

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – DCJ
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

VYTOR GABRIEL ARAÚJO DA SILVA

**TRANSFORMAÇÃO DIGITAL NO PROCEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO
PÚBLICA DIRETA SEGUNDO A LEI Nº 14.133 DE ABRIL DE 2021 NO ESTADO
DA PARAÍBA: ANÁLISE SOB OS CRITÉRIOS PRINCIPIOLÓGICOS DA
PUBLICIDADE, DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL E
EFICIÊNCIA**

SANTA RITA/PB

2023

**TRANSFORMAÇÃO DIGITAL NO PROCEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO
PÚBLICA DIRETA SEGUNDO A LEI Nº 14.133 DE ABRIL DE 2021 NO ESTADO
DA PARAÍBA: ANÁLISE SOB OS CRITÉRIOS PRINCIPIOLÓGICOS DA
PUBLICIDADE, DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL E
EFICIÊNCIA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Curso de Graduação em Direito de Santa
Rita do Departamento de Ciências Jurídicas
da Universidade Federal da Paraíba como
requisito parcial para obtenção do título de
Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof. Dra. Ana Paula Basso

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

S586t Silva, Vytor Gabriel Araújo da.

Transformação digital no procedimento de contratação pública direta segundo a lei nº 14.133 de abril de 2021 no Estado da Paraíba: análise sob os critérios principiológicos da publicidade, desenvolvimento nacional sustentável e eficiência / Vytor Gabriel Araújo da Silva. – Santa Rita, 2023.
64f.

Orientação: Ana Paula Basso.

Monografia (Graduação) – UFPB/CCJ/DCJ.

1. Direito administrativo. 2. Transformação digital.
3. Lei 14.133/2021. 4. Contratações públicas. I. Basso, Ana Paula. II. Título.

UFPB/BSDCJ

CDU 34



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DIREÇÃO DO CENTRO
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DISCIPLINA: TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO



DISCIPLINA: TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – TCC

**ATA DA BANCA EXAMINADORA DA DEFESA PÚBLICA DO TRABALHO DE
CONCLUSÃO DE CURSO**

Ao primeiro dia do mês de Junho do ano de dois mil e vinte três, realizou-se a sessão de Defesa Pública do Trabalho de Conclusão do Curso de Direito intitulado “Transformação digital no procedimento de contratação pública direta segundo a Lei nº 14.133 de abril de 2021 no estado da Paraíba: análise sob os critérios principiológicos da publicidade, desenvolvimento nacional sustentável e eficiência”, sob orientação do(a) professor(a) Ana Paula Basso que, após apresentação oral, foi arguido pelos integrantes da Banca Examinadora que se reuniram, reservadamente, e decidiram emitir parecer favorável à Aprovação, de acordo com o art. 33, da Resolução CCGD/02/2013, do(a) aluno(a) Vytor Gabriel Araújo da Silva com base na média final de 9,5 (nove e meio). Após aprovada por todos os presentes, esta ata segue assinada pelos membros da Banca Examinadora.

Ana Paula Basso

Ana Paula Basso

Alessandra Danielle Carneiro dos Santos Hilário

Alessandra Danielle Carneiro dos Santos Hilário

Wânia Claudia Gomes di Lorenzo Lima

Wânia Claudia Gomes di Lorenzo Lima

RESUMO

Vive-se no Brasil desde a promulgação da Nova Lei de Licitações nº 144.133 de abril de 2021 um período de transição de regimes no que diz respeito às contratações públicas, incluindo a modalidade de contratação direta. Com essa inovação legislativa, deu-se ainda mais acentuamento à aplicação das tecnologias da informação e comunicação na feitura desses procedimentos, seguindo assim a Administração Pública pátria a tendência global da transformação digital. Isso torna oportuno o questionamento acerca da efetividade do emprego desses meios para a promoção do bem comum da população, através da prestação de um bom serviço de instrução do procedimento de contratação direta, o que se dará no presente trabalho por meios da análise dos princípios administrativos da eficiência, desenvolvimento nacional sustentável e publicidade. Nesse quadro, escolheu-se abordar o contexto do estado paraibano, onde as contratações públicas são muitas vezes realizadas por meio do procedimento de contratação direta. Para tanto, faz-se uma análise principiológica constitucional e legislativa sobre o tema, notadamente tratando dos princípios da publicidade, do desenvolvimento nacional sustentável e da eficiência. É objetivo geral da pesquisa o estudo acerca da efetividade da política de transformação digital para o Estado da Paraíba para a prestação do serviço público de instrução do processo de contratação pública direta. Nesse liame, são objetivos específicos: estudar os efeitos causados pela adoção da política estadual de transformação digital sobre a instrução processual da contratação pública direta; desenvolver esse estudo focalizando em três aspectos: consequências sobre o fator princípio da publicidade, do desenvolvimento nacional sustentável e da eficiência do serviço público; por meio de uma análise crítica e fundamentada dos elementos principiológicos supracitados, concluir a respeito da razoabilidade do emprego das tecnologias trazidas pela transformação digital no Estado da Paraíba no âmbito do procedimento de contratação direta. Assim, através das técnicas de pesquisa documental e bibliográfica e de um método de abordagem dedutivo, são identificadas várias formas pelas quais o uso dessas tecnologias potencializa prestação do serviço público de instrução do procedimento de contratação direta no estado da Paraíba, coadunando na defesa da efetividade da aplicação dessas soluções tecnológicas em prol da otimização desse serviço público e, por consequência, o melhor atendimento ao interesse público, considerando aqueles três princípios como parâmetros. Por fim, alcança-se o resultado de que, adoção da política estadual de transformação digital sobre a instrução processual da contratação pública direta melhora significativamente o serviço público prestado pelo Governo da Paraíba sob o prisma dos princípios da publicidade, desenvolvimento nacional sustentável e eficiência.

Palavras-chave: Direito Administrativo; Lei nº 14.133/2021; contratações diretas; Paraíba; tecnologias da informação e comunicação; transformação digital.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU	Advocacia Geral da União
ATRICON	Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil
CAFILPB	Cadastro de Fornecedores impedidos de Licitar e Contratar com a Administração Pública Estadual
CGE	Controladoria Geral do Estado
CGE-PB	Controladoria Geral do Estado da Paraíba
CNPTC	Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas
DOE	Diário Oficial do Estado da Paraíba
EGD	Estratégia de Governo Digital
G2C	<i>government to citizen</i>
G2E	<i>government to employee</i>
G2G	<i>government to government</i>
G2N	<i>government to non-profit non-governmental organizations</i>
GT-PNCP	Grupo de Trabalho Portal Nacional de Compras Públicas
IRB	Instituto Rui Barbosa
ONC	Orientação Normativa Conjunta
ONG	organização não governamental
OTC	Orientação Técnica Conjunta
PGE	Procuradoria Geral do Estado
PNCP	Portal Nacional de Contratações Públicas
SEAD	Secretaria de Estado da Administração
SEFTI	Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação do TCU
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SGC	Sistema Gestor de Compras
SIC	Sistema integrado de Contabilidade
SISG	Sistema de Serviços Gerais
SOL	Solução Online de Licitação
TCE-PB	Tribunal de Contas do Estado da Paraíba
TCU	Tribunal de Contas da União

TD transformação digital

TIC tecnologia da informação e comunicação

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
2. APLICAÇÃO DA TRANSFORMAÇÃO DIGITAL NO CONTEXTO DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL DAS CONTRATAÇÕES DIRETAS.....	11
2.1 NOÇÕES GERAIS ACERCA DOS PROCEDIMENTOS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA	12
2.1.1 PROCEDIMENTO DE LICITAÇÃO: NOÇÕES INTRODUTÓRIAS PARA A COMPREENSÃO DA CONTRATAÇÃO DIRETA.....	13
2.1.2 PROCEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO DIRETA: MODALIDADE MAIS UTILIZADA PARA A EXECUÇÃO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS PELO GOVERNO PARAIBANO.....	16
2.2 INFLUÊNCIA DAS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO – TICs SOBRE O DIREITO E A TRANSFORMAÇÃO DIGITAL NO ESTADO DA PARAÍBA	20
3. DECORRÊNCIAS DA TRANSFORMAÇÃO DIGITAL SOBRE A MELHOR PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE INSTRUÇÃO DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA DIRETA: ANÁLISE SOB O PRISMA DOS PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE, DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL E EFICIÊNCIA	28
3.1 PUBLICIDADE: UMA EXIGÊNCIA LEGAL EXPRESSA PARA A EFICÁCIA DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA DIRETA.....	29
3.2 DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL: PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE COMO FATOR A SER OBSERVADO NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA DIRETA.....	40
3.3 EFICIÊNCIA: O DEVER DA BOA PERFORMANCE NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA DIRETA	46
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	54
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	57

1. INTRODUÇÃO

Segundo José Calasans Jr. (2021), sempre que o Estado decidir que uma obra, um serviço ou uma compra devem ser realizados, ocorre aí a abertura de um processo de contratação pública. Esse se fundamenta na necessidade do atendimento de uma necessidade coletiva e objetiva encontrar, entre seus administrados (sejam pessoas físicas ou jurídicas), a satisfação dessa necessidade. Sobre o regime jurídico que regula esses atos, vive-se um momento incomum, no qual por algum tempo fica à critério do administrador usar um ou outro regime jurídico.

No momento da escrita desse trabalho, restam-se apenas alguns meses para o fim da vigência do antigo regime de licitações e contratos públicos - formado pelo conjunto das leis nº 8.666/1993 (que “regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências” (BRASIL, 1993)), Lei nº 10.520/2002 (lei da licitação na modalidade pregão) e arts. 1º ao 47-A da Lei nº 12.462/2011 (institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC e dá outras disposições). Isso porque, adiando o fim da vigência do regime antigo, a Medida Provisória nº 1.167 de março de 2023, estabelece um novo prazo que vai até o dia 30 de dezembro de 2023, em substituição à antiga data de 1º de abril deste ano. Diante disso, tratar-se-á, neste trabalho de conclusão de curso, acerca da instrução do procedimento de contratação pública direta, sob o regime da Lei nº 14.133/2021 sem, contudo, se ater à análise comparativa com as determinações do regime antigo.

Ao ler o artigo 5º da Lei nº 14.133/2021 – lei a qual regula o inciso XXI do art. 37 da CF/88 -, depreende-se que a sua finalidade última é a garantia da justeza quando da contratação de obras, serviços, compras e alienações com a iniciativa privada. Afinal, é dinheiro público investido, e é melhor que o seja da forma mais vantajosa possível, observando-se sempre a transparência, a publicidade, a moralidade, dentre outros princípios previstos para a Administração Pública de uma forma geral (art. 37, CF/1988, caput) e para o processo de contratação pública em específico (art. 5º, Lei nº 14.133/2021, que em muito se inspira aquele dispositivo).

É válido apontar que a licitação e a contratação direta – procedimentos pelos quais pode ocorrer a contratação pública - têm inevitavelmente duas partes: o Estado e o particular. E assim o é porque em muitas ocasiões aquele não é autossuficiente, mas dependente desse. À primeira vista, essa situação pode soar como desvantajosa, transmitindo uma ideia de dependência,

estando o Estado refém dos interesses particulares. No entanto, o que ocorre é justamente o contrário: não faz sentido a sempre atarefada Administração Pública se preocupar, por exemplo, com a produção de material de expediente (canetas, folhas de papel etc.) sendo que já existem diversas empresas privadas dedicadas a essa atividade. É mais eficiente do ponto de vista econômico adquirir esses materiais diretamente de uma companhia privada do que destinar bilhões do erário para a construção e manutenção de fábricas de papel e canetas grandes o suficiente para atender integralmente a ingente e constante demanda do serviço público. Dito isso, realça-se aqui o princípio da economicidade – o que, em suma, preconiza a boa gestão e aplicação do dinheiro público -, um dos princípios a serem observados na feitura do processo de contratação pública determinados na Lei nº 14.133/2021.

Por outro lado, a discussão acerca da transformação digital da instrução do procedimento de contratação direta se prova uma temática digna de debate do ponto de vista acadêmico, pois as contratações públicas exercem - por mais que não visem em última análise o lucro - indiscutivelmente grande influência no cenário econômico brasileiro. Demonstra isso a proporção média de 12,5% do Produto Interno Bruto – PIB que o mercado de compras governamentais brasileiro representa no período entre 2012 e 2016, pesquisa mais recente sobre o assunto realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA e que congloba todos os entes federativos (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) (RIBEIRO e INÁCIO JÚNIOR, 2019).

No mesmo diapasão, outro dado oficial - obtido no sítio eletrônico < <http://paineldecompras.economia.gov.br> > - apto a indicar essa grandiosidade das contratações públicas (contratações diretas e licitações) no País é o saldo empenhado – ou seja, considerando os reforços e anulações - em compras públicas brasileiras de R\$ 68.107.899.438,35 (sessenta e oito bilhões, cento e sete milhões, oitocentos e noventa e nove mil e quatrocentos e trinta e oito reais e trinta e cinco centavos) no período de um ano entre dezembro de 2020 e dezembro de 2021 (BRASIL, 2023). Por seu turno, no Estado da Paraíba as contratações diretas são especialmente relevantes, uma vez que dos – conforme será demonstrado adiante em pesquisa no site oficial do Governo da Paraíba Transparência PB (<https://transparencia.pb.gov.br>) - processos de contratações públicas que foram abertos em todo ano de 2022, maior parte foi ou por dispensa ou inexigibilidade de licitação – majoritariamente por dispensa. Essas informações foram obtidas a partir de pesquisa nos bancos de dados do Governo do Estado, cujas informações são públicas, e serão demonstrados adiante (PARAÍBA, 2023).

Nesse cenário, o fator emprego de tecnologias da informação e comunicação – TICs (contexto no qual está inserido a ideia de transformação digital e de governo eletrônico) é relevante pois se mostra uma tendência mundial, sendo adotada por governos e empresas por todo o mundo, em busca de uma melhor prestação de serviço à população e um maior rendimento financeiro – no caso de entidades privadas com fins lucrativos. A nível nacional, a Lei 14.133/2021 traz ao longo de sua redação diversas disposições nesse sentido, sendo o melhor dos exemplos a criação do Portal Nacional de Contratações Públicas (art. 174). No âmbito da Paraíba, estado brasileiro o qual foi escolhido para ser especificamente abordado neste trabalho, existem muitas normas que definem a adoção de uma nova política de transformação digital da administração pública, vide o Decreto Estadual nº 41.507/2021, que institui a Estratégia de Governo Digital. Ainda, a escolha do Estado da Paraíba para figurar como objeto de pesquisa deste trabalho se justifica pela relativa facilidade de acesso que se obteve a processos administrativos, sistemas informatizados de uso restrito, devido à condição de estagiário em órgão do Poder Executivo Paraibano. Soma-se isso ao contato direto e diário com profissionais da área jurídica que compõe o quadro funcional da Administração Pública Direta Paraibana, conjunto de elementos esses que favorecem uma maior compreensão acerca do processo administrativo de contratação pública direta.

Os argumentos expostos no presente Trabalho de Conclusão de Curso coadunam para responder o seguinte questionamento: a política pública de transformação digital adotada pelo Governo da Paraíba viabiliza uma melhor prestação do serviço público de instrução dos processos de contratação pública direta sob a perspectiva da publicidade, desenvolvimento nacional sustentável e eficiência desse serviço público? Assim, por meio deste trabalho busca-se a verificação da seguinte hipótese, atestando ou não sua aceitabilidade: a implementação das tecnologias de informação e comunicação - TICs por meio do fenômeno global da transformação digital é sim um fator valioso para a otimização do serviço público de instrução do procedimento de contratação direta no Estado da Paraíba.

É o objetivo geral deste trabalho estudar, a partir de análise normativa e doutrinária, a respeito da efetividade da política de transformação digital para o Estado da Paraíba para a prestação do serviço público de instrução do processo de contratação pública direta. Tal objetivo será alcançado através da medição de objetivos específicos, são eles: estudar os efeitos causados pela adoção da política estadual de transformação digital sobre a instrução processual da contratação pública direta; desenvolver esse estudo focalizando em três aspectos: consequências sobre o fator princípio da publicidade, do desenvolvimento nacional sustentável

e da eficiência do serviço público; por meio de uma análise crítica e fundamentada dos elementos principiológicos supracitados, concluir a respeito da razoabilidade do emprego das tecnologias trazidas pela transformação digital no Estado da Paraíba no âmbito do procedimento de contratação direta.

Essa questão posta para o presente trabalho de conclusão de curso será respondida através da técnica de pesquisa documental: estudar-se-á projetos legislativos, leis, resoluções, portarias, decretos, despachos e outros documentos normativos emitidos pelo estado. A origem desses documentos é notadamente as esferas governamentais da União e do estado da Paraíba, dos seus respectivos poderes legislativos e executivos. Isso sem prejuízo do uso da técnica de tipologia de pesquisa bibliográfica, procurando-se explicar o problema através de conceitos e interpretações idealizados pela doutrina, sempre fornecendo substrato à pesquisa documental.

Fundamentalmente, a questão que expressa o problema da pesquisa será respondida usando-se o método de abordagem dedutivo, uma vez que para alcançar a sua conclusão, repetidas vezes se partirá de premissas mais amplas – as disposições da Lei nº 14.133/2021 e da Constituição Federal de 1988 – e atestar-se-á a sua observância e seu regulamento no sistema jurídico do Estado da Paraíba, que figuram como premissas mais específicas. Isso ocorre porque tanto as disposições da Lei nº 14.133/2021 quanto a CF/1988 devem ser observadas por todos os entes políticos - o que inclui o Estado da Paraíba -, haja vista que são normas nacionais, não se limitando as suas aplicabilidades à esfera federal brasileira. Entretanto, esses entes políticos têm o poder de regulamentar de forma mais específica esses ditames legais e constitucionais.

Dessa forma, o processo dedutivo se subdividirá em três momentos, os quais correspondem a três princípios a serem observados no procedimento de contratação direta: Eficiência, Desenvolvimento Nacional Sustentável e Publicidade. No entanto, isso não é o suficiente para responder o problema da pesquisa proposta. Para mais, a observância dos citados princípios na Administração Pública Paraibana deve ocorrer necessariamente por meio da transformação digital. Assim, através desse fluxograma se alcançará enfim a resposta para o problema da pesquisa, o qual poderá confirmar ou não a hipótese supracitada.

Outrossim, a realização de uma pesquisa científica exige a justificação da escolha dos três citados princípios legais como parâmetros. A razão básica para essa triagem é viabilizar a pesquisa: abordar todos os princípios condenaria um aprofundamento teórico adequado de cada um deles. Ainda, nota-se uma riqueza bibliográfica maior a tratar desses princípios do que a respeito dos demais. A última justificativa é que vários dos princípios listados pela Lei nº

14.133/2021 estão contidos nesses três, como decorrências ou subprincípios, como se observará ao longo desta obra, tornando redundante abordá-los todos. Complementando o porquê da escolha desses três princípios em específico tem-se o fato de que a doutrina pátria responsável pela discussão desse tema demonstra certo consenso ao julgar um estudo conjunto dos vários princípios licitatórios o mais adequado, havendo, sem embargo, um protagonismo maior por parte dos princípios da publicidade, desenvolvimento nacional sustentável e eficiência.

Por fim, esta pesquisa se estrutura em dois momentos: uma seção inicial, onde serão expostos conceitos fundamentais para o entendimento do trabalho de conclusão de curso como um todo e uma segunda porção, na qual se desenvolverá a argumentação necessária para a que se responda ao problema de pesquisa, cerne deste trabalho. Esse segundo segmento é ainda organizado em mais três subseções: decorrências da política de transformação digital sobre o procedimento de contratação direta sob os prismas principiológicos administrativos da publicidade, desenvolvimento nacional sustentável e eficiência. A partir dos conceitos e argumentos apresentados e desenvolvidos ao longo do texto, responder-se-á em última análise ao problema da pesquisa.

2. APLICAÇÃO DA TRANSFORMAÇÃO DIGITAL NO CONTEXTO DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL DAS CONTRATAÇÕES DIRETAS

José Calasans Jr. (2021) leciona sobre o processo de contratação e critica a atecnia cometida pelo legislador ao confundir os conceitos de processo e procedimento, como, por exemplo, quando a lei fala em “processo de contratação direta” (art. 72). Para ele,

[...] processo e procedimento são conceitos jurídicos distintos: enquanto o processo é constituído pelo conjunto de atos realizados para atingimento de determinado objetivo, o procedimento significa a forma, o modo, como esses atos devem ser praticados no processo. Por outras palavras: o processo é a expressão material, física, da atividade administrativa; o procedimento é a maneira como a atividade administrativa deve ser expressa. O processo é gênero, do qual os procedimentos são espécies. (CALASANS JUNIOR., 2021, p.136)

Tendo isso em vista, a contratação pública é um processo pelo qual poderá se dar por um ou outro procedimento: ou licitação ou contratação direta (CALASANS JUNIOR, 2021). Dessa forma, é pertinente explicar as duas espécies de procedimento, uma vez que a compreensão do que seja o procedimento de contratação direta – parte do objeto de estudo do presente trabalho de conclusão de curso – requer noções acerca de sua contraparte.

Aliás, é válido para ambos os procedimentos a possibilidade de o administrador responsável pelo processo administrativo escolher alternativamente o regime que entender mais

adequado – o conjunto formado pela Lei nº 8.666/1993, Lei nº 10.520/2002 e os arts. 1º ao 47-A da Lei nº 12.462/2011 ou a Lei 14.133/2021 -, vedado o uso combinado dos dois (art. 191) (BRASIL, 2021). Isso é válido até o dia 1º de abril de 2023 e trata-se de uma medida pensada pelo legislador do novo regime de licitações e contratos públicos para suavizar transição de regimes (NIEBUHR, 2020).

Quanto aos ritos do procedimento licitatório - e também os do procedimento de contratação direta – é certo afirmar que permeiam toda a estrutura estatal, fazendo-se presente no cotidiano de qualquer agente público. Conceito esse de agente público que deve ser entendido de forma ampla, consistindo em gênero o qual comporta agentes políticos, servidores públicos, militares e particulares em colaboração com o Poder Público –, seja da Administração Direta ou Indireta (DI PIETRO, 2022). Quanto às hipóteses, A Lei de Licitações e Contratos Administrativos incidirá quando das alienações e concessões de direito real de uso de bens; compra, inclusive por encomenda; locação; concessão e permissão de uso de bens públicos; prestação de serviços, inclusive os técnico-profissionais especializados; obras e serviços de arquitetura e engenharia; contratações de tecnologia da informação e de comunicação (artigo 2º da Lei nº 14.133/2021) (BRASIL, 2021).

Sobre essa ampla recorrência das contratações públicas na rotina do funcionalismo público, chega Vilela (2017) à constatação, através de sua vasta experiência como magistrado, de que esta se acentuou a partir da promulgação da antiga lei de licitações – Lei nº 8.666/1993. Em suas palavras: “Do serviço de copa e obras mais simples, até então realizados pelo próprio Órgão, até as mais grandiosas obras; tudo está sendo terceirizado” (VILELA, 2017). Ele diz isso em um tom de crítica, sendo contrário ao formalismo exacerbado já antes da promulgação da nova Lei nº 14.133/2021, bem mais engessada que a sua predecessora (VILELA, 2017).

2.1 NOÇÕES GERAIS ACERCA DOS PROCEDIMENTOS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA

Calasans Júnior (2021) ao criticar a imprecisão técnica cometida pela Lei nº 14.133 ao confundir os conceitos jurídicos de processo e procedimento deixa claro que a contratação pública pode se dá de duas formas: ou por licitação ou por contratação direta. Segundo o doutrinador,

[...] processo e procedimento são conceitos jurídicos distintos: enquanto o processo é constituído pelo conjunto de atos realizados para atingimento de determinado objetivo, o procedimento significa a forma, o modo, como esses atos devem ser praticados no processo. Por outras palavras: o processo é a expressão material, física, da atividade administrativa; o procedimento é a maneira como a atividade administrativa deve ser expressa. O processo é gênero, do qual os procedimentos são espécies. (CALASANS JÚNIOR, 2021, p. 136)

Mostra-se então necessária a compreensão desses dois conceitos jurídicos, qual sejam, licitação e contratação direta, uma vez que a contratação direta faz parte do objeto desta pesquisa. E o entendimento do procedimento de licitação, por mais que não se relacione diretamente com o tema abordado, é sim importante para a adequada delimitação conceitual do que seja o primeiro como um elemento complementar ao entendimento da contratação direta.

2.1.1 PROCEDIMENTO DE LICITAÇÃO: NOÇÕES INTRODUTÓRIAS PARA A COMPREENSÃO DA CONTRATAÇÃO DIRETA

A licitação é procedimento cuja realização tem fundamento constitucional no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), *a priori* sendo obrigatória para a maior parte da Administração Pública. No entanto, a própria Carta Magna, naquele mesmo inciso, abre a exceção do dever de licitar para casos especificados na legislação. Consta-se aqui ocorrência de o que a doutrina costuma denominar de norma constitucional de eficácia contida, seguindo a lição do professor José Afonso da Silva (1992). Isso relativiza o dito dever de licitar:

As normas constitucionais de eficácia contida ou prospectiva têm aplicabilidade direta e imediata, mas possivelmente não integral. Embora tenham condições de, quando da promulgação da nova Constituição, ou da entrada em vigor (ou diante da introdução de novos preceitos por emendas à Constituição, ou na hipótese do art. 5.º, § 3.º), produzir todos os seus efeitos, poderá haver a redução de sua abrangência. (LENZA, 2022, p. 222)

Ademais, em prol da compreensão do que vem a ser o aludido dever de licitar, surge a necessidade de abordar outro conceito doutrinário, qual seja, o princípio constitucional da legalidade estrita. O *caput* do art. 37 da Carta Magna traz dentre os princípios a serem observados na atividade administrativa estatal a legalidade (BRASIL, 1988). No entanto, a legalidade que orienta a prestação do serviço público tem implicações diferentes da legalidade a qual o particular tem o dever de observar. Assim, enquanto o administrado parte de uma prerrogativa de liberdade, podendo fazer tudo aquilo que a lei não o proíbe, ao agente público, no exercício de suas funções, está vedado a ação com base na liberdade ou vontade pessoal, mas deve se restringir a apenas o que a lei autoriza (MEIRELLES, 2018). Destarte, é dessa

vertente de legalidade que surge o dever de licitar, pois a constituição, no inciso XXI de seu art. 37, uma vez determinando a realização da licitação antecedente às obras, serviços, compras e alienações públicos - salvo exceções trazidas por eventual lei, conforme discutido -, assim o deve ser executado.

Isso esclarecido, tem-se que em seu primeiro artigo, a Lei nº 14.133/2021 se preocupa em definir os sujeitos os quais se submeterão às suas disposições, incluído o dever de licitar, sendo esses todos os entes políticos e seus respectivos órgãos (BRASIL, 2021). Para Di Pietro (2022), entes políticos é o conjunto formado pela União, Estados, municípios, Distrito Federal e eventuais Territórios. Além desses, também se sujeitam ao estatuto a parte da Administração Indireta regida por direito público, o qual está ligada àqueles entes políticos pelo vínculo da supervisão ministerial: autarquias e fundações públicas (DI PIETRO, 2022). Segundo o § 1º do art. 1º dessa lei, a parte complementar da administração indireta à referenciada - a citar, as empresas públicas e as sociedades de economia mista -, regida por direito privado, são abrangidas por lei específica, não pela Lei nº 14.133/21 em matéria de licitações e contratos administrativos, mas pela 13.303/2016, exceto quando dos crimes em licitações e contratos administrativos. Ademais, novo estatuto não se limita ao poder executivo, mas há de se falar no dever de licitar ainda nos outros dois Poderes, Legislativo e Judiciário, segundo o artigo 1º, inciso I, Lei nº 14.133 de 2021 (BRASIL, 2021), quando é exercida atipicamente a administração de sua estrutura organizacional. Exercício de gestão esse que é função típica, característica, principal dos órgãos do poder executivo.

Delimitando melhor o que sejam as funções típica e atípica, essa classificação doutrinária diz respeito às atividades exercidas pelos entes estatais dentro do que o autor iluminista Montesquieu idealizou em sua teoria da separação dos três poderes, harmônicos e independentes entre si, por isso, também recebendo a denominação doutrinária de Sistema de Freios e Contrapesos ou *Checks and Counterchecks* (LENZA, 2022). Atualmente, a maior parte dos Estados modernos adota uma variante mais branda e atenuada desse sistema, havendo uma maior interpenetração de competências entre os poderes (LENZA, 2022). O Estado Brasileiro faz parte desse grupo: “São Poderes da União, independentes e **harmônicos** entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (BRASIL, 1988, art. 2º, grifo nosso).

Leciona Lenza (2022) que o exercício de ambas as funções típicas e atípicas por um mesmo órgão público decorre dessa atenuação da teoria da separação dos poderes pura, sendo as funções típicas as predominantes, inerentes e ínsitas à sua natureza e as atípicas todas aquelas excluídas desse grupo. Por conseguinte, a título de exemplo, o Poder Legislativo tipicamente

se encarrega da legislatura e da fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial do Poder Executivo, mas, concomitante e atipicamente dispõe a respeito de sua organização (atribuição de natureza executiva) e julga o Senado e o Presidente da República pelos crimes de responsabilidade (atribuição de natureza jurisdicional), art. 52, inciso I da CF/88 (BRASIL, 1988).

Finalmente, apresente-se uma definição do que seja licitação. Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2022) delimita-a como sendo o procedimento administrativo – ou seja, um conjunto de atos que compõe os autos de um processo administrativo, digital ou analógico, executados para se alcançar um objetivo final visado pela Administração-, elaborado por ente público ou ente privado no exercício de função pública que visa selecionar a proposta mais conveniente dentre as recebidas, para que, em outro momento para além do que se considera o procedimento licitatório, seja celebrado um contrato. Tais propostas são formuladas por qualquer interessado que aceite se submeter às determinações do instrumento convocatório, que tem natureza jurídica de ato administrativo normativo, sendo a lei para o procedimento licitatório, devendo ser seguida tanto pela Administração quanto pelos particulares, contendo preceitos e sanções.

Em outras palavras, de forma mais sintética, a licitação é o procedimento administrativo que objetiva celebrar o contrato mais vantajoso possível para o Poder Público. Vale apontar aqui a diferença entre adjudicação do objeto do certame e a celebração do contrato. O licitante vencedor não tem direito subjetivo ao contrato, mas somente a preferência para celebrá-lo, nisso que implica a adjudicação, o ato derradeiro do procedimento licitatório. É nesse sentido o entendimento do Tribunal de Contas da União, Acórdão nº 868/2006, Segunda Câmara (BRASIL, 2006): para todos os efeitos, celebrar o contrato ou não é descrição do órgão proponente, sob critérios de conveniência e oportunidade, mas se for, será obrigatoriamente com o vencedor.

Dentro dessa definição elaborada pela professora Di Pietro, um aspecto é o mais importante para a discussão programada no presente trabalho de conclusão de curso: o aspecto formal, a licitação como um processo administrativo formal. Ou seja, a licitação como o conjunto de atos (qualquer ocorrido ensejado pela vontade humana) e fatos (qualquer ocorrido independente da vontade humana) da Administração e do licitante que compõe os autos do processo (DI PIETRO, 2022). Porém, não se deve desviar do foco da discussão deste trabalho, a contratação direta. O procedimento de contratação direta guarda muitas semelhanças com o procedimento licitatório, dentre as quais o fato de ser também um processo administrativo formal. Isso é constado a partir da leitura do art. 72 da Lei nº 14.133/2021, que estabelece um

conjunto de documentos que deverá haver na instrução de um processo de contratação pública direta (BRASIL, 2021).

Os procedimentos de contratação pública como processos administrativos formais é uma perspectiva conceitual tão relevante porque está diretamente atrelada à transformação digital. A transformação digital, não rara chamada somente de DX – abreviação em inglês para *digital transformation* – (EBERT e DUARTE, 2018) ou TD – a abreviação adotada oficialmente pelo Estado da Paraíba no Decreto Estadual nº 41.507/2021, que institui o Estratégia de Governo Digital-, será explicada mais adiante, em momento oportuno. Por ora, saiba-se que é através da TD que o governo do Estado da Paraíba promove a implantação do processo eletrônico (que será definido posteriormente) e de outros recursos informáticos (PARAÍBA, 2021). Daí deriva a relevância do debate acerca da transformação digital no Estado da Paraíba, dada a sua adoção oficial como política pública paraibana. Nesse contexto, a transição do processo físico para o processo eletrônico trata-se de elemento primordial no processo de implantação da transformação digital (AL-HASHMI e DAREM, 2008), por meio da qual o Estado da Paraíba busca prestar um melhor serviço público, o que inclui as contratações públicas.

2.1.2 PROCEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO DIRETA: MODALIDADE MAIS UTILIZADA PARA A EXECUÇÃO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS PELO GOVERNO PARAIBANO

O procedimento de contratação direta pode ocorrer sob duas hipóteses, inexigibilidade de licitação e dispensa de licitação. Para a administrativista Irene Patrícia Diom Nohara (2022), a inexigibilidade de licitação (art. 74, Lei nº 14.133/2021) ocorre quando a competição, inerente ao procedimento licitatório, é inviável quando “[...] o objeto licitável for único, sem equivalentes e também se há somente um fornecedor do produto. Estas hipóteses resultam nas situações denominadas: produtor ou fornecedor exclusivo.” (NOHARA, 2022, p. 288). São as hipóteses de inexigibilidade trazidas pela lei:

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: a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos; b) pareceres, perícias e avaliações em geral; c) assessorias ou consultorias técnicas e

auditorias financeiras ou tributárias; [...] 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. (BRASIL, 2021, art. 74)

Além da inexigibilidade, a outra hipótese de contratação direta é a dispensa de licitação. Ao contrário da inexigibilidade, aqui há sim viabilidade competitiva, no entanto, o legislador escolheu delegar à autoridade administrativa a decisão de realizar a licitação ou não (NOHARA, 2022). Trata-se, em verdade, da exceção por excelência à obrigatoriedade de licitar estabelecida constitucionalmente no inciso XXI do art. 37 (NOHARA, 2022). A lei 14.133/2021 arrola as seguintes hipóteses de licitações dispensáveis em seu art. 75, as quais podem ser classificadas em quatro grupos para uma melhor compreensão (NOHARA, 2022) – dispensa em razão do valor (incisos I e II c/c § 2º); em razão de situações excepcionais (incisos VII, VIII, III, X e VI); em razão do objeto (incisos IV e V) e, por fim, em razão da pessoa (incisos IX, XI, XII, XIII, XIV, XV e XVI).

Delimitadas suas hipóteses, entende-se por procedimento de contratação direta – objeto de estudo deste trabalho - a “[...] celebração do contrato sem a realização de prévia licitação e, em consequência, sem o critério seletivo que rege as contratações em geral, nos casos enumerados na lei” (CARVALHO FILHO, 2022), estando regido na Lei nº 14.133/2021 pelos arts. 72 ao 75. Consiste em uma exceção, uma reserva ao dever de licitar estatal prevista no próprio dispositivo constitucional que a impõe, inciso XXI do art. 37 da Lei Maior (CARVALHO FILHO, 2022). Apesar de o conceito de Carvalho Filho (2022) passar uma impressão de que a contratação direta é descriteriosa, não é esse o caso - o próprio autor posteriormente em sua doutrina comenta que

Tratando-se de ferramenta de exceção, a contratação direta deve submeter-se a uma atenção redobrada pelo administrador. Por isso, o processo respectivo deve ter rigorosa *instrução* (art. 72). São documentos que instruem o processo: a) documento de demanda ou estudo técnico preliminar, projeto básico, análise de riscos; b) estimativa de despesa; c) pareceres jurídico e técnico; d) compatibilidade entre orçamento e o valor da contratação; e) comprovação de habilitação e qualificação do contratado; f) motivação para a escolha do contratado; g) justificativa do preço; h) autorização da autoridade competente, que deve ser divulgada no sítio eletrônico oficial (art. 72, parágrafo único). (CARVALHO FILHO, 2022, p. 263, grifo do autor)

Reforçando isso, Nohara (2022) faz um estudo comparativo entre a instrução do processo de contratação direta sob a lei nº 8.666/93 – que faz parte do antigo regime de licitações e contratos públicos – descrito em seu art. 26 e a atual trazida pelo art. 42 da Lei nº 14.133/2021. A autora chega à conclusão de que a nova lei é mais exigente quanto a documentação e

justificativas para motivar o procedimento (art. 72, caput e incisos I ao VIII), além das novidades da divulgação obrigatória em sítio eletrônico oficial do ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato (parágrafo único do art. 72, Lei nº 14.133/2021). Ela dá destaque também à nova hipótese de responsabilização solidária entre Estado e licitante por dano causado ao erário por fraude ou erro grosseiro (art. 73, Lei nº 14.133/2021) (BRASIL, 2021), o que corrobora para uma ideia de comedimento na contratação direta.

Percebe-se então elemento crucial para o desenvolvimento deste Trabalho de Conclusão de Curso: a rigorosa instrução, como Carvalho Filho se referiu, para o processo de contratação pública por contratação direta prevista no art. 72 da Lei nº 14.133/2021. Ainda que tenha uma instrução simplificada, se comparada com a licitação (que é instruída por 61 artigos da Lei), o que se observa atualmente é seu extensivo uso – portanto sua relevância - pelo Governo Estadual da Paraíba, não obstante dever-se-ia assumir um caráter excepcional, como já discutido por Carvalho Filho (2022). Esse uso exacerbado das contratações diretas pelo Governo Estadual da Paraíba foi verificado por meio de uma simples, mas eficaz investigação das informações disponibilizadas ao público no site oficial do Governo da Paraíba Transparência PB (<https://transparencia.pb.gov.br>) (PARAÍBA, 2023).

A investigação se deu da seguinte forma, podendo ser dividida em três momentos para a melhor compreensão pelo leitor. Primeiramente, foi selecionada no sítio eletrônico a sessão de “compras” e depois “licitações”, feito isso, fica disponível uma ferramenta para que se consulte quais e quantos processos de contratação pública foram abertos em um determinado período de tempo, sob qual modalidade, órgãos responsáveis, dentre outros parâmetros. Assim, foi selecionado o período de janeiro até dezembro do ano do ano passado (2022); em modalidade “TODAS”; em situação “PROCESSO FINALIZADO DISPENSA”; em órgão “TODOS”; quant. Participantes – que significa quantidade de particulares participantes no processo- “TODOS” e os demais espaços foram deixados em branco.

Feito isso, clicou-se em “Exibir Relatório” e foi gerada uma relação cujas linhas faziam referência a um processo específico e as colunas indicavam, em sequência, o número do processo; a modalidade adotada; a data de abertura do processo; a data em que foi executada a licitação; o número de participantes, o órgão responsável, a descrição do objeto e a situação do processo. O resultado foi um total de 6.309 (seis mil trezentos e nove) processos de contratação pública cujo ciclo de vida se deu no ano de 2022 por toda a Paraíba e que, como se pode aferir com os dados apresentados pelo site, foram regidos pela modalidade contratação direta, mais especificamente, em dispensa de licitação. Dá credibilidade à essa afirmação o fato de que, a

coluna nomeada “DATA LICITAÇÃO” – a qual se refere à data na qual a licitação foi iniciada - se encontra vazia ao longo de toda a tabela resultante das variáveis selecionadas conforme descrito acima.

Confrontando essa informação com o fato de que todos os processos que ali se encontram dispostos foram finalizados – uma vez que uma das variáveis selecionadas na ferramenta de pesquisa implica justamente nisso -, conclui-se, nesse primeiro momento, que dos processos de contratação pública abertos e concluídos realizados no âmbito do Estado da Paraíba no decurso do ano de 2022, em valores absolutos, no mínimo 6.309 (seis mil trezentos e nove) não observaram o procedimento licitatório, mas, ao invés disso, se deram por contratações diretas. Chamar-se-á esse valor de “X”.

Chega-se assim ao segundo momento da investigação, no qual buscou-se saber, em números absolutos, quantos processos de contratos públicos (licitações e contratações diretas) tiveram início e fim no ano de 2022 no Estado da Paraíba. A fim de alcançar esse resultado, novamente se utiliza aquela ferramenta de busca do site oficial < <https://transparencia.pb.gov.br> >, o que muda dessa vez são as variáveis selecionadas para gerar a tabela desejada – Em ano de abertura “2022”; em do Mês “JANEIRO”; em ao Mês “DEZEMBRO”; em Modalidade “TODAS”; em situação “TODAS”; em Órgão “TODOS”; em Quant. Participantes “TODOS” e os demais espaços foram deixados vazios. Clicou-se em “Exibir Relatório”. O Resultado obtido foi um total de 12.118 (doze mil cento e dezoito) processos de contratação pública realizados na Paraíba no ano de 2022.

No entanto, esse não é o valor que se busca, pois estão incluídos os processos ainda em andamento. Uma correção desse valor é necessária, pois essa inclusão enviesaria a conclusão final dessa investigação. Dessa forma, para realizar essa correção é necessário excluir os processos que ainda se encontram em andamento. Para isso, uma nova relação foi gerada aos moldes da anterior, com o único diferencial ser a troca no espaço Situação “TODAS” por “EM ANDAMENTO”, gerando um novo resultado de 4.699 (quatro mil seiscentos e noventa e nove) processos de contratação pública abertos em 2022 e ainda em andamento no Estado da Paraíba na presente data.

Conclui-se então, como se pretendia nesse segundo momento da investigação, através de uma subtração entre os dois últimos resultados obtidos do site oficial Transparência PB ($12.118 - 4.699 = 7.419$), que um total de 7.419 (sete mil quatrocentos e dezenove) processos de

contratação pública foram iniciados e finalizados no ano passado (2022). Chamar-se-á esse valor de “Y”.

Finalmente, em um terceiro e último momento, busca-se saber, em valores relativos, se, em média, no ano de 2022 no Estado da Paraíba as contratações públicas foram feitas por licitação. Ora, através de uma simples operação de divisão na qual o numerador é “X” e o denominador é “Y” ($6.309 \div 7.419 \cong 85\%$) é possível demonstrar que em 85% dos casos os processos de contratações públicas abertos e finalizados no ano de 2022 no Estado da Paraíba não foi observado o procedimento licitatório, mas sim a contratação direta. Logo, a presente investigação se encerra tendo como produto a comprovação de que, em média, no Estado da Paraíba, as contratações públicas ocorreram por contratação direta no último ano.

Concluída a investigação, deve-se deixar claro que supracitada pesquisa foi realizada com um único objetivo, qual seja provar a pertinência dos processos de contratação direta no Estado da Paraíba como objeto de estudo. E isso foi feito, dada a sua grande importância para a Administração Pública Paraibana, na medida em que, em 85% dos casos, as contratações públicas foram realizadas usando-se desse procedimento. Demonstrado isso, a investigação já alcançou seu fim. Portanto, não se busca, com o presente trabalho de conclusão de curso discutir uma possível ilegalidade nessa aparente violação do caráter excepcional da contratação direta, decorrência do dever do Estado de licitar (CARVALHO FILHO, 2022), pois não é esse o viés almejado. Logo, diante de todo exposto, fica demonstrada a relevância como matéria de investigação acadêmica do processo de contratação pública através da contratação direta para a Administração da Paraíba.

2.2 INFLUÊNCIA DAS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO – TICs SOBRE O DIREITO E A TRANSFORMAÇÃO DIGITAL NO ESTADO DA PARAÍBA

É do senso comum que nas duas últimas décadas a relevância social das tecnologias da informação e comunicação - TICs vem aumentando de forma notória. TICs podem ser entendidas como o “[...] o conjunto de meios tecnológicos que suportam a automação dos processos de informação e comunicação” (ROMARO e ARAÚJO, 2021, p. 67). O cotidiano e os hábitos das pessoas mudam constantemente no sentido de tornar cada vez mais dependentes das TICs, uma vez que, em média, o cidadão brasileiro passa dez horas do dia conectado à internet (KEMP, 2022). Muitos, por exemplo, se beneficiam da agilidade que aplicativos de

troca de mensagens proporcionam para trabalhar, já outros necessitam totalmente das inovações tecnológicas para exercer seu ofício, como, por exemplo, é o caso dos motoristas de aplicativo, uma nova profissão que surgiu recentemente e que atualmente lutam na justiça pelo reconhecimento de direitos.

A tecnologia é tão importante para o Direito Brasileiro atual que nos processos judiciais, na qualificação das partes, é comum que se encontre o endereço de *e-mail*, ou mesmo, pode-se falar do uso amplamente difundido de assinaturas digitais, atualmente reguladas pela Lei nº 14.063 de 23 de setembro de 2020. Ainda, é notável a introdução de crimes cibernéticos no Código Penal, como, dentre vários, a invasão de dispositivo informático descrito no art. 154-A, trazido pela Lei nº 14.155/2021 (BRASIL, 2021). Ou seja, mesmo o Direito Penal, que segue o princípio da intervenção mínima ou *ultima ratio* – um dos princípios limitadores do poder punitivo estatal - (BITENCOURT, 2022), não deixou de ser afetado pela era da informação. Nesse contexto, o princípio da intervenção mínima preconiza que havendo outros meios aptos a prevenir ofensas a um bem jurídico além da criminalização, esta via se prova inadequada e não recomendável (BITENCOURT, 2022). Logo, fica assim demonstrada a importância das TICs para o direito brasileiro que chegou a provocar mudanças até mesmo no direito penal.

Entretanto, ainda que evidente e inevitável essa mudança paradigmática não só do Direito, mas da sociedade como um todo, em muitos lugares do território brasileiro o serviço público não tem acompanhado essa tendência, principalmente quando se refere a entes políticos menores, como os municípios mais afastados dos centros urbanos (NIEBUHR, 2020). Todavia, apesar de toda essa resistência à implementação de novas ferramentas tecnológicas, existe no Brasil casos que vão de encontro a essa tendência, conforme Cardoso *et al* (2021), que citam o exemplo do desenvolvimento e a implementação do aplicativo Solução Online de Licitação - SOL pelos estados do Rio Grande do Norte e da Bahia. Tal aplicativo é usado na realização de licitações para a compra e/ou contratação de bens serviços e obras, dispondo da confiabilidade e segurança de dados que a tecnologia de *blockchain* tem a oferecer.

Blockchains são, pondo de forma simples, dados encriptados e ligados entre si, praticamente inalteráveis uma vez escritos, já que esses dados possuem cópias espalhadas por computadores de todo o mundo: qualquer edição ou exclusão de uma informação contida nessas *blockchains* é interceptada por outros computadores que possuem uma cópia, invalidando toda a *blockchain* (SOL, 2023). Essa base descentralizada de registros e dados globais sobre transações é tão segura que é amplamente utilizada em operações de transação de criptomoedas, como a *bitcoin*. Enfim, o aplicativo SOL ao utilizar essa tecnologia torna a fraude nos processos

licitatórios uma prática muito mais difícil, atribuindo transparência e facilitando a auditoria dos processos (SOL, 2023).

Nesse contexto de inseparabilidade entre a sociedade atual e as TICs, no qual os indivíduos constantemente necessitam transacionar informações através de dispositivos de TIC para conseguir viver apropriadamente nesse mundo interconectado - o que Weiss (2019) denominou de sociedade sensoriada -, os Governos aderem - cadenciadamente - ao uso das TICs na interação com os seus cidadãos. Destarte, através dessa herança da iniciativa privada, que são as TICs, as Administrações Públicas de todo o mundo vêm mostrando-se capazes de imbuir de eficiência e transparência a prestação de seus serviços públicos (WEISS, 2019). Globalmente, data-se que o início da transição do uso do papel pela Administração para a sua digitalização data do final da década de 1980 e se intensificou com a disseminação do comércio eletrônico (VIANA, 2021).

No estado da Paraíba, o processo de adoção das inovações tecnológicas pela Administração Pública data de 1993 com o Sistema integrado de Contabilidade - SIC, mas só em 2021 foi publicado o Decreto Estadual nº 41.507 de agosto de 2021 que “Institui a Estratégia de Governo Digital - EGD para o período de 2021 a 2026, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo Estadual.” (PARAÍBA, 2021, ementa), em conformidade à Lei Federal nº 14.129 de 29 de março de 2021, que “Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública [...]” (BRASIL, 2021, ementa). Tal Estratégia foi desenhada a fim de melhorar o serviço público prestado pela Gestão Pública paraibana, no sentido de otimizar processos de trabalhos, desburocratizar, unificar os sistemas que disponibilizam serviços públicos, permitir uma maior participação dos cidadãos no governo: essas são algumas das diretrizes estabelecidas pelo art. 9º do Decreto (PARAÍBA, 2021).

Para a Administração Pública Paraibana, o governo digital é aquilo que almeja concretizar através da transformação digital da Gestão (PARAÍBA, 2021). Assim, Ebert e Duarte (2018) entendem transformação digital – TD ou DX, abreviação em inglês para *digital transformation* (transformação digital)- como sendo a adoção de “[...] tecnologias disruptivas para aumentar a produtividade, a produção de valor e o bem-estar social” (EBERT e DUARTE, 2018, p. 16, tradução nossa) por organizações governamentais ou empresas privadas (EBERT e DUARTE, 2018). Logo, se constata a relação entre as TICs e a transformação digital, na medida que essa somente é alcançada por meio daquelas (WEISS, 2019). Entretanto, isso não é o suficiente para definir a TD, porque a sua implementação está intrinsecamente ligada às seguintes finalidades:

Fomentar o desenvolvimento de uma cultura mais colaborativa e inovadora na indústria e na sociedade [...] Transformar o Sistema de educação no sentido de proporcionar novas habilidades e orientação prospectiva para que as pessoas alcancem excelência no trabalho digital e na sociedade [...] Criar e Manter infraestruturas de comunicação digital e garantir a sua governança, acessibilidade, qualidade de serviço e um preço acessível [...] Fortalecer a proteção às informações digitais, transparência, autonomia e confiança [...] Melhorar a acessibilidade e qualidade dos serviços digitais disponibilizados à população [...] Implementar novos e inovadores modelos de negócios [...] Aumentar a geração de renda, produtividade e adição de valor na economia [...] Melhorar a estrutura regulatória e padrões técnicos (EBERT e DUARTE, 2021, p. 16, tradução nossa) .

Nesse sentido, o governo digital ou governo eletrônico em sentido estrito não é a simples transposição das informações do documento escrito em papel para um sítio eletrônico, mas para além disso, implica em outros fatores, tais como o envolvimento ativo do cidadão no serviço público – seja fiscalizando, criticando, sugerindo - e na transparência dos atos governamentais (AL-HASHMI e DAREM, 2008). Nesse contexto, é digno de realce a sinonímia entre “governo digital” - Conforme conceituado pela Estratégia de Governo Digital (PARAÍBA, 2021) - e “governo eletrônico em sentido estrito”. Por sua vez, entende-se por esse o governo eletrônico em sua quarta fase, o que será explicado logo adiante.

A evolução do *e-government* pode ser dividida em quatro fases concebidas pelo *Gartner research* (2000) *apud* Al-Hashmi e Darem (2008). Fases essas que são independentes entre si, ou seja, ter alcançado uma fase não é pré-requisito para chegar em outra e nem é necessário concluir uma fase para iniciar outra (AL-HASHMI e DAREM, 2008).

A primeira etapa é a Presença, a mais básica. Esta corresponde à existência de um sítio eletrônico onde se disponibiliza os documentos físicos digitalizados. Nessa fase a informação é estática e permite somente que o cidadão-usuário interaja de forma limitada à leitura e ao *download* de documentos, não sendo viável uma participação ativa do administrado (BOUNABAT, 2017). Além disso, nesse nível, “[...] não há necessidade de reforma do processo administrativo ou reengenharia” (BOUNABAT, 2017, p. 12, tradução nossa).

Em seguida, há a fase de Interação, na qual os serviços públicos começam a ser prestados (VIANA, 2021). Existe aqui a comunicação simples entre entidade governamental e os particulares e com outras entidades governamentais (AL-HASHMI e DAREM, 2008). Isso porque aqueles sítios eletrônicos agora dispõem de correio eletrônico e formulários e motores de busca simples nos bancos de dados governamentais (AL-HASHMI e DAREM, 2008). Ferramentas por meio das quais é permitido aos cidadãos “[...] fazerem perguntas, reclamações

e/ou performarem buscas eletrônicas e cálculos baseados em critérios específicos” (BOUNABAT, 2017, p. 12, tradução nossa).

Depois, no estágio de Transação é onde se introduz a possibilidade de renovar licenças, pagar impostos, por exemplo (AL-HASHMI e DAREM, 2008). Tudo isso de forma completamente online e segura e, muitas vezes, em tempo real (BOUNABAT, 2017). Um exemplo muito adequado da implantação dessa fase no Brasil é a disposição online do imposto de renda (VIANA, 2021).

Uma quarta e última fase é a Transformação, que é caracterizada pela interligação entre os sistemas governamentais: “Distintamente da fase de transação em que se tem um único sistema, na etapa da transformação os sistemas estão interligados. Denota-se uma conexão rápida entre órgãos, instituições e atores, correspondendo numa configuração ‘holística’ da administração que se coloca inteiramente digitalizada e interconectada.” (VIANA, 2021, p. 120).

Destarte, considerando a ideia quadrifásica de evolução governo digital e da transformação digital apresentadas, ao analisar o Decreto Estadual nº 41. 507/2021 em sua integridade, fica claro que a Estratégia de Governo Digital do Estado da Paraíba – EGD tem como fim último a instituição da quarta fase de evolução do governo eletrônico, através da transformação digital. Conceitos esses que, conforme discutido, estão intrinsecamente vinculados a uma boa performance na prestação do serviço público e se aplicados de forma correta, de acordo com o que a EGD prescreve, são plenamente capazes de grande impacto positivo não só nos processos de contratação pública direta – temática escolhida para esse trabalho -, mas em toda a Administração paraibana.

O Estado da Paraíba, ao adotar a EGD como uma de suas medidas de governo, apesar de seu potencial de atribuir valor ao serviço público - o que é repetido constantemente pela literatura que trata a respeito -, o fez com a plena consciência de que esse tipo de reformulação das estruturas administrativas não geraria resultados instantâneos. Validando isso, é dito que “Muitos governos nacionais, organizações multilaterais e associações de indústrias têm produzido estudos de previsões estratégicas para estabelecer políticas a longo prazo.” (EBERT e DUARTE, 2018, tradução nossa).

À vista disso, a EGD agirá por cinco anos (2021 a 2026) a fim de alcançar seus objetivos (PARAÍBA, 2021). Todavia, a despeito de a EGD ter surgido somente em 2021, a Paraíba já possuía um histórico de implantação da transformação digital, sendo considerados alguns

marcos importantes a criação do Sistema Integrado de Contabilidade em 1994, com o Decreto Estadual nº 16.066/94; o surgimento do Sistema de Informação ao Cidadão através do Decreto Estadual nº 33.050/2012 e do PBDoc, conforme o decreto nº 40.546/2020 – sistema esse que ensejará muitas discussões à frente nesta pesquisa - (PARAÍBA, 2021).

A Estratégia de Governo Digital do Estado da Paraíba – EGD, como apontado anteriormente, em muito herda da literatura sobre transformação digital - TD e da teoria quadrifásica concebida pela *Gartner Group* no ano de 2000 e que foi explicada por Al-Hashmi e Darem (2008), por esse motivo, sendo encontradas muitas correspondências teóricas no referido decreto. Dessa forma, tem-se que um dos objetivos buscados pela transformação digital é “[...] Mudar o Sistema educacional para proporcionar habilidades e orientação prospectiva para que as pessoas alcancem excelência no trabalho digital e na sociedade [...]” (EBERT e DUARTE, 2018, tradução nossa), isso é também uma das ações prioritárias relativas à produtividade organizacional estabelecidas pela EGD: “[...] Capacitação de servidores [a qual se atribuiu o código ‘A4’] [...]” o que será alcançado especificamente ao “[...] Disponibilizar cursos, relativos ao Governo Digital, permanentes na ESPEP [- Escola de Serviço Público do Estado da Paraíba]” (PARAÍBA, 2021).

Outrossim, são também objetivos inerentes à TD

[...] Criar e Manter infraestruturas de comunicação digital e garantir a sua governança, acessibilidade, qualidade de serviço e um preço acessível [...] Fortalecer a proteção às informações digitais, transparência, autonomia e confiança [...] Melhorar a acessibilidade e qualidade dos serviços digitais disponibilizados à população (EBERT e DUARTE, 2018, tradução nossa).

Isso encontra reflexo na EGD quando das diretrizes definidas para os Planos de Transformação Digital do art. 9º do Decreto Estadual nº 41.507/2021, pois entre elas está o

Art. 9º [...] I - uso da tecnologia para otimizar processos de trabalho, promover o desenvolvimento tecnológico e a inovação na administração pública, assim como a desburocratização, a modernização, o fortalecimento e a simplificação da relação do poder público com a sociedade, mediante serviços digitais, acessíveis inclusive por dispositivos móveis; [...] VI - transparência na execução dos serviços públicos [...] (PARAÍBA, 2021).

Não só no art. 9º são identificados aqueles objetivos da TD, mas também são princípios, nos quais o Governo do Estado da Paraíba deverá fundamentar suas ações de EGD, alocados no anexo único do Decreto Estadual nº 41.507/2021 a transparência, a eficiência e a simplificação de processos.

Já foi explicado que, para Al-Hashmi e Darem (2008), o *e-government* não se limita à simples transposição e disponibilização das informações presentes nas tradicionais folhas de papel em um sítio eletrônico - “The aims of e-Government are not only the transformation of traditional information into bits and bytes [...]” (AL-HASHMI e DAREM, 2008, p. 152) -. Mas, que para além disso, envolve a participação social ativa no Governo e a integração dos sistemas governamentais (AL-HASHMI e DAREM, 2008). Por esse motivo, a EGD, que visa a implantação da quarta fase do governo eletrônico - Transformação -, necessita do intenso exercício de interações entre vários grupos, compartilhando dados entre si, integrando-se. Essas relações são classificadas em várias espécies, onde para cada uma existe dois interlocutores, sendo um deles fixo – o governo – e o outro podendo ser o próprio governo (*government to government* - G2G), uma organização não governamental – ONG (*government to non-profit non-governmental organizations* - G2N), o cidadão (*government to citizen* – G2C) ou os trabalhadores (*government to employee* – G2E) WIRTZ e PIEHLER (2010, apud WIRTZ e DAISER, 2015). Estabelecer essas conexões é indispensável na construção de um governo eletrônico: “[...] governos precisam considerar múltiplas relações de interesse quando da implementação do governo eletrônico” (WIRTZ e DAISER, 2015, p. 1, tradução nossa).

À vista disso, esse importante elemento de intercomunicação pode ser observado na EGD em diversos momentos ao longo do decreto estadual que a institui. Faz parte das diretrizes do Plano de Transformação Digital (art. 9º, Decreto Estadual nº 41.507/2021) a integração das informações e serviços públicos em uma única plataforma (inciso II), o que faz referência ao Portal da Cidadania hospedado em <https://portaldacidadania.pb.gov.br>, plataforma que oferta mais de cem serviços digitais do Programa Governo Digital (PARAÍBA, 2021). Ainda, o próprio decreto em questão fornece um conceito de Portal Único de Serviços, ou como a Lei nº 14.129/2021 (que institui o governo digital no âmbito federal), se refere, Plataforma de Governo Digital – “são ferramentas digitais e serviços comuns aos órgãos, normalmente ofertados de forma centralizada e compartilhada, necessárias para a oferta digital de serviços e de políticas públicas” (PARAÍBA, 2021, anexo único).

Essa ideia de integração de serviços e informações traduz bem o conceito de interação do tipo *government to government* (G2G) inerente à fase de Transformação do governo digital exposta acima, além de ser expressamente uma das diretrizes apresentadas no Decreto Estadual nº 41.507/2021 – art. 9º, inciso VII (PARAÍBA, 2021). Ademais, a interação *government to citizen* (G2C) pode ser verificada, por exemplo, na diretriz do Plano de Transformação Digital que determina a possibilidade de participação do administrado no governo: “Art. 9º [...]VI -

transparência na execução dos serviços públicos, monitoramento da qualidade dos serviços e incentivo à participação social no controle e na fiscalização da administração pública;” (PARAÍBA, 2021).

Para além disso, retornando à discussão acerca das fases do governo eletrônico, a quarta fase da implantação do *e-government* congloba as outras três -Presença, Interação e Transação-, identificáveis todas as suas características (VIANA, 2021). A primeira fase – Presença - por exemplo, pode também ser verificada nessa como parte significativa dessa política paraibana de governo digital, materializando-se através da instituição do sistema PBdoc, instituído pelo Decreto Estadual nº 40.546/2020. Nesse liame, o referido sistema tem como propósito fundamental alcançar o que a fase mais primitiva de governo eletrônico preconiza, o que seja, a digitalização das informações e documentos públicos (PARAÍBA, 2020). Não obstante essa primitividade ou basicidade, de forma alguma deve-se descreditar os méritos trazidos pela implantação de um sistema da natureza do PBdoc na Administração Pública, uma vez que os elementos trazidos pela fase de Presença são alicerces sobre os quais as fases mais avançadas do governo digital se sustentarão. Então, como será argumentado em mais detalhes posteriormente, o sistema de documentos e informações é responsável pela melhora do serviço público, tornando-o mais célere, eficiente e econômico.

Deixe-se um adendo com relação ao conceito de digitalização, entenda-se esse, por ora, de uma forma mais ampla do que a definição dada pelo próprio Decreto Estadual nº 40.546/2020, ou seja, como a união entre o que o Decreto entende por documentos digitalizados e documentos nato-digitais. Por sua vez, o documento digitalizado é aquele “[...] obtido a partir da conversão de documento não digital, gerando uma fiel representação em código digital[...]” (PARAÍBA, 2020, inciso IX do art. 2º) e o documento nato-digital é o “[...] documento produzido originariamente em meio eletrônico [...]” (PARAÍBA, 2020, inciso X do art. 2º), podendo ser de várias espécies (PARAÍBA, 2020), que não são relevantes no presente momento.

Tudo isso posto, por fim se encerra essa análise comparativa entre as teorias quadrifásica do governo digital e da transformação digital – TD e a atual política de Estratégia de Governo Digital no Estado da Paraíba – EGD, pois considera-se o objetivo pretendido com essa discussão suprido. A finalidade almejada com esse estudo comparativo que se encerra era atestar a conformidade da política estadual de Estratégia de Governo Digital com a bibliografia existente acerca das duas teorias citadas, o que garante a aplicabilidade das teorias ao debate. A partir desse atesto, desenvolver-se-á a discussão proposta nesse trabalho de conclusão de

curso, qual seja, concluir a respeito do valor da transformação digital – que promove em última análise, conforme demonstrado acima, o EGD – como alternativa para impulsionar a melhoria do serviço público no Estado da Paraíba e em quais aspectos desse serviço público são melhorados. Ao se falar serviço público, se o faz de forma específica: se limitar-se-á de agora em diante ao serviço público de instrução do processo de contratação pública direta, sob pena de desviar-se da situação-problema delimitada.

3. DECORRÊNCIAS DA TRANSFORMAÇÃO DIGITAL SOBRE A MELHOR PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE INSTRUÇÃO DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA DIRETA: ANÁLISE SOB O PRISMA DOS PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE, DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL E EFICIÊNCIA

De agora em diante se concentrará o desenvolvimento deste trabalho na construção de argumentos que embasarão a efetiva resposta ao problema de pesquisa proposto, qual seja – a política pública de transformação digital adotada pelo Governo da Paraíba viabiliza uma melhor prestação do serviço público de instrução dos processos de contratação pública direta sob os parâmetros dos princípios da publicidade, do desenvolvimento nacional sustentável e da eficiência?

Assim, já foi estabelecido neste trabalho que responder o seu problema de pesquisa é aferir acerca da adoção da política pública de transformação digital pelo Governo da Paraíba, se isso viabiliza uma melhor prestação do serviço público de instrução dos processos de contratação pública direta. Sem embargo, há de se concordar que “melhor serviço público de instrução da contratação pública direta” é um conceito abstrato e subjetivo, portanto, em razão da cientificidade desta obra, carece-se de uma delimitação mais objetiva desse conceito. Pois bem, para efeitos deste Trabalho de Conclusão de Curso, o serviço público de instrução de contratação direta é tão melhor proporcionalmente ao quanto os doze princípios básicos da Administração Pública (MEIRELLES, 2018) e os vinte e dois princípios gerais do art. 5º da Lei de Licitações e Contratos Públicos (BRASIL, 2021) são atendidos.

São os princípios básicos da Administração Pública explícitos e implícitos na Constituição Federal de 1988, vale dizer: a legalidade, a moralidade, a impessoalidade ou finalidade, a publicidade, a eficiência, a razoabilidade, a proporcionalidade, a ampla defesa, o contraditório, a segurança jurídica, a motivação e a supremacia do interesse público

(MEIRELLES, 2018). Ademais, o art. 5º da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos diz:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável [...] (BRASIL, 2021).

Discorrendo a respeito da aplicabilidade desses princípios, a própria redação deixa claro que eles se estendem por toda a lei – “[...] Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios [...]” (BRASIL, 2021, art. 5º) -, o que inclui o procedimento de contratação direta e sua instrução processual, objeto desta pesquisa.

Esclarecido isso, declare-se neste momento que a presente pesquisa não tem a intenção de exaurir a discussão no sentido de abordar de forma aprofundada todos os elementos do arcabouço principiológico apresentado. Ao invés disso, escolheu-se abordar de forma mais focalizada apenas alguns desses princípios, tendo em vista que a literatura jurídica pátria sintetiza a discussão individual sobre cada princípio em um estudo conjunto de vários deles dando um enfoque maior somente para alguns. São eles: o princípio da publicidade, do desenvolvimento nacional sustentável e da eficiência. Atente-se para o uso do termo “focalizado”, o que abre a possibilidade de fazer parte da discussão os demais princípios, dado que vários deles compartilham vínculos entre si.

3.1 PUBLICIDADE: UMA EXIGÊNCIA LEGAL EXPRESSA PARA A EFICÁCIA DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA DIRETA

A publicidade é um dos princípios gerais da Administração Pública, previsto no caput do art. 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), devendo, portanto, guiar toda a atividade administrativa em todos os entes estatais. Reiterando isso, a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos determina também em seu art. 5º o princípio da publicidade. Publicidade, entende Motta (2018), consiste em dois substratos, um positivo e outro negativo, com relação à atuação estatal. Positivamente, para promover a publicidade, a Administração Pública deve oferecer amplo e livre acesso à informação, o que tem íntima relação com o direito fundamental ao acesso à informação: “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu

interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;” (BRASIL, 1988, art. 5º, inciso XXXIII). Por sua vez, o substrato negativo se dá pela exceção da publicidade quanto aos assuntos que afetem a segurança da sociedade, do Estado e o direito à intimidade.

Nesse contexto, a Administração Pública deve observar a publicidade na realização de suas ações, uma vez que se trata de requisito necessário, embora não suficiente, de eficácia jurídica dos atos administrativos (CALASANS JÚNIOR, 2021). Não seria isso diferente em matéria de contratação pública por dispensa ou inexigibilidade de licitação, na medida em que “A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato [...]” (BRASIL, 2021, art. 94, caput). Divulgação essa que deve ocorrer dentro do prazo de 10 (dez) dias úteis da sua assinatura (BRASIL, 2021, art. 94, inciso II). Não respeitado esse prazo, o contrato será considerado nulo, o que, por conseguinte, esterilizado todo o processo de contratação pública.

Fora dito anteriormente que, embora neste trabalho fosse haver um foco sobre três princípios que incidem sobre a contratação direta - a citar: publicidade, desenvolvimento nacional sustentável e eficiência -, existe vínculo entre os três selecionados e os demais. Pois bem, verificar-se-á isso agora tomando o princípio da publicidade como ponto de partida. Segundo Calasans Júnior (2018), a compreensão do que seja a publicidade para a Administração Pública guarda estreita relação com o princípio da igualdade ou isonomia para a Lei nº 14.133/2021 - assim sendo, as informações a respeito do processo de contratação pública devem ser publicizados à coletividade de forma uniforme, a sociedade como um todo é o sujeito de direitos. Salvo o conteúdo das propostas até o momento de sua abertura, nada na licitação ou contratação direta pode ser ocultado da coletividade (CALASANS JÚNIOR, 2021).

Outrossim, uma maneira de manter uma informação oculta à população é o uso de uma linguagem de difícil compreensão para o leitor médio. Nessa conjuntura, é constatada a violação de outro princípio listado no art. 5º da Lei nº 14.133/2021 – o princípio da transparência (BRASIL, 2021). A transparência, segundo Motta (2018), é o substrato material da publicidade, sendo transparente a informação dotada de clareza e objetividade. Esse princípio legal é desdobramento da publicidade, agindo de forma a complementar ao significado desse (MOTTA, 2018). Por sua vez, diz Motta a respeito da transparência no serviço público: “[...] a consagração da liberdade do cidadão por meio da submissão do Estado à lei [nota-se o princípio da legalidade] é incompatível com a opacidade do exercício de qualquer manifestação de poder

estatal, notadamente da função administrativa.” (MOTTA, 2018, não paginado). Portanto, verifica-se íntima ligação entre a publicidade e a transparência, pois não basta o acesso à informação inteligível, os atos administrativos devem ser públicos e transparentes, conclui Motta (2018).

Nesse contexto, a Nova Lei de licitações e Contratos Administrativos 14.133/2021 criou o Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP como o principal meio de publicização dos atos exigidos por essa lei, de observação obrigatória a todos os órgãos e entidades de todos os três poderes de todos os entes federativos (BRASIL, 2021, art. 174, *caput* c/c incisos I e II). Dentre as funcionalidades que o PNCP deverá oferecer, estão a divulgação dos: planos de contratação anuais, editais do certame, atas de registro de preço, contratos, painel para consulta de preços, banco de preços em saúde, avisos de contratação direta entre outros (BRASIL, 2021, art. 174, §§2º e 3º).

Dentre esses documentos, é digno de nota o aviso de contratação direta, pois relaciona-se diretamente com o escopo desta pesquisa. É através desse ato administrativo que viabilizada a competitividade no procedimento de contratação direta por dispensa de licitação. Isso porque, nos casos de contratação por dispensa em razão do valor - hipóteses do art. 75, incisos I e II, segundo a classificação de Nohara (2022) -, preferencialmente devem ser precedidas por divulgação de aviso em sítio eletrônico oficial – a princípio, segundo a Lei, o PNCP- no prazo mínimo de 3 (três) dias úteis (BRASIL, 2021). O aviso tem como finalidade angariar propostas adicionais e, a partir disso, selecionar a mais vantajosa para a Administração (BRASIL, 2021). Portanto, dessa forma o princípio da competitividade no procedimento de contratação direta é realizado por meio da publicidade do aviso de dispensa. Aproveitando o ensejo, tem-se que princípio da competitividade (art. 5º da Lei nº 14.133/2021) “[...] garante que, para atingir os seus objetivos de selecionar a proposta mais vantajosa e oferecer igualdade de oportunidades, exista uma pluralidade de ofertantes, sendo proibidas discriminações de caráter irrelevante ao objeto do contrato” (NOHARA, 2022).

Essa proposta de o PNCP centralizar a divulgação dos atos exigidos pela Lei 14.133/2021 (BRASIL, 2021), descreve uma implementação da quarta fase da evolução do governo eletrônico em todos os entes federativos. Conforme explica Viana (2021), a quarta fase, Transformação, implica na integração completa dos sistemas, havendo trocas de informações entre diversas entidades governamentais. À primeira vista, pode-se questionar essa correspondência entre o PNCP e a quarta fase do governo eletrônico, pois, ao ler o art. 174 da Lei nº 14.133/2021, não fica claro se o PNCP visa integrar os sistemas de divulgação dos atos

de contratações públicas já existentes nos entes federativos, ou extingui-los, substituindo-os pelo PNCP, gerando ambiguidade. Em vista disso, o Tribunal de contas da União proferiu o Acórdão nº 1.731/2022 – Plenário que deixa claro que as duas medidas podem ser tomadas, tanto pode haver a integração de sistemas já existentes com o PNCP – o que traduz a aplicação de quarta fase de governo eletrônico – como os entes governamentais podem usar os recursos do próprio PNCP (BRASIL, 2022). Coadunam para isso os ditames do §1º do art. 175: “Desde que mantida a integração com o PNCP, as contratações poderão ser realizadas por meio de sistema eletrônico fornecido por pessoa jurídica de direito privado, na forma de regulamento.” (BRASIL, 2021, §1º, art. 175). Esse fator de integração ficará ainda mais evidente em momento posterior, ao se tratar sobre o plano de adesão ao PNCP pela Administração Paraibana.

Ao ler a nova lei de licitações é clara a intenção do legislador de vincular fortemente as TICs e a publicidade dos atos do processo de contratação pública, uma vez que, a única forma em regra estritamente obrigatória de divulgação segundo a lei é a que se faz no PNCP, sendo outros meios meramente facultativos ou complementares, inclusive os mais tradicionais como a publicação em jornal de grande circulação ou no diário oficial (ZOCKUN e CABRAL, 2021). No entanto, existem exceções: apesar das controvérsias, o §1º do art. 54, foi promulgado não obstante recebera veto presidencial. Diante disso, argumenta-se que em razão da primordialidade do PNCP para concretização publicidade dos contratos públicos e seus atos, é descabida a obrigatoriedade da publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, bem como em jornal diário de grande circulação, conforme preconiza o §1º do art. 54 da Lei 14.133/2021 (BRASIL, 2021):

[...] embora se reconheça o mérito da proposta [§ 1º, art. 54, Lei nº 14.133/2021], a determinação de publicação em jornal de grande circulação contraria o interesse público por ser uma medida **desnecessária e antieconômica**, tendo em vista que a divulgação em ‘sítio eletrônico oficial’ atende ao princípio constitucional da publicidade. Além disso, tem-se que o princípio da publicidade, disposto no art. 37, caput da Constituição da República, já seria devidamente observado com a previsão contida no caput do art. 54, que prevê a divulgação dos instrumentos de contratação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), o qual passará a centralizar a publicidade dos atos relativos às contratações públicas. (ZOCKUN e CABRAL, 2021, p. 105, grifos nossos).

Existe ainda outra exceção a essa exclusividade do PNCP, mas que se prova bastante razoável, não levantando maiores debates. Aqui é trazida uma possível solução dentro do que Niebuhr (2020) critica a respeito da incompatibilidade estrutural e financeira de entes governamentais menores para com as disposições da Lei nº 14.133. Trata-se de uma medida de transição do parágrafo único do art. 176 do Novo Estatuto de Contratações Públicas –

Enquanto não adotarem o PNCP, os Municípios a que se refere o caput deste artigo [municípios com 20.000 (vinte mil) habitantes ou menos, até 6 (seis) anos da publicação dessa Lei] deverão: I - publicar, em diário oficial, as informações que esta Lei exige que sejam divulgadas em sítio eletrônico oficial, admitida a publicação de extrato; II - disponibilizar a versão física dos documentos em suas repartições, vedada a cobrança de qualquer valor, salvo o referente ao fornecimento de edital ou de cópia de documento, que não será superior ao custo de sua reprodução gráfica. (BRASIL, 2021, parágrafo único, art. 176)

Teoricamente, o PNCP é uma ótima ideia para a publicização do processo de contratação pública – o que inclui a contratação direta -, mas sua implementação tem se mostrado bastante problemática por todo o território brasileiro, dando causa, inclusive, à interdição do uso da nova lei pela Administração Pública (ZOCKUN E CABRAL, 2021). Esse impedimento, basicamente, se deu devido ao caráter de norma de eficácia limitada do artigo da lei que cria o PNCP (art. 174). Trazendo o conceito inicialmente desenvolvido pelo constitucionalista José Afonso da Silva, uma norma de eficácia limitada é aquela que somente produzirá efeitos no mundo jurídico quando norma ulterior lhe desenvolver a aplicabilidade (SILVA, 1982).

Quanto ao Portal Nacional que pretende unificar as contratações públicas em todo Brasil, faltavam normas que tratassem da regulamentação e do funcionamento. Mesmo assim, essa normatização apesar de necessária, seria insuficiente para desimpedir o uso da nova legislação licitatória - além disso, por obviedade, se fazia necessária a efetiva existência e operacionalidade do Portal Nacional de Contratações Públicas. Assim, no fatídico dia 09 de agosto de 2021 - mais de quatro meses após a promulgação do novo estatuto de licitações e contratos públicos nº 14.133 de 1º de abril de 2021 - havia sido lançada a versão inicial do PNCP (ZÊNITE, 2021) e expedido o Decreto nº 10.764/2021, que “Dispõe sobre o Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas, de que trata o § 1º do art. 174 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.” (BRASIL, 2021).

Conquanto, o PNCP só foi considerado operacional em 27 de julho de 2022 - após aproximadamente um ano e quatro meses da entrada em vigor na nova lei de licitações e contratos públicos e quase um ano após lançamento da versão inicial do referido sítio eletrônico. O *status* do Portal fora assim considerado quando o Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 1.731/2022-TCU-Plenário decidiu pela insubsistência de Acórdão anterior seu, nº 2.458/2021-TCU-Plenário, o qual permitia, em regime de exceção, a aplicação imediata da Lei nº 14.133/2021 quanto os procedimentos de contratação direta pelos órgãos não vinculados ao sistema de serviços gerais – SISG (BRASIL, 2022). Tal exceção teria validade enquanto o

PNCP não proporcionasse um efetivo acesso àquelas funcionalidades determinadas pela Lei Federal de Licitações e Contratos Administrativos, conforme o relatório do Acórdão nº 2.458/2021-TCU-Plenário (BRASIL, 2021). Assim, em 27 de julho de 2022, o ministro relator Jorge Oliveira disse em seu voto no acórdão nº 1.731/2022-TCU-Plenário, declarando estar superada da situação fática limitadora:

[...] A transitoriedade mencionada no Acórdão 2458/2021-TCU-Plenário estava associada à ausência de funcionalidades previstas no PNCP. Conforme noticiado pelo Ministério da Economia, novos recursos foram incorporados ao Portal, entre os quais a funcionalidade denominada "Publicador de Contratos", implementada em 14/2/2022. Tal ferramenta possibilita aos órgãos e entidades não integrantes do Sisg divulgar seus contratos e eventuais aditivos no PNCP, em atendimento à Lei 14.133/2021. [...] Assim, superada a situação fática que ensejou a exceção instituída em caráter temporário por meio do Acórdão 2458/2021-TCU-Plenário, deve-se afastar a aplicação daquele entendimento, visando a assegurar, conforme intenção do legislador, que o PNCP seja o repositório oficial de divulgação centralizada e obrigatória dos atos produzidos em sede das licitações e dos contratos administrativos. [...] (BRASIL, 2022, grifo nosso)

No âmbito da Paraíba, a situação é que a Administração do Estado ainda não realizou seu processo de adesão ao Portal Nacional de Contratação Públicas, portanto não consolidar a publicação dos seus atos processuais de contratações diretas por esse meio. Em conformidade a isso, em Termo de Referência de uma contratação direta assinado em 21 de novembro de 2022 é dito:

Conforme Orientação Técnica Conjunta CGE/SEAD nº 001/2022, deverá ser formalizado instrumento de contrato para todas as contratações oriundas de dispensa de valor, nos termos dos incisos I e II do art. 75 da Lei 14.133/21, com valor superior a limite definido em no § 1º do Art. 28 do Decreto 42.226/22, ou seja, valores superiores a R\$ 17.600,00 (Dezessete mil e seiscentos reais), até a conclusão do processo de integração de dados com o Portal Nacional de Compras PNCP; (PARAÍBA, 2022, p. 12)

Dessa forma, fica demonstrado em documento oficial que, ao menos até recentemente, não se verificou essa integração com o PNCP. Nesse sentido, a Controladoria Geral do Estado da Paraíba – CGE-PB e a Secretaria de Estado da Administração – SEAD, órgão componentes do Poder Executivo do Estado da Paraíba, emitiram a Orientação Técnica Conjunta - OTC nº 001 em 14 de fevereiro de 2022, aplicável à toda Administração Direta da Paraíba e suas autarquias e fundações públicas (PARAÍBA, 2022). Tal OTC determina que um novo sistema nomeado SISAC será aquele que um dia se integrará ao PNCP, assim que se tornar operacional (PARAÍBA, 2022).

Ocorre que, até o momento o sistema SISAC ainda não foi implementado pelos órgãos do Poder Executivo paraibano integrando-se ao PNCP, o que não poderia ser de outra forma, dado que a integração com o Portal Nacional não é apenas um problema endêmico da Unidade Federativa. Outrossim, tem se provado um grande obstáculo a ser superado por toda Administração Pública brasileira a implementação desse sistema em todos os entes federativos. Assim, a complexidade desse grandioso projeto é tamanha que o até então mais recente acórdão divulgado pelo Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 2.310/2022-Plenário de 19 de outubro de 2022) trata sobre o grupo de trabalho denominado GT-PNCP, formado pelo IRB - Instituto Rui Barbosa, ATRICON - Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil e CNPTC - Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas (BRASIL, 2022).

Esse grupo tem o “[...] objetivo de se compilar sugestões de adaptação e formas de disponibilização dos dados do Portal Nacional de Compras Públicas a serem repassados ao Ministério da Economia” (INSTITUTO RUI BARBOSA et al., 2022, p. 2). O TCU, órgão responsável pelo acompanhamento da implantação do PNCP, no citado acórdão ainda autoriza a participação da Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação do TCU - SEFTI a participar do acompanhamento, para análise e avaliação do fator tecnologia da informação do processo de implementação (BRASIL, 2022).

Não obstante o momento delicado que todo o Brasil passa a fim de alcançar a integração almejada através do sistema PNCP, para todos os efeitos a publicidade dos atos do processo de contratação pública direta não pode deixar de acontecer. Em vista que, conforme apontado anteriormente, um dos princípios gerais da Administração Pública é a publicidade. Publicidade essa que, deixando de existir, enseja a anulação dos atos administrativos não publicizados (CALASANS JÚNIOR, 2021). Por isso, são vários os meios que o Governo Paraibano lança mão para a publicização dos atos administrativos, os quais a Lei nº 14.133/2021 ordena em contexto de instrução da contratação pública por meio do procedimento de contratação direta. São esses: aviso de dispensa (§ 3º, art. 75, Lei nº 14.133/2021), no caso de dispensa de licitação em razão do valor (art. 75, I e II) (BRASIL, 2021); “[...] O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato [...]” (BRASIL, 2021, art. 72, parágrafo único); o contrato e seus aditamentos, no prazo de 10 (dez) dias úteis (art. 94, *caput* c/c inciso II) (BRASIL, 2021).

Verificar-se-á adiante que os supracitados atos administrativos são publicizados digitalmente na Paraíba por dois veículos principais – o Portal da Transparência e o Diário Oficial do Estado. O Portal da Transparência do Estado da Paraíba é um sítio eletrônico hospedado no endereço <https://transparencia.pb.gov.br>. Segundo o próprio portal, esse site foi

criado com o objetivo de garantir o acesso público sobre a aplicação dos recursos públicos pelos gestores, permitindo assim uma maior transparência na gestão do gasto público e um maior controle social desses gastos (PARAÍBA, 2023). Diante disso, faz-se aqui um adendo para correlacionar a natureza do Portal da Transparência com as teorias da transformação digital e o ideal de governo eletrônico para Al-Hashmi e Darem (2008).

Nesse prisma, o referido Portal é uma manifestação da transformação digital, pois há o uso de tecnologias disruptivas para, dentre outros objetivos, promover transparência da gestão de recursos, acessibilidade aos dados e uma cultura de colaboração entre o Governo e a sociedade, por meio do referido controle – características essas ligadas ao princípio da publicidade – (EBERT e DUARTE, 2018). Já a respeito do conceito de governo eletrônico, tem-se que este deve ir além da simples provisão de informações oficiais na rede pública de computadores, mais que isso, deve-se promover a participação civil nas atividades governamentais (AL-HASHMI e DAREM, 2008), características que podem ser identificadas no que se explicou até então sobre o Portal da Transparência do Estado da Paraíba. Além disso, sobre a funcionalidade do Portal da Transparência, de forma mais específica, as informações que são fornecidas ao público pelo *site* são “[...] sobre a Receita e Despesa de toda a administração estadual, Poderes e órgãos” (PARAÍBA, 2023, n.p.). Dessa maneira, “Navegando pelos links é possível descobrir dados de todos os contratos e convênios dos órgãos e unidades do Poder Executivo Estadual [...]” (PARAÍBA, 2023, n.p.), para além de outros dados relevantes.

Por sua vez, o Diário Oficial do Estado da Paraíba - DOE é um conceito mais simples de ser entendido que o Portal da Transparência. Trata-se basicamente de um jornal oficial do Estado, no qual há a publicação de assuntos do interesse de toda sociedade paraibana (SILVA, 2019), como o conteúdo de algum instrumento normativo, editais de concursos públicos e licitações, lista de nomeação para cargos públicos, avisos de dispensas de licitação, entre outros. O DOE é publicado quase que todos os dias úteis da semana, podendo ser acessado por meio do sítio eletrônico < <https://auniao.pb.gov.br/doe> >.

No Estado da Paraíba, após de alguns dias da promulgação da Lei nº 14.133/2021 publicou-se o Decreto Estadual nº 41.200 de 26 de abril de 2021, que

Dispõe sobre a aplicabilidade da Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021, pelos órgãos da administração pública no âmbito do poder Executivo Estadual, especialmente quanto aos processos de contratação direta; [dá outras disposições] (PARAÍBA, 2021, ementa).

Esse decreto estabelecia uma condição para a aplicação da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativo pelo Governo da Paraíba, *conditio sine qua non* estava vedado seu uso: a edição de uma Orientação Normativa Conjunta pela Procuradoria Geral do Estado – PGE, Secretaria de Estado da Administração – SEAD e a Controladoria Geral do Estado – CGE “[...] contendo lista de verificação (*check-list*), para a formalização do processo de contratação direta [...]” (PARAÍBA, 2021, art. 3º).

A implicação mais relevante certamente foi a supracitada, pois, com efeito, freou temporariamente a abrangência da Lei nº 14.133/2021 por todo o território paraibano. Sem embargo, o Decreto também dispôs acerca de medidas para a publicidade dos atos de contratação pública direta aplicando as Tecnologias da Informação e Comunicação - TICs. Assim,

[...] Até que o Governo Federal implemente o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) de que trata o art. 94 da lei mencionada [faz referência à Lei 14.133/2021], para o processamento das compras diretas a divulgação de aviso em sítio eletrônico oficial prevista no § 3º do art. 75 e a prevista no inciso II do art.94 serão realizadas no Portal de Transparência do Governo do Estado da Paraíba e publicadas no Diário Oficial do Estado. (PARAÍBA, 2021, §1º do art. 6º)

No próximo parágrafo do mesmo artigo, o Decreto nº 41.200/2021 se harmoniza diretamente com o Novo Estatuto de Licitações e Contratos Públicos ao determinar a publicação complementar ao PNCP dos processos de contratação direta. Isso porque a Lei nº 14.133/2021 permite os entes federativos manterem opcionalmente divulgação complementar em site eletrônico oficial (art. 176) (BRASIL, 2021).

Tempos depois, condizente com o art. 2º do Decreto Estadual nº 41.200/2021, a Procuradoria Geral do Estado – PGE, a Controladoria Geral do Estado – CGE e a Secretaria de Estado da Administração – SEAD emitiram a Orientação Normativa Conjunta – ONC nº 001/2021. Estabelecia-se assim os documentos mínimos para a instrução dos procedimentos de dispensa e inexigibilidade de licitação segundo os artigos 74 e 75 da Lei nº 14.133/2021 (PARAÍBA, 2021). Logo, a publicação dessa ONC é marco do início da vigência da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos quanto a aplicação das contratações diretas no Poder Executivo Paraibano. A respeito da publicidade dos atos da contratação direta, a ONC nº 001/2021 traz dois artigos importantes.

O primeiro, art. 7º, torna obrigatória a divulgação do aviso de dispensa de licitação na Paraíba no Portal da Transparência, ao passo que a Legislação Federal apenas sugere isso,

devendo prevalecer a norma mais específica (PARAÍBA, 2021). Já o segundo, art. 12, em simetria com parágrafo único do art. 72 da Lei Federal de Contratos Públicos, em seu *caput* determina a publicação do ato que autorizar a contratação direta ou o extrato do contrato firmado no Portal da Transparência e - com exceção dos atos de dispensa em razão do valor (art. 75, I e II, Lei nº 14.133/2021) - e publicação em Diário Oficial do Estado (PARAÍBA, 2021). Isso ocorrerá até a integração com o PNCP (PARAÍBA, 2021). Ainda, o § 1º do art. 12 ratifica o art. 94, *caput* c/c inciso II, do Estatuto Federal de Contratações Públicas ao dar também um prazo de 10 (dez) dias úteis para as publicizações de que trata o seu *caput*, sob pena de ineficácia do contrato (PARAÍBA, 2021).

A ONC nº 001/2021, como preconiza o Decreto nº 41.200 de 26 de abril de 2021 em seu art. 3º (PARAÍBA, 2021), traz em seus anexos um conjunto de listas de verificação (*check-lists*) que devem ser seguidos por toda Administração Paraibana quando da contratação direta regida pela Lei nº 14.133/2021, o que foi uma medida positiva, pois tornou a instrução processual uma atividade mais intuitiva. Acerca da promoção da publicidade, através principalmente das TICs, esta é tratada em vários momentos ao longo dessas listas de verificação. Assim, o anexo I, a lista de documentos necessários para a contratação direta de compras, serviços, obras e serviços de engenharia (arts. 74 e 75 da Lei nº 14.133/2021), nos termos do art. 12 da própria ONC, exige que seja apensado aos autos do processo “comprovação de divulgação no Portal Transparência e publicação no DOE/PB do ato da contratação direta ou do extrato do contrato” (PARAÍBA, 2021, anexo I, item 31). O mesmo acontece no anexo II e III, que tratam especificamente sobre inexigibilidade (anexo II) e dispensa (anexo III) (PARAÍBA, 2021). Ainda, particularmente no anexo III - lista de verificação para a instrução processual de dispensa de licitação em razão do valor -, é ratificado o art. 7º dessa ONC, onde há a exigência da publicação do aviso de dispensa no Portal da Transparência do Estado e no Diário Oficial da Paraíba no prazo mínimo de 3 (três) dias úteis.

Além do Decreto Estadual nº 41.200/2021 e a sua respectiva ONC, outros dispositivos legais objetivam proporcionar a publicidade do processo de contratação pública por dispensa e inexigibilidade. Nesse sentido, há o Decreto Estadual nº 40.546 de 17 de setembro de 2020 - o qual institui o sistema PBdoc de gerenciamento de processos e documentos eletrônicos (PARAÍBA, 2020). Este, em seu § 3º do art. 6º, determina que seja estendido o acesso às informações constantes no sistema às pessoas comuns, ou seja, os usuários não cadastrados nesse ambiente digital (PARAÍBA, 2020). Esse acesso ainda não ocorre, pois, esse dispositivo é norma de eficácia limitada, necessitando que lei posterior que a regule (SILVA, 1982), sendo

ineficaz até então. Entretanto, é certo que este se dará por meio da TICs, uma vez que “[...] Usuários não cadastrados no ambiente digital de gestão documental terão acesso, na forma da lei, a documentos e processos **eletrônicos por meio de arquivo em formato digital**, disponibilizado pelo órgão ou entidade da Administração Pública detentor do documento.” (PARAÍBA, 2020, grifo nosso).

Por fim, disposições acerca da publicidade envolvendo as TICs também podem ser localizadas na Orientação Técnica Conjunta - OTC nº 001 de 14 de fevereiro de 2022, expedida pela Controladoria Geral do Estado – CGE e a Secretaria de Estado da Administração – SEAD. A OTN nº 001/2022 abrange todas a organização direta estatal e sua administração indireta de direito público (PARAÍBA, 2022) e tem como assunto a inclusão dos processos de dispensa e inexigibilidade fundamentados na Lei nº 14.133/2021 no Sistema Gestor de Compras-SGC e no Sistema de Contratos da CGE, usados na Paraíba para função semelhante a que se propõe o PNCP. Assim, estabelece que “O Portal de Transparência do Estado disponibilizará consulta com para acesso as Notas de Empenho (NE) de valores de valores iguais ou inferiores ao estabelecido no § 2º do art. 95 da Lei nº 14.133/2021 [10.000,00 (dez mil) reais]” (PARAÍBA, 2022, item 3.d). Instrumento esse - nota de empenho de despesa - que é apto a substituir um contrato nos casos de contratação direta por dispensa de licitação segundo o art. 95, *caput* c/c inciso I da Lei nº 14.133/2021 (BRASIL, 2021).

Ademais, a OTN nº 001/2022 potencializa a publicidade propiciada pelo aviso de dispensa de licitação já existente na ONC nº 001/2021, quando delibera que

[...] após a inclusão do documento Termo de Referência-TR ou Projeto Básico-PB, o sistema disponibilizará botão para geração do aviso de dispensa com link de acesso ao Portal de Compras [<http://www.centraldecompras.pb.gov.br>]. (PARAÍBA, 2022, grifo no original).

E, em seu item 5.b é definido que

Os contratos oriundos de dispensa e inexigibilidade com base na Lei nº 14.133/2021 deverão ser incluídos no atual sistema de contratos e tramitados à Controladoria para cadastro, e serão encaminhados para **publicação no DOE** [...] (PARAÍBA, 2022, grifo nosso).

Dessa forma, as normas e regulamentos apresentados são apenas alguns exemplos de como a publicidade dos atos administrativos relativos à contratação direta por dispensa e inexigibilidade se dá no âmbito do Governo da Paraíba, não obstante a integração com o PNCP ainda não tenha ocorrido. Nesse contexto, é importante salientar que essa publicização se dá

principalmente por meio das TICs, conforme preconiza a Estratégia de Governo Digital – EGD (PARAÍBA, 2021). Até mesmo quando a divulgação ocorre por meio do Diário Oficial, uma via mais tradicional, existe a sua forma digitalizada, que está acessível a todos por meio do endereço eletrônico <https://auniao.pb.gov.br/doi>. Logo, conclui-se que a Transformação Digital – TD tem efetivamente sido implementada no Estado da Paraíba em matéria de publicidade dos atos administrativos do processo de contratação pública por dispensa e inexigibilidade de licitação.

3.2 DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL: PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE COMO FATOR A SER OBSERVADO NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA DIRETA

A Lei nº 14.133/2021 incorpora o desenvolvimento nacional sustentável em seu arcabouço principiológico do art. 5º (BRASIL, 2021) alcançando todos os atos e fatos sobre os quais legisla, contratação direta inclusa. Não obstante, nota-se que a Lei nº 14.133/2021 traz muito mais disposições acerca da observância do desenvolvimento nacional sustentável no que diz respeito ao procedimento licitatório do que para a contratação direta. Um ótimo exemplo disso seria o inciso IV do art. 11 dessa Lei, que define o incentivo ao desenvolvimento nacional sustentável como sendo uma das finalidades do processo de contratação pública através do processo licitatório. Objetivo esse que está emparelhado, topologicamente e em nível de importância, com o objetivo de assegurar a vantajosidade da contratação para a Administração pública, garantir isonomia entre os participantes, de incentivar a inovação e evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos (BRASIL, 2021).

Entretanto, isso não é motivo suficiente para desconsiderar a prática do desenvolvimento nacional sustentável em matéria de contratação direta, seja por dispensa ou inexigibilidade de licitação. Nesse sentido, é dito pela Advocacia Geral da União - AGU que

[...] do mesmo modo em que se observa a inserção de critérios e práticas de sustentabilidade nas licitações, assim também devem ser observadas nas contratações diretas, sem licitação, nos casos de inexigibilidade e dispensa [...] (BRASIL, 2022, p. 33).

Segundo a AGU, são alguns desses critérios e práticas sustentáveis:

baixo impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água; preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local; maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia; maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local; maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra; uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais; [...] (BRASIL, 2022, p. 30)

O princípio do desenvolvimento nacional sustentável no processo de contratação pública transparece a intenção do legislador em promover a preservação do meio ambiente através desse instrumento. Tornando a Lei nº 14.133/2021 parte de um sistema legal que preza pelo desenvolvimento socioeconômico sustentável (DI PIETRO, 2022). Esse sistema é formado por leis como a nº 6.938 de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, especialmente em seu artigo 4º, inciso I (BRASIL, 1981) – o qual determina a adoção do desenvolvimento sustentável por toda Administração Pública; Constituição federal de 1988, notadamente na inteligência do seu artigo 170, inciso VI (BRASIL, 1988) – dispondo a proteção ao meio ambiente como um dos princípios da ordem econômica e a Lei nº 12.187 de 29 de dezembro de 2009 ou Lei de Política Nacional sobre Mudança do Clima, especialmente em seu art. 6º, inciso XII (BRASIL, 2009) – o qual determina critérios de preferência, em contexto de licitação, para licitantes que proponham soluções mais ecológicas para a exploração de recursos serviços públicos e recursos naturais.

Dito isso, para que enfim se entenda como o Estado da Paraíba promove desenvolvimento nacional sustentável por meio das contratações públicas diretas lançando mão da transformação digital, se faz necessário de antemão compreender alguns conceitos legais e doutrinários. O primeiro deles é o próprio desenvolvimento nacional sustentável – ao guiar-se por esse princípio, a Administração Pública torna a preservação do meio ambiente na prestação uma das diretrizes do serviço público. Nesse sentido, uma das ferramentas usadas para a concretização da preservação da natureza são as contratações públicas, segundo o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da Advocacia Geral da União, devido à sua grande importância econômica (BRASIL, 2022).

Primordialmente, a Organização das Nações Unidas, em 1987, através da publicação do relatório *Nosso Futuro Comum*, da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, dá gênese ao conceito de desenvolvimento sustentável:

[...] um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança

institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas. (COMISSÃO, 1991, p. 49).

Coerente a isso, a Administração, por meio de publicação no sítio eletrônico oficial Portal de Compras do Governo Federal, diz que o

desenvolvimento nacional sustentável ocorre quando há crescimento e progresso econômico, político, cultural, institucional, social e ambiental de forma sustentável e perene, resultando na melhora da qualidade de vida da população a longo prazo. Toda ação do Estado deve ter por base o princípio do desenvolvimento nacional sustentável, o que implica no melhor aproveitamento de recursos, no desenvolvimento de logísticas eficientes e no planejamento de ações que agreguem benefícios sistêmicos à população e ao meio ambiente, inter-relacionando as esferas econômicas, sociais, culturais e ambientais, independentemente do nível de abrangência ou da complexidade da ação. (BRASIL, 2021, n.p.)

Por outro lado, a Advocacia Geral da União em seu Guia Nacional de Contratações Sustentáveis (2022) argumenta no mesmo sentido que o Governo Federal, afirmando que todo desenvolvimento deve ser sustentável e sustentável é o desenvolvimento social e econômico atrelado ao dever de proteger o meio ambiente e fomentar a sustentabilidade. Nesse mesmo diapasão, Nohara (2022) ao lecionar acerca do princípio do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações públicas diz, com embasamento constitucional, que esse deve se dar tridimensionalmente: dimensão econômica (*profit*), social (*people*) e sustentabilidade (*planet*). A partir da leitura desses quatro conceitos de origens diversas, entende-se - em termos simples - que a adoção de um desenvolvimento sustentável implica na vinculação do desenvolvimento social e econômico à preservação do meio ambiente, não podendo um existir sem a observância do outro.

Diante disso, outro questionamento naturalmente surge ao analisarmos o conceito de desenvolvimento nacional sustentável: O que é meio ambiente? À primeira vista parece ser uma pergunta simples - qualquer pessoa, mesmo uma criança, saberia respondê-la sem maiores dificuldades. Porém, o que se observa no sistema legal brasileiro são definições amplas de meio ambiente, tratando-se de um conceito jurídico indeterminado, a fim de permitir uma maior incidência da norma em uma diversidade maior de casos concretos (FIORILLO, 2013). Não obstante, adotar-se-á neste trabalho o conceito tradicional do meio ambiente, defendido pelo constitucionalista Alexandre de Moraes (2022), pois é o que melhor se adequa à natureza temática escolhida para este trabalho de conclusão de curso. Postula o autor:

Na definição do objeto protegido constitucionalmente – Meio Ambiente –, o Direito deve socorrer-se de noções de Ecologia, que conceitua a biosfera como constituída pelo conjunto do solo, da água e do ar existentes no globo terrestre e regente das condições necessárias à vida. (MORAES, 2022, p. 976).

Apesar de a teoria defendida por Moraes (2022) ser uma teoria bem consolidada na doutrina e a que mais se adequa à temática deste trabalho, outra teoria ostenta consenso entre os juristas do ramo do Direito Ambiental (ARAUJO, 2019). Trata-se da teoria do meio ambiente quadridimensional do ambientalista Celso Antonio Pacheco Fiorillo (2013). Fiorillo (2013), ao estudar a legislação constitucional e infraconstitucional brasileira em matéria de meio ambiente, chegou à conclusão de que esse pode ser entendido sob quatro aspectos – natural ou físico, artificial, cultural e do trabalho.

O **meio ambiente natural ou físico** é constituído pela atmosfera, pelos elementos da biosfera, pelas águas (inclusive pelo mar territorial), pelo solo, pelo subsolo (inclusive recursos minerais), pela fauna e flora. Concentra o fenômeno da homeostase, consistente no equilíbrio dinâmico entre os seres vivos e meio em que vivem. O **meio ambiente natural** é mediatamente tutelado pelo caput do art. 225 da Constituição Federal e imediatamente, v. g., pelo § 1º, I, III e VII, desse mesmo artigo. [...] O **meio ambiente artificial** é compreendido pelo espaço urbano construído, consistente no conjunto de edificações (chamado de espaço urbano fechado), e pelos equipamentos públicos (espaço urbano aberto). [...] O conceito de **meio ambiente cultural** vem previsto no art. 216 da Constituição Federal, que o delimita da seguinte forma: ‘Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem’ [...] O bem que compõe o chamado patrimônio cultural traduz a história de um povo, a sua formação, cultura e, portanto, os próprios elementos identificadores de sua cidadania, que constitui princípio fundamental norteador da República Federativa do Brasil. [...] Constitui **meio ambiente do trabalho** o local onde as pessoas desempenham suas atividades laborais relacionadas à sua saúde, sejam remuneradas ou não, cujo equilíbrio está baseado na salubridade do meio e na ausência de agentes que comprometam a incolumidade físico-psíquica dos trabalhadores [...]. (FIORILLO, 2013, p; 50-54, grifos nossos)

Fazendo um paralelo entre as duas teorias, tem-se que, para Moraes (2022), o meio ambiente se restringe à dimensão natural ou física da teoria de Fiorillo. Sem embargo, esses dois autores com visões de meio ambiente antagônicas entram em congruência ao reconhecer o caráter antropocêntrico que o Direito Constitucional e o até mesmo o Direito Ambiental atribuem ao meio ambiente. Assim, o meio ambiente é um bem jurídico tutelado pelo direito fundamental do ser humano ao meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto no art. 225 da CF/88 (MORAES, 2022). Direito fundamental esse que é uma das diversas derivações do fundamento da República Federativa do Brasil da dignidade da pessoa humana (FIORILLO, 2013). Partindo disso, conclui Fiorillo (2013) que o meio ambiente é visto pelo Direito Brasileiro como um recurso administrável, uma ferramenta que deve ser utilizada em prol do

ser humano e a proteção das demais espécies de animais não ocorre por outro motivo senão a garantia do bem-estar das pessoas que existem e as que existirão.

Nesse quadro, a transformação digital tem um papel muito importante quando da consubstanciação do princípio do desenvolvimento nacional sustentável nos processos de contratação pública. À vista disso, cita-se como exemplo a implantação do Sistema Eletrônico de Informações – SEI, que ocorreu entre 2014 e 2018 na Administração Pública Federal Brasileira. O SEI é uma ferramenta de TIC que tem a função de gerir documentos e processos eletrônicos (ROMARO e ARAUJO, 2021). Ao pesquisar respeito da utilização do SEI em 58 (cinquenta e oito) órgãos do Governo Federal e entidades da administração indireta vinculadas, Romaro e Araujo (2021) concluíram que, decerto, o SEI surtiu efeitos positivos com relação à promoção da preservação ambiental, uma vez este ensejou uma redução nos custos de transação inerentes à atividade burocrática: custo com papel, custo com correios, consumo de resmas, custos com impressão e tempo de abertura de processos (ROMARO e ARAUJO, 2021).

Assim, ao analisar os resultados da pesquisa de Romaro e Araujo (2021), pode-se concluir sinteticamente a partir dos dados apresentados que a redução média do custo financeiro mensal médio com papel após a implantação do SEI até outubro de 2018 nesses 58 (cinquenta e oito) órgãos e entes da Administração Pública Federal foi de aproximadamente 32,39%. Diante desses resultados, verifica-se que gerou bons frutos a experiência brasileira com uma das inovações trazidas pela transformação digital: o processo eletrônico. Dentre várias outras benéficas, conforme observado na pesquisa de Romaro e Araujo (2021), o processo eletrônico é capaz de promover o desenvolvimento nacional sustentável no âmbito do processo administrativo, do qual faz parte os processos de contratações públicas por dispensa e inexigibilidade de licitação, objeto deste trabalho de conclusão de curso.

De forma análoga, no estado da Paraíba, em 17 de setembro de 2020 foi instituído o sistema PBdoc, através do Decreto Estadual nº 40.546/2020. Trata-se de um sistema “[...] de produção, gestão, tramitação, armazenamento, preservação, segurança e acesso a documentos e informações em ambiente digital [...]” (PARAÍBA, 2020, ementa), assemelhando-se bastante ao Sistema Eletrônico de Informações – SEI do Governo Federal. Nesse momento, chama-se atenção para a TIC processo eletrônico, o qual, como explicado anteriormente, é instrumento apto a promover o desenvolvimento nacional sustentável em matéria de processos de contratações públicas diretas.

Assim, o próprio Decreto Estadual nº 40.546/2020 não só dispõe sobre o processo eletrônico, mas também cumpre um papel doutrinário ao delimitar seu conceito: “[...] sucessão

de atos registrados e disponibilizados em meio eletrônico, integrado por documentos nato-digitais ou digitalizados; [...]” (PARAÍBA, 2020, art. 2º, inciso XVII). Complementarmente, o legislador ainda se preocupa em definir o que seja documento digitalizado – “documento obtido a partir da conversão de documento não digital, gerando uma fiel representação em código digital, podendo ser capturado por sistemas de informação específicos;” (PARAÍBA, 2020, art. 2º, Inciso IX)- e documento nato-digital –

[...] documento produzido originariamente em meio eletrônico, podendo ser: a) nativo, quando produzido pelo sistema de origem; b) capturado, quando incorporado de outros sistemas, por meio de metadados de registro, classificação e arquivamento; (PARAÍBA, 2020, art. 2º, Inciso X).

Segundo o Decreto Estadual nº 40.546/2020, o PBdoc foi pensado para se tornar o sistema uniforme no estado da Paraíba e, no caso de haver algum outro sistema gestor de documentos em órgãos e entidades públicas paraibanas, esse deve ser gradualmente integrado à essa ferramenta (PARAÍBA, 2020). Dessa forma, em até três anos da publicação do Decreto nº 10.546/2020, toda a Administração Pública da Paraíba deve ter adotado o sistema ou integrado eventual outro sistema equivalente ao PBdoc, conforme a Estratégia de Governo Digital da Paraíba (2021). Ao longo da leitura da norma, nota-se que o Governo Paraibano deseja o gradual abolimento do processo físico no estado da Paraíba, para que finalmente o processo eletrônico seja adotado uniformemente por toda a Paraíba (PARAÍBA, 2020). Desse modo, dispensar-se-á as folhas de papel como insumo essencial da administração pública paraibana, conforme o art. 1º, § 2º (PARAÍBA, 2020).

Ademais, para além de ser somente conclusão lógica do abolimento do uso do processo administrativo físico, está entre os objetivos expressos do sistema PBdoc a busca pela sustentabilidade ambiental por meio dessa tecnologia (art. 3º, I, Decreto nº 40.546/2020). Sustentabilidade ambiental que se concretizará - conforme é possível inferir com a leitura integral do texto do decreto – na forma de economia de papel, caneta, tinta para impressão e outros recursos essenciais à atividade burocrática tradicional.

Dito tudo isso, constata-se que, apesar da premissa simples, a economia de materiais de expediente se prova bastante eficaz medida da instituição do princípio do desenvolvimento nacional sustentável no serviço público de instrução processual de contratações públicas seja por meio do procedimento de licitação seja pelo procedimento de contratação direta. Nesse contexto, acorde com o discorrido sobre os sistemas congêneres ao SEI e ao PBdoc, a ideia de transformação digital cumpre papel essencial, pois o uso de TICs com o propósito de “[...] criar

e manter infraestruturas de comunicação digital e garantir a sua governança, acessibilidade, qualidade de serviço e acessibilidade financeira [...]” (EBERT e DUARTE, 2018, p.17, tradução nossa) é característica sua. Construindo uma relação teórica com *e-government* de Al-Hashmi e Darem (2008), é possível afirmar que a implantação de soluções em TICs como a disponibilização de informações oficiais em sítio eletrônicos e processos eletrônicos faz parte da etapa mais básica do processo de evolução do governo eletrônico, entretanto, seus grandes benefícios são inestimáveis para a Administração Pública, portanto não deve ser subestimada.

3.3 EFICIÊNCIA: O DEVER DA BOA PERFORMANCE NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA DIRETA

Verifica-se que a adoção da transformação digital como uma política governamental em muito se relaciona com a melhoria da eficiência do serviço público prestado. Assim, o “[...] governo eletrônico pode ser visto como o uso da Tecnologia da Informação para entregar eficientemente os serviços públicos [...]” (BOUNABAT, 2017, p. 4, tradução nossa). Aqui, reitera-se: para efeitos deste trabalho de conclusão de curso, governo eletrônico *stricto sensu* e governo digital são equivalentes, pois foi considerado pelo Governo da Paraíba, no Decreto Estadual nº 41.507/2021, como governo digital o uso das TICs para a realização dos serviços públicos que se enquadra na quarta fase do governo eletrônico (PARAÍBA, 2021). Isso esclarecido, surge aqui a necessidade de delimitar o que seja a eficiência no serviço público.

No Direito Brasileiro, acima de todas as leis, a Constituição estabelece a eficiência como um dos princípios gerais do *caput* do seu art. 37, a qual deve ser observada por toda Administração Pública desde 1998, ano em que foi promulgada a emenda constitucional nº 19 (BRASIL, 1998). Mais especificamente, em matéria de contratação pública, a Lei nº 14.133/2021 reforça a disposição constitucional ao também trazer a eficiência como um dos princípios gerais a serem observados na execução de seus atos - o que inclui a instrução do procedimento de contratação direta dos art. 72 ao 75 - (BRASIL, 2021, art. 5º). Nesse cenário, Hely Lopes Meirelles (2018) diz que o serviço público eficiente é aquele imbuído de presteza, perfeição e rendimento funcional, sendo um dever do agente público.

Complementarmente à lição de Meirelles, Di Pietro (2022) chega à conclusão de que a eficiência pressupõe o atendimento dos demais princípios – especialmente o princípio da legalidade -, sem, todavia, se sobrepor aos demais. Em outros termos, jamais há de se falar na

boa *performance* de um processo de dispensa ou inexigibilidade licitatória sem que, caso tenha se verificado qualquer vício de legalidade contaminando o processo, por exemplo. Por outro lado, para Carvalho Filho (2022), eficiência consiste na adoção de um modo de atuar - *modus faciendi* -, o qual priorize soluções rápidas e suficientes para as necessidades administrativas. Nesse aspecto, as contratações públicas, principalmente de acordo com as disposições do novo estatuto, são procedimentos burocráticos por natureza, logo, agir de um modo eficiente é especialmente necessário para alcançar sua finalidade, qual seja, a seleção da melhor proposta dentre os particulares interessados (CARVALHO FILHO, 2022).

Ao debater acerca do princípio da eficiência, vários doutrinadores percebem uma estreita ligação com vários outros princípios e decidem, em nome da boa didática, subordinar estes à eficiência, referindo-se a eles como subprincípios. Ocorre que, nesse cenário, a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, por ter um caráter bastante analítico (DI PIETRO, 2022), traz expressamente em seu rol principiológico do art. 5º tais subprincípios como princípios propriamente ditos e independentes da eficiência. Isso, para além de causar redundâncias, não traz efeitos prejudiciais à aplicação da Lei nº 14.133/2021, pelo contrário, contribui para o realce desses aspectos derivados do princípio da eficiência. Di Pietro (2022), aponta 4 (quatro) derivações do princípio da eficiência: celeridade, economicidade, planejamento e eficácia. Todos esses estão listados no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

O princípio da celeridade tem por fundamento o inciso LXXVIII do art. 5º da Carta Magna, que estabelece a duração razoável do processo, inserido na CF/88 por emenda constitucional: “LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação” (BRASIL, 2004, art. 1º). Tal princípio, como é sugerido, é observado se a Administração realizar suas atividades sem se prolongar desnecessariamente. É um exemplo de celeridade na Lei nº 14.133/2021 quando esta determina a regra do processo eletrônico e a excepcionalidade do processo físico no §2º do seu art. 17 (DI PIETRO, 2022).

Por sua vez, o princípio da economicidade é acatado quando a Administração Pública busca a melhor relação custo-benefício, por exemplo, na contratação de um determinado serviço ou compra de bens (CARVALHO FILHO, 2022). Há economicidade quando o dinheiro público é usado da forma mais eficiente possível, o que nem sempre significa comprar ou contratar o que o mercado oferta de mais barato, pois, não raro, itens de valores mais acessíveis não são aptos a suprir a necessidade da Administração (CARVALHO FILHO, 2022). Adiante, se submete ao princípio da eficácia aquela gestão que usa os meios estritamente necessários para

causar os efeitos jurídicos objetivados – agir-se-á com proporcionalidade e razoabilidade (outros dois princípios da Lei nº 14.133/2021) para alcançar o interesse público - (CARVALHO FILHO, 2022). Por fim, ao atender o princípio do planejamento permite-se um melhor rendimento através da premeditação dos atos e situações – permitindo uma tomada de decisões mais sóbria por parte dos gestores -, portanto uma maior eficiência. Observa-se o planejamento na Lei nº 14.133/2021, por exemplo no:

(i)artigo 6º, incisos XX, XXIV, XXV, XXVI, com os conceitos de estudo técnico preliminar, anteprojeto, projeto básico e projeto executivo; (ii)artigo 12, VII, com a previsão do plano de contratação anual, que objetiva racionalizar as contratações dos órgãos e entidades, garantir o alinhamento com seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das leis orçamentárias; (iii)artigo 18, que estabelece normas sobre a fase preparatória da licitação, definindo-a como caracterizada pelo planejamento e exigindo a sua compatibilização com o plano de contratações anual e com as leis orçamentárias; (DI PIETRO, 2022, p. 504)

Por outro lado, guardando certa semelhança com a teoria dos subprincípios da eficiência administrativa de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2022) supracitada, o constitucionalista Alexandre de Moraes (2022) atribui oito características básicas à eficiência administrativa. São elas: “[...] direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, imparcialidade, neutralidade, transparência, participação e aproximação dos serviços públicos da população, eficácia, desburocratização e busca da qualidade” (MORAES, 2022).

Assim, o direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum preconiza a promoção do bem de todos, sem discriminações de qualquer natureza, o que corresponde ao objetivo fundamental da República Federativa do Brasil do inciso IV do art. 3º da Carta Magna (MORAES, 2022). A imparcialidade implica na não influência de interesses alienígenas sobre o interesse público no agir da Administração Pública (MORAES, 2022). A neutralidade se relaciona com a atribuição valorativa equivalentes a todos os lados no contexto de um conflito de interesses (MORAES, 2022). O aspecto da transparência se liga ao combate à ineficiência formal, trata-se do acesso aos dados da Administração pela população, que, dessa forma, pode compreender melhor a atuação estatal (MORAES, 2022).

Em seguida, a participação e aproximação dos serviços públicos da população se concretiza através da gestão conjunta dos serviços administrativos pelos servidores e a população, que deverá ser disciplinada por lei, segundo redação do §3º do art. 37 da CF/88, trazido pela Emenda Constitucional nº 19/1998 (MORAES, 2022). A eficácia já fora definida quando se tratou dos subprincípios da eficácia de Di Pietro (2022). Por fim, há as características

de combate à burocracia administrativa alheia ao interesse público – excesso de formalidade - e da busca da qualidade na prestação do serviço público (MORAES, 2022).

Logo, diante de todos esses referenciais teórico, pode-se entender o princípio da eficácia como um conceito complexo que diz respeito à qualidade do serviço público ofertado aos cidadãos. Para além de ser fornecido de maneira adequada - ou seja, obedecendo os demais princípios -, deve ser feito com excelência. Por excelência entenda-se: de forma célere, eficaz, econômica, planejada, imparcial, neutra, direcionada ao bem comum, transparente, com participação do administrado, desburocratizada e em um contexto de busca contínua pela qualidade desse serviço.

Nesse contexto, a transformação digital cumpre importante papel para a concretização do princípio da eficiência na instrução dos processos de contratações públicas. Dessarte, na esfera federal, o marco da transformação digital é a lei nº 14.129, de 29 de março de 2021, a qual “Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o **aumento da eficiência pública** [...]” (BRASIL, 2021, ementa, grifo nosso). Acerca dessa lei, uma leitura atenta permite perceber a sua forte coesão com a teoria das características da eficiência de Alexandre de Moraes (2022). Desse modo, logo em seu art. 1º, a lei propõe como vias para promover a eficiência da Administração Pública algumas das características da eficiência segundo Moraes (2022) - desburocratização e participação do cidadão na Administração Pública. Reforçando essa correspondência, essas duas características são também princípios arrolados no art. 3º dessa Lei de Federal de Governo Digital. Além desses, encontra-se a característica da transparência (MORAES, 2022) como um dos princípios do Governo Digital e da eficiência pública: “[...] transparência na execução dos serviços públicos e o monitoramento da qualidade desses serviços; [...]” (BRASIL, 2021, inciso IV do art. 3º).

O dispositivo legal trata de forma mais direta sobre a informatização do Administração Pública em seu capítulo II, e logo em seu primeiro artigo (art. 5º) determina que o Estado “[...] utilizará soluções digitais para a gestão de suas políticas finalísticas e administrativas e para o trâmite de processos administrativos eletrônicos” (BRASIL, 2021). Inclusive, essa lei que busca acima de tudo criar uma Administração Pública mais eficiente através das TICs transparece a sua preferência pelos processos e atos processuais digitais, admitindo os equivalentes em papel somente em casos excepcionais:

Nos processos administrativos eletrônicos, os atos processuais deverão ser realizados em meio eletrônico, exceto se o usuário solicitar de forma diversa, nas situações em que esse procedimento for inviável, nos casos de indisponibilidade do meio eletrônico

ou diante de risco de dano relevante à celeridade do processo. (BRASIL, 2021, art. 6º, *caput*).

Diante disso, fica demonstrada, de uma forma geral, a relevância do uso dos processos administrativos e os atos processuais digital na promoção da eficiência do serviço público federal - o que inclui a instrução processual de contratações públicas diretas.

Adentrando no âmbito da Administração Pública do estado da Paraíba, nota-se que a aplicabilidade da referida lei instituidora do Governo Digital na União (Lei nº 14.129/2021) não se estenderia ao estado paraibano, pois é dito em seu art. 2º, incisos I e II somente sobre a sua validade nos órgãos da Administração Pública federal direta e as entidades da Administração Pública indireta (BRASIL, 2021). No entanto, o inciso III daquele mesmo artigo possibilita a adoção do estatuto pelos poderes executivos dos estados, municípios, Distrito Federal e territórios, sob a exigência de feitura de atos normativos próprios nesse sentido (BRASIL, 2021). Nessa conjectura, a Paraíba ainda não adotou para si a Lei nº 14.129/2021, mas emitiu o Decreto nº 41.507 de 20 de agosto de 2021, que “Institui a Estratégia de Governo Digital - EGD para o período de 2021 a 2026, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo Estadual.” (PARAÍBA, 2021). Esta norma em muito se assemelha na legislação federal de Governo Digital e, ademais, estabelece como uma de suas ações prioritárias dessa política a regulamentação da Lei Federal (PARAÍBA, 2021).

Considerando isso, a EGD elenca em seu art. 9º várias diretrizes, as quais encontram respaldo na teoria das características do princípio da eficiência de Moraes (2022) e, por consequência, se assemelham às disposições da Lei nº 14.129/2021. Cite-se, a título de exemplo: o uso de TICs para otimizar processos de trabalho e desburocratizar a gestão; para gerar transparência, permitindo o controle social e fiscalização da Administração Pública pela população; promoção do serviço público por vias digitais como a regra, devendo a sua forma presencial acontecer somente quando indispensável e de acordo com particularidades do público-alvo do serviço (PARAÍBA, 2021). Essa última diretriz (presente no art. 9º, inciso II) dialoga diretamente com uma das tendências internacionais do governo eletrônico identificadas por Bushaib Bounabat (2017) – *Multi-channel Service Delivery*.

Segundo esse padrão postulado por Bounabat (2017), que tende a ser seguido pelos governos eletrônicos de todo o mundo, é altamente recomendável que o ente governamental ofereça vários caminhos alternativos para que o cidadão acesse um mesmo serviço. Dessa forma,

peessoas com necessidades especiais - idosos ou pessoas portadoras de deficiência - são incluídas no proveito dos serviços públicos (BOUNABAT, 2017). Assim, reforçando essa correspondência teórica, outra diretriz do art. 9º do Decreto Estadual nº 41.507/2021 estabelece o

IV - tratamento adequado a idosos, nos termos da Lei Federal nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), e acessibilidade da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida, nos termos da Lei Federal nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência); (PARAÍBA, 2021, art. 9º, inciso IV).

Além disso, nesse contexto de transformação digital na prestação do serviço público na Paraíba, é válido discutir novamente o processo administrativo eletrônico. Entretanto, diferente de outrora, quando se tratou a respeito do desenvolvimento nacional sustentável, dar-se-á aqui enfoque à suas implicações acerca da eficiência no serviço público. Instituído pelo Decreto Estadual nº 40.546/2020 e hospedado no endereço eletrônico < <https://pbdoc.pb.gov.br>>, o sistema PBdoc atualmente é a ferramenta de gestão de documentos, informações e processos eletrônicos do Estado da Paraíba, o qual visa a implementação uniforme por toda Administração Pública do Estado da Paraíba (PARAÍBA, 2020). Desse modo, dentre os objetivos do Sistema PBdoc, arrolados no art. 3º do Decreto, está “[...] imprimir maior eficácia e celeridade aos processos administrativos; [...]” (PARAÍBA, 2020, art. 3º, inciso II) – eficácia e celeridade que são subprincípios ou decorrências do princípio da eficiência (DI PIETRO, 2022). Tais disposições legais têm implicação direta na eficiência da instrução processual de contratação direta, uma vez que se trata de espécie de processo administrativo.

Dito isso, focalizar-se-á agora a discussão para a temática principal, qual seja, a transformação digital na instrução processual do procedimento de contratação direta no Estado da Paraíba. Nessa contextura, há de se falar a respeito do procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços quando das compras e contratações de serviços gerais - excluindo os de engenharia-, temática regulada na Paraíba pelo Decreto Estadual nº 42.967/2022. No entanto, antes de discutir como a transformação digital imprime seus efeitos é válido delimitar primeiramente o que seja a pesquisa de preço, para que não se prejudique a compreensão do leitor acerca daquelas ideias que de fato deseja-se expor.

Portanto, em contexto tanto de licitação quanto de contratação direta,

A pesquisa de preços consiste em procedimento prévio e indispensável para a verificação de existência de recursos suficientes para cobrir despesas decorrentes de contratação pública. Serve de base também para confronto e exame de propostas em licitação. (BRASIL, 2023, n.p.)

cujo objetivo “[...] é aproximar ao máximo o valor de referência da amostra levantada com aquele que será obtido pela empreiteira, tendo em vista o interesse público e o princípio da economicidade” (BRASIL, 2023, n.p.). Ainda sobre a Pesquisa de Preços, tem-se que um de seus objetivos é imprimir eficiência na contratação pública através do subprincípio da economicidade. Em conformidade a isso, é dito no Decreto Estadual nº 42.967/2022 que

Art.2º A pesquisa de preços objetiva, conforme o caso: [...] II - aferir a vantajosidade econômica das adesões à Ata de Registro de Preço - ARP de outro órgão ou entidade, estadual ou federal, bem como da contratação de item específico constante de grupo de itens em atas de registro de preços, quando das utilizações de atas próprias; e, III - aferir, quando necessário, a vantajosidade econômica das prorrogações contratuais. (PARAÍBA, 2022, art. 2º, *caput* c/c incisos II e III)

Considerando isso, a pesquisa de preços é de feitura vinculada quando das contratações diretas da Administração Pública Paraibana por determinação da Orientação Normativa Conjunta - PGE/SEAD/CGE nº 001/2021, onde se observa simetria para com o art. 23 da Lei nº 14.133/2021.

Nos termos do Decreto 41.200/2021, nas aquisições de produtos de valores inferiores a R\$ 50.000,00(cinquenta mil reais), a estimativa de preços de que trata art. 23 da Lei 14.133/2021 será comprovada, preferencialmente, mediante consulta ao Sistema Preço de Referência no sítio <https://precodereferencia.tce.pb.gov.br>, nos termos do §3º do artigo 23 da mencionada lei, ou justificada a impossibilidade de utilização. [...] Na impossibilidade de utilização da base de dados do sítio <https://precodereferencia.tce.pb.gov.br>, o valor estimado será definido com base nos critérios estabelecidos no art. 23 da Lei nº 14.133/2021 (PARAÍBA, 2021, art. 8º, *caput* c/c parágrafo único)

Dessa forma, ao fazer uma breve análise comparativa entre a pesquisa de preço realizada no sistema Preço de Referência e os demais parâmetros do art. 23 da Lei nº 14.133/2021, fica claro o porquê dessa expressa preferência. O sistema Preço de Referência se destaca por sua eficiência, permitindo o gestor público fazer uma pesquisa célere e eficaz em um banco de dados alimentado pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba - TCE-PB, tendo assim

[...] acesso aos preços médio, mínimo e máximo praticados no mercado nos últimos doze meses, a partir do banco de dados de todos os cupons e notas fiscais emitidos para consumidores na Paraíba, sejam Pessoa Física ou Jurídica, inclusive órgãos públicos. (PARAÍBA, 2020, p. 4).

Em contrapartida, os demais parâmetros do §1º do art. 23 exigem um esforço maior da administração para produzir os mesmos efeitos que a consulta ao sistema Preço de Referência:

[...] II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente; III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso; IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital; V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento. (BRASIL, 2021, §1º, art. 23)

Ademais, outro exemplo de promoção da eficiência na instrução do procedimento de contratação direta de compras e serviços gerais no Estado da Paraíba por meio das TICs é a verificação prévia de existência de ata de registro de preço vigente e compatível com o objeto de contratação prevista na ONC – PGE/SEAD/CGE nº 001/2021 (PARAÍBA, 2021). Tal procura pode ser realizada através de uma breve pesquisa no site oficial do governo da Paraíba Central de compras, hospedado no endereço eletrônico <http://www.centraldecompras.pb.gov.br>. Ainda, atas de registro de preço podem ser definidas como um

documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas (ESPÍRITO SANTO, 2023, n.p.).

Em suma, a adesão a uma Ata de Registro de Preços pode por si só gerar uma maior eficiência no procedimento de contratação direta, pois evita-se grande parte do processo de contratação pública, imprimindo desburocratização e celeridade no serviço público (BRASIL, 2017). Eficiência que é potencializada por meio da implementação de TICs, como o sistema Central de Compras.

Outrossim, pode-se citar também o Cadastro de Fornecedores impedidos de Licitar e Contratar com a Administração Pública Estadual - CAFILPB, instituído pela Lei nº 9.697/2012. Trata-se de uma relação na qual consta todos os licitantes que cometeram algum ato ilícito ou descumpriram cláusulas contratuais de contratos públicos nos termos do art. 2º dessa lei (PARAÍBA, 2012). Segundo a ONC – PGE/SEAD/CGE nº 001/2021 é mandatório para a Administração Pública consultar essa lista quando do procedimento de contratação direta e, no caso de algum licitante conste nesta lista, deve-se desconsiderar a sua proposta imediatamente (PARAÍBA, 2021). Tal lista é atualizada regularmente e pode ser acessada através do endereço eletrônico <http://www.cge.pb.gov.br/site/paginasub/sistemas.asp>. Também, o CAFILPB,

segundo o Decreto Estadual nº 41.507/2021, pode ser considerado uma forma de manifestação da transformação digital no Estado da Paraíba, cuja trajetória no Estado da Paraíba antecede em décadas o surgimento da EGD (PARAÍBA, 2021).

Assim, o CAFILPB atende diretamente a uma das diretrizes da EGD – “[...] VII - atuação integrada entre os órgãos e as entidades envolvidos na prestação e no controle dos serviços públicos [...]” (PARAÍBA, 2021, art. 9º), pois a tabela nada mais é que o compartilhamento de informações entre os órgãos e entidades públicos. Além disso, apesar da simplicidade técnica, esse Cadastro pode ser sim considerada uma decorrência do governo eletrônico, pois identifica-se nesse caso predominantemente a fase evolutiva inicial de *e-government*, Presença (Al-Hashmi e Darem, 2008). Dessa forma,

[...] Essa fase é caracterizada por um **simples sítio eletrônico provedor de informações** de natureza passiva, algumas vezes descrito como ‘*brochure ware*’, indicando um mesmo nível do papel brochura (AL-HASHMI e DAREM, 2008, p. 153, grifo nosso, tradução nossa).

Tudo isso posto, resta demonstrado que a transformação digital tem gerado efeitos em vários momentos da instrução processual do procedimento de contratação direta no Estado da Paraíba, notadamente no que se refere à eficiência desse serviço público.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Haja vista todas as discussões levantadas ao longo deste trabalho de conclusão de curso, por fim, está apta à resposta a questão levantada nos momentos iniciais, qual seja: a política de transformação digital adotada pelo Governo da Paraíba viabiliza uma melhor prestação do serviço público de instrução dos processos de contratação pública direta tomados como parâmetro os princípios da publicidade, do desenvolvimento nacional sustentável e da eficiência?

Primeiramente, é oportuno relembrar que foi decidido por atrelar a noção de boa prestação do serviço público de instrução dos processos de contratação pública direta na Paraíba à observância dos princípios constitucionais gerais da Administração Pública (BRASIL, 1988) e dos princípios gerais da Lei nº 14.133/2021 (BRASIL, 2021) – sejam expressos ou trazidos pela hermenêutica doutrinária. Portanto, a instrução dos processos de contratação pública direta na Paraíba seria tão melhor quanto mais enraizados os referidos princípios estivessem no

procedimento em questão. Diante disso, em prol da qualidade da pesquisa, admitiu-se como foco apenas alguns desses princípios como parâmetros: publicidade, desenvolvimento nacional sustentável e eficiência. Além disso, estes três princípios foram especificamente selecionados devido à riqueza bibliográfica que existe acerca desses e também pelo fato de que - segundo Di Pietro (2022), Carvalho Filho (2022) e Moraes (2022) – vários dos princípios listados pelo art. 5º da Lei nº 14.133/2021 se subordinam a esses três, merecendo um estudo conjugado.

Dessarte, demonstrou-se que as soluções tecnológicas da informação e comunicação trazidas pela transformação digital favorecem a publicidade dos atos administrativos do procedimento de contratação direta. Normas estaduais, as quais regulam na Paraíba as disposições mais abrangentes da Lei nº 14.133/2021, como o Decreto Estadual nº 41.200/2021, determinam que a Administração Pública divulgue - sem necessidade de requisição pelo cidadão - em sítios eletrônicos alguns documentos que integram os autos processuais. São eles: aviso de dispensa (§ 3º, art. 75, Lei nº 14.133/2021), no caso de dispensa de licitação em razão do valor (art. 75, I e II) (BRASIL, 2021); “[...] O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato [...]” (BRASIL, 2021, art. 72, parágrafo único); o contrato e seus aditamentos, no prazo de 10 (dez) dias úteis (art. 94, caput c/c inciso II) (BRASIL, 2021). Essa publicação é feita em sítios eletrônicos como Portal da Transparência <<https://transparencia.pb.gov.br>> e pelo Diário Oficial do Estado <auniao.pb.gov.br>. conforme determina a ONC – PGE/SEAD/CGE nº 001/2021 (PARAÍBA, 2021).

Adiante, discutiu-se como a transformação digital promove a observância ao princípio do Desenvolvimento Nacional Sustentável (BRASIL, 2021) no aspecto burocrático inerente à instrução processual de contratação direta na Paraíba. Os meios utilizados foram relativamente simples, porém seus resultados são notáveis, segundo pesquisa de Romaro e Araujo (2021). Trata-se do uso extensivo e progressivamente uniforme do processo eletrônico, o que gera agilidade e sustentabilidade no serviço público, inclusive na instrução processual de contratação direta.

Por fim, falou-se a respeito das implicações da adoção do fenômeno da transformação digital na eficiência do referido serviço público na Paraíba. Ao estudar o princípio da eficiência, notou-se a sua complexidade. Assim, para que se observe a eficiência faz-se necessária – segundo Di Pietro (2022), Carvalho Filho (2022) e Moraes (2022) – a observância de vários fatores, como a celeridade, transparência, desburocratização e o controle pelos administrados. Sendo assim, uma vez que o princípio da eficiência é tão amplo e o principal objetivo do governo eletrônico é a promoção da eficiência na prestação dos serviços (BOUNABAT, 2017),

não faltou exemplos para demonstrar a contribuição da transformação digital para a eficiência em matéria de instrução processual de contratação direta na Paraíba. Para esse fim, por exemplo, falou-se sobre o Cadastro de Fornecedores Impedidos de Licitar e Contratar com a Administração Pública Estadual – CAFIL-PB, instituído pelo Decreto Estadual nº 41.507/2021 e de consulta obrigatória na instrução do procedimento de contratação direta na Paraíba segundo a Orientação Normativa Conjunta – PGE/SEAD/CGE nº 001/2021 (PARAÍBA, 2021), favorecendo a observância da lisura do processo administrativo em questão de um forma célere e simples, dado que a consulta pode ser feita em poucos minutos por qualquer pessoa.

Diante disso, ficou comprovada a observância desses três princípios na instrução dos processos de contratação pública direta na Paraíba por meio de recursos obtidos através da transformação digital, os quais perpassaram vários estágios ao longo do referido procedimento. Logo, tendo isso em vista, fica demonstrado através de referencial teórico e de dispositivos do sistema legal brasileiro - da esfera Federal e Estadual da Paraíba - que a resposta para o problema de pesquisa é seguramente positiva, confirmando-se a hipótese outrora estabelecida: Sim, essas tecnologias melhoram significativamente o serviço público de instrução processual da contratação direta prestado pelo Governo da Paraíba sob o prisma dos princípios da publicidade, desenvolvimento nacional sustentável e eficiência.

Ademais, robustece essa resposta ao ponto que é razoável declará-la com segurança o fato de que, conforme ficou claro com as discussões trazidas, a Administração Pública Paraibana não é pioneira na implementação de políticas de transformação digital de qualquer espécie, tão pouco o é a Administração Pública Federal. Não havendo, portanto, o que se falar em assumir riscos desconhecidos. Em verdade, muito pelo contrário, o que se constata por meio da bibliografia utilizada é que a Paraíba está tão somente aderindo uma tendência global muito bem estabelecida e bem-sucedida internacionalmente, praticamente mandatória nos dias atuais (BOUNABAT, 2017). Nesse sentido, ao longo desta obra foram identificadas diversas correspondências entre o sistema legal vigente - tanto a nível de União quanto a nível de Paraíba – e as ideias concebidas pela literatura que trata dessa temática, seja de origem nacional ou internacional. No mais, não obstante poder-se-ia ter apontado muito mais paralelismos, não o foi feito na medida em que não é objetivo deste trabalho esgotar essas correlações, mas apenas verificar sua legitimidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BITENCOURT, Cezar R. **Tratado de direito penal: Parte geral - arts. 1º a 120 (vol. 1).** São Paulo-SP: Editora Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786555597172. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555597172/>>. Acesso em: 10 mar. 2023.

BOUNABAT, Bushaib. From e-government to digital government: stakes and evolution models. **E-Ti**, [S.L.], v. 2017, n. 10, p. 8-21, 31 dez. 2017. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20180409222601id_/http://www.revue-eti.net/index.php/eti/article/viewFile/117/pdf>. Acesso em: 14 mar. 2023.

BRASIL. Advocacia-Geral da União (AGU). Consultoria-Geral da União. **Guia Nacional de Contratações Sustentáveis.** 5ª ed. BARTH, Maria Leticia B. G, *et al.* Brasília: AGU, julho 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/guias/gncs_082022.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília-DF. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 19 nov. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998.** Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm>. Acesso em: 25 nov. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004.** Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Brasília-DF, Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm>. Acesso em: 21 mar. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 10.764, de 09 de agosto de 2021.** Dispõe sobre o Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas, de que trata o § 1º do art. 174 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Decreto/D10764.htm>. Acesso em: 18 fev. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940.** Código Penal. Rio de Janeiro-RJ, Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em: 13 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009.** Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm>. Acesso em: 25 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021.** Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública e altera a Lei nº

7.116, de 29 de agosto de 1983, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), a Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, e a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Brasília-DF. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm>. Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília-DF, Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 19 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.155, de 27 de maio de 2021.** Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para tornar mais graves os crimes de violação de dispositivo informático, furto e estelionato cometidos de forma eletrônica ou pela internet; e o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), para definir a competência em modalidades de estelionato. Brasília-DF, Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14155.htm#art1>. Acesso em: 19 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília-DF, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em: 25 nov. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. **Painel de Compras:** indicadores de compras. Indicadores de Compras. Disponível em: <<http://paineldecompras.economia.gov.br>>. Acesso em: 09 mar. 2023.

BRASIL. **Painel de Preços:** perguntas frequentes. Disponível em: <<https://paineldeprecos.planejamento.gov.br/perguntas-frequentes#:~:text=O%20que%20é%20%20pesquisa%20de,exame%20de%20propostas%20em%20licitação>>. [S.L.]. [S.D.]. Acesso em: 22 mar. 2023.

BRASIL. **Portal de Compras do Governo Federal:** desenvolvimento nacional sustentável. 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/logistica-publica-sustentavel/sustentabilidade-nas-contratacoes-publicas/desenvolvimento-nacional-sustentavel>>. Acesso em: 17 mar. 2023.

BRASIL. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. **SRP - Sistema de Registro de Preços.** Brasília-DF: Sebrae, 2017. 32 p. Disponível em: <<https://www.gov.br/compras/pt-br/fornecedor/midia/sistema-de-registro-de-preos-srp.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.731/2022.** Plenário. Relator: Ministro Jorge Oliveira. Sessão de 17 de julho de 2022. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1731%2520ANOACORDAO%253A2022/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.310/2022**. Plenário. Relator: Ministro Jorge Oliveira. Sessão de 19 de outubro de 2022. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2310%2520ANOACORDAO%253A2022/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>. Acesso em: 15 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.458/2021**. Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes. Sessão de 13 de outubro de 2021. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2458%2520ANOACORDAO%253A2021%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>. Acesso em: 18 de fevereiro do 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 868/2006**. Segunda Câmara. Relator: Ministro Lincoln Magalhães da Rocha. Sessão de 11 de abril de 2006. Disponível em: <<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;camara.2:acordao:2006-04-11;868>>. Acesso em: 12 fev. 2023.

CALASANS JUNIOR, José. **Manual da Licitação**. Barueri-SP: Grupo GEN, 2021. *E-book*. ISBN 9786559770298. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559770298/>>. Acesso em: 08 mar. 2023.

CARDOSO, Henrique Ribeiro, *et al.* A Aplicabilidade da Tecnologia Blockchain às Licitações Públicas. **Revista do Cejur/Tjsc**, Florianópolis-SC, v. 9, n. 1, p. 1-24, 4 mar. 2020. Disponível em: <https://revistadocejur.tjsc.jus.br/cejur/article/view/368/206>>. Acesso em: 13 fev. 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Barueri-SP: Grupo GEN, 2022. *E-book*. ISBN 9786559771837. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559771837/>>. Acesso em: 09 mar. 2023.

COMISSÃO Mundial Sobre Meio Ambiente. Em Busca Do Desenvolvimento Sustentável. In: COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE. **Nosso Futuro Comum (Relatório Brundtland)**. 2. ed. Rio de Janeiro-RJ: Fundação Getúlio Vargas, 1991. Cap. 2. p. 46-71. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4245128/mod_resource/content/3/Nosso%20Futuro%20Comum.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 35ª ed. Rio de Janeiro-RJ. Grupo GEN, 2022. *E-book*. ISBN 9786559643042. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559643042/>>. Acesso em: 19 nov. 2022.

EBERT, Christof; DUARTE, Carlos Henrique C.. Digital Transformation. **IEEE Software**, [S.L.], v. 35, n. 4, p. 16-21, julho de 2018. Institute of Electrical and Electronics Engineers (IEEE). <http://dx.doi.org/10.1109/ms.2018.2801537>. Disponível em: <<https://www.researchgate.net/profile/Carlos-Henrique-Duarte>>

2/publication/326241618_Digital_Transformation/links/5b4d14f3aca27217ff9b05e4/Digital-Transformation.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2023.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal Regional do Trabalho da 17ª Região. **Atas de registro de Preço**. Disponível em:

<<https://www.trt17.jus.br/principal/transparencia/contratacoes/licitacoes/atas-de-registro-de-preco#:~:text=%E2%80%8BA%20ata%20de%20registro,instrumento%20convocatório%20e%20propostas%20apresentadas>>. [S.L.]. [S.D.]. Acesso em: 22 mar. 2023.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 14. ed. São Paulo-SP: Editora Saraiva, 2013.

INSTITUTO Rui Barbosa. **Relatório de atividades**: Grupo de Trabalho Portal Nacional de Compras Públicas (GT-PNCP). Brasília-DF. Publicado em: abril de 2022. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/05/Relatorio-de-atividades_-GT-PNCP2.pdf>. Acesso em: 22 de fevereiro de 2023.

KEMP, Simon. **DIGITAL 2022**: global overview report. [S.L.]. 2022. Disponível em: <<https://datareportal.com/reports/digital-2022-global-overview-report>>. Acesso em: 07 mar. 2023.

LENZA, Pedro. Esquematizado - **Direito Constitucional**. São Paulo-SP: Editora Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786553621596. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553621596/>>. Acesso em: 12 fev. 2023.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 43. ed. São Paulo-SP: Malheiros Editores Ltda., 2018.

Menezes et al. **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Curitiba: Zênite, 2020. p. 7-16. Disponível em:

<<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/221786/ebook%20-%20nova%20lei%20de%20licitacoes%20e%20contratos%20administrativos%20%20zenite.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 19 nov. 2022. *E-book*.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. Barueri-SP: Grupo GEN, 2022. *E-book*. ISBN 9786559771868. Disponível em:

<<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559771868/>>. Acesso em: 18 fev. 2023.

NIEBUHR, Joel de Menezes. Vigência e Regime de Transição. In: NIEBUHR, Joel de Menezes et al. **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Curitiba: Zênite, 2020. p. 7-16. Disponível em:

<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/221786/ebook%20-%20nova%20lei%20de%20licitacoes%20e%20contratos%20administrativos%20%20zenite.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 19 nov. 2022. *E-book*.

NOHARA, Irene Patrícia D. **Direito Administrativo**. Barueri-SP: Grupo GEN, 2022. *E-book*. ISBN 9786559771325. Disponível em:

<<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559771325/>>. Acesso em: 06 mar. 2023.

PARAÍBA. Decreto nº 40.546, de 17 de setembro de 2020. Institui o Sistema PBdoc de produção, gestão, tramitação, armazenamento, preservação, segurança e acesso a documentos e informações em ambiente digital e dá outras providências. João Pessoa-PB, Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=401560>>. Acesso em: 19 nov. 2022.

PARAÍBA. Decreto nº 41.200, de 26 de abril de 2021. Dispõe sobre a aplicabilidade da Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021, pelos órgãos da administração pública no âmbito do poder Executivo Estadual, especialmente quanto aos processos de contratação direta; altera o caput, o § 3º e o § 8º do art. 8º do Decreto nº 40.978, de 13 de janeiro de 2021, revoga o Decreto nº 39.837, de 11 de dezembro de 2019; e dá outras providências. João Pessoa-PB. Disponível em: <<https://leisestaduais.com.br/pb/decreto-n-41200-2021-paraiba-dispoe-sobre-a-aplicabilidade-da-lei-no-14-133-de-01-de-abril-de-2021-pelos-orgaos-da-administracao-publica-no-ambito-do-poder-executivo-estadual-especialmente-quanto-aos-processos-de-contratacao-direta-altera-o-caput-o-3o-e-o-8o-do-art-8o-do-decreto-no-40-978-de-13-de-janeiro-de-2021-revoga-o-decreto-no-39-837-de-11-de-dezembro-de-2019-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 19 nov. 2022.

PARAÍBA. Decreto nº 42.967, de 25 de outubro de 2022. Dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública estadual direta, autárquica e fundacional. João Pessoa-PB. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=437900>>. Acesso em: 21 mar. 2023.

PARAÍBA. Lei nº 9.697, de 04 de maio de 2012. Institui o Cadastro de Fornecedores impedidos de Licitar e Contratar com a Administração Pública Estadual - CAFILPB, e dá outras providências. João Pessoa-PB. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=241048#:~:text=Autoria%3A%20Deputado%20Anísio%20Maia%20Institui,CAFILPB%2C%20e%20dá%20outras%20providências.&text=Faz%20saber%20que%20a%20Assembléia,c%20o%20§%207º%20do%20art>>. Acesso em: 23 mar. 2023.

PARAÍBA. Orientação Normativa Conjunta CGE/SEAD/PGE nº 001/2021, de 03 de agosto de 2021. João Pessoa-PB. Disponível em: <<https://paraiba.pb.gov.br/diretas/controladoria-geral-do-estado/arquivos/downloads/orientacao-normativa-conjunta-2013-001-2021-pge-sead-cge.pdf/@@download/file/ORIENTA%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20CONJUNTA%20%E2%80%93%20001.2021.PGE.SEAD.CGE.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2023.

PARAÍBA. Orientação Técnica Conjunta CGE/SEAD nº 001/2022, de 14 de fevereiro de 2022. João Pessoa-PB. Disponível em: <http://www.cge.pb.gov.br/gea/downloads/arquivos/Arquivos/Orient-tecnica-Conjunta-1_2022%20CGE_SEAD.pdf>. Acesso em: 22 de fevereiro de 2023.

PARAÍBA. Secretaria do Estado de Desenvolvimento Humano, 2022. Termo de Referência. Processo Administrativo nº 27.000.006049.2022 (código no site Central de Compras). p. 6-16. Disponível em: <[http://www.centraldecompras.pb.gov.br/appls/sgc/sgcapp.nsf/0/904C2271227421E10325890A005AD577/\\$file/termo%20de%20referência.pdf](http://www.centraldecompras.pb.gov.br/appls/sgc/sgcapp.nsf/0/904C2271227421E10325890A005AD577/$file/termo%20de%20referência.pdf)>. Acesso em: 15 mar. 2023.

PARAÍBA. **Transparência PB**. João Pessoa-PB. [S.D.]. Disponível em: <<https://transparencia.pb.gov.br>>. Acesso em: 09 mar. 2023.

PARAÍBA. TRIBUNAL de Contas do Estado da Paraíba, *et al.* **Preço de Referência**: instruções de uso - material de consumo e bens permanentes. João Pessoa-PB: Ufpb, 2020. 21 p. Disponível em: <<https://precodereferencia.tce.pb.gov.br/ajuda/instrucoes-de-uso>>. Acesso em: 22 mar. 2023.

RIBEIRO, Cássio Garcia; INÁCIO JÚNIOR, Edmundo. **O MERCADO DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS BRASILEIRO (2006-2017)**: mensuração e análise. Brasília-DF: Ipea, 2019. 38 p. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9315/1/td_2476.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2023.

ROMARO, Ubirajara Costabile; ARAUJO, Clayton Vinicius Pegoraro de. A IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA ELETRÔNICO DE INFORMAÇÃO E A ANÁLISE DA REDUÇÃO DE CUSTOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. **Revista de Economia Mackenzie**, [S.L.], v. 18, n. 2, p. 60-79, dez. 2021. GN1 Sistemas e Publicações Ltd.. Disponível em: <<https://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/rem/article/view/14748>>. Acesso em: 26 fev. 2023.

SILVA, José Afonso. Aplicabilidade das normas constitucionais. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 1982. p. 89-91.

SILVA, Leonardo. **E-Diário Oficial - Portal de Envio de Matérias para o Diário Oficial da União**: o que é diário oficial e como funciona?. 2019. [S.L.]. Disponível em: <<https://e-diariooficial.com/diario-oficial-o-que-e-e-como-funciona/>>. Acesso em: 15 mar. 2023.
SOL. Solução Online de Licitação. [S.L.]. [S.D.]. Disponível em: <<https://www.sol-app.net/sol-o-que-e>>. Acesso em: 13 de fevereiro de 2023.

VIANA, Ana Cristina Aguilar. Transformação Digital na Administração Pública: do governo eletrônico ao governo digital. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, [S.L.], v. 8, n. 1, p. 115-136, 30 jun. 2021. Universidad Nacional del Litoral. <http://dx.doi.org/10.14409/redoeda.v8i1.10330>. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/journal/6559/655969720005/655969720005.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2023.

VILELA, José Afrânio. O Projeto de Nova Lei de Licitações e o Fortalecimento do Controle Interno para Combate à Corrupção nas Administrações Públicas. **Uniaraxá**, Araxá-MG, v. 21, n. 20, p. 139-151, ago. 2017. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-Jurídica-UNIARAXÁ_21_n.20.06.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2023.

WEISS, Marcos Cesar. Sociedade sensoriada: a sociedade da transformação digital. **Estudos Avançados**, [S.L.], v. 33, n. 95, p. 203-214, jan. 2019. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/s0103-4014.2019.3395.0013>>. Acesso em: 10 mar. 2023

WIRTZ, Bernd W.; DAISER, Peter. **E-Government**: strategy process instruments. Alemanha: Deutsche Nationalbibliothek. Frankfurt-DE. 2015. Disponível em: <<https://pdfcoffee.com/download/e-government-strategy-process-instruments-pdf-free.html>>. Acesso em: 11 mar. 2023.

ZÊNITE. Equipe técnica. **PNCP no ar!**. Curitiba-PR. Agosto de 2021. Disponível em: <<https://zenite.blog.br/pncp-no-ar/>>. Acesso em: 18 fev. 2023.

ZOCKUN, Carolina Zancaner; CABRAL, Flávio Garcia. Da eficácia das normas previstas na Nova Lei de Licitações (Lei ° 14.133/2021): análise do PNCP, do SRP e do Registro Cadastral. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba-PR, v. 12, n. 1, p. 100-122, jan./abr. 2021. doi: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v12i1.28227. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8147541>>. Acesso em: 18 fev. 2023.