



**REVISTA**

**CADERNOS DE**

**FINANÇAS PÚBLICAS**

**01 | 2023**



## **LEI Nº 14.133/2021 E A UTILIZAÇÃO DO CARTÃO DE PAGAMENTOS PARA DISPENSA DE LICITAÇÃO**

**Felix Hildinger**

**Rosemar Hall**

### **RESUMO**

Este artigo tem como objetivo analisar a operacionalização da compra via cartão de pagamento, como forma de atender à Lei nº 14.133/2021. As licitações, no Brasil, foram regidas exclusivamente, de 1993 a 2021, pela Lei nº 8.666/93. Em 2021, uma nova lei surgiu, que é o objeto deste estudo, a Lei nº 14.133, que entrou em vigência dia 1º de abril. Uma das previsões da lei 14.133/2021, a respeito da Dispensa de Licitação, é que essas contratações devem, preferencialmente, ser pagas utilizando o cartão de pagamento. A adoção desse instrumento tende a tornar a contratação mais célere. A pesquisa utilizou questionários semiestruturados com a finalidade buscar em todos Institutos Federais sobre o que está sendo feito em relação aos pagamentos nas dispensas de licitação. Concluiu-se que o cartão de pagamento deve desburocratizar as aquisições, resultando em benefícios para todos. Não obstante, a sua implementação, conforme os dados obtidos pela presente pesquisa, vem sendo negligenciada.

**Palavras-chave:** Administração Pública. Licitação. Cartão de Pagamento. Lei nº 14.133/2021.

## SUMÁRIO

1. Introdução .....	4
2. Revisão da literatura .....	5
2.1 A lei nº 14.133/2021 e as licitações .....	5
2.2 O cartão de pagamento da dispensa de licitação .....	10
3. Procedimentos metodológicos .....	12
4. Resultados e discussões .....	13
4.1 Perfil dos respondentes.....	13
4.2 Experiência com a nova lei de licitações .....	14
4.3 Percepção sobre o cartão de pagamento.....	16
4.4 Protocolo para o cartão de pagamento .....	17
5. Considerações finais .....	18
Referências Bibliográficas.....	19

## 1. INTRODUÇÃO

A licitação é um processo antigo, que remonta à idade média na Europa, por um processo conhecido por “vela e prego”. Por esse sistema, uma obra era licitada enquanto uma vela era acesa, sendo consumida, e durante esse curto período, os licitantes apregoavam seus lances; ao apagar da vela, a obra era adjudicada para a melhor proposta para o Estado. A palavra licitação deriva do latim “licitatione”, que pode ser traduzido como “arrematar em leilão”.

A Constituição Federal de 1988, no seu artigo 22, estabelece que somente a União pode legislar sobre vários temas, inclusive as licitações, como definido no seu inciso XXVII:

XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III.

Porém, até 1993 não existiam as regras que regiam a licitação, até o surgimento da Lei 8.666 de 21 de junho de 1993, que estabelecia essas regulamentações do processo licitatório que conhecemos atualmente. Em 17 de junho de 2002, foi criada a modalidade de pregão nas licitações por meio da Lei nº 10.520. Em 2011, um novo dispositivo foi criado, com o intuito de acelerar obras dos eventos esportivos que estavam por vir: a Copa do Mundo Fifa 2014 de futebol e as Olimpíadas do Rio de Janeiro em 2016, entre outros eventos esportivos. Esse dispositivo foi chamado de Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC).

Contudo, a Lei 8.666/1993 foi se modificando com o passar do tempo e desde a sua promulgação; essa lei já foi modificada mais de 200 vezes, sendo a última modificação (até o momento) em junho de 2022.

Em 2021, uma nova lei surgiu, que é o objeto deste estudo, a Lei nº 14.133, que entrou em vigência dia 1º de abril. Ela atualizou diversas normatizações da lei anterior, e criou um período de transição de dois anos para a total extinção das Leis 8.666/93 e 10.520/2002, e também a extinção parcial da lei 12.462/2011, na parte que trata do RDC. A Lei 14.133/2021, em suas atualizações, gerou diversas dúvidas, inclusive a respeito da dispensa de licitação, conforme seu art. 75, e sobre o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP): “§ 4º As contratações de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo serão preferencialmente pagas por meio de cartão de pagamento, cujo extrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)”.

Uma das previsões da lei 14.133/2021, a respeito da Dispensa de Licitação, é que essas contratações devem, preferencialmente, ser pagas utilizando o cartão de pagamento. A adoção desse instrumento tende a tornar a contratação mais célere, embora ainda haja a obrigação de seguir todo o procedimento formal definido pelo legislador.

Nesse aspecto, A presente pesquisa busca analisar a operacionalização da compra via cartão de pagamento, como forma de atender à Lei nº 14.133/2021. As licitações, no Brasil, foram regidas exclusivamente, de 1993 a 2021, pela Lei nº 8.666/93, publicada cinco anos após a redemocratização do país.

O estudo se justifica considerando a brevidade promulgação da Lei nº 14.133/2021 e a sua importância para a gestão pública.

## **2. REVISÃO DA LITERATURA**

Esta seção está dividida em duas subseções, a saber: a legislação no Brasil e sua regulamentação, e o cartão de pagamento.

### **2.1 A lei nº 14.133/2021 e as licitações**

A licitação é um ato administrativo realizado pelo Poder Público, como forma de promover a aquisição, seja ela de bens ou serviços, com base nos interesses da Administração. Assim, esse procedimento expõe aos interessados as necessidades e os recruta para que ofereçam as suas propostas, devendo ser contratada a mais vantajosa para o Poder Público (DI PIETRO, 2012).

Deste modo, trata-se de um procedimento realizado de modo a garantir a realização de obras, a aquisição de bens e outras aquisições voltadas para o uso da população, de forma direta ou indireta. Os interessados são atraídos para que apresentem suas propostas de acordo com as regras estabelecidas no edital de convocação (NASCIMENTO, 2015).

A licitação é um processo que busca a lisura das aquisições, bem como a sua previsibilidade, em atenção ao orçamento. A regulamentação dos processos de aquisição no Brasil, por sua vez, se deu anteriormente, por meio da Lei nº 8.666/1993, que foi editada com o fim de estabelecer os parâmetros específicos legais para que a Administração Pública conduza as suas licitações. Essa norma vigorou por 28 anos como principal regulamentação na matéria, período em que recebeu muitas críticas e sofreu alterações.

Em seu art. 3º, ela define os seus princípios:

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

A Lei nº 14.133/21, por sua vez, que veio para substituir a anterior, elenca os objetivos da licitação em seu art. 11:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

- I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;
- II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;
- III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;
- IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Conforme a lei, portanto, três finalidades principais devem ser identificadas no processo licitatório:

- 1- Identificação da proposta mais vantajosa para a Administração;
- 2- Igualdade no processo de aquisição de bens e serviços;
- 3- Busca pelo desenvolvimento local e sustentável (FERREIRA, 2012).

A Constituição Federal de 1988, conforme o texto de seu art. 37, XXI, aponta a respeito dessas aquisições, que devem ser feitas somente pelo processo de licitação, ressalvado os casos específicos.

Observa-se, de acordo com os trechos de legislações que as compras realizadas pela Administração Pública ocorrem de forma estritamente legal. Diferente de empresas privadas, organizações públicas não podem contratar livremente, devendo, antes disso, promover um processo formal jurídico-administrativo (PEREIRA JUNIOR; DOTTI, 2012).

A licitação possui suas próprias modalidades, definidas de acordo com o objeto da aquisição e com o valor que foi estimado para ele. Essas modalidades são determinadas no art. 22 da Lei nº 8.666/1993, como também no art. 28 da Lei nº 14.133/2021, que os atualizou.

As modalidades definidas são as seguintes:

a) Concorrência: utilizada para aquisição de serviços de engenharia e obras, bem como de bens e serviços, dentro de certa faixa de valor, conforme cada uma das legislações;

b) Tomada de preços: para obras e serviços de engenharia, conforme o limite de R\$ 1.500.000,00, e, no caso de bens e serviços, de R\$ 650.000,00; essa modalidade deixou de existir na Lei nº 14.133/2021;

c) Convite: como as anteriores, também para obras e serviços de engenharia, conforme o limite de R\$ 150.000,00, e para bens e serviços de até R\$ 80.000,00; assim como a Tomada de preços, deixou de existir na Lei nº 14.133/2021;

d) Concurso: para aqueles que oferecem trabalhos técnicos, artísticos ou científicos, envolvendo prêmios remunerados a quem for vencedor, com publicação em imprensa oficial prévia;

e) Leilão: para a venda de bens inservíveis, móveis, que a Administração possua ou que tenham sido penhorados ou apreendidos, ou, ainda, para alienar bens imóveis para os particulares conforme o maior preço;

f) Diálogo competitivo: instituída pela Lei nº 14.133/2021 para contratação de bens, obras ou serviços em que a Administração Pública realiza debates com licitantes já selecionados de forma prévia, esses debates ou diálogo, devem ser norteados por critérios objetivos, com o objetivo de desenvolver alternativas capazes de atender às necessidades da contratação, devendo os licitantes formular uma proposta após o encerramento dos diálogos.

O Quadro 1: compara os regimes antes e depois da Lei nº 14.133/2021:

**Quadro 1:** Modalidades de licitação antes e depois da Lei nº 14.133/2021

Antes da Lei nº 14.133/2021	Depois da Lei nº 14.133/2021
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concorrência</li> <li>• Tomada de preços</li> <li>• Convite</li> <li>• Concurso</li> <li>• Leilão</li> <li>• Pregão (Lei nº 10.520/2002)</li> <li>• Regime Diferenciado de Contratação (Lei nº 12.462/2011)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pregão</li> <li>• Concorrência</li> <li>• Concurso</li> <li>• Leilão</li> <li>• Diálogo Competitivo</li> </ul>

Fonte: O autor

A Lei nº 8.666/1993 ofereceu limites em quase todas as modalidades, exceto em concurso e leilão, por serem consideradas muito específicas. A Lei nº 14.133/2021, por sua

vez, seria mais focada na conceituação de cada modalidade, oferecendo um novo arcabouço jurídico para o seu uso.

A título de nota, antes dessa lei, servidores federais precisavam conhecer 283 normas diferentes para efetuarem os seus trabalhos diários (DALLARI, 2021). Assim, um estatuto que consolide essas normas, resolva possíveis divergências e possa ser uma fonte de consulta única é fundamental para um maior embasamento nesse campo de trabalho.

De fato, havia intensas críticas à Lei nº 8.666/1993, que abordava as licitações, e a todas as outras normas e documentos infralegais, sobretudo pela dificuldade de compreensão. A lei 8.666/1993 possui 12 formas distintas de Dispensa de Licitação, e as leis que a complementam aumentam esse número para mais de 30 (ARAÚJO, 2021).

Em razão desse problema, houve vários momentos em que se buscou, no Legislativo, driblar esses problemas que a Lei nº 8.666/93 trazia. A lei foi alterada 225 em sua história, com a última alteração ocorrendo em 2021, pela Lei nº 14.130, mesmo com a iminência da publicação da Lei nº 14.133, que a revogaria. Ainda há normas nas leis nº 10.520/2002 (pregão) e nº 12.462/2011, discorrendo, respectivamente, sobre o pregão e sobre o regime diferenciado de contratações (DALLARI, 2021).

O isolamento social promovido como resposta à pandemia de Covid-19 acentuou vários desses problemas da Lei nº 8.666/93, sobretudo num momento em que era fundamental que o Poder Público tivesse celeridade, em meio à crise sanitária e econômica, e aos anseios da população. As leis nº 13.979/2020 e 14.124/2021 promoveram um sistema emergencial de modo a contornar as dificuldades (ARAÚJO, 2021).

As transformações promovidas pela Lei nº 14.133/2021 são grandes, e por isso não foi proposto um cenário disruptivo. Pelo contrário, a Lei nº 8.666/93 não foi descartada por completo, e muitos de seus dispositivos seguiram em vigência por, pelo menos, dois anos, dentro do período de transição. A Lei nº 14.133/21, por sua vez, pode provocar uma série de impactos nos envolvidos, sejam eles a Administração Pública, os órgãos controladores, os licitantes, as empresas e a população.

E ainda restam muitas dúvidas, já que há debates sobre vários dispositivos da Lei 14.133/2021, com interpretações contraditórias e incerteza sobre quais prevalecerão (DALLARI, 2021). Por isso, o período de transição já citado, com dois anos de duração, conforme o art. 191, permitirá a utilização de qualquer uma das legislações. A decisão sobre a utilização da Lei nº 8.666/93 ou da Lei nº 14.133/2021 depende de uma análise comparativa entre ambas, de modo a projetar seus efeitos na compra que será realizada.



Existem, ainda, normas infralegais, ainda em vigor, que influenciam o processo de aquisição por parte do Poder Público, como, por exemplo, a IN SEGES nº 73/2020, que tem como tópico a pesquisa de preços, e a IN nº 40/2020, que discorre a respeito dos Estudos Técnicos Preliminares (ETP). Embora essas normas tenham validade sobre a lei antiga de licitações, elas não são aplicáveis à Lei 14.133/2021. Contudo, o ETP é destinado a apresentar a melhor solução para a contratação, de modo que se trata de um instrumento com conteúdo exigido pelos artigos da Lei nº 14.133/2021.

A Lei 14.133/2021 também determina qual o procedimento a ser realizado na pesquisa de preços, tanto para os valores estimativos para bens e serviços gerais, quanto para serviços de engenharia, de modo a constar o valor estimado para o objeto, permitindo demonstrar a conformidade do valor contratado com os preços praticados no mercado. Essa estimativa pode se basear em notas fiscais e valores de até um ano anteriores à data da contratação.

Assim, é possível identificar, pela comparação entre as duas normas, que há diversas diferenças entre elas não apenas em relação aos valores para essa modalidade, mas sim nos trâmites a serem observados. Deste modo, há uma demanda por maior planejamento por parte da equipe de trabalho para a implementação desse novo *modus operandi*.

Ainda, além de possuir leitura difícil, a Lei 14.133/2021 possui grande profusão de remissões, que se somam a previsão de vários regulamentos, o que dificulta a sua aplicabilidade. Em seu art. 187, por exemplo, é facultado a Estados, Distrito Federal e Municípios aplicarem os regulamentos que a União editar; resta a dúvida, por outro lado, se eles podem editar seus próprios regulamentos (DALLARI, 2021).

As dúvidas se somam especialmente em razão do texto do art. 191, da Lei nº 14.133/2021, que estabelece um período de dois anos, no qual caberá à Administração escolher sobre a contratação direta ou a licitação de acordo com a Lei nº 8.666/93, ou a Lei 14.133/2021

Portanto, o art. 191 da Lei 14.133/2021, se lido de forma literal, estabelece que durante dois anos serão utilizadas, simultaneamente, a antiga e a nova lei de licitações para os procedimentos licitatórios, tanto para os casos de inexigibilidade como para as dispensas de licitação.

Conforme, ainda, o texto do art. 191, uma vez feita escolha sobre a nova legislação ou sobre a lei antiga, deve haver a indicação expressa no edital, ou ainda no instrumento utilizado para a contratação direta ou no aviso sobre a norma adotada. E é vedado combinar uma lei com a outra.

Deste modo, uma vez identificada, no órgão, a necessidade de contratação ou compra por licitação, dispensa de licitação ou inexigibilidade, cabe ao gestor indicar a legislação que ele adotará para essa contratação, indicando, geralmente no preâmbulo do edital, a norma que será adotada no certame. Em seguida, ele deve garantir o atendimento a todas as regras da contratação com base na legislação que escolheu, seja na licitação ou no instrumento de contratação direta ou de inexigibilidade.

Conforme exposto, há vedação sobre a utilização, em um mesmo certame, de parte da Lei nº 14.133/2021 e partes da Lei nº 8.666/93. Igualmente, não se pode utilizar, em um mesmo edital, partes da Lei nº 14.133/2021 e partes da Lei nº 10.520/02, que versa sobre a aquisição de bens comuns.

Discutindo, em específico, a dispensa de licitação, permanecem essas restrições quanto à norma utilizada na contratação. Devem-se utilizar as regras da Lei nº 14.133/2021 em sua totalidade, ou, em seu lugar, as regras da Lei nº 8.666/93. Isso torna fundamental conhecer profundamente todos os impactos dessa escolha, já que cada uma dessas legislações possui seus limites, sua fundamentação e seus procedimentos.

Nesse contexto de incertezas e dificuldades, inclusive no campo do conhecimento, em que há uma demanda por especialização e aprofundamento no domínio da legislação, é ressaltada a competência dos líderes na gestão do conhecimento, sobretudo em lidar com opostos, algo frequente em grupos de trabalho, buscando a melhoria contínua diante das transformações e novos desafios (TAKEUCHI; NONAKA, 2008).

## **2.2 O Cartão de Pagamento da Dispensa de Licitação**

O Cartão de Pagamento do Governo Federal é uma ferramenta construída de modo a agilizar os pagamentos, além de otimizar o controle na gestão dos recursos. Ele é emitido no nome da Unidade Gestora, identificado ao seu portador. Em geral, ele é utilizado para despesas que podem ser pagas por Suprimentos de Fundos, que são adiantamentos para o órgão, com nota de empenho emitida, e destinados a excepcionalidades (REIS, 2018).

Em seu art. 75, a Lei nº 14.133/2021, apresenta as situações legais nas quais o gestor pode realizar a aquisição por dispensa de licitação, tanto em relação ao valor da compra, quanto sobre características do objeto, ou ainda em situações de licitação fracassada ou deserta.

Diz o legislador:

Art. 75. É dispensável a licitação:

[...] § 4º As contratações de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo serão preferencialmente pagas por meio de cartão de pagamento, cujo extrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) (BRASIL, 2021, p. 1).

Estabelece a lei, nos incisos I e II de seu art. 75, que, no caso de obras ou serviços de engenharia, ou ainda para a manutenção de veículos automotores, é possível a aquisição por dispensa de licitação, desde que o valor total não ultrapasse R\$ 100.000,00.

Ainda, no caso dos demais serviços, também é possível a dispensa de licitação se o valor total não ultrapassar R\$ 50.000,00. Valores, portanto, superiores aos da legislação anterior, e que podem ser duplicados quando se tratar de contratos estabelecidos por meio de consórcio público, ou ainda por fundação e autarquia qualificada, com prévia definição legal. Os valores desses incisos são reajustados anualmente por decreto presidencial.

Outra previsão da Lei 14.133/2021 é que essas contratações devem, preferencialmente, ser pagas utilizando o cartão de pagamento, inovação que promove consideráveis impactos. A adoção desse instrumento tende a tornar a contratação mais célere, embora ainda haja a obrigação de seguir todo o procedimento formal definido pelo legislador.

É possível identificar, como discorrido no tópico anterior, na comparação da dispensa de licitação nas duas normas, que há diversas diferenças entre elas não apenas em relação aos valores para essa modalidade, mas sim nos trâmites a serem observados.

Deste modo, há uma demanda por maior planejamento por parte da equipe de trabalho e de operacionalização do uso do cartão de pagamento, razões pelas quais se faz necessário um plano de projeto para a implementação desse novo *modus operandi*.

Diante da demanda por maior planejamento por parte da equipe de trabalho, em razão das transformações estabelecidas pela nova norma e da coexistência de duas normas no período transitório de dois anos, é importante discutir como se dará a operacionalização do uso do cartão de pagamento na dispensa de licitação, tema da presente pesquisa.

Um projeto de operacionalização do cartão de pagamento tem como objetivo principal estabelecer um fluxo de trabalho para a gestão e disponibilização do cartão corporativo para as dispensas de licitação conforme os incisos I e II do art. 75 da Lei nº 14.133/2021.

Assim, o esperado é que haja um trâmite mais célere dos processos de compra por dispensa de licitação, bem como seja implantado um sistema de gerenciamento da utilização do cartão de pagamento com essa finalidade, facilitando a *accountability*.

### 3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa caracteriza-se principalmente como exploratória, pois não foram encontrados quaisquer estudos sobre o tema no momento. Assim definem Marconi e Lakatos (2003, p. 183) a pesquisa exploratória:

[...] são investigações de pesquisa empírica cujo objetivo é a formulação de questões ou de um problema, com tripla finalidade: desenvolver hipóteses, aumentar a familiaridade do pesquisador com um ambiente, fato ou fenômeno, para a realização de uma pesquisa futura mais precisa ou modificar e clarificar conceitos. (Marconi e Lakatos, 2003, p. 183)

O método foi escolhido diante dos objetivos propostos e do problema de pesquisa. Assim, buscou-se o contato com estudos sobre como poderá ser operacionalizado o cartão de pagamento nas Dispensas de Licitação, de modo a atender ao determinado pela Lei nº 14.133/2021, além da obtenção de dados por meio de questionários semiestruturados com a finalidade buscar em todos Institutos Federais sobre o que está sendo feito em relação aos pagamentos nas dispensas de licitação.

Sobre os questionários, apontam Manzato e Santos (2012, p. 1): “O levantamento de dados para pesquisa quantitativa por meio de questionários requer cuidado especial. Deve-se considerar que não basta apenas coletar respostas sobre questões de interesse, mas sim saber como analisá-las estatisticamente para validação dos resultados”.

Assim, o questionário utilizado nesta pesquisa é composto por perguntas com respostas de múltiplas escolhas como também com perguntas sem respostas estruturadas onde o entrevistado poderá responder com suas próprias palavras e entendimento sobre o tema com o objetivo de obter maiores informações do entrevistado, com o propósito de atingir o terceiro, quarto e quinto objetivo específico, que são: verificar a implementação do cartão de pagamento, em outras instituições de ensino superior; identificar ferramentas e técnicas para utilização do cartão de pagamento; e propor um modelo para utilização para o cartão de pagamento.

O questionário foi enviado para todos os diretores administrativos e coordenadores de licitação e contrato dos Institutos Federais do Estado de São Paulo e para todas as pró-reitorias de administração, ou equivalentes, de todos os Institutos Federais do País. Com as questões do formulário, buscou-se entender a realidade da situação vivida pelos Institutos Federais e verificar as ferramentas e técnicas aplicadas para os processos de pagamento via cartão de pagamentos nas dispensas de licitação.

A pesquisa foi realizada utilizando um formulário *Google Forms* no sítio eletrônico <https://forms.gle/K4Xf8Mu4C11j2gHM6>, com ampla divulgação, tendo sido enviada para todas as Pró reitorias de Administração e todos os departamentos de licitação e contratos de todos os Institutos Federais do país, em que obteve-se de retorno 128 questionários respondidos, o que corresponde a amostra do estudo. Com as respostas obtidas pelos questionários, foi feita a tabulação desses dados e validação dos mesmos através de pesquisas em sites públicos, analisando os estudos de acordo com a metodologia da Análise de Conteúdo (AC).

## **4. RESULTADOS E DISCUSSÕES**

O presente capítulo é dividido em 4 seções: Perfil dos respondentes, Experiência com a nova lei de licitações, Percepção sobre o Cartão de Pagamento e Protocolo para o Cartão de Pagamento.

### **4.1 Perfil Dos Respondentes**

Responderam à pesquisa servidores atuantes em Institutos Federais de vários estados brasileiros, num total de 128 respostas. Houve respostas de 24 dentre as 27 Unidades Federativas que o Brasil possui. O maior número de respostas veio de São Paulo, que representou 17,19% do total, seguido pelo Mato Grosso do Sul, com 11,72%, e em terceiro lugar Minas Gerais, com 10,94%. Houve, portanto, uma grande distribuição das respostas por todo o território nacional, embora cerca de 40% tenham se concentrado nesses três estados.

Dos 128 participantes, 116 (91%) responderam que atuam ou já atuaram, tornando-os aptos a responderem as próximas perguntas, já que o tema da pesquisa é relacionado ao seu trabalho diário. O maior grupo foi de pessoas que trabalham com licitações há mais de 5 anos (62, representando 54% dos entrevistados), seguido pelas pessoas que trabalham com licitações há pelo menos 2 anos e há menos de 5 anos (29, num total de 25%). 79% dos entrevistados, portanto, são pessoas que trabalham com licitação há pelo menos dois anos, demonstrando experiência na área.

De todo modo, mesmo aqueles que trabalham com licitação há menos de dois anos (21% dos entrevistados) já trabalham com a Lei nº 8.666/1993, e têm sua percepção a respeito das mudanças introduzidas pela nova lei. Contudo, ressalta-se o fato de haver pessoas que há muitos anos trabalham com a lei antiga, e que mais da metade dos entrevistados estão há mais

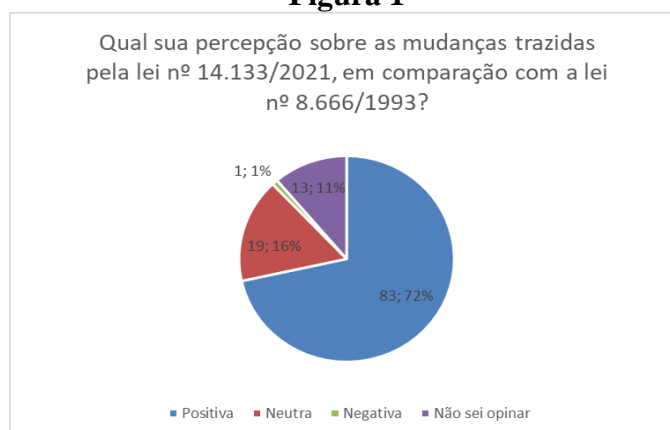
de 5 anos atuando sob a sua regulamentação.

#### 4.2 Experiência Com A Nova Lei De Licitações

Perguntado sobre sua percepção a respeito das mudanças introduzidas pela Lei nº 14.144/2021, sobretudo comparando-as com a Lei nº 8.666/1993, 83 dos entrevistados (72%) consideraram as mudanças, de modo geral, positivas. 19 (16%) consideraram neutras, não precisando se no geral houve melhoria ou prejuízo. 1 (1%) entrevistado considerou a mudança negativa, e 13 (11%) não souberam opinar (Figura 1).

O cenário, portanto, é de expectativas positivas quanto às mudanças, dada a leitura da nova lei e a sua utilização no período de transição (2021-2023). Isso coincide com outro achado, que aponta que “De modo geral, observa-se o otimismo quanto aos benefícios e melhorias que tais alterações proporcionarão no desenvolvimento de suas atividades e, no longo prazo, à gestão pública” (GONÇALVES; SILVA, 2023, p. 50).

**Figura 1**



Fonte: O autor

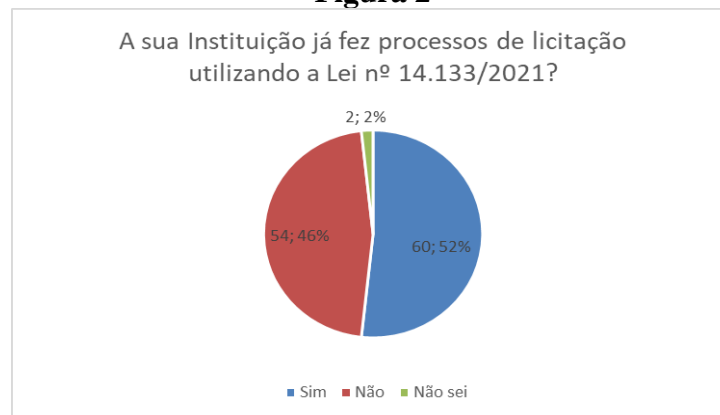
Essas expectativas positivas foram revisitadas mais adiante, em outras perguntas, assim como as percepções negativas daqueles que consideraram neutra a mudança (16% dos entrevistados), do que a considerou negativa (1%) e dos que não souberam opinar (11%).

Uma vez considerando que se tratam de trabalhadores que atuam em licitações há, pelo menos, dois anos em sua maioria (79% deles), há, contudo, o fato de que ainda podem não ter trabalhado com a nova lei de licitações, sendo ela tão recente. Assim, a pergunta seguinte foi se a sua instituição já fez processos utilizando essa nova lei.

Dos entrevistados, 60 (52%) responderam que sim, que sua instituição já se utiliza da nova lei. 54 (46%) responderam que não, e 2 (2%) responderam que não sabem (Figura 2).

Isso pode surpreender, mas é importante lembrar que esses entrevistados apontaram que trabalham ou já trabalharam com licitações. Assim, é possível que alguns entre eles não estejam mais atuando na área, ou tenham se licenciado do serviço, ou por algum outro motivo não estejam a par do cenário atual de sua instituição.

**Figura 2**



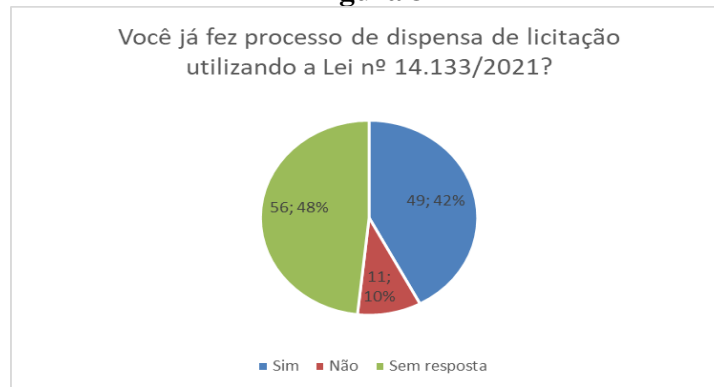
Fonte: O autor

De fato, no período de transição a instituição tem a opção de utilizar as duas leis de licitação, o que justifica a resposta negativa por parte de 46% dos entrevistados. O cenário, contudo, é preocupante, já que a partir de 2023 haverá a obrigatoriedade de se adotar unicamente a Lei nº 14.133/2021, e instituições não adaptadas a ela podem ter muitas dificuldades.

A literatura aponta que há resistência à mudança:

Contudo, as dificuldades enfrentadas inicialmente para sua adoção esbarram em questões comportamentais relativas à resistência à mudança por parte de alguns servidores públicos e aspectos organizacionais, tais como normativas internas que regem a aplicabilidade da licitação e a necessidade de reestruturação das secretarias de serviços finalísticos, por meio do planejamento das compras, vinculada ao orçamento, bem como a elaboração dos termos de referência de forma competente (GONÇALVES; SILVA, 2023, p. 50).

Da mesma forma, a utilização da nova lei de licitações para a dispensa de licitação foi pouca, conforme os entrevistados. 49 (42%) responderam que já realizaram a dispensa utilizando as regras da nova lei, ao passo que 11 (10%) responderam que não. 56 (48%) não responderam, equivalendo aos que responderam “Não” e “Não sei” na questão anterior. Assim, todos eles, não tendo visualizado a utilização da nova lei para licitações em sua instituição, também não viram ou não sabem de seu uso para a dispensa de licitação (Figura 3).

**Figura 3**

Fonte: O autor

Por outro lado, dentre os 60 que confirmaram a utilização da Lei nº 14.133/2021 em sua instituição para licitações, 49 também fizeram processos para a dispensa com a nova lei, enquanto 11 ainda não realizaram esse trâmite. O cenário é promissor, demonstrando avanços na utilização da lei em todas as suas formas, especialmente para a dispensa, em que ela traz várias novidades, oportunizando benefícios para os órgãos.

#### 4.3 Percepção sobre o Cartão de Pagamento

Uma vez observado esse cenário, em que cerca de metade, apenas, dos entrevistados, utilizou de fato a nova lei de legislação, chega-se à pergunta central da pesquisa, sobre o cartão de pagamento. Eles foram questionados, portanto, se no uso da dispensa de licitação por meio da nova lei, foi utilizado o cartão de pagamento. Os 49 entrevistados responderam que não.

Isso, somado ao fato de que mais da metade dos entrevistados apontaram que a nova lei de licitações não vem sendo utilizada, aponta um cenário preocupante, uma vez que em 2023 passará a vigorar unicamente a Lei nº 14.133/2021, e o cartão de pagamento deve ser definitivamente implementado como método preferencial para a dispensa de licitação.

A não utilização devida do cartão de pagamento e a falta de fomento para o seu uso não é uma coisa nova. Como apontam Fontes et al. (2021, p. 325):

Entre as consequências advindas da ausência de planejamentos no uso dos recursos públicos tratadas no artigo, sobre o Cartão de Pagamento do Governo Federal, é possível observar que a real utilização de CP pelo governo não vem sendo cumprida em sua totalidade.



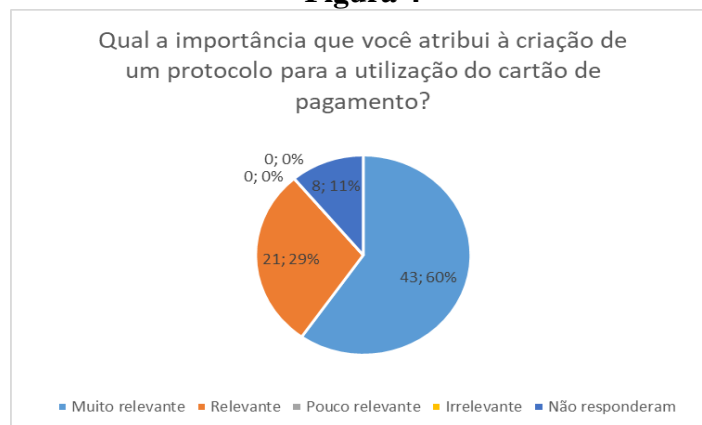
De todo modo, a não utilização do cartão de pagamento para dispensa de licitação nesse período de transição é preocupante, e pode inviabilizar a tentativa de tornar essa forma de pagamento um padrão a fim de desburocratizar e agilizar os processos. O treinamento também é outro fator que pode viabilizar uma maior adesão no futuro, e é um tema abordado em perguntas futuras. Contudo, a não utilização do cartão de pagamento por nenhum dos entrevistados demonstra resistência na transição para esse modelo por parte das instituições.

Como a presente pesquisa aborda a viabilização do uso do cartão de pagamento, pode-se concluir que o cenário encontrado demonstra dificuldades nesse processo, com a não adesão ao modelo. Posteriormente, o tema será retomado nas perguntas a respeito do treinamento.

#### 4.4 Protocolo para o Cartão de Pagamento

A criação de um protocolo específico para a utilização do cartão de pagamento deve ser realizada pelos diversos órgãos, e isso já foi observado por alguns sujeitos da pesquisa em perguntas anteriores. Em uma pergunta específica sobre o tema, 43 (60%) consideraram muito relevante a criação desse protocolo; 21 (29%) consideraram ao menos relevante, e 8 (11%) não responderam. Nenhum dos participantes considerou o protocolo pouco relevante ou irrelevante (Figura 4).

**Figura 4**



Fonte: O autor

Essa percepção da importância de se criar um protocolo, evitando o mau uso ou o uso inadequado do cartão, coincide com a pergunta seguinte, a respeito do que poderia ser mudado ou melhorado em relação ao cartão de pagamento nas dispensas de licitação, na nova lei de licitações (Lei nº 14.133/2021).

Na visão dos participantes, trata-se de um tema que foi pouco estudado, devendo haver pesquisas mais profundas a fim de se preencher lacunas e evitar distorções. Ainda, deve haver uma fiscalização maior nos pagamentos para que não sejam realizados em gastos desnecessários.

A esse respeito, Fontes et al. (2021, p. 323) apontam que uma das premissas para o uso do cartão de pagamento é a transparência dos gastos realizados com ele, e “o Portal da Transparência do Governo Federal disponibiliza dados sobre a utilização do CPGF, porém existe um descompasso quanto à finalidade do uso do CP, que é suprimento de fundos e atendimento a eventuais despesas”. Deste modo, os desvios são frequentes e a operacionalização de protocolos é de grande importância.

O fundamental, na percepção dos sujeitos da pesquisa, é que haja uma regulamentação mais clara e que seja menos burocratizado o seu uso. De todo modo, é essencial e urgente que o seu uso seja disseminado. O período transicional está se encerrando, e em breve estará vigente apenas a Lei nº 14.133/2021.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente artigo teve como objetivo analisar a operacionalização da compra via cartão de pagamento, como forma de atender à Lei nº 14.133/2021. O cartão de pagamento tem o potencial de desburocratizar as aquisições por dispensa de licitação e melhorar o funcionamento dos órgãos públicos, resultando em benefícios para os gestores, servidores e para a população. Não obstante, a sua implementação, conforme os dados obtidos pela presente pesquisa, vem sendo negligenciada.

A pesquisa foi importante para demonstrar a relevância a execução de um projeto de capacitação das equipes de trabalho e implementação de dispositivos que possibilitem a transformação do *modus operandi* de modo a atender à Lei 14.133/2021. Ela também ressaltou a necessidade de buscar soluções para tornar mais eficiente o serviço público, o que repercutirá positivamente na sociedade e no Poder Público, além de oferecer subsídios na área da administração, especialmente na administração pública.

Para estudos futuros, a sugestão é avaliar a operacionalização do cartão de pagamento em Dispensas de Licitação, sobretudo quanto ao resultado de projetos realizados nesse sentido. Por ser uma legislação muito recente e mudando aspectos em relação a legislação anterior existe uma lacuna de pesquisa que precisa ser melhor compreendida pelos agentes públicos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Aldem Johnston Barbosa. O que muda com a nova Lei de Licitações. **Revista Consultor Jurídico**, 8 de abril de 2021, 17h12. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-abr-08/aldem-johnston-muda-lei-licitacoes>. Acesso em: 21 jul. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 8 out. 2021.

BRASIL. **Decreto 9.991, de 28 de agosto de 2019**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9991.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9991.htm). Acesso em: 21 out. 2021.

BRASIL. **Decreto 5.707, de 23 de fevereiro de 2006**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm). Acesso em: 21 out. 2021.

BRASIL. **Decreto 2.794, de 1º de outubro de 1998**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto/d2794.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/d2794.htm). Acesso em: 21 out. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 28 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm) Acesso em: 17 out. 2021

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm). Acesso em: 2 out. 2021.

DALLARI, Adilson Abreu. Análise crítica das licitações na Lei 14.133/21. **Revista Consultor Jurídico**, 29 de abril de 2021, 8h01. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-abr-29/interesse-publico-analise-critica-licitacoes-lei-1413321>. Acesso em: 21 jul. 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25. Ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FERREIRA, D. **A Licitação Pública no Brasil e sua Nova Finalidade Legal**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

FONTES, Ewerton Fernandes Rafael Pereira de et al. Portal da Transparência: do que se diz e o que se faz com o cartão de pagamento do governo federal. **Revista Controle: Doutrinas e artigos**, v. 19, n. 2, p. 300-331, 2021.

GONÇALVES, Daniel Lemes; SILVA, Franciele Rodrigues da. **Análise das alterações trazidas pela Lei Nº 14.133/2021 nos processos de compras públicas e seus reflexos na percepção dos agentes públicos**. 2023. Trabalho de Conclusão de Curso (Ciências Contábeis). Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS). Santa Maria: 2023.

MANZATO, Antonio José; SANTOS, Adriana Barbosa. A elaboração de questionários na pesquisa quantitativa. **Departamento de Ciência de Computação e Estatística–IBILCE–**

UNESP, v. 17, 2012.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

NASCIMENTO, Simonelle Wivian. O fomento às micro e pequenas empresas por meio de tratamento diferenciado nas licitações realizadas pelos governos. **Estudos do CEPE**, n. 42, p. 25-40, 2015.

PEREIRA JUNIOR, J. T.; DOTTI, M. R. **Políticas Públicas nas Licitações e Contratações Administrativas**. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

REIS, Daiane dos Santos dos. **A execução da despesa pública por suprimento de fundos: procedimentos na utilização do cartão de pagamento do governo federal na Embrapa**. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso. Curso de Bacharelado em Ciências Contábeis. Faculdade Maria Milza. Mangabeira-BA, 2018.

TAKEUCHI, Hirotaka; NONAKA, Ikujiro. **Gestão do conhecimento**. Porto Alegre: Bookman Editora, 2008.