



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE
ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA
(ILAESP)**

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E POLÍTICAS
PÚBLICAS**

**COMPRAS PÚBLICAS NO BRASIL: Uma análise histórica do marco regulatório
e suas transformações recentes**

SUSANA ZAMBRANO DE OLIVEIRA

Foz do Iguaçu
2022



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE
ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA
(ILAESP)**

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E POLÍTICAS
PÚBLICAS**

**COMPRAS PÚBLICAS NO BRASIL: Uma análise histórica do marco regulatório
e suas transformações recentes**

SUSANA ZAMBRANO DE OLIVEIRA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade E Política (Ilaesp), como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Administração Pública e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dra. Luiza Araújo Damboriarena

Foz do Iguaçu
2022

SUSANA ZAMBRANO DE OLIVEIRA

**COMPRAS PÚBLICAS NO BRASIL: Uma análise histórica do marco regulatório
e suas transformações recentes**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Instituto Latino-Americano
de Economia, Sociedade E Política
(Ilaesp), como requisito parcial à obtenção
do título de Bacharel em Administração
Pública e Políticas Públicas.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Prof. Dra. Luiza Araújo Damboriarena
UNILA

Prof. Dr. Jamur Johnas Marchi
UNILA

Prof. Dr. Wellington Nunes
UNILA

Foz do Iguaçu, 21 de dezembro de 2022.

TERMO DE SUBMISSÃO DE TRABALHOS ACADÊMICOS

Nome completo do autor

a) _____

Curso: _____

	Tipo de Documento
(.....) graduação	(.....) artigo
(.....) especialização	(.....) trabalho de conclusão de curso
(.....) mestrado	(.....) monografia
(.....) doutorado	(.....) dissertação
	(.....) tese
	(.....) CD/DVD – obras audiovisuais
	(.....) _____

Título do trabalho acadêmico: _____

Nome do orientador(a): _____

Data da Defesa: ____/____/____

Licença não-exclusiva de Distribuição

O referido autor(a):

a) Declara que o documento entregue é seu trabalho original, e que o detém o direito de conceder os direitos contidos nesta licença. Declara também que a entrega do documento não infringe, tanto quanto lhe é possível saber, os direitos de qualquer outra pessoa ou entidade.

b) Se o documento entregue contém material do qual não detém os direitos de autor, declara que obteve autorização do detentor dos direitos de autor para conceder à UNILA – Universidade Federal da Integração Latino-Americana os direitos requeridos por esta licença, e que esse material cujos direitos são de terceiros está claramente identificado e reconhecido no texto ou conteúdo do documento entregue.

Se o documento entregue é baseado em trabalho financiado ou apoiado por outra instituição que não a Universidade Federal da Integração Latino-Americana, declara que cumpriu quaisquer obrigações exigidas pelo respectivo contrato ou acordo.

Na qualidade de titular dos direitos do conteúdo supracitado, o autor autoriza a Biblioteca Latino-Americana – BIUNILA a disponibilizar a obra, gratuitamente e de acordo com a licença pública *Creative Commons Licença 3.0 Unported*.

Foz do Iguaçu, ____ de _____ de _____.

Assinatura do Responsável

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço a Deus por permitir finalizar mais essa jornada em minha vida, os meus professores orientadores, a Professora Prof. Dra. Luiza Araújo Damboriarena, não só pela constante orientação neste trabalho, mas sobretudo pela amizade e, especial meu esposo Cleiton Zambrano de Oliveira, pela paciência e apoio durante esta jornada.

Aos colegas de curso, todos os familiares que me apoiaram nessa caminhada.

Muito obrigada a todos.

"Nunca deixe que alguém te diga que não pode fazer algo. Nem mesmo eu. Se você tem um sonho, tem que protegê-lo. As pessoas que não podem fazer por si mesmas, dirão que você não consegue. Se quer alguma coisa, vá e lute por ela."

Will Smith "À Procura da Felicidade"

RESUMO

O objetivo deste trabalho foi fazer uma análise histórica do marco regulatório das normas que regulamentam as compras públicas brasileiras, apresentando os conceitos, modalidades das licitações, trazendo as mudanças ocorridas com a revogação da antiga Lei de licitações, lei n. 8.666/93, alterada pela Lei n. 14.133/2021. Para desenvolver este trabalho intentou-se responder as seguintes indagações: *Quais são as formas utilizadas para a aquisição de bens e serviços pelos órgãos públicos? Quais foram as principais modificações existentes na nova lei de licitações n. 14.133/2021?* O estudo, de natureza exploratória-descritiva, tem respaldo em pesquisa documental, de abordagem qualitativa, voltado a compreender a origem histórica das compras públicas, seus princípios, bem com algumas das modificações advindas da nova legislação. para a Administração Pública. A moldura teórica que orienta a análise do material pesquisado é interdisciplinar, abarcando conceitos trabalhados pela Administração Pública e o Direito, especialmente o Ramo Administrativo.

Palavras-chave: compras públicas; Covid-19; regulamentação legal brasileira;

RESUMEN

El objetivo de este trabajo fue hacer un análisis histórico del marco regulatorio de las normas que regulan las compras públicas brasileñas, presentando los conceptos, modalidades de licitación, trayendo los cambios que ocurrieron con la derogación de la antigua Ley de Licitaciones, Ley n. 8.666 /93, modificado por la Ley n. 14.133/2021. Para desarrollar este trabajo se intentó dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿Cuáles son las formas utilizadas para la adquisición de bienes y servicios por parte de los organismos públicos? ¿Cuáles fueron los principales cambios en la nueva ley de licitaciones n. 14.133/2021? El estudio, de carácter exploratorio-descriptivo, se apoya en una investigación documental, con enfoque cualitativo, orientada a comprender el origen histórico de la contratación pública, sus principios, así como algunos de los cambios derivados de la nueva legislación. para la Administración Pública. El marco teórico que orienta el análisis del material investigado es interdisciplinario, englobando conceptos trabajados por la Administración Pública y el Derecho, en especial la Rama Administrativa.

Palabras clave: contratación pública; Covid-19; regulación legal brasileña;

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Primeira legislação de Compras Públicas	22
Figura 2 - Criação da Contabilidade da União	22
Figura 3 - Decreto do Marco das Compras Públicas no Brasil.....	24
Figura 4 - Modalidade de licitação - Pregão.....	28
Figura 5 - Ordem Cronológica do Marco Regulatório	29
Figura 6 - Regulamento Pregão Eletrônico.....	77
Figura 7 - Medidas de enfrentamento da Covid-19.....	78

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Princípios da nova lei de Licitações e Contrato	21
Quadro 2 - Ordem Cronológica do Marco Regulatório	29
Quadro 3 - Fases da concorrência	33
Quadro 4 - Modelo de Concorrência - Ministério da Integração Nacional.....	34
Quadro 5 - Concorrência Município de Foz do Iguaçu/PR	34
Quadro 6 - Edital modalidade Concurso	36
Quadro 7 - Licitação modalidade leilão	37
Quadro 8 - Modelo de Licitação Carta Convite	38
Quadro 9 - Licitação modalidade Tomada de Preço	39
Quadro 10 - Fundamento legal do pregão na nova lei	40
Quadro 11 - Modelo Pregão Eletrônico	41
Quadro 12 - Modalidades de Licitação.....	42
Quadro 16 - Artigos comparados.....	52
Quadro 13 - Medidas para o enfrentamento da COVID-19	70
Quadro 14 - Contratação direta Lei N. 14.133/2021	74
Quadro 15 - Dispositivo Portal Nacional de Contratações Públicas (PCNP).....	74

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ART	Artigo
CF/88	Constituição Federal de 1988
ILAESP	Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política
MP	Medida Provisória
PNCP	Portal Nacional de Contratações Públicas
RDC	Regime diferenciado de Contratação
RDC	Redime Diferenciado de Contratações Públicas

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2. JUSTIFICATIVA E OBJETIVOS	16
2.1 OBJETIVO GERAL.....	16
2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	16
3. REFERENCIAL TEÓRICO	17
3.1 LICITAÇÃO - PRINCÍPIOS E CONCEITOS	20
3.2 HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO - COMPRAS PÚBLICAS.....	21
3.2.1 <i>Modalidades de Licitação</i>	31
3.2.2 <i>Modalidades de licitação lei n. 14.133/2021</i>	42
3.3 FLEXIBILIZAÇÃO DAS COMPRAS PÚBLICAS.....	44
3.3.1 <i>Compra Direta – Dispensa de Licitação</i>	45
3.3.2 <i>Compra Direta – Inexigibilidade de Licitação</i>	45
4. PROCEDIMENTO METODOLÓGICO	46
5. ANÁLISE COMPARATIVA DA LEIS N. 8.666/93 E 14.133/2021	48
6. POLÍTICA REGULATÓRIA DURANTE A PANDEMIA	69
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	79
BIBLIOGRAFIA	81

1 INTRODUÇÃO

Para suprir as necessidades básicas do Estado e da população em geral, garantindo as obrigações constitucionais, as compras governamentais consistem em um processo fundamental para a oferta de serviços públicos com a otimização na utilização dos recursos públicos.

Quando se trata compras públicas, a busca da proposta mais vantajosa será sempre obrigatória. Os critérios a serem utilizados devem ser pautados na objetividade alinhado aos princípios da Administração Pública, dentre eles o da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, previsto no artigo 37 da Constituição Federal do Brasil. Para isto, procurou a Administração Pública regrar suas compras por meio de licitação.

O processo licitatório foi criado para atender os órgãos da administração pública direta e indireta, quando for necessário adquirir bens ou contratar serviços. Com a criação de um mecanismo de compras públicas padronizado, buscou-se coibir a prática de corrupção, favorecimentos com interesses particulares, oportunizando a população em geral, especialmente as empresas, de vender ou contratar com a Administração Pública.

Os processos licitatórios, no Brasil, já passaram por inúmeras transformações e com a chegada da pandemia não foi diferente. O Poder Executivo em conjunto com o Poder Legislativo publicou regras excepcionais para compras públicas nos anos de 2020 e 2021, dando respaldo aos órgãos públicos para aquisição e contratação de produtos, insumos e serviços no combate à pandemia de maneira mais eficiente e célere.

A primeira lei que dispôs acerca de novas regras para as compras públicas, no enfrentamento da pandemia, foi a lei n. 13.979/2020, que posteriormente sofreu algumas modificações, justamente em razão da urgência que a situação sanitária exigia. Estas mudanças legislativas permitiram que os gestores pudessem decidir com maior segurança sobre as aquisições de bens e serviços durante a pandemia. Além disso, no ano seguinte, o Governo Federal promulgou, em 1º de abril de 2021, uma nova lei de licitações e contratos, a Lei n. 14.133/2021, oriunda do Projeto de Lei n. 6.814/2017, que revogou a Lei n. 8.666/93, trazendo uma nova

roupagem aos modelos de compras governamentais, que serão abordados neste trabalho.

Durante a pandemia, alguns gestores foram levados a “desconsiderar” a legislação pertinente, para atender aos anseios da sociedade, com o fim de salvar vidas, correndo o risco de futuramente responderem por tais atos. Por exemplo, ocorreram decisões de compra imediata de um insumo ou produto com pagamento antecipado, modalidade que não era regulamentada, passível de gerar improbidade administrativa na visão de alguns juristas.

A decisão de realizar uma compra direta para adquirir medicamento, dispensando algumas das fases do processo legal de compra, é outro exemplo, em que tal justificativa de urgência pode não ser considerada válida por órgãos fiscalizadores, fato este que conseqüentemente poderá ensejar a responsabilização do ordenador de despesas.

Ademais, o cenário de “guerra” no qual passamos durante o período pandêmico, abriu brecha para que alguns gestores se utilizassem dessa emergência para a prática de atos ilícitos. Podemos citar, por exemplo, a matérias divulgadas no site do Tribunal de Contas da União, na qual destacam irregularidades encontradas nas aquisições com recursos federais destinados ao enfrentamento da pandemia de Covid-19, feitas por órgãos e entidades das três esferas de governo.

Dentre as principais irregularidades destaca-se: as fragilidades na seleção do fornecedor, avaliação/pesquisa de preço de mercado, falta de transparência nas compras voltadas para o enfrentamento da Covid-19, adiantamento sem os cuidados adequados e ausência de justificativas.

A pandemia decorrente do vírus da COVID-19 trouxe um desafio diário para os gestores do mundo inteiro, que se obrigaram a tomar decisões sem protocolos específicos para o enfrentamento do colapso do sistema único de saúde, bem como em outras áreas, como por exemplo, nas áreas ligadas às economias.

O contexto da época era de incertezas e riscos para os tomadores de decisões. O foco era atender a sociedade com base nas políticas públicas de saúde emergencial com intuito de alcançar um “achatamento” da curva de contágios e a garantia de atendimento hospitalar a população.

Em um artigo publicado na internet pelas advogadas Kamile Valle e Natalia Silva (2020), assim descreveram a situação:

A linha entre o exercício da liberdade de ação administrativa na condução das políticas públicas e os limites da legalidade é tênue. O que agrava a situação é a ausência de protagonismo da União na elaboração da política de combate ao coronavírus. Ainda indagam as escritoras que, quem garante que uma atuação pautada na boa-fé não será questionada no futuro ou até mesmo caracterizada como improbidade administrativa?

Não há uma resposta concreta, na medida em que acompanhamos uma politização da razoabilidade das medidas adotadas para o enfrentamento da pandemia, que por certo gerou um prospecto de incerteza aos gestores em relação as decisões administrativas, especialmente os casos das dispensas de licitações para compra de medicamentos e construções de leitos.

Observando estes fatos de forma mais atenta e em especial no âmbito da saúde, percebeu-se que as compras públicas, no ano de 2020 e 2021, passaram por inúmeras modificações o que despertou o interesse de entender melhor o tema.

A nova Lei de Licitações unificou regras que estavam dispersas e tentou sanar críticas relacionadas à antiga lei, buscando aperfeiçoar o modelo atual. Ademais, mesmo tendo a nova legislação simplificado o modelo de compras públicas, disciplinou o novo regramento que as duas leis poderão ser utilizadas até 31 de março de 2023, pois a própria lei assim definiu.

Este trabalho traz um histórico das leis que regulamentaram as compras públicas e identifica os mecanismos utilizados pela Administração Pública para a aquisição de bens e serviços, quais foram as principais alterações legislativas que alteraram o modelo de compra pelo órgão público.

Para garantir o atingimento de tais objetivos foram destacados alguns tópicos detalhando cada tema de modo a trazer ao leitor uma ideia do cenário de compras públicas neste momento pandêmico com o fim de esclarecer os pontos mais críticos enfrentados pelos gestores.

No texto que segue são apresentados: no capítulo 2 os objetivos do trabalho; no capítulo 3 o referencial teórico; no capítulo 4 o procedimento metodológico; no capítulo 5 é feita a análise comparativa entre as principais leis de licitação, a antiga lei, Lei 8666/93, e a nova lei, Lei 14133/2021; e no capítulo final, as considerações finais.

2. OBJETIVOS

2.1 Objetivo Geral

O objetivo deste estudo foi fazer uma **análise histórica do marco regulatório das compras públicas do Brasil**, bem como suas recentes transformações, com ênfase na Lei n. 8.666/93 e na nova lei de licitações, Lei n. 14.133/2021, bem como as políticas regulatórias ocorridas durante a pandemia, em especial a Lei n. 13.979/2020, criada especificamente para o enfrentamento emergencial à pandemia do novo Coronavírus, causador da doença Covid-19, que modificou as regras das compras públicas.

Assim, o estudo se guiará sob a ótica das seguintes perguntas: *Quais são as formas utilizadas para a aquisição de bens e serviços pelos órgãos públicos? Quais foram as principais modificações existentes na nova lei de licitações n. 14.133/2021?*

2.2 Objetivos Específicos

Para o alcance do objetivo geral, buscar-se-á o desenvolvimento dos seguintes objetivos específicos abaixo:

- a. *Descrever e analisar as formas utilizadas para a aquisição de bens e serviços pelos órgãos públicos;*
- b. *Descrever e analisar a legislação brasileira sobre compras e contratação de bens e serviços públicos, na sua trajetória histórica;*
- c. *Descrever e analisar as principais modificações existentes na nova lei de licitações n. 14.133/2021;*
- d. *Identificar e analisar a política regulatória que originou a publicação da Lei n. 13.979/2020 no que se refere às compras públicas.*

3. REFERENCIAL TEÓRICO

Do ponto de vista legal, será sempre de extrema importância o Estado padronizar seu modelo de compra e contratação para buscar sempre a proposta mais vantajosa de forma que beneficie toda a coletividade.¹

As legislações que regulam esta matéria definem como licitação o procedimento a ser realizado para as compras públicas e, ao longo dos anos este modelo foi se ajustando conforme as evoluções tecnológicas e os próprios conceitos sociais da sociedade, porém, nem sempre foi assim.

A doutrina acerca do tema nos traz a ideia de que, na antiguidade, o monarca governava de forma absoluta, detinha poderes que lhe outorgavam a praticar quaisquer atos de forma inquestionável, na medida em que a ideia que se tinha na época era de que o escolhido para governar possuía um diferencial divino para estar no comando da sociedade.

No Estado absolutista e nas administrações patrimoniais, quando não havia a separação entre público e privado, não havia uma preocupação com a lisura/legalidade das compras públicas. Aliás, elas não eram públicas, e sim compras privadas do monarca.

Com a instituição do Estado de direito e a decorrente burocratização, profissionalização e democratização da máquina pública, em que o patrimônio público deve ser gerido por todos e para todos, o conceito de aquisição de bens e contratação de serviços públicos precisou se adaptar, surgindo o instituto da licitação. O escritor AMORIM (2019), em sua obra *Licitações e Contratos Administrativos: Teoria e Jurisprudência* assim define licitação:

A licitação pode ser compreendida como o procedimento administrativo formal pelo qual, sob determinação legal, uma pessoa governamental, com base em condições previamente estipuladas e em observância aos princípios da Administração Pública, busca selecionar a proposta mais vantajosa para a consecução de uma pretensão contratual voluntária.” (AMORIM, 2020, p. 23)

¹ Embora menor preço/custo seja um dos fatores determinantes para aquisição e contratação de bens e serviços pela Administração pública, atualmente, está em voga o conceito de compras públicas sustentáveis, segundo o qual “compra sustentável é um processo por meio do qual as organizações, em suas licitações e contratações de bens, serviços e obras, deverão valorar os custos efetivos com base nas condições de longo prazo, buscando gerar benefícios à sociedade e à economia e reduzir os danos ao ambiente natural” (CEPAL, 2017). Para fins deste trabalho, o processo licitatório não será trabalhado a partir de tal conceito.

A licitação concretiza a pretensão contratual, a vontade da Administração Pública em realizar a aquisição de bens, contratação de serviços de obras, alienação de bens móveis e imóveis, concessão e permissão de serviços públicos, permissão de uso de bem público, dentre outras espécies de contratos administrativos na qual a Administração Pública é o maior interessado.

A determinação legal de utilização de procedimento licitatório nas compras públicas é uma regra geral inserida no artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal Brasileira, impondo que em qualquer contratação ou compra pública, a pessoa representante do Estado deverá, em regra, utilizar o procedimento licitatório prévio, porquanto quando da atuação pública, a vontade sempre prevalecerá em sintonia com os princípios do Estado de Direito. (OTERO, 2016, apud AMORIM, 2020).

A natureza jurídica da licitação é a de procedimento administrativo, no qual deve ser seguido rigorosamente, uma vez que se trata de um conjunto ordenado de atos e atuações estatais que antecedem e constituem o fundamento de uma decisão administrativa.

Note-se que tal procedimento administrativo é sempre vinculado, no sentido de que, fixadas suas regras, deve o administrador observá-las rigorosamente. (CARVALHO FILHO, 2013, apud AMORIM, 2020).

Ainda, conforme leciona o doutrinador OTERO (2016, p. 32):

seguir o procedimento administrativo é obedecer ao itinerário que o legislador achou mais justo, adequado e racional para se obter a expressão da vontade administrativa”, de modo que “o procedimento se torna fonte de legitimação decisória, permitindo que a aceitabilidade social das decisões se faça independentemente de seu conteúdo.

Por ser um procedimento que resultará em um ato oficial da Administração Pública é importante destacarmos que a natureza jurídica da licitação é o próprio procedimento administrativo, tendo em vista que se trata de um conjunto de atos concatenados de atuação estatal que antecedem e consistem no fundamento de uma decisão Administrativa.

Acerca do tema destacamos a redação do art. 4º da Lei n. 8.666/1993:

Art. 4º Todos quantos participem de licitação promovida pelos órgãos ou entidades a que se refere o art. 1º têm direito público subjetivo à fiel observância do pertinente procedimento estabelecido nesta lei, podendo qualquer cidadão acompanhar o seu desenvolvimento, desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a realização dos trabalhos.

Parágrafo único. O procedimento licitatório previsto nesta lei caracteriza ato administrativo formal, seja ele praticado em qualquer esfera da Administração Pública (BRASIL, 1993).

Mello (2009) apresenta como definição básica para licitação:

Procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, outorgar concessões, permissões de obra, serviço ou de uso exclusivo de bem público, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se revele mais conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados. (MELLO, 2009, p. 519).

Como se percebe, a lei prestigia a supremacia do princípio da legalidade perante outros, a exemplo do princípio da eficiência. Por conseguinte, não prevê a correção de falhas em documentos apresentados nem tampouco o diálogo com o licitante vencedor, no sentido de adequar sua proposta às expectativas mais próximas das constantes do edital.

No momento em que não se tem a possibilidade de “negociar” um melhor preço, o princípio da eficiência fica fragilizado, criando um ambiente fértil para o cometimento de fraudes, como por exemplo, os acordos que as empresas participantes podem fazer entre elas no momento dos lances ou até mesmo acordos ilegais com a comissão de licitação. (FILHO, 2017)

Os processos licitatórios estão em constante evolução, visando atender aos anseios da sociedade. Sendo assim, é buscada uma gestão eficiente, ou seja, que prima pelo melhor rendimento com o mínimo de erros e gastos na execução de suas tarefas.

No intuito de atender às necessidades atuais, foram promulgadas novas leis para dar suporte às contratações emergenciais no período de pandemia causada pelo novo Coronavírus, tal como a Lei n. 13.979/2020, que estabelece medidas a serem adotadas para o enfrentamento específico da emergência de saúde no Brasil. (ALVES, 2020).

É possível notar que legislação atual tentou desburocratizar o formato das contratações públicas pela Administração Pública, porém, condicionou ao cumprimento de certos requisitos, sem os quais, pode o gestor ser responsabilizado por uma compra injustificada.

3.1 LICITAÇÃO - PRINCÍPIOS E CONCEITOS

Os princípios licitatórios são de extrema importância para o bom funcionamento da Administração Pública, pois são um conjunto de normas ou padrões de conduta a serem seguidos por uma pessoa ou instituição. No entanto, não há uniformidade entre os autores em saber quais os princípios informativos da licitação. (DI PIETRO, 2016)

Por outro lado, procedimento são todos os atos executórios realizados dentro de um certame, desde a abertura do pedido de compra de um objeto ou contratação de serviços realizada pelo setor competente, até a homologação final e assinatura do contrato.

Licitação se resume, então, no conjunto de atos e fatos da Administração Pública e do particular que pretende contratar com o órgão, imbuídos em uma vontade só, a confecção do contrato administrativo. (DI PIETRO, 2016)

A Constituição Federal, por exemplo, definiu no seu artigo 37 os princípios inerentes à Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Da mesma forma a antiga Lei n. 8.666/93 substituída pela Lei n. 14.133/2021, enumerou diversos princípios em seus artigos, como o princípio da isonomia, vinculação, dentre outros. Todos estes princípios devem ser observados pelos contratantes de forma a garantir estrita legalidade do ato administrativo.

Não obstante exista alguns artigos que regulam os princípios, o que mais é mencionado na doutrina é que a própria licitação é um princípio da Administração Pública, em decorrência do princípio da indisponibilidade do interesse público, ou seja, há uma restrição da Administração quanta à sua liberdade de contratar, na medida em que sempre será obrigada a contratar com a proposta que melhor atende a Administração Pública, considerando sempre os tipos/critérios de julgamento: *menor preço; maior desconto; melhor técnica ou conteúdo artístico; técnica e preço; maior lance, no caso de leilão; maior retorno econômico*. (BRASIL, 2021)

No que se refere aos princípios, a nova legislação que regulará as compras públicas, Lei n. 14.133/2021, dispôs em seu art. 5º um rol já existente de princípios elencados na própria CF/88 e outros antes não expressos na ordem jurídica.

Quadro 1 - Princípios da nova lei de Licitações e Contrato

<i>Lei n. 14.133/2021</i>
<i>Lei de Licitações e Contratos Administrativos.</i>
<i>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, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).</i>

Fonte: <http://www.planalto.gov.br>

No que tange ao conceito de licitação, a doutrinadora DI PIETRO (2016, p. 411, *apud* DROMI, 1975, p. 92), define licitação como o “procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre para todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará a mais conveniente para a celebração do contrato”.

Por sua vez, o autor Rodrigo Krawczyk (2012) assim menciona acerca de licitação:

A esse respeito, sem olvidar, lembramos que licitações (...) são ferramentas fruto de um orçamento bem equilibrado, e que por sua vez, só é possível quando há uma administração madura atuante. Para entender como se chega ao aperfeiçoamento dessa gerência é fundamental o bom senso e, sobretudo, a técnica adequada para o manejo da situação. (Krawczyk, 2012)

Interpretando os conceitos acima descritos pode-se concluir que licitação é o procedimento administrativo no qual um ente público, no exercício de sua função administrativa, possibilita a todos os administrados, a possibilidade de contratarem com o Poder Público, nos termos dos editais convocatórios, cabendo a Administração Pública escolher a melhor proposta, a mais vantajosa para o ente público.

3.2 HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO - COMPRAS PÚBLICAS

No que tange às compras públicas, segundo dados obtidos na página da Câmara dos Deputados, a primeira legislação que dispôs acerca do modelo de compra pública foi o Decreto n. 2.926 de 14 de maio de 1862. (SENADO FEDERAL, BRASIL)

Figura 1 - Primeira legislação de Compras Públicas

DECRETO Nº 2.926, DE 14 DE MAIO DE 1862

Approva o Regulamento para as arrematações dos serviços a cargo do Ministerio da Agricultura, Commercio e Obras Publicas.

Sendo conveniente estabelecer regras e clausulas geraes para as arrematações e execução dos serviços a cargo do Ministerio da Agricultura, Commercio e Obras Publicas, Hei por bem, na fôrma do art. 30 do Regulamento do Corpo de Engenheiros civis creado pelo Decreto nº 2.922 de 10 de Maio do corrente anno, approvar o Regulamento, que com este baixa, assignado por Manoel Felizardo de Souza e Mello, Conselheiro de Estado, e Ministro e Secretario de Estado dos Negocios da Agricultura, Commercio e Obras Publicas, que assim o tenha entendido e faça executar.

Palacio do Rio de Janeiro em quatorze de Maio de mil oitocentos sessenta e dous, quadragésimo primeiro da Independencia e do Imperio.

Com a Rubrica de Sua Magestade o Imperador.

Manoel Felizardo de Souza e Mello.

Regulamento para as arrematações dos serviços a cargo do Ministerio da Agricultura, Commercio e Obras Publicas

CAPITULO I

DO PROCESSO DAS ARREMATAÇÕES.

Fonte: Câmara dos deputados - <https://www2.camara.leg.br>

Posteriormente, com o fim de ampliar o modelo de compra pública foi editado o Decreto Lei n. 4.536 de 28 de janeiro de 1922, no qual dispôs da criação e organização da contabilidade da União.

Figura 2 - Criação da Contabilidade da União

Legislação Informatizada - DECRETO Nº 4.536, DE 28 DE JANEIRO DE 1922 - Publicação Original

Veja também: _____

▪ **Dados da Norma**

DECRETO Nº 4.536, DE 28 DE JANEIRO DE 1922

Organiza o Codigo de Contabilidade da União

O PRESIDENTE DA REPUBLICA dos Estados Unidos do Brasil:
Faço saber que o Congresso Nacional decretou e eu sanciono a seguinte resolução:

CAPITULO I
CENTRALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE CONTABILIDADE

Art. 1º A Contabilidade da União, compreendendo todos os actos relativos ás contas de gestão do patrimonio nacional, á inspecção e registro da receita e despesa federaes, é centralizada no Ministerio da Fazenda, sob a immediata direcção da Directoria Central de Contabilidade da Republica e fiscalização do Tribunal de Contas.

Fonte: <http://www.planalto.gov.br>

Passados alguns anos, o Governo estabeleceu, com a edição do Decreto Lei N. 200 de 25 de fevereiro de 1967, a reforma administrativa federal, na qual tratou especificamente do tema licitações no título XII, que continha em torno de 20 artigos, que assim dispõe: “*Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências*”.

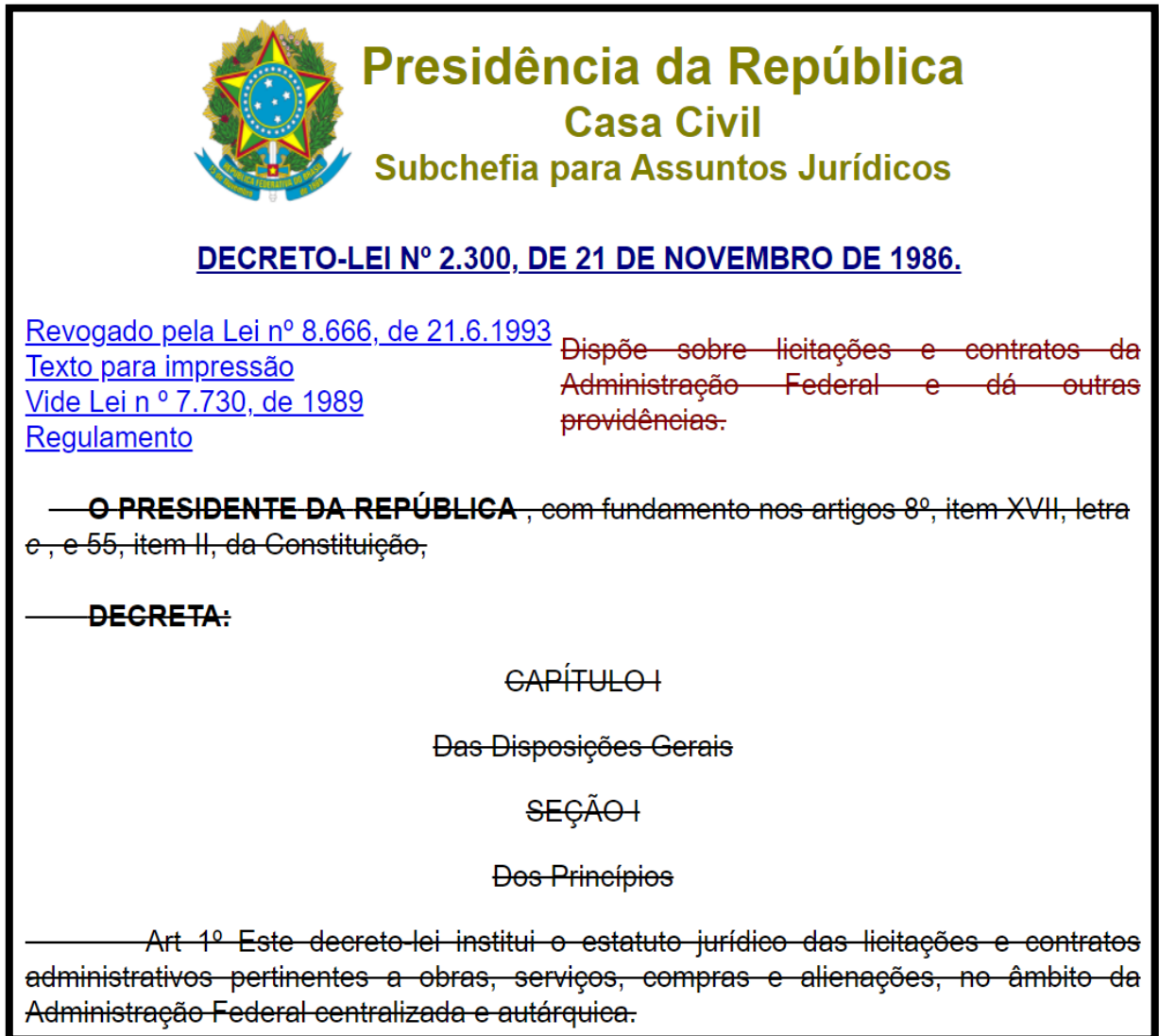
A Reforma Administrativa realizada no ano de 1967, pelo Decreto Lei n. 200, trouxe a ideia de presteza, rendimento funcional, responsabilidade no cumprimento de deveres impostos a qualquer agente público, tanto na esfera privada ou pública, externando como objetivo a obtenção de resultados positivos no exercício dos serviços prestados satisfazendo os interesses da coletividade.

Os artigos que foram inseridos nesta legislação foram aqueles entre o art. 125 a 144, conforme demonstrado a seguir.

Já em 1968, com a edição da Lei n. 5.456, o governo previu que o Decreto Lei n. 200/67, poderia ser aplicado aos Estados e Municípios, dispondo que os prazos de publicações poderiam ser reduzidos à metade e que poderiam os Estados definirem o valor de cada licitação.

Em se tratando de histórico das compras públicas, foi com o Decreto Lei n. 2.300 de 21 de novembro de 1986 que ocorreu o grande marco da licitação no Brasil, pois contemplou no primeiro artigo o Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos Administrativos, no âmbito Federal. Decreto este que foi revogado pela Lei N. 8.666/93, que fora revogada pela Lei n. 14.133/2021.

Figura 3 - Decreto do Marco das Compras Públicas no Brasil



Fonte: <http://www.planalto.gov.br>

Já em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, o tema licitação ganhou um reforço em seus artigos, em especial a competência para legislar sobre licitações que ficou a cargo privativo da União. Foi a primeira vez que uma constituição brasileira abordou o tema licitações e contratações administrativas.

As seguintes menções são encontradas no texto constitucional original:

“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a administração pública, direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, nas diversas esferas de governo, e empresas sob seu controle;

Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte:

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.” (BRASIL, 1988)

A constitucionalização do procedimento de escolha dos contratados do Estado buscou ser uma resposta à problemática que se verificava à época no País com a diversidade de leis sobre a matéria, uma vez que até então a competência legislativa sobre o tema não era disciplinada na Constituição Federal.

Isso não impediu, no entanto, que fosse travada uma considerável polêmica sobre a possibilidade de que, à época, a União editasse normas gerais em matéria licitatória (Fernando, L. SEM DATA).

O intuito da normatização sobre licitações ocorridas com a edição da Constituição da República em 1988, teve como característica aplicar as disposições gerais do diploma anterior que regulava o tema, preocupando-se também com a transparência da contratação nesse período de redemocratização e uma legislação mais detalhada com normas gerais que fossem validas em todos o País.

Posteriormente, promulgou-se a lei de licitações n. 8.666/93, que foi baseada em sua grande parte no Decreto Lei n. 2.300 de 1986, onde o legislador aumentou de 90 para 126 artigos, que para alguns tornou-se um cenário mais burocrático, pois aumentou quase o dobro de regras e condições para contratar com o Poder Público, deixando o administrador restrito quanto à sua possibilidade de escolha.

Segundo Rosilho (2011), a lei Geral de Licitações e Contratos à época vigente seguiu o caminho da máxima legalização, na medida em que na busca pela diminuição da corrupção nas dependências dos órgãos públicos, criou-se procedimentos e regras rígidas diminuindo drasticamente a discricionariedade do administrador público em escolher a melhor oferta no momento da aquisição de bens

e serviços públicos. Para este autor, essa máxima legalização se dava pelo fato de que alguns administradores públicos em conjunto com algumas empresas poderiam utilizar da própria lei para a prática de corrupção.

Tal prática poderia ser utilizada para qualquer tipo de licitação na medida em que o administrador se limitava a análise apenas dos critérios objetivos da lei, ou seja, não se tinha a obrigatoriedade de observar os demais princípios da Administração Pública, como o da eficiência, por exemplo.

Neste modelo de compras regulado pela lei n. 8.666/93, o administrador público estava vinculado aos procedimentos existentes, de forma que, se por algum motivo tivesse ciência de que a aquisição de bens ou serviços seria desvantajosa para a Administração Pública, não poderia intervir, na medida em que os critérios legais estavam sendo cumpridos pelo fornecedor. A exemplo disso eram os casos em que as empresas ofereciam marcas de produtos de má qualidade, porém, estando este modelo de compra baseado no menor preço, não poderia o gestor tomar outra decisão senão pela aceitação do produto.

Um outro cenário apontado pelo autor na lei n. 8.666/93 é o fato de que a licitação começava pela fase de habilitação, sendo excluídas, empresas que não atendiam os requisitos de contratação definidos em edital. Com isso, somente as propostas dos habilitados eram avaliadas. Nesta situação, dois fatos ocorriam: o primeiro é que limitava o número de propostas de preço que serão conhecidas pelo poder público, o segundo é que considerando a rigidez formal e a demora dos procedimentos, incentiva-se a litigância entre os proponentes, posto que eles têm a possibilidade de ajustar os mesmos preços para não haver disputa entre eles, resultando no prejuízo da Administração Pública.

Por exemplo, certa Cidade tem a necessidade de adquirir máscaras descartáveis para seus servidores, com isso, decide fazer uma licitação modalidade pregão, tipo menor preço. Publica-se um Edital de Pregão convocando empresas que possuem interesse em vender tais produtos para a administração, já explicitando que o preço máximo a ser pago pelo produto é de R\$ 5,00 (cinco reais) a caixa com 100 unidades.

As empresas A, B, C, D, E apresentam as propostas em envelopes fechados à comissão de licitação. As empresas apresentam os seguintes preços: empresa A = R\$ 4,99, empresa B = R\$ 4,98, empresa C = R\$ 4,00, empresa D = R\$ 3,99, e empresa E = R\$ 3,98. Nas aberturas dos envelopes a comissão identifica que

as empresas C, D, E, não foram habilitadas em razão da ausência de documento exigido no edital, com isso, são inabilitadas.


Neste cenário, somente as empresas A, B irão para a fase de lances para disputar quem oferecerá o menor preço. No entanto, nestes casos, o alcance do menor preço muitas vezes fica fragilizado, pois somente duas empresas estão disputando e ambos possuem preços próximos ao teto máximo.

Nestes casos, poderá ocorrer de as empresas acertarem entre elas para manterem o preço elevado e, dividirem o fornecimento do produto, ainda que de forma velada, uma fornecendo para outra fora do ambiente licitatório.

Por outro lado, se fosse possibilitado todas as empresas participarem do certame, em especial, na fase de lances, haveria grandes chances de a Administração Pública adquirir os produtos com um menor preço, uma porque as demais as empresas C, D, E, apresentaram menor preço, e ainda, poderia reduzir mais em caso de disputa no momento dos lances.

Ciente desta burocratização existente na legislação que regulava as compras públicas, o governo editou no ano de 2002, a Lei N. 10.520, no qual dispôs acerca da modalidade de “pregão” como forma de licitação para a compra de bens e serviços comuns, podendo ser na modalidade presencial ou eletrônica na tentativa de melhorar o sistema de compras públicas.

Figura 4 - Modalidade de licitação - Pregão



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 10.520, DE 17 DE JULHO DE 2002.

[Mensagem de veto](#)

[Conversão da MPv nº 2.182-18, de 2001](#)

[Regulamento.](#)

[Regulamento.](#)

[\(Vide Lei nº 14.133, de 2021\)](#) [Vigência](#)

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Fonte: <http://www.planalto.gov.br>

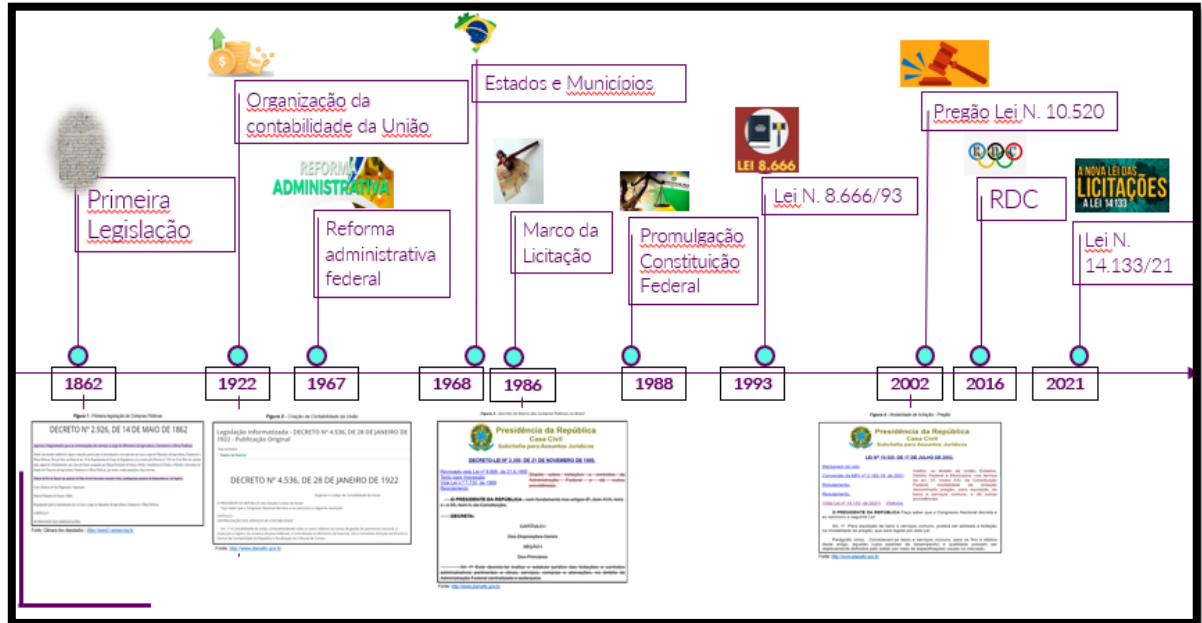
A modalidade de pregão foi criada pela Lei n. 10.520/2002. Pregão é uma das seis modalidades licitatórias existentes no Brasil. Também conhecido como leilão holandês, caracteriza-se pela inversão de fases do processo licitatório comum. A sua importância está no fato de buscar um melhor aproveitamento dos gastos públicos, diante de suas ferramentas e modo de emprego. (NASCIMENTO, SEM DATA)

Ainda dentro do histórico, temos o Regime Diferenciado de Contratações que constitui uma modalidade licitatória, criado no ano de 2011 para atender os jogos olímpicos de 2016, e diante da assertividade do seu modelo, foi contemplado na nova lei de licitações.

No mesmo sentido é o Sistema de Registro de Preço, onde a contratada que se submete a um edital deve deixar registrado seu preço no órgão por determinado período para que a qualquer momento possa comprar, e como último marco regulatório, temos a nova lei de Licitações n. 14.133/2021, no qual serão melhor desenvolvidas nos itens que seguem sobre as modalidades de licitação.

A ordem cronológica das alterações do marco regulatório das compras públicas pode ser observada na imagem e no quadro abaixo, respectivamente:

Figura 5 - Ordem Cronológica do Marco Regulatório



Fonte: Elaborado pela autora

Quadro 2 - Ordem Cronológica do Marco Regulatório

LEI	PUBLICAÇÃO	OBJETO
Decreto N. 2.926	14 de maio de 1862	Regulamento para as arrematações dos serviços a cargo do Ministério da Agricultura, Commercio e Obras Publicas
Decreto N. 4.536	28 de janeiro de 1922	Organiza o Código de Contabilidade da União
Decreto N. 200	25 de fevereiro de 1967	Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.
Lei N. 5.456	20 de junho de 1968	Dispõe sobre a aplicação aos Estados e Municípios das normas relativas as licitações previstas no Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a reforma Administrativa e dá outras providências
Lei N. 2.300	21 de novembro de 1986	Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências.
Lei N. 8.666	21 de junho de 1993	Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.
Lei N. 10.520	17 de julho de /2022	Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências
Portaria N. 188	03 de fevereiro de 2020	Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV).
Lei N. 13.979	06 de fevereiro de 2020	Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.
Medida Provisória N. 926	20 de março de 2020	Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.
Lei N. 14.035	11 de agosto de 2020	Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para a aquisição ou contratação de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.

Lei N. 14.065	30 de setembro de 2020	Autoriza pagamentos antecipados nas licitações e nos contratos realizados no âmbito da administração pública; adequa os limites de dispensa de licitação; amplia o uso do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020; e altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020
Portaria N. 913	22 de abril de 2022	Perde a validade a Lei 13.979/2020
Lei N. 14.133	1 de abril de 2021	Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Fonte: Elaborado pela autora

3.2.1 Modalidades de Licitação – Lei 8666/1933

As modalidades de licitação são definidas pela característica do objeto que a Administração Pública pretende adquirir ou contratar. Estas modalidades conduzem o processo de compra de bens e serviços públicos, no qual possuem características próprias, que eram classificadas na antiga Lei n. 8.666/933 em seis modalidades: concorrência, pregão, concurso, leilão, convite e tomada de preço.

Cabe ressaltar que a regra é que qualquer processo de compra de um órgão público deve estar vinculado em alguma das modalidades de licitações previstas em lei, sendo que é vedado criar qualquer modelo diverso do já existente.

A exceção que a legislação traz, tanto na antiga lei quanto na nova lei de licitações é a possibilidade de contratação direta, por meio de dispensa de licitação ou inexigibilidade de licitação, sendo certo que estes dois modelos de compras não são de licitação, pois, prescindem de procedimentos preparatórios para a contratação com o Poder Público, bastando é claro o preenchimento dos requisitos específicos da lei para cada modalidade.

Na antiga Lei n. 8.666/93, as hipóteses de dispensa e inexigibilidade estavam previstas nos artigos 24 e 25, já na nova Lei n. 14.133/2021, o legislador previu estas exceções nos artigos 74 e 75, o que será mais bem explicitado no decorrer deste trabalho.

Neste contexto, importante registrar os conceitos das modalidades nas diferentes leis. concorrência é a modalidade mais ampla e que permite a participação de quaisquer interessados que atendam às exigências de habilitação fixadas no edital,

convocados com a antecedência mínima prevista na lei. Essa modalidade de licitação é utilizada, na maioria das vezes, para que se faça contratos de grande porte.

Na concorrência, a disputa de preços acontece entre quaisquer interessados que, durante a fase inicial de habilitação preliminar, consigam comprovar os requisitos mínimos de qualificação de acordo com o que foi exigido no edital. Por isso, a concorrência possui ampla participação, julgamento por comissão e pré-qualificação dos licitantes.

Como regra, por ser um procedimento mais burocrático a concorrência acontece quando é caso de realização de obras e serviços de engenharia, onde os contratos possuem valores mais expressivos do ponto de vista financeiro, sendo obrigatório o uso dessa modalidade nos contratos acima de R\$ 1,5 milhão para obras e engenharias e 650 mil para demais casos.

Na antiga lei de licitações n. 8.666/93, a concorrência era prevista no artigo 22, §1º. Já na nova legislação esta modalidade de licitação teve inclusão no artigo 28, com a novidade de que a concorrência foi submetida as mesmas fases do pregão, ou seja, devem seguir o rito procedimental comum, respeitando as fases a que se refere o artigo 17 da nova lei.

Destaca-se, no entanto que, o §1º do art. 17 da Lei n. 14.133/2021, possibilitou a inversão das fases, desde que fundamentado, momento em que a concorrência será submetida as fases previstas na antiga lei.

Quadro 3 - Fases da concorrência

LEI 8.666/93	PREVISÃO LEGAL ART. 43	LEI 14.133/21	PREVISÃO LEGAL ART.17
CONCORRÊNCIA	FASES	CONCORRÊNCIA/PREGÃO	FASES
1	PREPARATÓRIA (INTERNA)	1	PREPARATÓRIA (INTERNA)
2	DIVULGAÇÃO EDITAL (EXTERNA)	2	DIVULGAÇÃO EDITAL (EXTERNA)
3	ABERTURA DE ENVELOPES PARA ANÁLISE DA HABILITAÇÃO	3	ABERTURA DE ENVELOPES COM AS PROPOSTAS E LANCES , QUANDO FOR O CASO
4	ABERTURA DE ENVELOPES COM AS PROPOSTAS E LANCES , QUANDO FOR O CASO	4	JULGAMENTO
5	JULGAMENTO	5	ABERTURA DE ENVELOPES PARA ANÁLISE DA HABILITAÇÃO
6	RECURSO	6	RECURSO
7	HOMOLOGAÇÃO	7	HOMOLOGAÇÃO
8	ASSINATURA DE CONTRATO	8	ASSINATURA DE CONTRATO
OBS.:	A fase de Habilitação (5) poderá anteceder a fase de apresentação de proposta (3) e julgamento (4), desde que motivado e previsto em edital		

Fonte: Elaborado pela autora

O quadro acima revela que a nova lei trouxe de forma mais explícita quais são as fases da concorrência que é uma das modalidades de compras, todavia, em seu parágrafo primeiro, oportunizou a inversão das fases, fazendo com que tal procedimento se igualasse as fases da antiga lei.

Note-se que a antiga lei previa que o licitante primeiro deveria ser habilitado no certame para depois ter suas propostas analisadas. A lei nova previu que primeiro seria analisado as propostas, para só após ocorrer o julgamento da sua habilitação. Mas porque esta modificação do procedimento e por que a lei nova permitiu no parágrafo primeiro utilizar o modelo antigo das fases?

Com o estudo acerca do tema, pode-se entender que com o modelo antigo de fases, a busca de se obter a proposta mais vantajosa para a Administração Pública ficava em segundo plano.

Isso se dava porque, no momento da habilitação, que precedia as propostas, se instalava, em alguns casos, um cenário de “guerra” entre os participantes, de forma que quanto menos concorrentes existisse, menos ofertas de preços eram analisadas, ou seja, cada licitante buscava inabilitar o concorrente,

administrativamente ou mesmo judicial, para que este não passasse para a próxima fase que seria a abertura da proposta.

A nova Lei n. 14.133/2021, já com a experiência deste modelo praticado na modalidade pregão instituído com a Lei n. 10.520/2002 e RDC Lei n. 12.462/2011, deixou a fase de habilitação para depois das propostas.

Nos quadros abaixo temos um exemplo de edital de concorrência de âmbito nacional e outro municipal:

Quadro 4 - Modelo de Concorrência - Ministério da Integração Nacional

<i>PROCESSO ADMINISTRATIVO N. 59000.013785/2020-85</i>
<i>MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL</i>
<i>OBJETO: Contratação de serviços de publicidade prestados por intermédio de agência de propaganda, compreendendo o conjunto de atividades realizados integralmente que tenham por objetivo o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e supervisão da execução externa e a distribuição de ações publicitárias junto a públicos de interesse.</i>
<p><i>Número de Itens: 1</i></p> <p><i>Tipo: Técnica</i></p> <p><i>Data e Hora de Abertura: 27/09/2021 10:00</i></p> <p><i>Local de Abertura: BRASILIA - DF</i></p> <p><i>Situação: Em andamento</i></p> <p><i>Enquadramento Legal: Decreto 10.024/2019</i></p>

Fonte: http://sisel.mdr.gov.br/consulta_edital.php

Quadro 5 - Concorrência Município de Foz do Iguaçu/PR

<i>Diário Oficial da União</i>
<i>Publicado em: 22/12/2021 Edição: 240 Seção: 3 Página: 331</i>
<i>Órgão: Prefeituras/Estado do Paraná/Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu</i>
AVISO DE LICITAÇÃO
CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 23/2021
<p>O Município de Foz do Iguaçu, através do Presidente da Comissão Permanente de Licitação, torna público que fará realizar, licitação na modalidade Concorrência Pública, do tipo menor preço global, cujo objeto é a contratação de empresa para construção da Unidade Básica de Saúde (UBS) do bairro Profilurb I, localizada na Rua Lulas, nº 155, no município de Foz do Iguaçu, em cumprimento ao Contrato de Financiamento à Infraestrutura e ao Saneamento - FINISA e de acordo com as especificações detalhadas no Projeto Básico, do Edital e seus anexos. O recebimento e abertura dos envelopes será no dia 27 de janeiro de 2022, às 08 horas e 30 minutos, na Secretaria da Assistência Social do Município de Foz do Iguaçu, situada à Av. Jorge Schimmelpfeng, nº 111 - Centro. O Edital está disponível no Portal da Transparência:</p>
<p>http://www2.pmfi.pr.gov.br/giig/portais/portaldatransparencia/licitacoes/wfrmLicitacoes.aspx - Maiores informações através do e-mail crispina.cfn@pmfi.pr.gov.br e nathalia.nmam@pmfi.pr.gov.br (não utilizar provedor Hotmail), ou pelo telefone (45) 2105-1367.</p>
<i>Foz do Iguaçu-PR, 21 de dezembro de 2021.</i>
NILTON APARECIDO BOBATO
<i>Secretário Municipal da Administração</i>

Fonte: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/aviso-de-licitacao-369382284>

O concurso é uma das modalidades de licitação, para a realização de compras públicas. A previsão deste instrumento na antiga lei estava inserida no artigo 22, com descrição de suas características nos demais artigos e na nova lei foi encampada no artigo 28, inciso III.

Esta modalidade de contratação pública está diretamente relacionada a escolha de trabalhos artístico, científico ou técnico, com prêmio ou remuneração aos vendedores, nos termos especificados no edital.

Nas palavras de Motta (2011, p. 138), concurso “é a modalidade utilizada para selecionar trabalho técnico, científico ou artístico, mediante prêmio ou remuneração dos vencedores, segundo critérios previamente fixados”.

Como exemplo de licitação modalidade concurso, trazemos um edital publicado em 2016 pela Secretaria Nacional de Justiça:

Quadro 6 - Edital modalidade Concurso

AVISO DE LICITAÇÃO
CONCURSO Nº - 1/2016
DESTINADO À REALIZAÇÃO DO HACKATHON PARTICIPAÇÃO NO COMBATE À CORRUPÇÃO
<i>O Secretário Executivo e o Secretário Nacional de Justiça e Cidadania do Ministério da Justiça com fundamento na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, tornam pública a abertura das inscrições para a edição do HACKATHON PARTICIPAÇÃO NO COMBATE À CORRUPÇÃO, no período de 29 de fevereiro a 14 de abril de 2016, nos termos do regulamento e Anexos.</i>
HACKATHON PARTICIPAÇÃO NO COMBATE À CORRUPÇÃO
REGULAMENTO DO CONCURSO
<i>TEMA: "Participação social e enfrentamento da corrupção"</i>
OBJETIVO
<i>O Concurso de Aplicativos para enfrentamento da corrupção, promovido pelo Ministério da Justiça (MJ) e seus parceiros institucionais, em especial os órgãos componentes da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), é voltado a representantes da sociedade civil, visando a envolvê-la na execução de políticas públicas realizadas por meio de transferências, facilitando o entendimento acerca de dados a elas relacionados e a fiscalização dessa execução de modo colaborativo entre Estado e sociedade.</i>
<i>(...)</i>
<i>Art. 2º Podem concorrer equipes compostas por até 5 (cinco) pessoas físicas, com no mínimo 18 anos de idade e brasileiras natas ou naturalizadas há mais de 10 (dez) anos.</i>
<i>Parágrafo único. As equipes devem ser compostas com ao menos uma participante do gênero feminino.</i>
<i>Art. 3º O presente concurso tem por objeto o desenvolvimento de solução de software voltada à participação e ao controle social sobre transferências.</i>

Fonte: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=3&pagina=95&data=29/02/2016>

O edital acima exemplificado teve cinquenta e quatro interessados e forma que restou vencedor o aplicativo “SouFiscal” totalizando uma nota de 108, distribuídas nos critérios: qualidade de ideia; implantação da ideia, potencial no enfrentamento da corrupção e potencial de promoção de atuação conjunta entre sociedade e Estado.

Diversamente do leilão previsto do Código Civil, esta modalidade de licitação diverge das demais, visto que não tem como objeto a compra de produtos ou insumos para a Administração Pública, mas sim sua venda.

Demonstrado na prática que esta modalidade é eficiente, a nova legislação N. 14.133/2021 manteve esta modalidade da Seção II “Das Modalidades de Licitação”, artigo 28.

Não tendo como característica a compra de produtos ou insumos, esta modalidade regulamenta aspectos legais de como a Administração Pública poderá alienar seus bens, quando inservíveis ou daqueles bens que foram incorporados ao patrimônio público por determinação legal, como por exemplo, as apreensões dos veículos destinados ao tráfico de drogas, que são autorizadas pela Lei N. 11.343/2006, bens legalmente apreendidos, dentre outros.

O leilão também se diferencia das outras modalidades de licitação no que se refere à proposta. Nas demais modalidades a regra é de que as propostas dos participantes devem ser sigilosas, no leilão a regra ao contrário, quanto mais divulgadas as propostas, mais vantagens terá o órgão público, tendo em vista que o objetivo desta modalidade é alcançar o maior o preço pelo produto a ser vendido, por isso, a necessidade de divulgar quanto cada concorrente está ofertando.

A característica do leilão é que os proponentes ficam vinculados por sua proposta até que outra mais elevada seja formulado pelo concorrente, abrindo a chance de aquele proponente lançar um outro valor mais elevado.

Abaixo um modelo de chamamento para um leilão eletrônico do Governo Federal:

Quadro 7 - Licitação modalidade leilão

Diário Oficial da União
<i>Publicado em: 03/02/2021 Edição: 23 Seção: 3 Página: 40</i>
<i>Órgão: Ministério da Economia/Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil/Superintendência Regional da 9ª Região Fiscal</i>
AVISO DE LICITAÇÃO LEILÃO ELETRÔNICO Nº 900100/000001/2021
<i>MERCADORIAS: celulares, informática, perfumes, bebidas, etc.</i>
<i>CLIENTELA: Pessoas Físicas e Pessoas Jurídicas.</i>
<i>RECEPÇÃO DAS PROPOSTAS: dia 09/02/2021 às 08h até o dia 22/02/2021 às 21h.</i>
<i>ABERTURA DA SESSÃO PARA LANCES: 23/02/2021 às 10h.</i>
<i>LOCAL: http://receita.economia.gov.br/ - e-CAC - opção "Sistema de Leilão Eletrônico" - SLE.</i>
<i>EDITAL E INFORMAÇÕES: no endereço eletrônico http://receita.economia.gov.br/, Alfândega da Receita Federal do Brasil em Foz do Iguaçu, Av. Paraná, 1.227, Polo Centro - Foz do Iguaçu/PR, no e-mail leiloes.pr.drffoz@rfb.gov.br ou pelo tel.: (45) 3520-4316; Delegacia da Receita Federal do Brasil em Cascavel - PR, localizada na Rua Galibis, 213 - Santo Onofre Cascavel/PR, pelo telefone (45) 3326-0959 ou pelo E-mail: leilao.drfcvl.pr@rfb.gov.br; Delegacia da Receita Federal do Brasil em Maringá, Av. Bento Munhoz da Rocha, 454, Maringá, ou pelo tel. (44) 98824-5767; Alfândega de Florianópolis - Rua Claudino Bento da Silva, nº 11, Centro, Florianópolis-SC. E-mail: leilao.irffns.sc@receita.fazenda.gov.br, tel.: (48) 3382-9600.</i>
JOÃO RICARDO ALMEIDA <i>Presidente da Comissão Regional de Licitação SRRF09</i>

Fonte: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/aviso-de-licitacao-leilao-eletronico-n-900100/000001/2021-301898726>

O convite, por sua vez, é a modalidade de licitação que, obrigatoriamente, necessita de um número mínimo de três participantes. Estes e os demais interessados, cadastrados ou não na correspondente especialidade, precisam manifestar interesse até vinte e quatro horas antes da data de apresentação das

propostas. A unidade administrativa tem a responsabilidade de fixar cópia do instrumento convocatório em local apropriado.

O antigo convite regulado pela Lei n. 8.666/93 era uma das contratações consideradas mais céleres da Administração Pública. A característica célere desta modalidade se dava em razão da desnecessidade de publicação de abertura em diário oficial, bastava o gestor convidar no mínimo três licitantes para apresentarem propostas de preços de produtos a serem vendidos para Administração Pública.

A lei previa também que, o interessado que não recebesse o convite poderia apresentar sua proposta com vinte e quatro horas de antecedência à apresentação das propostas.

Doutrinadores defendiam que essa possibilidade legislativa não tinha aplicação na prática, pois era difícil um interessado que não fosse aquele convidado pela Administração Pública saber quando seriam as apresentações das propostas pelos convidados, talvez por isso, esta modalidade não tenha sido mantida na nova lei de licitações n. 14.133/2021.

No quadro 8 apresentamos um modelo de Carta Convite elaborado pela Comarca de Taquari/RS:

Quadro 8 - Modelo de Licitação Carta Convite

Publicação: 10/09/2021 às 09h
Abertura: 24/09/2021 às 09h
Número: 002/2021
Modalidade: Carta Convite
PREFEITURA MUNICIPAL DE TAQUARI - RS AVISO DE LICITAÇÃO
Carta Convite 002/2021
Objeto: Contratação dos serviços de oficinheiros, para atuar no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV, com a finalidade de ministrar as oficinas a seguir discriminadas, nos termos do Projeto, Anexo I do edital e que passa a fazer parte integrante do mesmo. Data: 24 de setembro de 2021 às 14horas. Edital e maiores informações, Prefeitura Municipal de Taquari, Rua Osvaldo Aranha, 1790 ou fone (51) 3653 - 6200, ramal 6246/6247, no horário de expediente, ou seja, das 08h às 12h e das 13h30min às 16h30min, ou e-mail: dep.licitacoes@taquari.rs.gov.br.
ADAIR ALBERTO OLIVEIRA DE SOUZA Secretário Municipal da Fazenda

Fonte: <https://www.taquari.rs.gov.br/licitacao/visualizar/id/2334/?carta-convite-0022021.html>

Outra modalidade é a Tomada de preços é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições

exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação. (BRASIL, 1993).

Uma das características desta modalidade era que os interessados deveriam estar previamente cadastrado no órgão público ou que atendessem as condições para o cadastramento até o terceiro dia anterior ao recebimento das propostas, conforme dicção do artigo 22, §2º da antiga lei de licitações n. 8.666/933.

Da mesma forma que a modalidade Convite, a Tomada de Preço não foi mantida na nova redação da lei de licitações em contratos n. 14.133/2021. Em Motta (2011, p. 138), a definição de tomada de preços “é a modalidade que circunscreve apenas interessados devidamente cadastrados, ou que atenderem a todas as condições editalícias até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas”.

Exemplo de modelo de edital de uma Tomada de Preços:

Quadro 9 - Licitação modalidade Tomada de Preço

ESTADO DE ALAGOAS
<i>UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CIÊNCIAS DA SAÚDE DE ALAGOAS – UNCISAL Comissão Permanente de Licitação</i> <i>Campus Governador Lamenha Filho - Rua Jorge de Lima, 113 - Trapiche da Barra - Maceió/AL.</i> <i>CEP 57.010-382 Fone: (82) 3315-6713 - CNPJ 12.517.793/0001-08</i>
MODELO DE EDITAL – OBRAS – TOMADA DE PREÇOS
TOMADA DE PREÇOS Nº XX/2021
<i>Processo Administrativo nº 41010.8773/2020</i>
<i>Toma-se público, para conhecimento dos interessados, que a Universidade Estadual de Ciências da Saúde de Alagoas - UNCISAL, por meio da a Comissão Permanente de Licitações de Obras e Serviços de Engenharia da Universidade Estadual de Ciências da Saúde de Alagoas – CPL/UNCISAL, designada pela Portaria nº 1223/2021, publicada no Diário Oficial do Estado de Alagoas de 24 de fevereiro de 2021, sediada na rua Jorge de Lima 113, Trapiche da Barra, Maceió - AL, realizará licitação, na modalidade TOMADA DE PREÇOS, do tipo menor preço global, nos termos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, da Le ide Diretrizes Orçamentárias vigente e, ainda, de acordo com as condições estabelecidas neste Edital.</i>
OBJETO: <i>A presente licitação tem por objeto a escolha da proposta mais vantajosa para contratação de empresa especializada na execução de serviços de Engenharia para Reforma do Centro de Cirurgia e Experimenta e Biotério - CCEB na Universidade Estadual de Ciências da Saúde de Alagoas - Uncisal, com fornecimento de material e mão de obra, situado na Rua Jorge de Lima, 113 – Trapiche da Barra – Maceió, AL., mediante o regime empreitada por preço unitário, conforme especificações constantes no Projeto Básico – ANEXO I, que é parte integrante deste Edital.</i>

Fonte: http://transparencia.al.gov.br/media/licitacoes/MINUTA_EDITAL_TOMADA_PRECO_01.2021.pdf

E por fim, o pregão é uma modalidade de licitação instituída pela Lei Federal N. 10.520 de 17 de julho de 2002 para todos os entes da federação, destinado a aquisição de bens e serviços comuns.

Inicialmente foi previsto pela Medida Provisória 2.026 de 04 de maio de 2000, que o instituiu somente no âmbito da União. Esta modalidade de licitação não estava prevista na antiga lei de licitações N. 8.666/1993, mas foi instituído pela Lei N. 10.520/2002 (Pregão) e regulamentado pelo Decreto N. 10.024/2019, estando submetido à Lei N. 8.666/93.

Na nova legislação acerca de licitação Lei N. 14.133/2021, esta modalidade foi inserida no artigo 28, inciso I, trazendo em seu bojo todas as características e regras já existentes, conforme trazemos no quadro abaixo.

Quadro 10 - Fundamento legal do pregão na nova lei

<i>Das Modalidades de Licitação</i>
<i>Art. 28. São modalidades de licitação:</i>
<i>I - pregão;</i> <i>II - concorrência;</i> <i>III - concurso;</i> <i>IV - leilão;</i> <i>V - diálogo competitivo.</i>

Fonte: www.planalto.gov.br

O Pregão se caracteriza pela modalidade de licitação obrigatória para a Administração Pública quando pretende adquirir bens e serviços comuns, tendo como critério de julgamento o de menor preço ou de maior desconto.

A legislação indica duas formas: a Presencial, no qual a disputa pelo fornecimento de bens e serviços comuns é feita em sessão pública, por meio de propostas de preços escritas e lances verbais (artigo 2º do Anexo I do Decreto Federal nº 3.555/2000); e a Eletrônico, na qual há disputa pelo fornecimento de bens e serviços comuns é feita a distância em sessão pública, por meio de sistema que promova a comunicação pela internet (artigo 2º do Decreto Federal nº 5.450/2005).

Quadro 11 - Modelo Pregão Eletrônico

<i>MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU/PR</i>
<i>EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO Nº 184/2019</i>
<i>Processo Administrativo nº 44.437/2019.</i>
<i>Objeto: A presente licitação, contratação de empresa para prestação de serviço de Cuidador para atendimento diário de funcionamento ininterrupto aos usuários abrigados nas unidades da Proteção Social Especial da Secretaria Municipal de Assistência Social, conforme disposições contidas no Anexo I - Termo de Referência e de acordo com a Resolução nº 9, de 15 de abril de 2014, consonante com a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS - NOB-RH/SUAS.</i>
<i>Valor máximo da contratação: R\$ 869.244,00 (Novecentos e sessenta e sete mil, trezentos e quarenta e seis reais e quarenta centavos).</i>
<i>Elias de Sousa Oliveira Secretário Municipal de Assistência Social</i>

Fonte: <https://www5.pmf.pr.gov.br/>

Sendo uma das modalidades mais usadas no Brasil, o Pregão vem se destacando em razão de sua eficiência e agilidade no seu processo. Definido pela Lei n. 14.133/2021, em seu artigo 6º, inciso XLI como “*modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto*” (BRASIL, 2021)

A partir da Nova Lei de Licitações, o Pregão passa a ser obrigatório para a contratação de todo e qualquer bem ou serviço comum, a partir de dois critérios de julgamento: (i) menor preço; ou (ii) maior desconto.

Quanto a definição de bens e serviços comuns, a própria Lei n. 14.133/2021, em seu artigo 6º, inciso XIII, regulamentou que são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado, uma repetição de definição contida na lei do Pregão N. 10.520/2022.

A Lei n. 14.133/2021, também trouxe o conceito de quais serviços comuns de engenharia podem ser contratados via pregão, definindo no artigo 6º, inciso XXI que, os serviços comuns de engenharia “*têm por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens*”. (BRASIL, 2021)

No que se refere ao procedimento ou fases desta modalidade a lei determina que seja observado o artigo 17, o qual dispõe que para o Pregão as seguintes fases deverão ser observadas: I – preparatória; II – de divulgação do edital

de licitação; III – de apresentação de propostas e lances, quando for o caso; IV – de julgamento; V – de habilitação; VI – recursal; VII – de homologação.

Para melhor compreensão das mudanças trazidas com a nova lei de licitações n. 14.133/2021 em relação a antiga Lei n. 8.666/93, trazemos o seguinte quadro:

Quadro 12 - Modalidades de Licitação

Lei N. 8.666/93	Lei N. 14.133/2021
Concorrência	Concorrência
Concurso	Concurso
Leilão	Leilão
Tomada de Preço	*****
Convite	*****
Pregão Lei N. 10.520/2022	Pregão
RDC Lei N. 12.462/2011	*****
	Diálogo Competitivo

Fonte: Elaborado pela autora

Nas modalidades de licitação, as inovações trazidas pela nova lei foi a extinção da modalidade “Tomada de Preços, Convite e RDC-Regime Diferenciado de Contratação”, fazendo inserir uma nova modalidade que é o “Diálogo Competitivo”, que será abordado no capítulo seguinte.

3.2.2 Modalidades de licitação – Lei n. 14.133/2021

Como já explicitado nos tópicos anteriores, para que a Administração Pública desenvolva seus fins a que se propõe é necessário a aquisição de produtos e serviços de pessoas físicas e jurídicas que estão dispostas a vender para o Órgão Público.

Detectada essa necessidade pública, a área que possui essa demanda inicia a execução dos atos do processo licitatório. Esses procedimentos iniciam pelo planejamento e se estendem até a assinatura do contrato para a aquisição de bens ou serviços, até que seja alcançado o objetivo e atendida a necessidade.

A Lei n. 14.133/21 entra em vigor revogando a Lei n. 8.666/93, que altera alguns artigos no intuito de adequar os processos e procedimentos das compras públicas mais eficientes para a realidade atual.

Para tanto, a nova lei fez diversas alterações nas modalidades e fases da licitação, todavia, no intuito de delimitar o tema deste trabalho, abordaremos apenas as modalidades, que se resumem em cinco, e as principais modificações de cada instituto.

O pregão que é o procedimento administrativo por meio do qual o particular consegue contratar com a administração pública quando esta possui interesse em adquirir produtos ou serviços comuns, não sofreu alteração se comparado com a lei que o criou n. 10.520/2022, o que fez a nova lei foi regulamentar esse instituto no seu ordenamento, mantendo os procedimentos idênticos.

As demais modalidades que são a concorrência, concurso, leilão, permanecem na nova lei e, inclui-se como uma novidade a modalidade do diálogo competitivo.

O diálogo competitivo pode ser aplicado para contratação de bens e serviços relacionados a inovação tecnológica, assim como técnica, pontuando situações alternativas em que, a entidade se encontrar impossibilitada de adaptar-se através de mecanismos disponíveis (BORDALO, 2021).

O processo licitatório é feito pelas etapas pré-seleção, diálogos e fase competitiva. Tal modalidade de diálogo competitivo se inicia com a Pré-seleção, que é uma fase de convocação dos licitantes, por meio de um edital publicado, o qual contém as informações referentes às necessidades da Administração Pública e requisitos de participação, já definidos pela administração (OLIVEIRA, 2019).

Em que pese tratar de um modelo novo no Brasil, este conceito de licitação já vem sendo adotado em outros Países Europeus como Portugal e França, no qual apresentam em suas legislações modalidades semelhantes ao nosso novo diálogo competitivo.

Quanto aos critérios de julgamentos, a lei permaneceu com as mesmas regras: técnica e preço, e maior lance, no caso de leilão. Acrescentou, no entanto, os critérios de: maior desconto, melhor técnica ou conteúdo artístico e maior retorno econômico.

3.3 FLEXIBILIZAÇÃO DAS COMPRAS PÚBLICAS

Sabe-se que as aquisições e contratações públicas encontram guarida na legislação brasileira e como regra adota-se o instituto da licitação, ou seja, para

qualquer gasto de dinheiro público com particulares deve a Administração Pública velar pela aplicação do processo licitatório.

Todavia, conquanto exista uma regra legal para as formalidades das compras públicas, a própria lei define as situações em que o administrador público pode ignorar esse procedimento mais burocrático, que são os casos de compras diretas, pelo valor ou pela emergência, ou ainda pela inexigibilidade de licitação, prevista tanto na Lei n. 8.666/93, quanto na nova lei de Licitações n. 14.133/21, conforme discorreremos abaixo.

3.3.1 Compra Direta – Dispensa de Licitação

Segundo MOTTA (2011), está previsto na legislação n. 8.666/93, duas hipóteses de contratação direta. Aquela dispensável, prevista no artigo 24 e a inexigível prevista no artigo 25. A primeira se trata de uma situação em que o gestor atua com discricionariedade, pois tem a necessidade de decidir se vai licitar ou dispensar, como por exemplo nos casos de emergência ou calamidade pública.

A compra direta, também conhecida como compra emergencial não é uma modalidade de licitação, mas uma opção que a Administração Pública possui para adquirir serviço ou produto indispensável para o atendimento de uma situação emergencial, sendo uma de suas características o valor baixo da compra e a impossibilidade de a Administração Pública esperar o processo normal de licitação, sob pena de algum prejuízo a coletividade.

Na Lei n. 8.666/93 este instituto foi tratado no art. 24, o qual dispôs que a dispensa de licitação poderia ocorrer por alguns motivos, como por exemplo, nos casos de obras ou engenharias até 10% do valor previsto na alínea “a”, do inciso I do artigo 23 e para as compras de materiais e serviços em até 10% do valor previsto na alínea “a”, do inciso II do artigo 23.

Se observado estes dispositivos, a Lei n. 8.666/93 autorizava a compra direta para compra de matérias e serviços até o valor de R\$ 8.000,00 (oito mil reais) e nos casos de serviços de engenharia e obras R\$ 15.000,00 (quinze mil reais).

A nova lei, por sua vez, trouxe no Capítulo VIII uma modificação significativa para a administração pública que foi a possibilidade de dispensar a licitação em casos específicos e com valores que podem alcançar a cifra de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), como os casos de engenharias e manutenção de veículos automotores.

O que vivemos nesse momento pandêmico foi uma “avalanche” de compras por meio de dispensa de licitação fundamentadas na emergência e calamidade pública, razão que motivou a Administração Pública a flexibilizar o processo de compra direta com a edição da Lei n. 13.979/2020, conforme se observa no artigo 4º, o que apenas confirma a necessidade que existia de reformular a lei que regulamenta às compras públicas.

Quanto ao prazo de contrato, houve também uma mudança significativa, na antiga lei o limite máximo de prazo para os contratos nas compras emergências por dispensa de licitação era de 180 dias, a nova legislação traz um novo prazo, aumentando para um ano de duração de contrato.

3.3.2 Compra Direta – Inexigibilidade de Licitação

Assim como a dispensa de licitação, a inexigibilidade de licitação também não é uma modalidade de licitação, porém, é um modelo de compra que a Administração Pública pode fazer uso, desde que preenchido os requisitos legais.

Na antiga Lei n. 8.666/93 era prevista no art. 25, já na nova Lei n. 14.133/2021 foi destacada no artigo 72 e 74. A característica desta modalidade é que para se usar esse instituto a lei dispõe que só poderá ocorrer a inexigibilidade quando a Administração Pública se deparar com a inviabilidade de competição por algum motivo justificado.

Na inexigibilidade de licitação, é a impossibilidade de submeter a oportunidade de negócio à competição que afasta o dever geral de licitar, insculpido no art. 37, XXI da Carta Política de 1988. Essa impossibilidade, invariavelmente, decorre do objeto, seja porque único, como nos casos de produto exclusivo, seja porque, mesmo não sendo exclusivo, se mostra inconciliável com a ideia de comparação objetiva de propostas.

4. PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

O presente trabalho consiste em uma pesquisa bibliográfica de caráter exploratório, com o intuito de desenvolver um estudo descritivo acerca da origem histórica das compras públicas, seus princípios, aspectos característicos das leis n. 13.979/2020, 14.035/2020, com ênfase no momento pandêmico, juntamente sobre as modificações nas fases e modalidades das licitações advindas de Lei n. 14.133/2021 que revogou a Lei n. 8.666/93, bem como as políticas regulatórias ocorridas durante a pandemia. As informações foram coletadas das legislações acerca do tema, sítios virtuais, bem como levantamentos bibliográficos de artigos e livros acerca das leis publicadas que trataram das compras públicas para o combate à pandemia e a nova lei de licitações.

Segundo Fonseca, “a pesquisa documental recorre as fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, tais como: tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, cartas, filmes, fotografias, pinturas, tapeçarias, relatórios de empresas, vídeos de programas de televisão etc” (FONSECA, 2002, p.32).

A justificativa para este tema se deu em razão do interesse de entender como funciona o sistema de compras públicas no Brasil, analisando um conceito histórico, o marco regulatório, as políticas regulatórias praticadas durante a pandemia e quais são os modelos utilizados para a aquisição de bens e serviços pela Administração Pública. Como forma de delimitar o tema, este trabalho se propõe a fazer uma análise histórica do marco regulatório das compras públicas no Brasil e suas transformações recentes.

É público e notório que o período de calamidade pública ocasionado pela pandemia da COVID-19 demandou e ainda demanda, urgência na tomada de decisões, o que certamente interfere nas contratações públicas. O surto da pandemia fez com que os Estados, Municípios e Distrito Federal, agilizassem suas compras públicas de uma forma até prevista na antiga lei de licitações n. 8.666/93, mas nunca utilizada em larga escala e com tanta frequência como é permitido pelo modelo de dispensa de licitação, que será explicado no decorrer do trabalho.

Com a necessidade de combater o Coronavírus (COVID-19) de forma rápida e eficaz, o Governo Federal procurou flexibilizar, por meio de políticas regulatórias, os modelos de compras públicas com a edição de novas legislações

destinadas a fundamentar as regras para aquisição de insumos e contratação de serviços pelos órgãos públicos, em especial as compras emergenciais para o enfrentamento da pandemia. A primeira regulação normativa para este fim foi a Lei n. 13.979/2020 em fevereiro de 2020, a partir de então outras normas vieram para complementar ou revogar parte desta, com o objetivo de adequar ao momento pandêmico.

Tais normas fizeram com que os gestores públicos tivessem mais respaldo nas tomadas de decisões, contribuindo assim para uma melhor efetividade na disponibilização nos serviços de saúde pública. Com esses novos formatos de compras públicas, vários gestores começaram a utilizá-las, especialmente no enfrentamento da pandemia, partindo desse interesse, este trabalho buscou desenvolver um conteúdo que explique ao leitor as legislações de compras públicas existentes e as principais modificações ocorridas durante a pandemia.

O estudo destes novos modelos de compras, utilizados na grande maioria para a contenção e prevenção do Coronavírus (COVID-19), pode servir de auxílio aos usuários Modalidade de licitação - Pregão do sistema público bem como futuros gestores da Administração Pública, para compreender as estratégias desenvolvidas para flexibilizar as regras de contratação pública em um cenário de incerteza, servindo de experiência para o manejo de situações futuras.

As dificuldades encontradas se resumiram na demanda exaustiva de buscas nos portais eletrônicos, leitura e interpretação de inúmeras normas regulatória acerca do tema, na medida em que a necessidade da época fez com que o Estado publica-se inúmeras leis retificando outras recentemente publicadas para um determinado fim.

5. ANÁLISE COMPARATIVA DA LEIS N. 8.666/93 E 14.133/2021

Sancionada e nova lei de licitações, seu arcabouço traz consigo interessantes inovações do ponto de vista das compras públicas. Nesta mudança legislativa o que mais chamou a atenção foi a unificação da antiga Lei n. 8.666/93, Lei do Pregão e o Regime Diferenciado de Contratações, em diferentes níveis de abrangências.

Tal inovação, assim como a CLT na Consolidação das Leis Trabalhistas, poderia até ser denominada Consolidação das Leis Licitatórias e de Contratações Públicas, a CLLCP, diante da amplitude da nova lei, onde a compilação dos diferentes regramentos e algumas inovações fez atingir quase 200 artigos, transitando entre genéricas indicações até o detalhamento de uma formalidade, por exemplo, a necessidade de um parecer jurídico em certas ocasiões. (Nardone, 2021)

Para muitos operadores das compras públicas, a ideia que se tem da nova lei é que, embora existam ainda muitos desafios pela frente no intuito de fazer cumprir a nova sistemática legislativa, importante marco na história aconteceu, que foi colocar e evidenciam, quatro pilares que darão sustentação a nova lei: o planejamento que deve ocorrer por parte da Administração Pública; maior transparência dos atos administrativos com os gastos públicos; economia do dinheiro público e combate a corrupção.

A escritora Zanardini (2020) em seu artigo publicado no site migalhas.com.br, traz de forma detalhada as mudanças que julgou mais importantes para a Administração Pública:

<p>1 A figura das contratações integradas</p>	<p>que não são uma inovação da nova lei, pois já havia previsão na lei de regime diferenciado de contratações e na lei que disciplinam as regras das estatais, a lei 13.303/15, sendo que neste tipo de contratação o projeto e a execução e as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto ficam a cargo do contratado, esses projetos envolvem uma maior complexidade, e com esse tipo de contratação reduz os diversos contratos e relações obrigacionais que por óbvio possam trazer problemas para a administração.</p>
<p>2 A inclusão da figura do credenciamento</p>	<p>que embora já utilizado pela administração, não estava expressamente prevista na lei 8.666/93, sendo fruto de uma construção doutrinária e jurisprudencial, sendo o credenciamento uma espécie de chamamento público em que a administração convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que se credenciem, onde não existe competitividade, a intenção é a contratação com todos os interessados, um exemplo disso pode ser citado como o credenciamento de instituições financeiras que</p>

	pretendem fornecer empréstimos consignados aos servidores públicos, onde todas as instituições credenciadas poderão fornecer esses serviços e o servidor poderá escolher qual instituição mais se adequa ao seu interesse, ou que tem as melhores taxas bancárias por exemplo.
3 A inclusão da arbitragem como método de resolução de conflitos nos contratos da administração pública	apesar da lei 13129/15 que alterou a lei de arbitragem no Brasil, já ter inserido essa possibilidade, ainda havia vozes contrárias sobre o tema, com o argumento de que a lei de licitações não previa a possibilidade de arbitragem e mediação nos contratos com a administração pública, ou apenas naqueles contratos vultuosos, pois bem, está aí para por fim a celeuma, o art. 150 do texto aprovado pelo Senado prevê a possibilidade de ser utilizados meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias, notadamente a conciliação, a mediação, o comitê de resolução de disputas e a arbitragem, nos casos de controvérsias relacionadas a direitos patrimoniais disponíveis, como as questões relacionadas ao restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, ao inadimplemento de obrigações contratuais por quaisquer das partes e ao cálculo de indenizações.
4 O contrato de eficiência	que é aquele contrato cujo objeto é a prestação de serviços, e que possui como objetivo proporcionar economia ao contratante, na forma de redução de despesas correntes, remunerado o contratado com base em percentual da economia gerada;
5 O seguro-garantia	que apesar de já existir em nossa legislação, ganhou um incremento, já que agora o seguro garantia é de até 30% do valor do contrato, então espera-se assim, que diminuam os "elefantes brancos" e as obras inacabadas, esse seguro deve garantir o fiel cumprimento das obrigações assumidas pelo contratado;
6 Matriz de risco	definição de matriz de risco, que são os mais variados problemas que podem ocorrer durante a execução do contrato, incluindo esse valor no preço, para segurar a Administração durante a vigência contratual, no entanto, a crítica neste ponto, é que como poderá se prever com exatidão os valores antecipadamente.
7 Agente de contratação	que se afigura como uma inovação e que segundo a lei vem a ser a pessoa servidora pública que tomará as decisões na licitação e que poderá ser auxiliado por equipe que o ajudará nesta tarefa, na prática essa pessoa terá maiores responsabilidades, do que uma comissão onde existe essa divisão de responsabilidades, a crítica neste ponto, é que será difícil achar um servidor que queira assumir esta árdua tarefa, onde a responsabilidades estarão concentradas em uma única pessoa.
9 Maior transparência	com a criação do portal centralizado de contratações de todos os entes da federação, onde todos os cidadãos poderão consultar as aquisições e compras, e com as licitações na forma eletrônica e quando forem justificadamente presenciais, deverão ser gravadas em áudio e vídeo, importante avanço na diminuição de acertos e fraudes, sendo importantes instrumentos de combate a corrupção.

10 Planejamento	com a criação da fase preparatória que já acontece na lei do pregão e que agora também fará parte do marco regulatório, onde as leis pregão, e do regime diferenciado de contratações foram unificados no marco regulatório, o planejamento como fase preparatório deverá diminuir as inexecuções contratuais e as licitações frustradas.
11 Criação de nova modalidade de licitação	o diálogo competitivo, e que já está causando debates, mas que nada mais é do que uma modalidade de licitação que envolve soluções inovadoras para a contratação de obras, serviços ou compras de valores maiores que os praticados normalmente, onde os licitantes interessados apresentam propostas e soluções a administração.
12 Cria e tipifica crimes relacionados as contratações	diversos crimes foram criados e o crime de fraude a licitação agora será punido com pena de reclusão de 4 a oito anos, bem como os casos de contratação direta ilegal e frustração do caráter competitivo de licitação, que também possuem a mesma penalidade.
13 Concessão de serviço público e parceria público privada	também poderá ser na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, pois ambas as legislações foram alteradas, tanto a lei de concessões como a lei de parceria público-privada, onde geralmente os contratos possuem valores vultuosos e de maior complexidade.
14 Possibilidade dos contratos de serviços e fornecimentos contínuos	serem prorrogados sucessivamente, até o prazo de 10 anos.
15 Dispensa de licitação com valores maiores	que agora será de 50 mil para compras e serviços e 100 mil para obras e serviços de engenharia.
16 Critério de julgamento	inovação e criação do critério de julgamento pelo maior retorno econômico, (nos contratos chamados de contratos de eficiência), onde a administração contrata o serviço que vai gerar mais economia para a administração e a remuneração é variável de acordo com a eficiência, o critério de maior desconto e o de melhor técnica ou conteúdo artístico
17 Procedimento de Manifestação de Interesse	, que foi incluído no art. 80 do texto aprovado, onde a Administração poderá solicitar à iniciativa privada, mediante chamamento público a realização de projetos de soluções inovadoras que contribuam com questões de relevância pública.

Fonte: <https://www.migalhas.com.br/depeso/338239/marco-regulatorio-da-licitacao---entenda-as-principais-mudancas> (Adaptado pela autora)

No intuito de trazermos ao leitor uma dimensão das mudanças existentes, trazemos no quadro abaixo um comparativo entre alguns dos principais artigos que tiveram mudanças ou foram acrescentados, registrando que, diante da

existência de quase 200 artigos, analisaremos somente aqueles que foram referenciados pela escritora acima citada, no qual aponta os temas mais importantes para a Administração Pública.

Quadro 13 - Artigos comparados

ITEM	LEI Nº. 8.666/1993	LEI Nº. 10.520/2022 (Pregão)	LEI Nº. 12.462/2011 (RDC)	LEI Nº. 14.133/2021
			<p>Art. 9º Nas licitações de obras e serviços de engenharia, no âmbito do RDC, poderá ser utilizada a contratação integrada, desde que técnica e economicamente justificada.</p> <p>§ 1º A contratação integrada compreende a elaboração e o desenvolvimento dos projetos básico e executivo, a execução de obras e serviços de engenharia, a montagem, a realização de testes, a pré-operação e todas as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto.</p> <p>§ 2º No caso de contratação integrada:</p> <p>I - o instrumento convocatório deverá conter anteprojeto de engenharia que contemple os documentos técnicos destinados a possibilitar a caracterização da obra ou serviço, incluindo:</p> <p>a) a demonstração e justificativa do programa de necessidades, a visão global dos investimentos e as definições quanto ao nível de serviço desejado;</p> <p>b) as condições de solidez, segurança, durabilidade e prazo de entrega, observado o disposto no caput e no § 1º do art. 6º desta Lei;</p> <p>c) a estética do projeto arquitetônico; e</p> <p>d) os parâmetros de adequação ao interesse público, à economia na utilização, à</p>	<p>Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:</p> <p>XXXII - contratação integrada: regime de contratação de obras e serviços de engenharia em que o contratado é responsável por elaborar e desenvolver os projetos básico e executivo, executar obras e serviços de engenharia, fornecer bens ou prestar serviços especiais e realizar montagem, teste, pré-operação e as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto;</p> <p>XXXIII - contratação semi-integrada: regime de contratação de obras e serviços de engenharia em que o contratado é responsável por elaborar e desenvolver o projeto executivo, executar obras e serviços de engenharia, fornecer bens ou prestar serviços especiais e realizar montagem, teste, pré-operação e as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto;</p>

1	Sem referência	Sem referência	<p>facilidade na execução, aos impactos ambientais e à acessibilidade;</p> <p>II - o valor estimado da contratação será calculado com base nos valores praticados pelo mercado, nos valores pagos pela Administração Pública em serviços e obras similares ou na avaliação do custo global da obra, aferida mediante orçamento sintético ou metodologia expedita ou paramétrica; e</p> <p>III - será adotado o critério de julgamento de técnica e preço.</p> <p>§ 3º Caso seja permitida no anteprojeto de engenharia a apresentação de projetos com metodologias diferenciadas de execução, o instrumento convocatório estabelecerá critérios objetivos para avaliação e julgamento das propostas.</p> <p>§ 4º Nas hipóteses em que for adotada a contratação integrada, é vedada a celebração de termos aditivos aos contratos firmados, exceto nos seguintes casos:</p> <p>I - para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro decorrente de caso fortuito ou força maior; e</p> <p>II - por necessidade de alteração do projeto ou das especificações para melhor adequação técnica aos objetivos da contratação, a pedido da Administração Pública, desde que não decorrentes de erros ou omissões por parte do contratado, observados os limites previstos no § 1º do art. 65 da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993.</p>	
---	----------------	----------------	---	--

2	Sem referência	Sem referência	Sem referência	<p>Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:</p> <p>XLIII - credenciamento: processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados;</p>
3	Sem referência	Sem referência	Sem referência	<p>Art. 151. Nas contratações regidas por esta Lei, poderão ser utilizados meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias, notadamente a conciliação, a mediação, o comitê de resolução de disputas e a arbitragem.</p> <p>Parágrafo único. Será aplicado o disposto no caput deste artigo às controvérsias relacionadas a direitos patrimoniais disponíveis, como as questões relacionadas ao restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, ao inadimplemento de obrigações contratuais por quaisquer das partes e ao cálculo de indenizações.</p>
4	Sem referência	Sem referência	Art. 23. No julgamento pelo maior retorno econômico, utilizado exclusivamente para a celebração de contratos de eficiência , as propostas serão consideradas de forma a selecionar a que proporcionará a maior economia para a administração pública decorrente da execução do contrato.	Art. 39. O julgamento por maior retorno econômico, utilizado exclusivamente para a celebração de contrato de eficiência , considerará a maior economia para a Administração, e a remuneração deverá ser fixada em percentual que incidirá de forma proporcional à economia efetivamente obtida na execução do contrato.
	Art. 56. A critério da autoridade competente, em cada caso, e desde que prevista no instrumento convocatório,		Art. 4º Nas licitações e contratos de que trata esta Lei serão observadas as seguintes diretrizes:	Art. 96. A critério da autoridade competente, em cada caso, poderá ser exigida, mediante previsão no edital,

5	<p>poderá ser exigida prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras.</p> <p>II - seguro-garantia;</p>		<p>IV - condições de aquisição, de seguros, de garantias e de pagamento compatíveis com as condições do setor privado, inclusive mediante pagamento de remuneração variável conforme desempenho, na forma do art. 10; (Redação dada pela Lei nº 12.980, de 2014)</p>	<p>prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e fornecimentos.</p> <p>II - seguro-garantia;</p>
	<p>Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:</p> <p>II - por acordo das partes:</p> <p>d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.</p> <p>(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)</p>		<p>Art. 9º Nas licitações de obras e serviços de engenharia, no âmbito do RDC, poderá ser utilizada a contratação integrada, desde que técnica e economicamente justificada e cujo objeto envolva, pelo menos, uma das seguintes condições: (Redação dada pela Lei nº 12.980, de 2014)</p> <p>§ 4º Nas hipóteses em que for adotada a contratação integrada, é vedada a celebração de termos aditivos aos contratos firmados, exceto nos seguintes casos:</p> <p>I - para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro decorrente de caso fortuito ou força maior; e</p> <p>II - por necessidade de alteração do projeto ou das especificações para melhor adequação técnica aos objetivos da contratação, a pedido da administração pública, desde que não decorrentes de erros ou omissões por parte do contratado, observados os limites previstos no § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.</p>	<p>Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:</p> <p>XXVII – matriz de riscos: cláusula contratual definidora de riscos e de responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação, contendo, no mínimo, as seguintes informações:</p> <p>a) listagem de possíveis eventos supervenientes à assinatura do contrato que possam causar impacto em seu equilíbrio econômico-financeiro e previsão de eventual necessidade de prorrogação de termo aditivo por ocasião de sua ocorrência;</p> <p>b) no caso de obrigações de resultado, estabelecimento das frações do objeto com relação às quais haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, em termos de modificação das soluções previamente delineadas no anteprojeto ou no projeto básico;</p>

6	<p>§ 5º Quaisquer tributos ou encargos legais criados, alterados ou extintos, bem como a superveniência de disposições legais, quando ocorridas após a data da apresentação da proposta, de comprovada repercussão nos preços contratados, implicarão a revisão destes para mais ou para menos, conforme o caso.</p>			<p>c) no caso de obrigações de meio, estabelecimento preciso das frações do objeto com relação às quais não haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, devendo haver obrigação de aderência entre a execução e a solução predefinida no anteprojeto ou no projeto básico, consideradas as características do regime de execução no caso de obras e serviços de engenharia;</p> <p>Art. 124. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos: d) para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe ou em decorrência de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, que inviabilizem a execução do contrato tal como pactuado, respeitada, em qualquer caso, a repartição objetiva de risco estabelecida no contrato.</p> <p>Art. 134. Os preços contratados serão alterados, para mais ou para menos, conforme o caso, se houver, após a data da apresentação da proposta, criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais ou a superveniência de disposições legais, com comprovada repercussão sobre os preços contratados.</p>
				<p>Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:</p>

7	Sem referência	Sem referência	Sem referência	LX - agente de contratação : pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.
8	Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:	Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras: VII - aberta a sessão, os interessados ou seus representantes, apresentarão declaração dando ciência de que cumprem plenamente os requisitos de habilitação e entregarão os envelopes contendo a indicação do objeto e do preço oferecidos, procedendo-se à sua imediata abertura e à verificação da conformidade das propostas com os requisitos estabelecidos no instrumento convocatório;	Art. 12. O procedimento de licitação de que trata esta Lei observará as seguintes fases, nesta ordem: (Vide Lei nº 14.133, de 2021) Vigência I - preparatória; II - publicação do instrumento convocatório; III - apresentação de propostas ou lances; IV - julgamento; V - habilitação; VI - recursal; e VII - encerramento. (OBS: A fase "V" poderia anteceder as fases "III e IV", desde que motivado e previsto em edital)	Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência: I - preparatória; II - de divulgação do edital de licitação; III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso; IV - de julgamento; V - de habilitação; VI - recursal; VII - de homologação. (OBS: A fase "V" pode anteceder as fases "III e IV", desde que motivado e previsto em edital)
	Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da		Art. 3º As licitações e contratações realizadas em conformidade com o RDC deverão observar os princípios da legalidade, da impessoalidade, da	Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse

9	<p>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.</p>	<p>Sem referência</p>	<p>moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.</p>	<p>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, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).</p>
		<p>Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:</p> <p>I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;</p> <p>II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;</p> <p>III - dos autos do procedimento constarão a</p>	<p>Art. 12. O procedimento de licitação de que trata esta Lei observará as seguintes fases, nesta ordem: (Vide Lei nº 14.133, de 2021) Vigência</p> <p>I - preparatória;</p> <p>II - publicação do instrumento convocatório;</p> <p>III - apresentação de propostas ou lances;</p> <p>IV - julgamento;</p> <p>V - habilitação;</p> <p>VI - recursal; e</p> <p>VII - encerramento.</p>	<p>Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:</p> <p>I - preparatória;</p> <p>II - de divulgação do edital de licitação;</p> <p>III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;</p> <p>IV - de julgamento;</p> <p>V - de habilitação;</p> <p>VI - recursal;</p> <p>VII - de homologação.</p>

10	Sem referência	<p>justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e</p> <p>IV - a autoridade competente designará, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, cuja atribuição inclui, dentre outras, o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor.</p>		
11	Sem referência	Sem referência	Sem referência	<p>Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:</p> <p>XLII - diálogo competitivo: modalidade de licitação para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos;</p>
12	Art. 89 a 108	Sem referência	Sem referência	Código Penal Brasileiro

				Artigos 337-E a 337-P
13	<p>Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.</p> <p>Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.</p>	Sem referência	Sem referência	<p>Art. 2º Esta Lei aplica-se a:</p> <p>I - alienação e concessão de direito real de uso de bens;</p> <p>II - compra, inclusive por encomenda;</p> <p>III - locação;</p> <p>IV - concessão e permissão de uso de bens públicos;</p> <p>V - prestação de serviços, inclusive os técnico-profissionais especializados;</p> <p>VI - obras e serviços de arquitetura e engenharia;</p> <p>VII - contratações de tecnologia da informação e de comunicação.</p>
14	<p>Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:</p> <p>II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;</p>	Regra geral	Regra geral	<p>Art. 108. A Administração poderá celebrar contratos com prazo de até 10 (dez) anos nas hipóteses previstas nas alíneas “f” e “g” do inciso IV e nos incisos V, VI, XII e XVI do caput do art. 75 desta Lei.</p>

	(Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)			
15	<p>Art. 24. É dispensável a licitação:</p> <p>I - para obras e serviços de engenharia de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso I do artigo anterior, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente;</p>			<p>Art. 75. É dispensável a licitação:</p> <p>I - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), no caso de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores;</p> <p>II - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras;</p> <p>III - para contratação que mantenha todas as condições definidas em edital de licitação realizada há menos de 1 (um) ano, quando se verificar que naquela licitação:</p>
16	Mesma referência dos artigos do item "6"	Mesma referência dos artigos do item "6"	Mesma referência dos artigos do item "6"	Mesma referência dos artigos do item "6"
17	Sem referência	Sem referência	Sem referência	<p>Art. 78. São procedimentos auxiliares das licitações e das contratações regidas por esta Lei:</p> <p>III - procedimento de manifestação de interesse;</p>

Fonte: Elaborador pela autora.

O quadro acima traz-se uma ideia de quais foram os principais artigos inseridos e modificados na nova lei de legislação. Como se percebe a nova lei de licitações além de inovar em alguns temas, como por exemplo, no diálogo competitivo, buscou utilizar ferramentas e modelos já existentes e outras leis, como o Regime Disciplinar Diferenciado e o Pregão.

6. POLÍTICA REGULATÓRIA DURANTE A PANDEMIA

Política Regulatória ou “regulação”, pode ser definida como a atividade estatal que, com a finalidade de assegurar o equilíbrio do interesse público, impõe ao Estado a conduta de intervir direta ou indiretamente nos diversos setores da sociedade.

Regular é normatizar e administrar, alterando o comportamento de forma estruturada e intervindo na liberdade dos agentes econômicos ao definir instrumentos regulatórios. (NUNES, 2022)

A pandemia da COVID-19 declarada em 11 de março de 2020 pelo diretor geral da Organização Mundial de Saúde (OMS), o biólogo doutor Tedros Adhanom, trouxe a sociedade e aos órgãos públicos um cenário há muito tempo não vivenciado.

Sem preparo para enfrentar um problema sanitário de tamanha magnitude, a alternativa imediata para evitar a contaminação da doença foi a prática de isolamento, com fechamento de escolas, órgãos públicos, ruas, praças etc., e o que mais impactou nas vidas dos brasileiros e do resto do mundo, foi a morte de amigos e parentes em razão da COVID-19.

Os gestores públicos, por sua vez, se depararam com uma situação ainda não vivenciada após a edição das leis de disciplinavam às compras públicas. De um lado, o contexto exigia uma atuação rápida e eficaz para o enfrentamento da pandemia, de outro, estávamos sob a égide de normas burocráticas e desatualizadas.

O Estado brasileiro, na missão de contribuir com a contenção do vírus e diminuição dos casos de contaminação pela COVID-19, viu-se obrigada a legislar acerca das modalidades de compras públicas, não só para respaldar os gestores de todo Brasil a atuar de maneira rápida contra esta enfermidade, mas também garantir a eficiência no trato desta contaminação.

O primeiro ato normativo vinculado à pandemia deu-se com a publicação da Portaria 188 de 03 de fevereiro de 2020 do Ministério da Saúde segundo a qual foi declarada a emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV).

Na sequência, foi promulgada a Lei n. 13.979/2020, em 06 de fevereiro de 2020, a qual dispôs acerca das medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Tal lei foi um marco histórico para às compras públicas, posto que flexibilizou os modelos de compras

públicas no Brasil, em especial para as compras emergenciais no período de pandemia.

Quadro 14 - Medidas para o enfrentamento da COVID-19

<i>LEI Nº 13.979, DE 6 DE FEVEREIRO DE 2020</i>
<i>Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.</i>
<i>Art. 1º Esta lei dispõe sobre as medidas que poderão ser adotadas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.</i>
<i>§ 1º As medidas estabelecidas nesta lei objetivam a proteção da coletividade.</i>
<i>§ 2º Ato do Ministro de Estado da Saúde disporá sobre a duração da situação de emergência de saúde pública de que trata esta Lei.</i>
<i>§ 3º O prazo de que trata o § 2º deste artigo não poderá ser superior ao declarado pela Organização Mundial de Saúde.</i>
<i>(...)</i>

Fonte: <http://www.planalto.gov.br>

Em 11 de agosto de 2020 o Poder Legislativo alterou a redação da Lei n. 13.979/2020, com a publicação da Lei n. 14.035 a qual dispôs sobre procedimentos para a aquisição ou contratação de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.

Ainda no intuito de flexibilizar às compras públicas o Poder Legislativo, novamente alterou a Lei n. 13.979/2020, ao editar a Lei n. 14.065 de 30 de setembro de 2020, a qual dispôs sobre os pagamentos antecipados nas licitações e contratos realizados no âmbito da administração pública, adequando os limites de dispensa de licitação, ampliando o uso do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) durante o estado de calamidade pública, reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.

Somente em 22 de abril de 2022, o Ministério da Saúde por meio da Portaria n. 913, declarou o encerramento da emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da infecção humana pelo novo coronavírus (2019-nCoV), revogando a Portaria GM/MS nº 188, de 3 de fevereiro de 2020.

Notadamente, com a declaração de encerramento da emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN), perdeu validade a Lei n.

13.979/2020, uma vez que a vigência desta lei estava vinculada a esta declaração, conforme disposto no artigo 4^a e 8^o da referida Lei, *in verbis*:

Art. 4^o Fica dispensada a licitação para aquisição de bens, serviços e insumos de saúde destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus de que trata esta Lei.

§ 1^o A dispensa de licitação a que se refere o caput deste artigo é temporária e aplica-se apenas enquanto perdurar a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.

(...)

Art. 8^o Esta Lei vigorará enquanto perdurar o estado de emergência internacional pelo coronavírus responsável pelo surto de 2019.

A referida lei abordou todas as medidas que poderiam ser adotadas pelos gestores para o enfrentamento da COVID-19, porém restringiu sua validade durante a vigência do Decreto Legislativo N. 6 de 20 de março de 2020, no qual estabeleceu seus efeitos inicialmente até 31 de dezembro de 2020.

Neste decreto, o Congresso Nacional reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública no Brasil e dispensou o atingimento dos resultados fiscais e metas previstos para os governos nas legislações publicadas no ano de 2019, dando efeitos a este decreto até 31 de dezembro de 2020, o que não foi renovado.

Esta flexibilização das metas autorizada com o Decreto Legislativo n. 6 de 20 de março de 2020, fez com que os governos aumentassem seus gastos públicos com pagamento de Programas Sociais, auxílios emergenciais² e repasses para a compra de medicamentos e insumos.

De acordo com dados do Senado Federal, o decreto de calamidade pública permitiu destinar, até dezembro de 2020, R\$ 513,19 bilhões para gastos como: o auxílio emergencial (R\$ 230,7 bi), o benefício emergencial de manutenção do emprego e renda (R\$ 33,48 bi) e o auxílio financeiro aos estados e municípios (R\$ 63,15 bi) entre outras despesas. (SENADO FEDERAL, 2021).

Inicialmente, a Lei n. 13.979/2020 publicada em fevereiro de 2020 em seu artigo 4^o, trouxe a seguinte redação quanto ao tema “Dispensa de Licitação”:

² Programa do Governo Federal brasileiro destinado à população com renda mínima consistente em um recurso financeiro mensal, para mitigar os impactos econômicos causados pela pandemia. Originado com o Projeto de Lei 13.982/2020, estabeleceu o Auxílio Emergencial no valor R\$ 600,00 por mês, para aqueles que preenchem os requisitos legais.

Art. 4º Fica dispensada a licitação para aquisição de bens, serviços e insumos de saúde destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus de que trata esta Lei.

Todavia, em março de 2020, por meio da MP n. 926/2020, o referido artigo foi alterado passando a conter a seguinte descrição:

Art. 4º É dispensável a licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus de que trata esta Lei. (Redação dada pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

Após, o referido artigo que já tinha sido alterado um mês após sua publicação, foi novamente alterado em agosto de 2020 com a publicação da Lei n. 14.035/2020, que assim dispôs:

Art. 4º É dispensável a licitação para aquisição ou contratação de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta lei. (Redação dada pela Lei nº 14.035, de 2020)

§ 1º A dispensa de licitação a que se refere o caput deste artigo é temporária e aplica-se apenas enquanto perdurar a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.

(...)

A edição desta Lei n. 14.035/2020 trouxe diversas mudanças na primeira Lei n. 13.979/2020, publicada para o enfrentamento da pandemia, e no que se refere às dispensas, impôs algumas condicionantes para a validade dos atos.

Outra alteração na Lei n. 13.979/2020 ocorreu em setembro de 2020, com a edição da Lei n. 14.065, que dispôs acerca dos pagamentos antecipados nas licitações e nos contratos realizados no âmbito da Administração Pública, adequou os limites de dispensa de licitação.

Uma das alterações de importância para as compras públicas foi a possibilidade de utilização do modelo de licitação Registro de Preço para a dispensa de licitação, quando se tratar de compra ou de contratação por mais de um órgão ou entidade, redação dada com a edição da Lei n. 14.065/2020.

Outro marco regulatório acerca das dispensas de licitações, foi inserida no art. 4º-B da Lei N. 13.979/2020, com redação alterada pela Lei n. 14.035/2020, no qual permitiu a presunção de ocorrência de emergência, necessidade de pronto atendimento da emergência, existência de risco à segurança de pessoas, de obras,

de prestação de serviços, de equipamentos e de outros bens, públicos ou particulares e limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da emergência.

Esta flexibilização dada por esta política regulatória quanto aos requisitos para as dispensas de licitações foi fundamental para o enfrentamento da pandemia, na medida em que inúmeros órgãos se utilizaram desta modalidade para compra de insumos e medicamentos.

Não menos importante foi a alteração dada no art. 4º-E da Lei 13.979/2020, pela Lei n. 14.035/2020, que admitiu a apresentação de termo de referência simplificado ou projeto básico simplificado nas aquisições ou contratações de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional.

Os conteúdos abarcados por estes artigos 4º-B e 4º-E da Lei n. 13.979/2020, são alguns dos elementos principais para a verificação da legalidade do ato administrativo, quando executado nas tomadas de decisões envolvendo dispensa de licitação.

Como registrado anteriormente, a dispensa de licitação é uma exceção, não estando no rol das modalidades de licitações, devendo ser utilizada somente em casos específicos. A nova Lei de licitações n. 14.133/2021, por sua vez, inseriu no capítulo VII, Seção I, que trata do processo de contratação direta, em seu art. 72 a possibilidade de dispensar o processo licitatório.

A dispensa de licitação foi admitida pela nova norma, para as contratações diretas de baixo custo, quando justificado pela economicidade, no entanto, carece de pesquisa de mercado para identificar o menor preço.

As alterações mais evidentes foram nos valores para obras e serviços de engenharia R\$ 100.000,00 (cem mil reais) e para serviços e compras R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), alterando também o período das contratações e incluiu a contratação de profissionais técnicos para comissões avaliativas, conforme se nota no quadro abaixo.

Quadro 15 - Contratação direta Lei N. 14.133/2021

<i>Do Processo de Contratação Direta</i>
<p><i>rt. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo; - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no <u>art. 23 desta Lei</u>; I - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos; V - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido; / - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária; /I - razão da escolha do contratado; /II - justificativa de preço; /III - autorização da autoridade competente. <p><i>Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.</i></p>
<p><i>rt. 73. Na hipótese de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.</i></p>

Fonte: <http://www.planalto.gov.br>

A autora Gabriela de Ávila Machado, assim dispõe acerca do tema:

“A novidade é a inclusão de duas novas hipóteses para a contratação direta por inexigibilidade: credenciamento, quando a Administração quer dispor do máximo possível de profissionais credenciados, deixando a cargo do usuário do serviço a escolha; e para a aquisição ou locação de imóveis cujas características de instalações e de localização tomem necessária sua escolha.” (MACHADO, 2021)

Importante destaque também devemos dar ao art. 87 e 174 da nova Lei n. 14.133/2021, no qual impôs a centralização de todas as licitações públicas feitas pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

Quadro 16 - Dispositivo Portal Nacional de Contratações Públicas (PCNP)

Do Registro Cadastral
<p>Art. 87. Para os fins desta Lei, os órgãos e entidades da Administração Pública deverão utilizar o sistema de registro cadastral unificado disponível no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), para efeito de cadastro unificado de licitantes, na forma disposta em regulamento.</p> <p>§ 1º O sistema de registro cadastral unificado será público e deverá ser amplamente divulgado e estar permanentemente aberto aos interessados, e será obrigatória a realização de chamamento público pela internet, no mínimo anualmente, para atualização dos registros existentes e para ingresso de novos interessados.</p>

§ 2º É proibida a exigência, pelo órgão ou entidade licitante, de registro cadastral complementar para acesso a edital e anexos.

§ 3º A Administração poderá realizar licitação restrita a fornecedores cadastrados, atendidos os critérios, as condições e os limites estabelecidos em regulamento, bem como a ampla publicidade dos procedimentos para o cadastramento.

§ 4º Na hipótese a que se refere o § 3º deste artigo, será admitido fornecedor que realize seu cadastro dentro do prazo previsto no edital para apresentação de propostas.

DO PORTAL NACIONAL DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS (PNCP)

Art. 174. É criado o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sítio eletrônico oficial destinado à:

I - divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos por esta Lei;

II - realização facultativa das contratações pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos.

Fonte: <http://www.planalto.gov.br>

Esta unificação da base de dados das compras públicas faz parte de um conjunto de medidas que podem contribuir para a coibição da corrupção nos órgãos públicos, bem como permitir o acesso integral da sociedade ao conteúdo das decisões dos gestores.

Ainda que a nova legislação tenha definido os critérios para as compras públicas e os casos que poderiam ser realizados para as compras diretas, o Governo Federal editou a Lei n. 14.217 em outubro de 2021, novamente dispoendo sobre medidas excepcionais para a aquisição de bens e de insumos e para a contratação de serviços, inclusive de engenharia, destinados ao enfrentamento da pandemia da Covid-19.

Nota-se que, a pandemia traz inúmeros transtornos aos Órgãos Públicos no que se refere às compras públicas, e o caráter emergencial das compras faz com que o governo edite novas regras para aquisições de insumos e medicamentos para o enfrentamento da COVID-19, a exemplo disso, foi a edição da Lei n. 14.217/2021, mesmo após a publicação da Lei geral de licitações n. 14.133/2021.

Outra legislação que faz parte da política regulatória é a Lei n. 12.462/2011, denominado o RDC – Regime Diferenciado de Contratações Públicas, criada para atender às necessidades de contratações para as obras destinadas aos Jogos Olímpicos de 2016 e Copa do Mundo de 2014, bem como outras obras de importância

nacional, como por exemplo, as ações do Programa de Aceleração de Investimentos-PAC, obras no sistema público de ensino, saúde etc.

Com a declaração da pandemia e a necessidade de compras públicas imediatas, o Governo Federal editou outras leis e Medidas Provisórias, dentre elas a MP N. 961 em 06 de maio de 2020, convertida na Lei n. 14.065/2020³, que teve como objetivo aumentar a eficiência e assegurar mais instrumentos de negociação durante o período de calamidade.

A partir de então, o RDC passou a ser utilizado para as contratações durante o período de pandemia, tanto nas contratações de obras ou serviços, alienações ou locações.

Outra importante inovação na política regulatória foi o modelo de compra pública instituído com a publicação do Decreto n. 10.024/2019, que regulamentou a licitação na modalidade pregão de forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os de engenharia, e dispôs sobre a dispensa eletrônica.

³ EMENTA: Autoriza pagamentos antecipados nas licitações e nos contratos realizados no âmbito da administração pública; adequa os limites de dispensa de licitação; amplia o uso do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020; e altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.

Figura 6 - Regulamento Pregão Eletrônico

DECRETO Nº 10.024, DE 20 DE SETEMBRO DE 2019

Vigência Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, **caput**, incisos II, IV e VI, alínea "a", da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 2º, § 1º, da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993,

DECRETA:

CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Objeto e âmbito de aplicação

Art. 1º Este Decreto regulamenta a licitação, na modalidade de pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal.

§ 1º A utilização da modalidade de pregão, na forma eletrônica, pelos órgãos da administração pública federal direta, pelas autarquias, pelas fundações e pelos fundos especiais é obrigatória.

§ 2º As empresas públicas, as sociedades de economia mista e suas subsidiárias, nos termos do regulamento interno de que trata o [art. 40 da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016](#), poderão adotar, no que couber, as disposições deste Decreto, inclusive o disposto no Capítulo XVII, observados os limites de que trata o art. 29 da referida Lei.

§ 3º Para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns pelos entes federativos, com a utilização de recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, tais como convênios e contratos de repasse, a utilização da modalidade de pregão, na forma eletrônica, ou da dispensa eletrônica será obrigatória, exceto nos casos em que a lei ou a regulamentação específica que dispuser sobre a modalidade de transferência discipline de forma diversa as contratações com os recursos do repasse.

§ 4º Será admitida, excepcionalmente, mediante prévia justificativa da autoridade competente, a utilização da forma de pregão presencial nas licitações de que trata o **caput** ou a não adoção do sistema de dispensa eletrônica, desde que fique comprovada a inviabilidade técnica ou a desvantagem para a administração na realização da forma eletrônica.

Fonte: <http://www.planalto.gov.br>

Posteriormente, o Governo editou as leis n. 13.979/2020 complementada com a Lei n. 14.035/2020, como forma de desburocratizar o modelo de compras públicas com o fim específico de enfrentamento da calamidade pública gerada pela Covid-19.

Figura 7 - Medidas de enfrentamento da Covid-19

LEI Nº 13.979, DE 6 DE FEVEREIRO DE 2020

Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.

[Texto compilado](#)
Ver mais...

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre as medidas que poderão ser adotadas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.

§ 1º As medidas estabelecidas nesta Lei objetivam a proteção da coletividade.

§ 2º Ato do Ministro de Estado da Saúde disporá sobre a duração da situação de emergência de saúde pública de que trata esta Lei. ([Vide Decreto nº 10.538, de 2020](#))

§ 3º O prazo de que trata o § 2º deste artigo não poderá ser superior ao declarado pela Organização Mundial de Saúde.

LEI Nº 14.035, DE 11 DE AGOSTO DE 2020

Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para a aquisição ou contratação de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.

[Texto compilado](#)
Ver mais...

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º A [Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020](#), passa a vigorar com as seguintes alterações:

Fonte: <http://www.planalto.gov.br>

Por fim, a última política regulatória de compras públicas se deu com a publicação da nova lei de licitações Lei n. 14.133/2021, revogando a Lei n. 8.666/93, unificando os três mais importantes modelos de compras: o regime geral de licitações previstos na antiga Lei n. 8.666/93; a Lei do Pregão n. 10.520/2002 e o RDC, da Lei Federal n. 12.462/2011, com a ressalva de que até 1º de abril de 2023, a Administração poderá adotar algum dos sistemas antigos, para fins de adaptação.

Esta política regulatória ocorrida durante a pandemia traz a ideia de que a cada dia o Estado vem tentando conciliar o controle da corrupção nos atos praticados por alguns gestores e a agilidade no modelo de compra pública, disponibilizando, inclusive plataformas eletrônicas para a realização de algumas licitações. Tais medidas tendem a melhorar a qualidade dos serviços públicos de saúde, uma vez que a desburocratização é um dos possíveis caminhos existentes.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou, inicialmente, elaborar uma linha do tempo na história da Administração Pública, a luz das leis que regem às compras públicas. Com isso desenvolveu-se uma análise descritiva das principais mudanças na legislação, marco regulatório e política regulatórias.

Em razão da evolução observada nas leis, pode-se destacar que o legislador buscou por transparência e modelos capazes de satisfazer o interesse da Administração Pública e ao mesmo tempo evitar a corrupção administrativa.

Observou-se que a evolução das normas licitatórias se deu sempre na busca da desburocratização, endurecimento de regras, com o objetivo de dificultar a corrupção administrativa, algo ainda presente na cultura e nas práticas brasileiras.

Com chegada da pandemia no Brasil, a preocupação geral era com a urgência em combater e reduzir os casos da COVID-19, pois a rapidez de contaminação foi de uma proporção há muito tempo não vivenciada pelos brasileiros. Diante disso, observou-se a necessidade de tomar medidas rápidas e inovadoras no âmbito das compras públicas para o fim de contenção e tratamento do vírus.

A mudança trazida pela nova Lei n. 14.133/2021 estabeleceu normas gerais sobre licitações e contratos administrativos, que serão aplicadas a toda Administração Pública direta, autárquica e funcional de todos os entes Federados, incluindo Entidades Controladas direta e indiretamente pela Administração Pública e os Fundos Especiais.

A pandemia nos trouxe a mensagem de que o modelo de compras estava insuficiente para o atual momento da Administração, o que se comprovou com a necessidade de publicação da Lei n. 13.979/2020 que flexibilizou as compras emergências para o enfrentamento da pandemia.

Como observado, as principais modificações trazidas com a nova lei de licitações se deram nas modalidades e nos processos de cada procedimento licitatório, aumentando, de uma forma geral, a discricionariedade do ordenador de despesas em escolher a melhor forma de comprar para a Administração Pública para amparar os anseios da sociedade.

Ainda que para alguns doutrinadores a nova lei de licitações tenha trazido novas oportunidades para os administradores maus intencionados lucrarem com processos de compras fraudulentos, o que se percebe na legislação é uma

flexibilização dos modelos de compras públicas, que de certa forma pode auxiliar os gestores no momento das compras públicas, sem qualquer receio de responsabilidades cíveis ou criminais.

Por fim, talvez essa alteração legislativa concernente às compras públicas, não tenha sido a melhor das evoluções dentro da Administração Pública, porém, é de se reconhecer que da forma como redigida observou-se procedimentos mais flexíveis, céleres e modernos que seguramente serão fundamentais para ao alcance dos interesses da Administração Pública, que a busca pelo melhor interesse público.

BIBLIOGRAFIA

AGÊNCIA DO SENADO. **Fim de vigência do estado de calamidade acaba com auxílios emergenciais e muda regras fiscais e orçamentárias.** Disponível em: Senado <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/01/06/fim-de-vigencia-do-estado-de-calamidade-acaba-com-auxilios-emergenciais-e-muda-regras-fiscais-e-orcamentarias>. Acesso em 04 de janeiro de 2022.

ALVES, A. P. G. **A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS LICITAÇÕES E O ATUAL PROCESSO DE COMPRAS PÚBLICAS EM EMERGÊNCIA NO BRASIL.** Revista de Gestão, Economia e Negócios, v. I, p. 40-60, 2020. ISSN II. Disponível em <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/regen/article/view/5162/2046>. Acesso em 22 de junho de 2022.

AMORIM, V. A. (2020). **LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: TEORIA E JURISPRUDÊNCIAS** (3ª Ed ed.). Brasília: Senado Federal.
CASAGRANDA, S. (2020)., disponível em Licitações - **Evolução Histórica no Brasil:** <https://analistadelicitacoes.com.br/historia-das-licitacoes-no-brasil/#:~:text=O%20primeiro%20texto%20que%20tratou,%2C%20Com%20C3%A9rcio%2C%20e%20Obras%20p%20C3%BAblicas>. Acesso em 31 de dezembro de 2021.

CHAVES, L. C. (2020). **Um estudo completo sobre a hipótese de inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos especializados.** Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1600>. Acesso em 31 de dezembro de 2021.

CONSULTOR Jurídico. **Discussões sobre licitações aumentam em ano eleitoral:** <https://www.conjur.com.br/2012-jul-17/rodrigo-krawczyk-discussoes-licitacoes-aumentam-ano-eleitoral>. Acesso em 31 de dezembro de 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** São Paulo: Atlas, 2013.

CASAGRANDA, S. (2020). **Evolução Histórica no Brasil.** Disponível em Licitações: <https://analistadelicitacoes.com.br/historia-das-licitacoes-no-brasil/#:~:text=O%20primeiro%20texto%20que%20tratou,%2C%20Com%20C3%A9rcio%2C%20e%20Obras%20p%20C3%BAblicas>. Acesso em 31 de dezembro de 2021.

DI PIETRO, M. S. (2016). **Direito Administrativo.** Rio de Janeiro: Forense. 29.ed. Rev., atual. e ampl. - Rio de Janeiro: Forense, 2016.

FEDERAL, S. (2021). SENADO NOTÍCIAS. **Fim de vigência dos estados de calamidade acaba com auxílios emergenciais e muda regras fiscais e orçamentárias.** Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/01/06/fim-de-vigencia-do-estado-de-calamidade-acaba-com-auxilios-emergenciais-e-muda-regras-fiscais-e-orcamentarias>. Acesso em 04 de dezembro de 2022.

FONSECA, J. J. (2002). Apostila. **Metodologia da pesquisa científica**: <http://www.ia.ufrj.br/ppgea/conteudo/conteudo-2012-1/1SF/Sandra/apostilaMetodologia.pdf>. Acesso em 12 de janeiro de 2022.

FERNANDO, L., De, B., & FILHO, M. (sem data). **A LICITAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988**. Leg.br. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-ii-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-o-exercicio-da-politica/a-licitacao-na-constituicao-de-1988>. Acesso em 21 de novembro de 2022.

Gil, A. C. (2008). Métodos e Técnicas de Pesquisa Social (6ª ed.). São Paulo: Atlas S.A.

KAMILE Valle & Natalia. S. (2020). **Improbidade Administrativa em tempos de pandemia**. Disponível em: <https://br.lexlatin.com/opiniao/improbidade-administrativa-em-tempos-de-pandemia>. Acesso em 08 de março de 2022.

Krawczyk, R. (2012). **Discussões sobre licitações aumentam em ano eleitoral**. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2012-jul-17/rodrigo-krawczyk-discussoes-licitacoes-aumentam-ano-eleitoral> Acesso em 31 de dezembro de 2021.

MACHADO, Gabriela de Ávila. **Considerações sobre a nova Lei de licitações**. CONJUR – Consultor Jurídico, 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-abr-25/gabriela-machado-consideracoes-lei-licitacoes#author>. Acesso em 25 de março de 2022.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2009.

NASCIMENTO, E., Da Silva, R., Dra., O. & Oliveira, C. (sem data). **AS VANTAGENS DO PREGÃO ELETRÔNICO PARA A ADMINISTRAÇÃO MILITAR**. Mil.br. Disponível em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/3150/1/ERICK%20NASCIMENTO.pdf>. Acesso em 21 de novembro de 2022.

Nardone, José Paulo. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **O novo Marco Regulatório de Licitações e a Governança Pública**. São Paulo, 2021. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Artigo_JoseP_Nardone%20-%20Licitacoes_Governanca.pdf. Acesso em 18 de maio de 2023.

NUNES, T. da C. **Responsabilidade civil e administrativa dos agentes públicos e as escolhas regulatórias em tempos de pandemia**. Revista de Direito Setorial e Regulatório, v. 8, nº 1, p. 41-59, maio 2022.

OTERO, Paulo. **Direito do procedimento administrativo**. Coimbra: Almedina, 2016. v. 1

ROSILHO, André Janjácomo. **Qual é o modelo legal das licitações no Brasil?: as reformas legislativas federais no sistema de contratações públicas**. Dissertação (Mestrado em Direito) - FGV - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.

TOURINHO. Filho. **A Evolução do Processo Licitatório no Ordenamento Jurídico Brasileiro e Expectativas na Tramitação do Projeto de Lei nº 599/2013**. Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro nº 65, 2017. Disponível em https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1250715/Rita_Tourinho.pdf. Acesso em 22 de junho de 2022.

Zanardini, Josinéia. MIGALHAS. **Marco regulatório da licitação – entenda as principais mudanças**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/338239/marco-regulatorio-da-licitacao---entenda-as-principais-mudancas>. Acesso em 18 de maio de 2023.

_____. Lei N. 8.666, de 21 de junho de 1993. Diário Oficial da União, 22 de junho de 1993.

_____. Lei N. 10.520, de 17 de julho de 2002. Diário Oficial da União, 18 de julho de 2002.

_____. Lei N. 12.349, de 15 de dezembro de 2010. Diário Oficial da União, 16 de dezembro de 2010.

_____. Lei N. 14.133 de 1 de abril de 2021. Diário Oficial da União, 1 de abril de 2021.

_____. Lei N. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Diário Oficial da União, 7 de fevereiro de 2020.

_____. Medida Provisória nº 926/2020, de 20 de março de 2020. Diário Oficial da União, 21 de março de 2020.