

NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS: UMA ANÁLISE JURÍDICA DE SUA CONTRIBUIÇÃO PARA A LISURA DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS NO ÂMBITO DO ESTADO DO ACRE

NEW LAW ON BIDDING AND CONTRACTS: A LEGAL ANALYSIS OF ITS CONTRIBUTION TO THE TRANSPARENCY OF PUBLIC PROCUREMENT IN THE STATE OF ACRE

Ana Júlia de Lima Moura¹
Williane Tibúrcio Facundes²

MOURA, Ana Júlia de Lima; FACUNDES, Williane Tibúrcio. **Nova lei de licitações e contratos: uma análise jurídica de sua contribuição para a lisura das contratações públicas no âmbito do estado do Acre**. 24 páginas. Trabalho de Conclusão de Curso de graduação em Direito – Centro Universitário UNINORTE, Rio Branco, 2025.

RESUMO

O artigo "Nova Lei de Licitações e Contratos: Uma Análise Jurídica de Sua Contribuição para a Lisura das Contratações Públicas no Âmbito do Estado do Acre" explora as inovações trazidas pela Lei nº 14.133/2021 no contexto da administração pública brasileira. A nova legislação substitui a antiga Lei nº 8.666/1993, buscando modernizar e tornar mais eficientes os processos licitatórios, com ênfase na transparência e na integridade nas contratações públicas. O estudo analisa como a promulgação da nova lei representa uma ruptura normativa, visando reposicionar a administração pública em relação à eficiência e à probidade no uso dos recursos públicos, especialmente em estados com infraestrutura administrativa limitada, como o Acre. A pesquisa destaca a importância da lisura nos processos licitatórios, que não se limita à conformidade legal, mas se configura como elemento essencial para a promoção do interesse público e fortalecimento da confiança da sociedade nas instituições. A análise dos fundamentos das licitações públicas no Brasil revela a evolução histórica da legislação e as características das novas modalidades licitatórias, que incluem o Diálogo Competitivo e critérios de julgamento mais abrangentes. Além disso, o artigo discute as etapas do processo licitatório segundo a nova lei, ressaltando a necessidade de planejamento e a obrigatoriedade do Estudo Técnico Preliminar (ETP). A implementação da nova legislação no Estado do Acre é abordada como um desafio que requer uma reengenharia institucional, destacando a

¹ Discente do 9º Período do Curso de Bacharel em Direito pelo Centro Universitário Uninorte.

² Docente do Centro Universitário Uninorte. Graduada em Direito pela U:VERSE. Graduada em Letras Vernáculas pela Universidade Federal do Acre- UFAC. Especialista em Psicopedagogia pela Universidade Varzeagrandense e Direito Digital e Educação Especial e Inclusiva pela Faculdade Metropolitana. Coordenadora do Núcleo de Acessibilidade e Apoio à Inclusão.

importância da capacitação de servidores e a superação de barreiras técnicas e culturais. As dificuldades enfrentadas pelos municípios acreanos, como a escassez de servidores qualificados e a resistência à mudança, são analisadas, assim como a necessidade de um sistema contínuo de capacitação. O artigo conclui com propostas de aprimoramento das contratações públicas no Acre, sugerindo a criação de um Manual de Procedimentos Operacionais Padrão e um Programa Estadual de Formação e Certificação em Contratações Públicas. Essas medidas visam institucionalizar a governança, promover a eficiência e garantir a transparência nas contratações, alinhando-se aos princípios da nova lei e às necessidades locais.

Palavras-chave: nova Lei de Licitações; contratos administrativos; transparência; gestão pública; planejamento.

ABSTRACT

The article "New Law on Bidding and Contracts: A Legal Analysis of Its Contribution to the Transparency of Public Procurement in the State of Acre" explores the innovations brought by Law No. 14.133/2021 in the context of Brazilian public administration. This new legislation replaces the previous Law No. 8.666/1993, aiming to modernize and make bidding processes more efficient, with an emphasis on transparency and integrity in public contracts. The study analyzes how the promulgation of the new law represents a normative break, aiming to reposition public administration regarding efficiency and integrity in the use of public resources, especially in states with limited administrative infrastructure, such as Acre. The research highlights the importance of transparency in bidding processes, which is not limited to legal compliance but serves as an essential element for promoting the public interest and strengthening society's trust in institutions. The analysis of the foundations of public bidding in Brazil reveals the historical evolution of legislation and the characteristics of new bidding modalities, including Competitive Dialogue and broader judgment criteria. Furthermore, the article discusses the stages of the bidding process according to the new law, emphasizing the need for planning and the mandatory requirement of the Preliminary Technical Study (ETP). The implementation of the new legislation in the State of Acre is addressed as a challenge that requires institutional reengineering, highlighting the importance of training civil servants and overcoming technical and cultural barriers. The difficulties faced by Acrean municipalities, such as the scarcity of qualified personnel and resistance to change, are analyzed, along with the need for a continuous training system. The article concludes with proposals for improving public procurement in Acre, suggesting the creation of a Standard Operational Procedures Manual and a State Program for Training and Certification in Public Procurement. These measures aim to institutionalize governance, promote efficiency, and ensure transparency in contracts, aligning with the principles of the new law and local needs.

Keywords: new Law on Bidding; administrative contracts; transparency; public management; planning.

INTRODUÇÃO

A temática proposta — Nova Lei de Licitações e Contratos: uma análise jurídica

de sua contribuição para a lisura das contratações públicas no Estado do Acre — insere-se no cerne das reformas normativas mais significativas do ordenamento jurídico-administrativo brasileiro nas últimas décadas. A promulgação da Lei nº 14.133/2021, destinada a substituir os diplomas legais anteriores, não apenas representa uma ruptura normativa, mas também busca reposicionar a Administração Pública em relação à eficiência, governança e, sobretudo, à probidade no manejo da coisa pública.

No plano da relevância social, o tema se torna ainda mais pertinente, uma vez que as contratações públicas correspondem a uma parte substancial dos gastos estatais, impactando direta e indiretamente a prestação de serviços públicos essenciais. A lisura dos processos licitatórios transcende a mera conformidade legal, configurando-se como um fator determinante para a realização do interesse público e para o fortalecimento da confiança da sociedade nas instituições. Em estados com menor densidade populacional e infraestrutura administrativa limitada, como o Acre, a probidade administrativa não é apenas um ideal jurídico, mas uma condição essencial para o desenvolvimento socioeconômico.

Mais do que comparar o Acre a centros administrativos maiores ou mais estruturados, o objetivo é compreender, com profundidade e rigor analítico, como a Nova Lei de Licitações e Contratos está sendo assimilada e operacionalizada nesse contexto específico, levando em consideração suas singularidades culturais, administrativas e socioeconômicas.

1 FUNDAMENTOS DAS LICITAÇÕES PÚBLICAS NO BRASIL

A legislação que rege essas licitações passou por significativas mudanças com a introdução da Lei nº 14.133/2021, que substituiu a antiga Lei nº 8.666/1993. Essa nova lei visa modernizar e tornar mais eficiente o processo licitatório, estabelecendo diretrizes claras e promovendo a integridade nas contratações públicas.

1.1 CONCEITO E PRINCÍPIOS DAS LICITAÇÕES

As licitações públicas constituem um dos instrumentos mais relevantes para a consecução dos fins do Estado contemporâneo, sobretudo no que concerne à alocação eficiente, transparente e equânime dos recursos públicos. No ordenamento

jurídico brasileiro, a licitação se apresenta como um procedimento administrativo formal e vinculado, por meio do qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para a celebração de contratos destinados à aquisição de bens, serviços e obras. Este instituto encontra seu alicerce jurídico no princípio da legalidade, sendo disciplinado por normas específicas que visam coibir arbitrariedades, garantir a supremacia do interesse público e preservar os postulados do Estado Democrático de Direito.

Como salienta Di Pietro (2020), a licitação é um dos pilares da Administração Pública moderna, pois traduz os princípios constitucionais da legalidade, da isonomia, da eficiência e da moralidade administrativa. O conceito de licitação, portanto, vai além de um simples mecanismo procedimental, configurando-se como uma ação estratégica do Estado para garantir que seus recursos sejam utilizados da melhor forma possível, sem abrir margem para práticas indevidas ou arbitrárias.

1.2 OBJETIVOS DA LICITAÇÃO: ISONOMIA, EFICIÊNCIA E INTERESSE PÚBLICO.

Do ponto de vista teleológico, a licitação pública orienta-se por finalidades que ultrapassam o cumprimento mecânico de rotinas administrativas, almejando, sobretudo, a realização de valores públicos essenciais e a promoção da legitimidade institucional. Seu escopo reside na conformação de um modelo de atuação administrativa que seja imune a práticas clientelistas, corporativas ou patrimonialistas, garantindo a prevalência do interesse público primário. Em um país marcado historicamente por práticas de corrupção sistêmica, a observância estrita aos princípios que regem o processo licitatório revela-se condição essencial não para a integridade da gestão pública.

1.3 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA LEGISLAÇÃO NO PAÍS

A evolução histórica da legislação brasileira é, como explica Meirelles (2021), um reflexo das mudanças políticas e administrativas do país. O marco inaugural deu-se com o Decreto-Lei nº 2.300/1986, que, embora inovador à época, foi sucedido pela Lei nº 8.666/1993, a qual consolidou princípios, regras e procedimentos que, durante décadas, regeram as contratações públicas em âmbito nacional.

Posteriormente, com o surgimento de regimes específicos como a Lei do

Pregão (Lei nº 10.520/2002) e o Regime Diferenciado de Contratações – RDC (Lei nº 12.462/2011), o legislador brasileiro buscou conferir maior celeridade, transparência e flexibilidade à atuação administrativa. Contudo, tais instrumentos acabaram por criar um mosaico normativo fragmentado, cujas inconsistências motivaram a promulgação de um novo marco legal unificado.

A recente promulgação da Lei nº 14.133/2021 constitui, portanto, um ponto de inflexão no trato normativo das licitações e contratos administrativos, ao consolidar dispositivos esparsos e harmonizar a disciplina jurídica sob uma lógica sistêmica e moderna. Tal normativo reflete a incorporação de práticas de governança, controle preventivo, planejamento estratégico e gestão por resultados, em consonância com as exigências de uma Administração Pública eficiente, transparente e orientada pela transparência. Com isso, os fundamentos jurídicos da licitação pública no Brasil deixam de ser meramente formais e assumem contornos substancialistas, aptos a responder, com maior acuidade, às complexas demandas do Estado contemporâneo.

2 A NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS (LEI Nº 14.133/2024)

2.1 CONTEXTO LEGISLATIVO E MOTIVAÇÕES PARA A SUA EDIÇÃO

A promulgação da Lei nº 14.133, em 1º de abril de 2021, marcou uma transição relevante no regime jurídico das contratações públicas no Brasil, substituindo gradativamente diplomas normativos que, embora paradigmáticos em sua época, tornaram-se obsoletos diante das demandas contemporâneas da Administração Pública. A nova lei revoga expressamente a Lei nº 8.666/1993, a Lei do Pregão (Lei nº 10.520/2002) e, após sua plena eficácia, o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC – Lei nº 12.462/2011), unificando as normas sob uma codificação moderna, sistêmica e principiológica.

Trata-se de um instrumento legislativo alinhado aos fundamentos da governança pública, à eficiência administrativa e à gestão estratégica do gasto público, características que revelam um claro esforço do legislador em modernizar o aparato estatal contratual, mediante a institucionalização de boas práticas, do planejamento prévio e do controle eficiente dos contratos administrativos.

De acordo com Justen Filho (2021), a principal motivação para a criação da

nova lei foi justamente a fragilidade do sistema anterior, que se mostrava excessivamente formalista e ineficaz diante das necessidades atuais da Administração Pública. Com a nova norma, busca-se não apenas a eficiência no gasto público, mas também a promoção de uma governança pública mais robusta e segura.

2.2 INOVAÇÕES EM RELAÇÃO À LEI N° 8.666/1993

Quadro 01.

Aspecto	Lei nº 8.666/1993	Lei nº 14.133/2021
Abrangência normativa	Legislação aplicável, de forma fragmentada, ao lado da Lei do Pregão e do RDC.	Institui um marco legal unificado , substituindo os três diplomas anteriores.
Planejamento das contratações	Pouca ênfase em etapas preparatórias e ausência de instrumentos robustos.	Exige Estudo Técnico Preliminar (ETP) , Plano Anual de Contratações e Matriz de Riscos .
Modalidades licitatórias	Concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão e pregão (em lei própria).	Mantém modalidades tradicionais e introduz o Diálogo Competitivo , inspirado no direito europeu.
CrITÉRIOS de julgamento	Menor preço, melhor técnica e técnica e preço.	Inclui novos critérios como o maior retorno econômico , alinhando-se à lógica da eficiência.
Governança e integridade	Sem previsão normativa expressa.	Incorpora mecanismos de governança, compliance, segregação de funções e gestão de riscos .
Transparência e controle social	Ausência de plataforma nacional única; dados dispersos.	Criação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) como repositório central e transparente.

Fonte: Lei nº 8.666, de 1993.

No plano estadual, o Decreto nº 11.363/2023, do Estado do Acre, regulamenta a aplicação da nova lei em sua administração direta e indireta, replicando muitas dessas inovações e adaptando-as à realidade local, como a obrigatoriedade do

planejamento prévio e da designação formal de agentes de contratação e fiscais de contratos.

2.3 PRINCÍPIOS E DIRETRIZES DA NOVA NORMA

A Lei nº 14.133/2021 fundamenta-se em um microssistema principiológico robusto, ampliando o rol clássico previsto no artigo 37 da Constituição Federal e conferindo densidade normativa a conceitos como governança pública, integridade e eficiência.

Entre os princípios expressamente positivados, destacam-se: planejamento: como etapa indissociável da legalidade da contratação; eficiência: exigência de resultados concretos e mensuráveis; transparência: mediante publicação em meios eletrônicos oficiais e publicidade ativa dos atos; segregação de funções: essencial para a mitigação de conflitos de interesse e responsabilização objetiva; segurança jurídica: garantida por práticas estáveis, coerentes e fundadas em precedentes.

Tais princípios orientam a interpretação da norma e condicionam a validade dos atos administrativos praticados em sede licitatória. Conforme decidido pelo TCU (Acórdão 2.622/2022 – Plenário), a ausência de matriz de riscos em contratos complexos compromete diretamente a alocação equitativa de responsabilidades e fere o princípio da eficiência.

2.4 ETAPAS DO PROCESSO LICITATÓRIO SEGUNDO A NOVA LEI

A nova legislação reordena as fases do procedimento licitatório, priorizando a racionalidade e a celeridade. As etapas são assim estruturadas:

Planejamento da contratação: compreendendo o ETP, Termo de Referência ou Projeto Básico, matriz de riscos, estimativa de custos e justificativas técnicas.

Fase preparatória: elaboração do edital, definição de critérios de julgamento e publicação do aviso de licitação no PNCP.

Recebimento das propostas e julgamento: com a possibilidade de inversão das fases de habilitação e julgamento, como regra geral.

Habilitação do licitante vencedor: verificação de regularidade jurídica, fiscal, técnica e econômico-financeira.

Fase recursal: simplificada e estruturada em bloco, com manifestação única ao

final.

Adjudicação e homologação: conclusão da fase externa e formalização da contratação.

Execução contratual e fiscalização: com exigência de planejamento de execução, designação de fiscais e controle de riscos.

No Estado do Acre, o Decreto nº 11.363/2023 reforça a importância do planejamento, instituindo controles internos prévios e exigindo análise jurídica obrigatória nos atos preparatórios. Além disso, adota o PNCP como plataforma oficial para divulgação de licitações e contratos, garantindo conformidade com os princípios da publicidade e transparência.

3 O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA NOVA LEI NO ESTADO DO ACRE

A implementação da Lei nº 14.133/2021 no contexto do Estado do Acre impõe-se como um desafio, não apenas sob o prisma da conformidade normativa, mas também no tocante à operacionalização eficaz de seus preceitos em um território de características administrativas, geográficas e socioeconômicas singulares. Tal processo demanda não apenas transposição legislativa, mas uma verdadeira reengenharia institucional.

3.1 A TRANSIÇÃO NORMATIVA NO ÂMBITO ESTADUAL

A transição do arcabouço jurídico anterior para o novo regime licitatório, instituído pela Lei nº 14.133/2021, exigiu do Estado do Acre não apenas a adoção de medidas legislativas de adequação, mas também um processo coordenado de revisão procedimental e adaptação sistêmica.

Nesse contexto, destaca-se a promulgação do Decreto Estadual nº 11.363/2023, que regulamenta a nova lei em âmbito local. O referido diploma normativo tem o condão de preencher lacunas operacionais, detalhar procedimentos e estabelecer diretrizes interpretativas compatíveis com a realidade administrativa do estado. Conforme dispõe a doutrina de Di Pietro (2022), a eficácia das normas de direito administrativo depende de sua harmonização com os princípios da realidade concreta, sob pena de se tornarem letra morta.

A jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado do Acre tem reforçado essa

orientação, ao recomendar que os órgãos e entidades públicas promovam a atualização de seus regulamentos internos à luz do novo marco legal, sob pena de incorrerem em vícios de legalidade e nulidade processual.

3.2 ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS PELA ADEQUAÇÃO E FISCALIZAÇÃO

A coordenação e a fiscalização do processo de transição normativa recaem, com especial protagonismo, sobre a Secretaria de Estado de Administração (SEAD), órgão responsável por articular as diretrizes estratégicas de gestão pública e promover a uniformização de procedimentos no âmbito da Administração Direta e Indireta.

A SEAD, em estreita cooperação com a Procuradoria-Geral do Estado (PGE), exerce papel de curadoria normativa, fornecendo orientações jurídicas e administrativas aos demais órgãos e entidades. Conforme destaca a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (Acórdão 2.622/2022 – Plenário), a ausência de diretrizes centralizadas no processo de implementação da nova lei pode conduzir à fragmentação procedimental e à insegurança jurídica nos certames licitatórios.

Além disso, compete à Controladoria-Geral do Estado (CGE) o monitoramento do cumprimento das diretrizes da integridade e da gestão de riscos, aspectos expressamente incorporados pela nova legislação como pilares da governança pública contratual.

3.3 CAPACITAÇÃO DE SERVIDORES E DESAFIOS PRÁTICOS ENCONTRADOS

A complexidade técnica da Lei nº 14.133/2021 exige, por parte dos gestores públicos, domínio aprofundado de suas inovações e competências práticas para sua correta aplicação. Nesse cenário, assume papel estratégico o Departamento de Capacitação do Servidor – DECAP/SEAD, que tem promovido uma série de formações técnicas, oficinas e cursos presenciais e à distância voltados à qualificação dos agentes públicos envolvidos com a seara das contratações.

Contudo, o processo de capacitação não está isento de entraves. Entre os principais desafios práticos relatados pelos órgãos públicos destacam-se: a escassez de servidores com formação jurídica, a resistência cultural à mudança de paradigmas, as deficiências tecnológicas para integração ao PNCP e a ausência de regulamentos

específicos adaptados às peculiaridades locais. A superação desses obstáculos exige investimentos persistentes em inovação administrativa e fortalecimento da inteligência institucional.

A implementação da Lei nº 14.133/2021 no Estado do Acre tem sido acompanhada por uma série de iniciativas de capacitação promovidas pelo Departamento de Formação e Capacitação do Servidor (DECAP/SEAD). Essas ações visam qualificar os servidores públicos para a correta aplicação das novas diretrizes em contratações públicas.

Entre os anos de 2022 e 2025, o Governo do Acre, por meio do DECAP, promoveu pelo diversas ações formativas específicas relacionadas à Nova Lei de Licitações. Essas capacitações incluíram cursos, oficinas práticas, workshops e seminários jurídicos, com temáticas que abrangeram desde o planejamento das contratações até a fiscalização contratual, passando por tópicos como julgamento por maior retorno econômico, governança contratual, matriz de riscos e integração ao PNCP. Tais ações evidenciam o comprometimento do Estado com a formação continuada de seus quadros e a institucionalização da nova cultura administrativa.

Segundo registros oficiais publicados no Diário Oficial do Estado do Acre (DOE/AC) e nos canais institucionais da Secretaria de Estado de Administração (SEAD), destacam-se as seguintes formações. Dentre elas destaco apenas 08 (oito).

Quadro 02. Cursos Realizados – Capacitação sobre a Nova Lei de Licitações no Estado do Acre

Nº	Curso/Eventos	Data	Modalidade	Temas Abordados
1	Curso sobre a Nova Lei de Licitações nº 14.133/2021	20 a 25/11/2022	Presencial	Fundamentos da nova lei, mudanças estruturais e operacionais.
2	Workshop sobre o Decreto Estadual nº 11.363/2023	12/01/2024 09:00	Presencial	Aplicação da lei no contexto estadual; regulamentação local.
3	Curso de Gestão e Fiscalização de Contratos	24 a 27/03/2025	Presencial	Execução contratual, atribuições do fiscal, controles internos.

4	Curso Prático de Planejamento das Contratações Públicas	27 e 28/02/2023	Presencial	Estudo Técnico Preliminar (ETP), matriz de riscos, Termo de Referência.
5	Seminário de Orientação Jurídica sobre a Nova Lei	15/03/2023	Presencial	Aspectos jurídicos e administrativos da nova legislação.
6	Curso Intensivo sobre a Nova Lei de Licitações	13/12/2023 11:00	Presencial	Princípios fundamentais, novas modalidades de contratação, etapas do processo licitatório.
7	Capacitação em Planejamento Estratégico de Compras Públicas e Gestão e Fiscalização de Contratos	24 a 28/06/2024	Presencial	Etapas da construção de contratos de licitação conforme a nova lei.
8	Curso de Contratação Direta, Dispensa e Inexigibilidade na Nova Lei de Licitações	25 e 26/09/2024	Presencial	Dispensa de licitação, contratação de obras e serviços de engenharia, instrução do processo.

Fonte: Secretaria de Administração do Estado do Acre

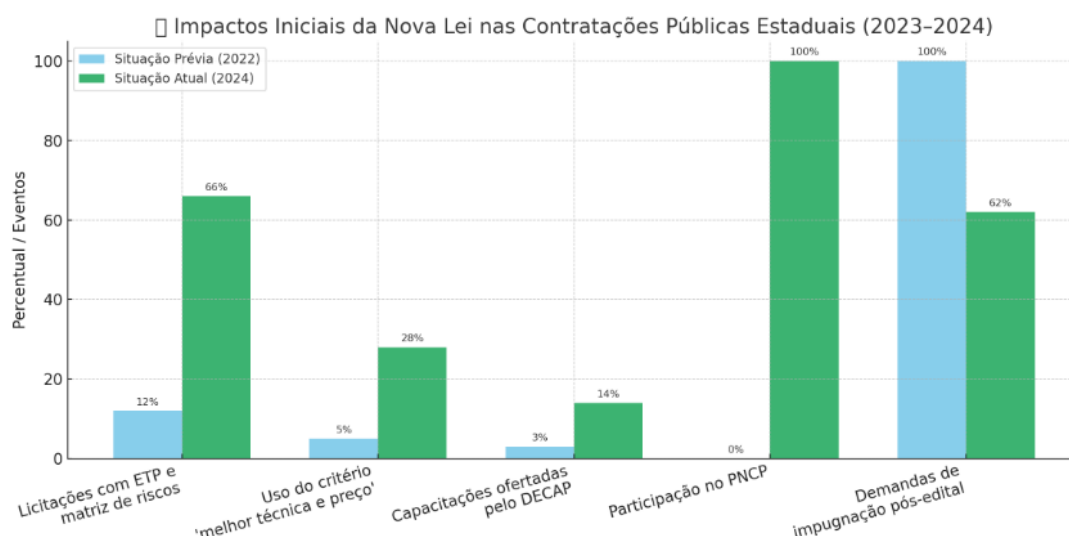
3.4 IMPACTOS INICIAIS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL

Os reflexos da nova legislação já se fazem perceptíveis no cenário das contratações públicas estaduais. Observa-se, por exemplo, maior rigor na fase de planejamento, com ampliação da exigência de estudos técnicos e justificação detalhada das demandas; crescimento das licitações realizadas pelo critério de técnica e preço; além da adoção progressiva de modelos de governança contratual com base em análise de riscos.

Abaixo, apresenta-se um gráfico ilustrativo com os impactos observados nos primeiros dois anos de vigência da nova lei no Estado do Acre:

Gráfico 01.

Impactos Iniciais da Nova Lei nas Contratações Públicas Estaduais (2023–2024).



Fonte: Dados extraídos de relatórios da SEAD/DECAP, PNCP e Diário Oficial do Estado do Acre (2023-2024).

Essas formações evidenciam a consolidação de uma política pública de qualificação contínua, em consonância com os princípios da eficiência, profissionalização e governança pública previstos na nova lei. Entretanto, o processo de internalização das novas diretrizes não está imune a dificuldades.

Entre os principais entraves enfrentados, destacam-se:

Déficit de servidores com formação técnica-jurídica, especialmente e municípios de menor porte.

Resistência institucional à adoção de novos procedimentos licitatórios, herança cultural do modelo anterior (Lei nº 8.666/1993).

Fragilidade tecnológica para integração plena ao PNCP, cuja centralização de dados exige reestruturação digital.

Ausência de regulamentação complementar adaptada à realidade local, criando lacunas interpretativas e operacionais.

3.5 A ECONOMIA PROCESSUAL NA NOVA REGÊNCIA NORMATIVA: EFICIÊNCIA E RACIONALIDADE PROCEDIMENTAL NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

A promulgação da Lei nº 14.133/2021 representa não apenas uma atualização normativa, mas, sobretudo, uma reconfiguração do regime jurídico das contratações públicas, especialmente no que tange à economia processual. Este princípio, embora

originário do Direito Processual Civil, tem aplicação contundente na seara administrativa, assumindo um papel central na conformação de procedimentos mais céleres, eficientes e racionalizados.

Sob a égide da legislação pretérita – notadamente a Lei nº 8.666/1993 – os certames licitatórios frequentemente apresentavam-se como instrumentos burocratizados, anacrônicos e marcadamente formais, cujo excesso de etapas, exigências e ritos redundava em morosidade, insegurança jurídica e onerosidade administrativa. A ausência de dispositivos voltados à simplificação e à padronização dos processos gerava desperdício de recursos públicos, tanto humanos quanto financeiros, tornando as contratações um terreno fértil para disfunções estruturais.

Com o advento da Nova Lei de Licitações, a economia processual passa a ser incorporada como um vetor axiológico da atuação administrativa, sendo operacionalizada por meio de diversas inovações. Dentre os instrumentos que concorrem para a materialização dessa racionalização, destacam-se:

A inversão das fases de habilitação e julgamento, que passa a ser a regra geral, permitindo que apenas o licitante provisoriamente vencedor seja submetido à análise documental, poupando tempo e recursos da Administração;

A fase recursal unificada, com manifestação única ao final do procedimento, elimina a multiplicidade de recursos fragmentados, promovendo maior celeridade decisória e segurança jurídica;

A utilização preferencial do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), que centraliza, padroniza e automatiza os procedimentos, mitigando redundâncias documentais e possibilitando ampla publicidade com menor custo operacional;

A adoção de modelos padronizados de termos de referência, editais e minutas contratuais, os quais conferem previsibilidade, eficiência e redução de riscos jurídicos nos certames;

A valorização do planejamento prévio, por meio de Estudo Técnico Preliminar (ETP) e matriz de riscos, que antecipa problemas e mitiga retrabalhos durante a fase executiva do contrato.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) tem enfatizado a importância da racionalização procedimental como instrumento de boa governança. No Acórdão nº 2.621/2022 – Plenário, o TCU destacou que “a adequada estruturação do planejamento licitatório e a adoção da inversão de fases contribuem para a otimização do tempo, a mitigação de litígios e a economicidade da contratação

pública”. Tal entendimento tem sido replicado pelos tribunais de contas estaduais.

4 DECRETO ESTADUAL Nº 11.363/2023: REGULAMENTAÇÃO DA NOVA LEI

No compasso das transformações normativas que marcam a Administração Pública contemporânea, o Estado do Acre, encravado na planura amazônica e forjado nos embates históricos da consolidação federativa, deu um passo decisivo rumo à concretização da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos — a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021 — ao editar o Decreto Estadual nº 11.363, de 26 de dezembro de 2023.

Ao interpretarmos esse Decreto, não o devemos ver apenas como uma engrenagem burocrática de aplicação normativa. Ele é, em sua essência, uma tentativa do Acre de escrever com tinta própria as linhas ainda abertas de uma reforma que muda profundamente a cultura contratual da Administração Pública brasileira. A leitura, pois, deve ser atenta, meticulosa e sensível às necessidades locais — como quem, ao adentrar a mata densa, se orienta não apenas pelo compasso, mas também pelo faro, pelo rumor das folhas e pelo ritmo das águas.

4.1 ANÁLISE DO CONTEÚDO NORMATIVO DO DECRETO

O Decreto nº 11.363/2023 estrutura-se como um regulamento geral e complementar à Lei nº 14.133/2021, disciplinando aspectos procedimentais e operacionais que são essenciais para a plena efetividade da nova ordem jurídica em matéria de licitações e contratos administrativos no âmbito estadual.

Em sua tessitura normativa, o Decreto dedica-se a regulamentar:

A governança das contratações públicas, com a instituição de estruturas como o Plano Anual de Contratações (PAC), o Sistema de Planejamento das Contratações Públicas (SISPAC) e o Comitê Gestor do Sistema de Compras.

O detalhamento das fases do processo licitatório, inclusive com ênfase na fase preparatória e na análise de riscos.

As atribuições dos agentes públicos envolvidos, como o agente de contratação, o pregoeiro, a equipe de apoio e a autoridade superior.

A padronização documental e a centralização de procedimentos administrativos, visando à eficiência e à redução da assimetria informacional entre os

entes públicos.

A operacionalização do Portal de Compras do Estado do Acre, em conformidade com os princípios da publicidade e da transparência ativa.

A técnica legislativa adotada demonstra uma preocupação em harmonizar a racionalidade gerencial com os princípios constitucionais da Administração Pública, especialmente os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (CRFB/88, art. 37, *caput*).

4.2 PONTO A PONTO: O QUE O DECRETO ACRESCENTA OU DETALHA

Ao examinar minuciosamente as disposições do Decreto, alguns pontos merecem destaque pelo caráter inovador ou interpretativo que conferem à Lei nº 14.133/2021:

a) Articulação entre planejamento e controle: O Decreto valoriza o ciclo completo da contratação pública, determinando a obrigatoriedade de estudos técnicos preliminares robustos, o que revela influência da doutrina de Marçal Justen Filho (2019), sobre o planejamento como núcleo racional das contratações.

b) Regulamentação do agente de contratação: Diferentemente da antiga lógica de comissões de licitação, o Decreto detalha o papel do agente de contratação, com ênfase em sua capacitação e responsabilidade individualizada — uma mudança paradigmática em relação à Lei nº 8.666/1993.

c) Gestão de riscos e matriz de responsabilidade: Em consonância com o art. 20 da nova Lei, o Decreto institui a obrigatoriedade da identificação e tratamento dos riscos contratuais, alinhando-se à moderna governança pública inspirada na ISO 31000 e nos princípios de compliance.

d) Regulação da contratação direta: Estabelece critérios objetivos para a dispensa e inexigibilidade, buscando coibir práticas arbitrárias e reforçando o dever de motivação administrativa, à luz do controle de juridicidade dos atos administrativos.

4.3 APLICAÇÕES PRÁTICAS E OBSERVAÇÕES CRÍTICAS SOBRE A SUA EXECUÇÃO

Na prática, o Decreto 11.363/2023 já se apresenta como um marco operativo para os gestores públicos estaduais, ainda que sua implementação enfrente desafios

estruturais e culturais. As primeiras experiências revelam avanços no que tange à padronização documental, à desburocratização procedimental e ao aumento da transparência, especialmente em aquisições mais simples e rotineiras.

Entretanto, nota-se a dificuldade na capacitação técnica dos agentes públicos, cuja formação prévia estava calcada nos paradigmas da legislação revogada. Ademais, o uso dos instrumentos de planejamento — como o Estudo Técnico Preliminar (ETP), o Termo de Referência (TR) e a Análise de Riscos — muitas vezes ocorre de forma meramente formal, sem o aprofundamento necessário para cumprir sua finalidade.

Aqui, ecoa o ensinamento de Carlos Ari Sundfeld (2023), para quem a mudança normativa, para ser efetiva, deve ser acompanhada de mudança institucional. Não basta decretar: é necessário formar, orientar, transformar. O Estado do Acre, nesse ponto, caminha, mas ainda carrega o peso histórico de estruturas frágeis e carência de pessoal qualificado.

Além disso, o Decreto enfrenta o desafio de articular-se com as realidades socioeconômicas locais, sobretudo nas regiões mais distantes dos grandes centros urbanos do estado, onde o acesso à internet, à tecnologia e à própria informação ainda é limitado. Nesses rincões, onde a floresta sussurra os limites do progresso, o avanço normativo precisa de mediações inteligentes e sensíveis à geografia humana.

4.4 COMPATIBILIDADE COM A LEI FEREDAL Nº 14.133/2021

No tocante à compatibilidade entre o Decreto nº 11.363, de 26 de dezembro de 2023 e a Lei Federal nº 14.133/2021, observa-se, de forma geral, um alinhamento normativo sólido, respeitando-se os princípios da hierarquia das normas e da competência federativa. O Decreto limita-se, com precisão, a regulamentar dispositivos que admitiam detalhamento pelo ente federado, conforme preconiza o art. 173 da nova Lei de Licitações.

Não há, até o presente momento, notícia de ultrapassagem dos limites regulamentares ou de inovação indevida, o que atesta o zelo técnico-jurídico na elaboração do Decreto. Em uma análise sistemática, o diploma estadual se revela compatível não apenas em termos formais, mas também quanto à sua espinha dorsal principiológica, espelhando os vetores da nova ordem: governança, integridade, planejamento, eficiência e controle.

Conforme ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2025), “a compatibilidade normativa não se resume à ausência de conflito direto, mas exige aderência substancial ao espírito da norma superior”. Nesse sentido, o Decreto acriano consegue ser, ao mesmo tempo, fiel e criativo, técnico e contextualizado, objetivo e simbólico.

5 DESAFIOS NA APLICAÇÃO DA NOVA LEI NO ÂMBITO ESTADUAL

Como bem adverte Carlos Ari Sundfeld (2014), a implementação de normas administrativas inovadoras “não se realiza apenas com a edição do texto legal, mas exige infraestrutura institucional, cultura jurídica amadurecida e capacidade técnica instalada”. Nesse diapasão, os desafios enfrentados em solo acreano ganham contornos específicos, entrelaçando a letra da lei com as marcas de um território plural, de memória amazônica, de herança seringueira e de resistência sociopolítica.

5.1 BARREIRAS TÉCNICAS, CULTURAIS E ESTRUTURAIS

O Estado do Acre ainda enfrenta uma realidade marcada pela assimetria de capacidades entre os entes da federação. Os gargalos são notórios: escassez de servidores qualificados na seara da gestão contratual, insuficiência de sistemas informatizados adequados (como o PNCP – Portal Nacional de Contratações Públicas), fragilidade das comissões permanentes de licitação e inexistência, em muitos municípios, de procuradorias estruturadas e capacitadas.

A cultura jurídica ainda é fortemente pautada por uma visão formalista, de viés burocrático, em que o receio da responsabilização pessoal se sobrepõe ao interesse público, obstando decisões inovadoras ou mais eficientes. O legado da desconfiança, fruto de uma história marcada por escândalos licitatórios, como os amplamente noticiados na operação G7, ainda paira como sombra sobre o agir administrativo.

5.2 DIFICULDADES ENFRENTADAS POR MUNICÍPIOS ACREANOS

Em municípios como Jordão, Marechal Thaumaturgo ou Porto Walter, cujas peculiaridades logísticas desafiam até mesmo o transporte de suprimentos básicos, implementar a Nova Lei requer mais do que formação jurídica: exige compreensão

profunda do contexto regional. A ausência de Internet estável, o número reduzido de servidores efetivos, a rotatividade nos quadros administrativos e a dependência orçamentária do Estado tornam a adaptação normativa um exercício quase hercúleo.

5.3 FALHAS EM CONTROLES INTERNOS E EXTERNOS

A maturação dos controles internos — notadamente a atuação das unidades de controle interno (UCI) — ainda é incipiente em boa parte do estado. As UCIs, muitas vezes vistas como setores meramente cartoriais, não exercem plenamente sua função de orientação prévia e prevenção de falhas, sendo relegadas à verificação *ex post facto*. Com isso, a fiscalização torna-se reativa, quando já consumado o prejuízo ao erário.

O Controle Externo, por sua vez, apesar de avanços recentes, como a ampliação da atuação pedagógica do TCE/AC, ainda enfrenta resistência institucional por parte de gestores que veem o órgão mais como agente sancionador do que como parceiro estratégico da boa governança.

A ausência de sistemas padronizados e integrados de auditoria, como o fortalecimento do e-TCE, agrava o problema.

5.4 A NECESSIDADE DE UM SISTEMA CONTÍNUO DE CAPACITAÇÃO E ACOMPANHAMENTO

A superação dos entraves delineados nos itens anteriores requer, como condição *sine qua non*, a institucionalização de um sistema contínuo, orgânico e descentralizado de capacitação técnica, formação jurídica e acompanhamento estratégico, voltado não apenas aos servidores da Administração Pública Direta, mas também àqueles vinculados às entidades da Administração Indireta, consórcios públicos e aos municípios acreanos.

A implantação de um novo regime jurídico exige compromisso institucional, racionalidade organizacional e, sobretudo, investimento em capital humano. Sem servidores capacitados, não há procedimento licitatório que alcance seu fim público.

No Estado do Acre, é digno de nota o papel desempenhado pela Secretaria de Estado de Administração – SEAD/AC, que dispõe, no âmbito de sua estrutura orgânica, do Departamento de Capacitação do Servidor. Tal órgão constitui-se em

instância estratégica para a consolidação de uma cultura de profissionalização e racionalidade administrativa, devendo ser potencializado como núcleo de formação permanente. Conforme evidenciado no Quadro 02 constantes dos tópicos iniciais *desta* pesquisa, observa-se uma concentração de ações formativas no eixo central Rio Branco – Bujari – Senador Guimard, com lacunas expressivas nas regiões isoladas do Alto Juruá e Purus.

Paralelamente, iniciativas pontuais promovidas pelo Instituto de Administração Pública do Acre (IAPEN), em conjunto com a Escola de Contas do Tribunal de Contas do Estado (TCE/AC), têm ofertado cursos introdutórios e eventos de sensibilização sobre a Nova Lei de Licitações e Contratos. No entanto, tais ações revelam-se ainda tímidas, centralizadas majoritariamente na capital, e com baixa capacidade de irradiação para os municípios de pequeno porte, os quais mais carecem de apoio institucional.

Nesse ponto, a memória regional oferece preciosas lições. José Potyguara, (2011), narra como o avanço do Estado só se consolidou na floresta quando houve formação e presença contínua de quadros técnicos em educação, saúde e segurança. De igual modo, na seara da gestão pública contemporânea, é no investimento intelectual, e não apenas orçamentário, que reside a chave da modernização institucional.

Em conclusão, urge ao Estado do Acre adotar uma política de capacitação sistêmica e territorialmente integrada, orientada por diagnósticos técnicos (como o apresentado no Gráfico 02), sustentada por parcerias institucionais sólidas e lastreada em um modelo de governança formativa de longo prazo. Essa é a via que conduz não apenas à implementação formal da Nova Lei, mas à sua efetiva realização no cotidiano da gestão pública acreana.

6 PROPOSTAS DE APERFEIÇOAMENTO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS NO ACRE

Se a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) inaugura um novo marco normativo para a Administração Pública brasileira, cabe ao Estado do Acre não apenas aderir formalmente à inovação legislativa, mas comprometer-se com sua materialização efetiva e equitativa, considerando as peculiaridades socioeconômicas e territoriais que caracterizam esta unidade

federativa amazônica.

Mais que uma mera transposição normativa, a aplicação eficaz da nova legislação exige um esforço hermenêutico, institucional e técnico que desafia a lógica histórica de improviso e replicação acrítica de modelos administrativos distantes da realidade local. Como observa Lênio Streck, “aplicar o Direito é também compreender o mundo que o cerca, e o intérprete não pode agir como um autômato diante da lei” (2017).

Assim, propõem-se a seguir medidas concretas e fundamentadas para o aprimoramento do sistema de contratações públicas no Estado do Acre, com base no diagnóstico empírico e normativo realizado até aqui.

6.1 MEDIDAS ESTRUTURAIS E OPERACIONAIS RECOMENDADAS

A superação dos entraves identificados requer um reposicionamento estratégico do Estado, por meio da adoção de um modelo de governança das contratações públicas baseado em três eixos estruturantes: (i) institucionalização normativa, (ii) profissionalização técnica e (iii) transparência democrática.

a) Institucionalização normativa

Criação de um Manual de Procedimentos Operacionais Padrão (POP) para licitações e contratos, com modelos de documentos, fluxogramas e orientações técnicas.

b) Profissionalização técnica

Criação do Programa Estadual de Formação e Certificação em Contratações Públicas (PEFCP), coordenado pela SEAD/AC, por meio do Departamento de Capacitação do Servidor, com apoio técnico do IAPEN, da Escola de Contas do TCE/AC, da UFAC e do IFAC;

Implementação de núcleos regionais de formação continuada, com polos presenciais e ensino remoto, priorizando os municípios mais isolados;

Inclusão obrigatória de capacitação prévia e periódica para membros de comissões de licitação, pregoeiros, fiscais e gestores de contratos, como critério de designação funcional.

c) Transparência democrática e gestão de riscos

Integração plena ao PNCP e institucionalização de sistemas locais de acompanhamento público, como painéis de dados, aplicativos de controle social e

portais de gastos;

Fortalecimento das unidades de integridade, com atuação transversal junto às comissões de licitação e controle interno, nos moldes do art. 23 da nova Lei.

6.2 CRIAÇÃO DE MANEJOS DE CONTROLE SOCIAL E TECNOLÓGICO

O controle social, muitas vezes reduzido à formalidade dos portais de transparência, deve ser ressignificado como instrumento de cidadania ativa e fiscalização colaborativa. Para tanto, propõe-se:

Criação de um Observatório Cívico das Contratações Públicas, com participação da sociedade civil, universidades, sindicatos e conselhos profissionais, com caráter consultivo e propositivo;

Essas propostas se alinham ao entendimento consolidado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), segundo o qual "a transparência e o controle social são os pilares de uma governança pública democrática e eficiente" (Acórdão nº 2622/2022 – Plenário).

6.3 MINHA CONTRIBUIÇÃO: UMA PROPOSTA DE FLUXO IDEAL PARA O PROCESSO LICITATÓRIO NO ACRE

À luz de todo o diagnóstico, propõe-se a seguir um fluxo processual idealizado para as contratações públicas no Estado do Acre, que concilie as exigências legais com as especificidades locais:

Fase Interna de Planejamento

Estudo Técnico Preliminar (ETP) e Termo de Referência elaborados por equipe multidisciplinar capacitada; consulta obrigatória aos catálogos digitais de compras públicas (ComprasNet, Painel de Preços, etc.); validação jurídica prévia pelo setor competente.

Fase de Divulgação

Publicação simultânea no PNCP, no DOE/AC e em painel estadual unificado; disponibilização integral dos documentos em formato acessível.

Fase Externa de Competição: sessão pública em ambiente eletrônico com transmissão ao vivo; julgamento com base em critérios objetivos e ata disponibilizada em tempo real.

Fase Contratual e de Execução: nomeação formal de gestor e fiscal capacitados; monitoramento por meio de checklists eletrônicos, georreferenciamento (para obras) e relatórios trimestrais.

Fase Pós-Contratual e de Avaliação: registro de desempenho do contratado em banco estadual de fornecedores; avaliação de impacto da contratação por meio de indicadores de desempenho.

Essa proposta, ainda que idealizada, visa instituir um modelo acreano de boas práticas em contratações públicas, fundado na ética, na técnica e na transparência. Como ensinou Anísio Teixeira, pioneiro do pensamento educacional brasileiro, “a democracia só se faz com educação, e a boa administração, também”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo analisar, de forma crítica e propositiva, os desafios e as potencialidades da implementação da Lei nº 14.133/2021 — a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos — no contexto específico do Estado do Acre. Ao longo da pesquisa, ficou evidente que, embora o novo marco normativo represente um avanço significativo em relação aos diplomas anteriores, sua efetivação no âmbito estadual enfrenta diversos obstáculos estruturais, culturais, institucionais e formativos.

Identificamos quatro núcleos principais de fragilidade: (I) a falta de planejamento estratégico nas contratações; (II) a escassa disseminação de ações formativas e pedagógicas sobre a nova lei, especialmente em municípios do interior; (III) a desarticulação entre os controles interno e externo; e (IV) a carência de ferramentas tecnológicas e de indicadores que possibilitem uma governança inteligente e responsiva.

A análise culminou na proposta de um fluxo processual ideal para as contratações públicas, fundamentado não apenas na estrita legalidade, mas também na busca por eficiência republicana, transparência procedimental e integridade administrativa. Destacamos a importância central do planejamento, a solidez da análise prévia, o controle em tempo real da execução contratual e o registro da memória institucional como instrumentos essenciais para o aprimoramento contínuo.

REFERÊNCIAS

ACRE. Decreto nº 11.363, de 26 de dezembro de 2023. Regulamenta dispositivos da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública do Estado do Acre. **Diário Oficial do Estado do Acre**, Rio Branco, 27 dez. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Brasília, DF, 1º abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 19 maio 2025.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 maio 2025.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986. Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 25 nov. 1986.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 19 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Brasília, DF, 18 jul. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm. Acesso em: 19 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011**. Brasília, DF, 5 ago. 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm. Acesso em: 19 maio 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n.º 2.621/2022** – Plenário. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Brasília, DF, 16 nov. 2022. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 16 abr. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n.º 2.622/2022** – Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília, DF, 16 nov. 2022. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 16 abr. 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

FREYRE, Gilberto. **Casa-grande & senzala**: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal. 51. ed. São Paulo: Global Editora, 2007.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à nova lei de licitações e contratos administrativos**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e contrato administrativo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

POTYGUARA, José. **Acre: entre seringais e políticas públicas**. Rio Branco: Edufac, 2011.

STRECK, Lênio. **Hermenêutica jurídica e(m) crise**. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo para Céticos**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SUNDFELD, Carlos Ari; CASTRO NEVES, Camila de. A nova LINDB e os movimentos de reforma do direito administrativo. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, v. 126, p. 1-19, jul. 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.9732/2023.V126.1075>. Acesso em: 19 maio 2025.