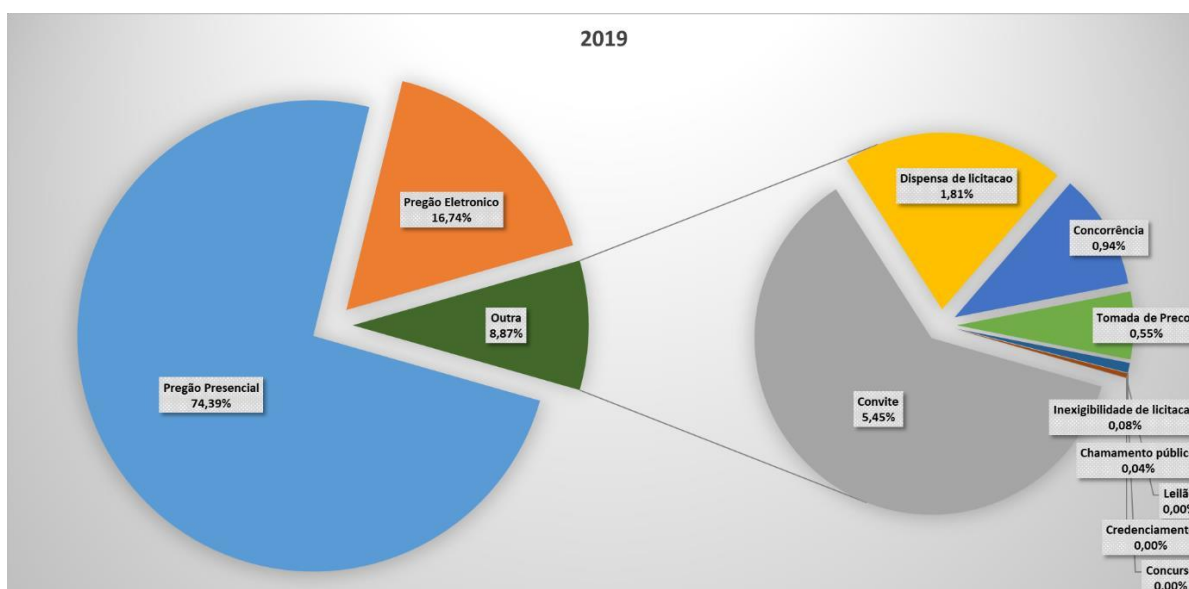


Gráfico 3 – Percentual de contratação sob cada modalidade licitatória no ano de 2023 no Estado de São Paulo (exceção da capital). Valores relativos com base no total de dados válidos (excluídos dados em branco ou não compreendidos dentre as modalidades licitatórias). Fonte dos dados: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP).

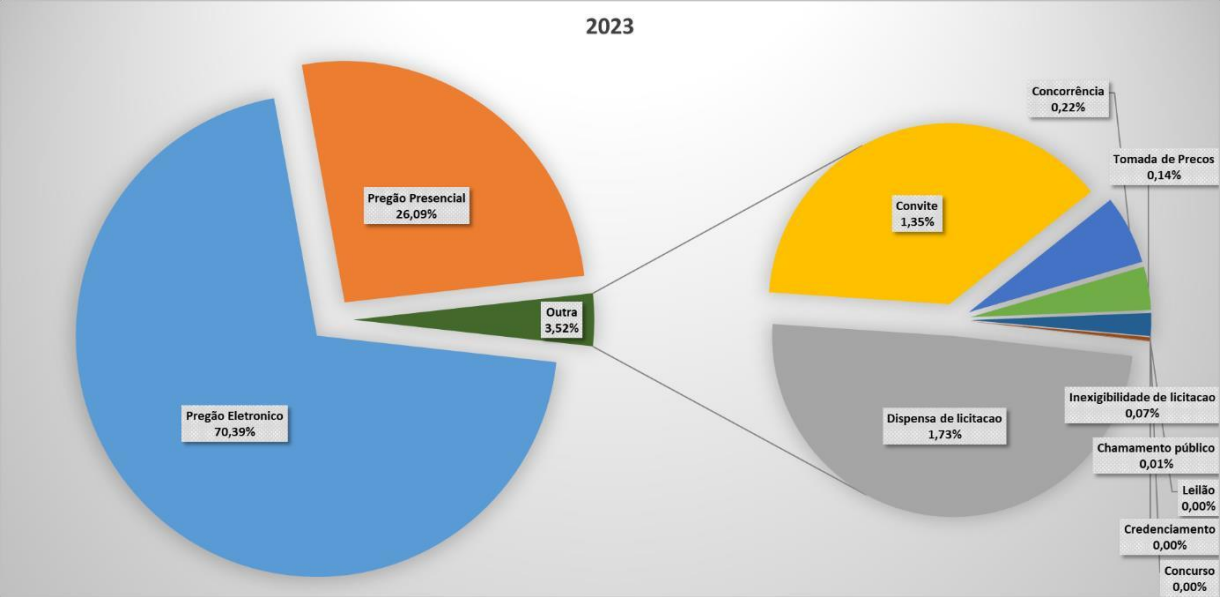


Gráfico 4 – Percentual de contratação sob cada modalidade licitatória no ano de 2024 no Estado de São Paulo (exceção da capital). Valores relativos com base no total de dados válidos (excluídos dados em branco ou não compreendidos dentre as modalidades licitatórias). Obs.: dados referentes ao primeiro semestre de 2024. Fonte dos dados: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP).

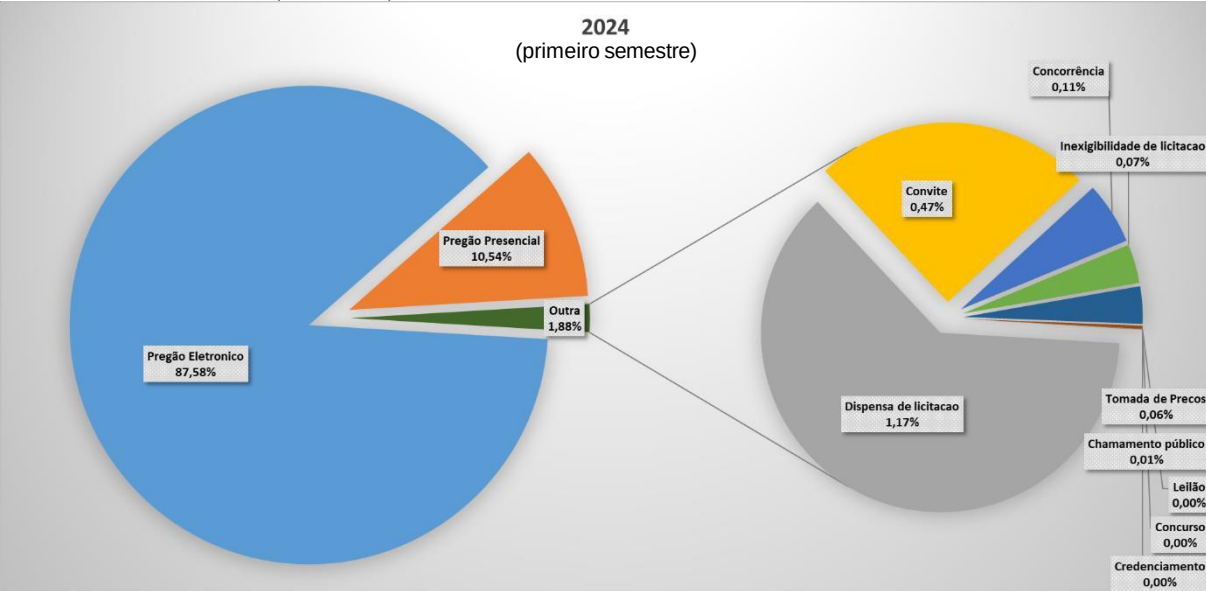


Gráfico 5 – Comparativo entre os percentuais de contratação sob as modalidades Pregão Eletrônico e Presencial nos anos de 2018, 2019, 2023 e 2024 no Estado de São Paulo (exceção da capital). Fonte dos dados: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP).

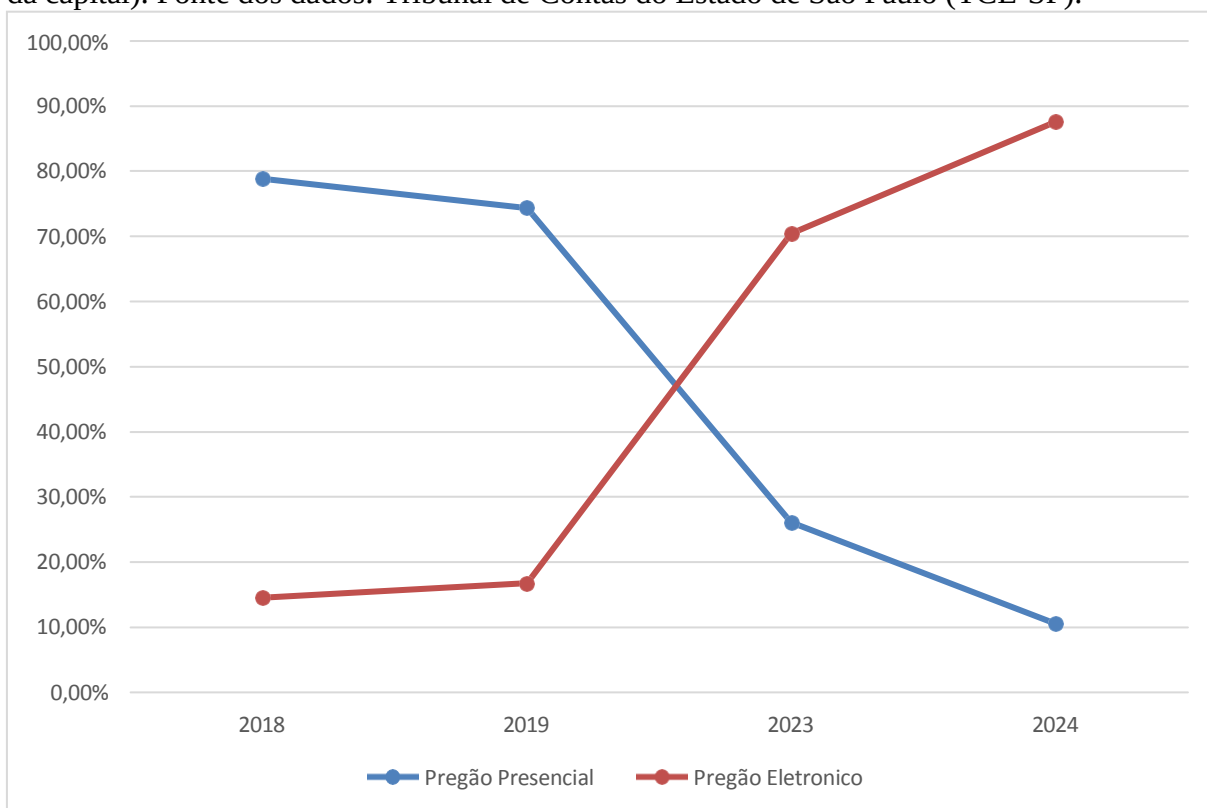
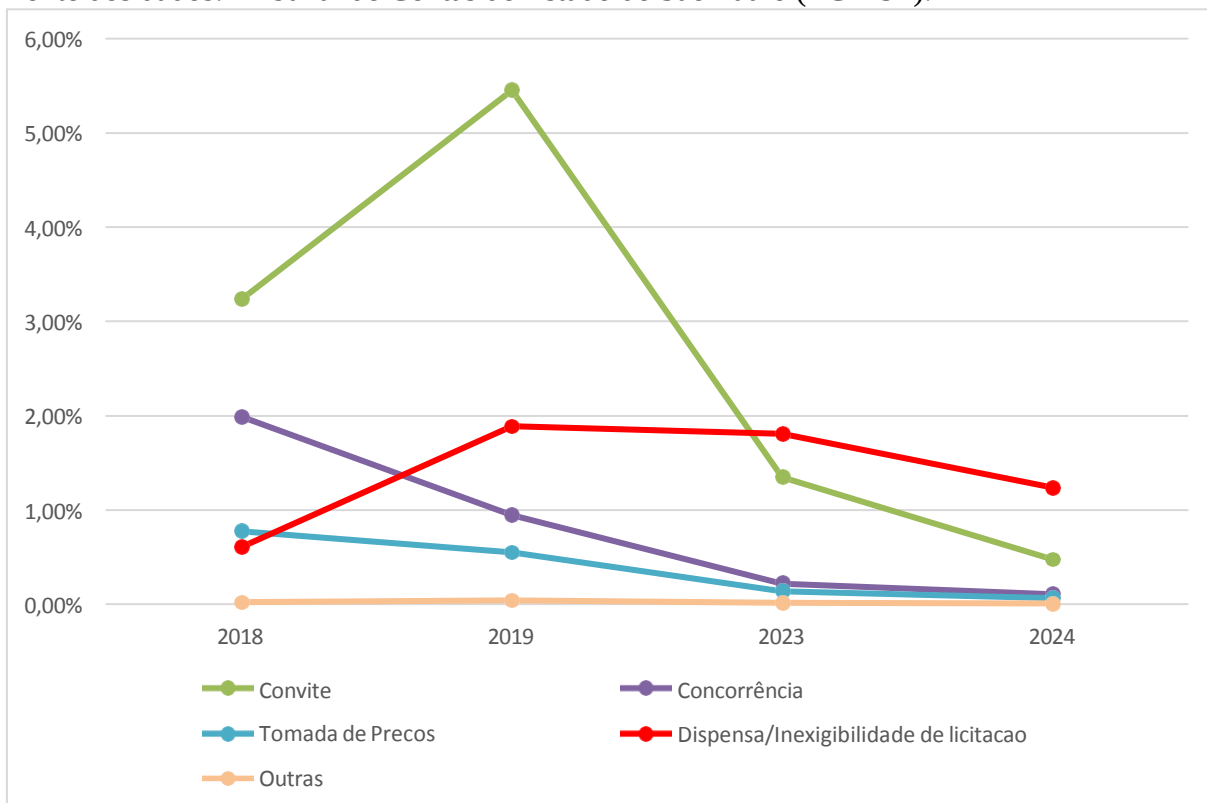


Gráfico 6 – Comparativo entre os percentuais de contratação de outras modalidades licitatórias nos anos de 2018, 2019, 2023 e 2024 no Estado de São Paulo (exceção da capital). Fonte dos dados: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP).



Para uma última análise, apresento os dados coletados do Portal Nacional de Contratações Públicas que acabaram não sendo utilizados na análise e, nesse contexto, é trazido para que se entenda o porquê. Mesmo as contratações do ano de 2024 que são consideravelmente maiores do que os de 2023 estão bem distantes dos patamares de valores absolutos apurados nos dados coletados pelo TCE-SP. Dentre as explicações plausíveis, a mais provável é a que os dados do Tribunal de Contas consideram item a item, enquanto os contratos apontados no PNCP podem englobar vários itens, o que justificaria, por exemplo, o número maior de concorrências com relação ao de Pregão Eletrônico. Outro fator a ser analisado é se os órgãos da Administração estão lançando devidamente os valores no portal, tendo em vista a sua recente implantação. O acréscimo vertiginoso entre os valores em 2024 com relação aos de 2023 corroboram com essa possibilidade.

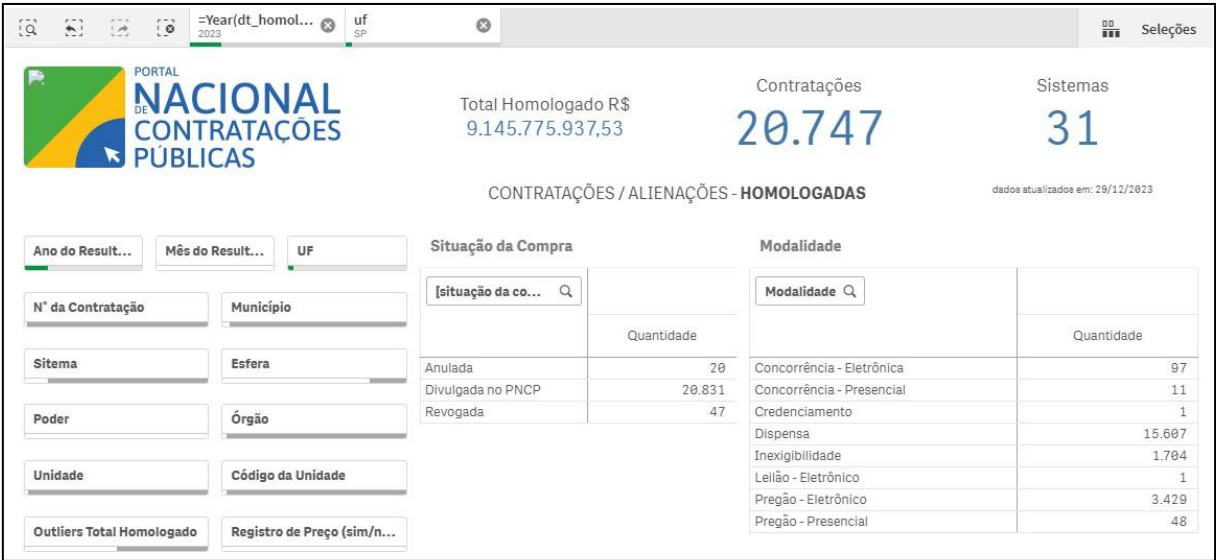


Figura 2 – Percentual de contratações (homologadas) sob cada modalidade licitatória no ano de 2023 no Estado de São Paulo. Valores relativos com base no total de dados válidos (excluídos dados em branco ou não compreendidos dentre as modalidades licitatórias). Fonte dos dados: Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

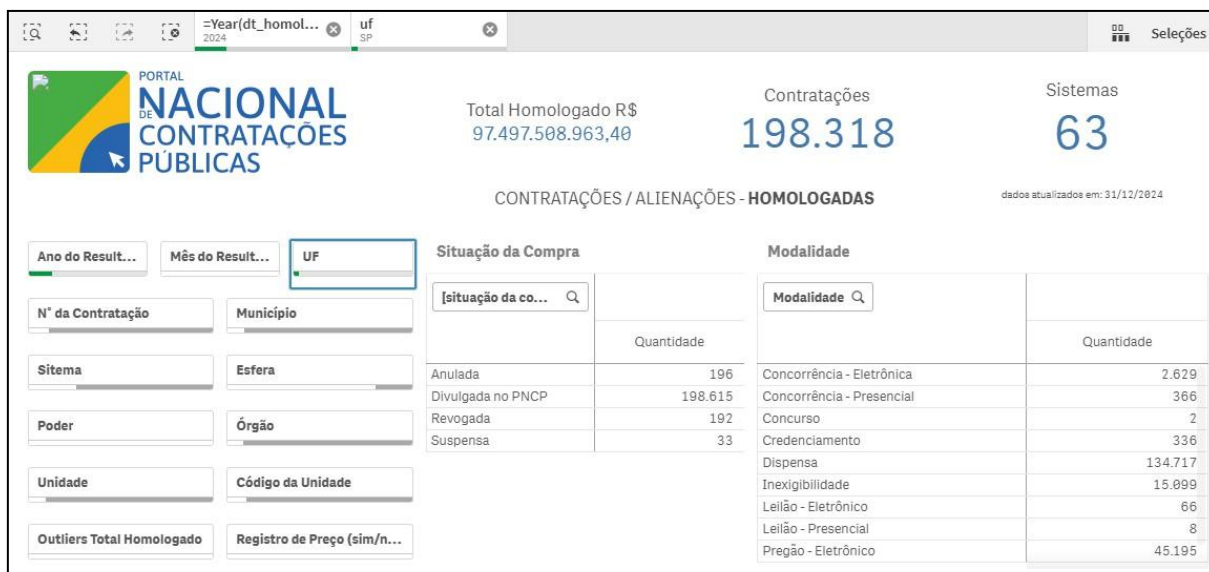


Figura 4 – Percentual de contratações (homologadas) sob cada modalidade licitatória no ano de 2023 no Estado de São Paulo. Valores relativos com base no total de dados válidos (excluídos dados em branco ou não compreendidos dentre as modalidades licitatórias). Fonte dos dados: Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

4. CONCLUSÃO

Como já era esperado, houve a superação do “Pregão Eletrônico” com relação ao “Pregão Presencial” como modalidade licitatória mais utilizada, uma vez que a nova legislação tem a licitação eletrônica como regra e a presencial como exceção, necessitando inclusive, de motivação para ser utilizada.

Também era esperado o decréscimo das quantidades de licitações sob a modalidade “Convite” e “Tomada de Preços” tendo em vista que não estão mais presentes na nova Lei de Licitações (14.133/21), sendo que as contratações que remanescem provavelmente embora tenham sido registradas no ano de 2024, foram licitadas em 2023, ano limite de vigência de Lei nº 8.666.

Um fator que era de grande interesse era o comportamento do percentual de contratação direta porque a contratação direta, embora possibilite uma maior autonomia administrativa e celeridade das contratações não pode ser a regra, uma vez que a licitação carrega princípios que protegem os recursos públicos e a ampla concorrência.

Embora o intervalo de tempo estudado seja restrito e talvez não seja o suficiente para se ter uma confiança estatística razoável, o fato de não haver acréscimos/decrécimo dos percentuais de dispensa/inexigibilidade de licitação no período indica que os limites traçados na nova legislação para contratação direta não causaram grandes impactos no percentual dessas contratações em relação às demais modalidades.

A confrontação dos dados do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE- SP) com os dados do portal PNCP não foi possível em virtude das discrepâncias entre os valores, provavelmente decorrentes de os dados do TCE-SP serem individualizados por item e os do PNCP indicarem contratos, cada qual com diversos itens.

Sendo assim, para futuros trabalhos, sugere-se, além da análise quantitativa (não foram considerados nesse trabalho os valores de licitação) a análise unificada de itens sob o mesmo contrato para, acredita-se, possibilitar a comparação entre os dados TCE-SP e PNCP. Essa análise seria importante para determinar se está sendo efetivamente utilizada a nova plataforma de publicidade das contratações, visto a importância que foi destacada à publicação eletrônica dos contratos na nova lei.

5. REFERÊNCIAS

- [1] BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2017].
- [2] BRASIL, 2021. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF. Diário Oficial da União.
- [3] BRASIL, 2023. Decreto Nº 11.871, de 29 de dezembro de 2023. Brasília, DF: Presidência da República, [2023].
- [4] Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP. Disponível em: <<https://www.gov.br/pncp/pt-br>>. Acesso em 01/12/2024.
- [5] Moro Junior, Antonio Aparecido. Iniciação à Licitação na Nova Lei de Licitações. São Paulo: Editora Dialética, 2022. 236p.
- [6] Gomes, G. IBEGESP. Novidades sobre as modalidades de licitação na Nova Lei. 31/02/2023. Disponível em: <<https://radar.ibegesp.org.br/novidades-sobre-as-modalidades-de-licitacao-na-nova-lei/>>. Acesso em 01/02/2024.
- [7] Brasil. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP). Conjunto de dados. Licitações e Contratos. Disponível em: < <https://transparencia.tce.sp.gov.br/conjunto-de-dados>>. Acesso em 21/03/2025.
- [8] Brasil. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP). Competência. Disponível em: <<https://www.tce.sp.gov.br/competencia>>. Acesso em 30/05/2025