



CENTRO UNIVERSITÁRIO VALE DO SALGADO  
CURSO DE DIREITO

DILIANO ALVES DE SOUSA

**O IMPACTO DA PANDEMIA DA COVID-19 NO PROCESSO LICITATÓRIO: O  
RECONHECIMENTO DO PREGÃO ELETRÔNICO COMO INSTITUTO PARA AS  
COMPRAS PÚBLICAS**

ICÓ-CE  
2022

DILIANO ALVES DE SOUSA

**O IMPACTO DA PANDEMIA DA COVID-19 NO PROCESSO LICITATÓRIO: O  
RECONHECIMENTO DO PREGÃO ELETRÔNICO COMO INSTITUTO PARA AS  
COMPRAS PÚBLICAS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Centro Universitário Vale do Salgado/UniVS, Curso de Direito, como requisito para a conclusão do curso e obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador(a): Prof<sup>o</sup> Ítalo Roberto Tavares do Nascimento

DILIANO ALVES DE SOUSA

**O IMPACTO DA PANDEMIA DA COVID-19 NO PROCESSO LICITATÓRIO: O RECONHECIMENTO DO PREGÃO ELETRÔNICO COMO INSTITUTO PARA AS COMPRAS PÚBLICAS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Centro Universitário Vale do Salgado/UniVS, Curso de Direito, como requisito para a conclusão do curso e obtenção do título de Bacharel em Direito.

Aprovado em: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_

BANCA EXAMINADORA

---

Profº Ítalo Roberto Tavares do Nascimento  
Orientador

---

Profº  
Membro da banca

---

Profº  
Membro da banca

À minha mãe, Gertrudes Alves, e ao meu pai,  
Francisco das Chagas Sousa (*in memoriam*),  
que sonharam com esse momento, pelo qual  
serei sempre grato,

DEDICO.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, à Deus, que guia meus passos e me dá forças para alcançar todos os meus objetivos;

Aos meus pais, Gertrudes Alves e Francisco das Chagas Sousa (*in memoriam*), que sempre me apoiaram e me ensinaram a trabalhar, com honestidade e afinco; que me deram os melhores conselhos e estiveram sempre prontos a me ajudar; sei que meu pai, falecido em fevereiro de 2021, está muito feliz com essa conquista;

À minha esposa, Rachel Teixeira, que sempre esteve comigo, me apoiando e incentivando em todos os momentos;

A todos os meus familiares que, cada um a seu modo, me motivaram a lutar pelos meus objetivos;

E a todos que, de alguma forma, contribuíram para que eu chegasse até aqui, o meu muito obrigado!

*“Em meio à dificuldade, encontra-se a  
oportunidade!”*

Diliano Alves de Sousa

SOUSA, Diliano Alves de. **O impacto da pandemia da Covid-19 no processo licitatório: o reconhecimento do pregão eletrônico como instituto para as compras públicas.** 2022, 54 f. Monografia (Bacharelado em Direito) – Centro Universitário Vale do Salgado/UniVS, Icó (CE), 2022.

## RESUMO

Os gestores públicos municipais enfrentaram grande dificuldade para suprir as demandas da população durante a pandemia. Algumas normas legais foram editadas com o objetivo de facilitar as licitações para compras públicas. Entretanto, devido à proibição de aglomerações e várias atividades presenciais, em que muitos trabalhadores passaram a exercer suas funções de forma remota, os procedimentos eletrônicos, por meio da internet, atenderam aos objetivos de manter as contratações públicas e, ao mesmo tempo, atender às recomendações sanitárias, evitando reuniões presenciais. Nesse contexto, o Pregão Eletrônico foi um instrumento fundamental para a manutenção das compras públicas durante a pandemia. O estudo foi desenvolvido com o objetivo geral de analisar os efeitos da pandemia da Covid-19 como catalisador de mudanças no processo licitatório e a consequente consolidação do pregão eletrônico como instrumento para as compras públicas. O estudo é de natureza básica, do tipo bibliográfico, realizado por meio de pesquisas em diversas fontes, como livros, artigos jurídicos, legislação disponível, doutrina e sites especializados. Foi demonstrado que a pandemia gerou grandes desafios para a Administração Pública. A Lei nº 13.979/2020 flexibilizou o processo licitatório, com especial destaque para o Pregão Eletrônico, que foi recepcionado como modalidade de licitação pela Lei nº 14.133/2021, a nova lei de licitações e contratos, que trouxe diversas inovações para otimizar as contratações mais complexas. Conclui-se que a pandemia exerceu importante influência para que o Pregão Eletrônico fosse mais utilizado e reconhecido como modalidade de licitação indispensável nas atividades da Administração Pública. A partir da nova lei de licitações, as contratações públicas ingressarão em um novo cenário onde o Pregão Eletrônico deve permanecer entre as principais ferramentas disponíveis aos gestores.

**Palavras-chave:** Legislação. Licitação. Pandemia. Pregão Eletrônico.

SOUSA, Diliano Alves de. **The impact of the Covid-19 pandemic on the bidding process: the recognition of electronic trading as an institute for public procurement.** 2022, 54 f. Monograph (Bachelor of Law) – Vale do Salgado University Center/UniVS, Icó (CE), 2022.

### **ABSTRACT**

Municipal public managers faced great difficulty in meeting the demands of the population during the pandemic. Some legal rules were edited with the aim of facilitating public procurement bids. However, due to the ban on agglomerations and various face-to-face activities, in which many workers began to perform their functions remotely, electronic procedures, through the internet, met the objectives of maintaining public contracts and, at the same time, meeting the health recommendations, avoiding face-to-face meetings. In this context, the Electronic Auction was a fundamental instrument for the maintenance of public purchases during the pandemic. The study was developed with the general objective of analyzing the effects of the Covid-19 pandemic as a catalyst for changes in the bidding process and the consequent consolidation of the electronic auction as an instrument for public purchases. The study is of a basic nature, of the bibliographic type, carried out through research in various sources, such as books, legal articles, available legislation, doctrine and specialized websites. It has been shown that the pandemic has generated major challenges for the Public Administration. Law No. 13,979/2020 made the bidding process more flexible, with special emphasis on the Electronic Auction, which was accepted as a bidding modality by Law No. complex. It is concluded that the pandemic exerted an important influence so that the Electronic Auction was more used and recognized as an indispensable bidding modality in the activities of the Public Administration. From the new bidding law, public contracts will enter a new scenario where the Electronic Auction should remain among the main tools available to managers.

**Keywords:** Legislation. Bidding. Pandemic. Electronic Auction.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	9
<b>2</b>	<b>CONTRATAÇÕES PÚBLICAS E O PROCESSO LICITATÓRIO</b>	12
2.1	OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	12
2.2	PRINCÍPIOS LICITATÓRIOS	15
2.3	ASPECTOS GERAIS DA LEGISLAÇÃO SOBRE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS	18
2.4	O PREGÃO: CARACTERÍSTICAS E MODALIDADES	21
<b>3</b>	<b>CONTRATAÇÕES PÚBLICAS NA PANDEMIA DA COVID-19</b>	25
3.1	IMPACTOS OCASIONADOS PELA PANDEMIA DA COVID-19	25
3.2	OS DESAFIOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL	28
3.3	A LEI 13.979/2020 E OS PRINCIPAIS IMPACTOS NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS	31
<b>4</b>	<b>IMPACTOS DA PANDEMIA NO PROCESSO LICITATÓRIO E A LEI Nº 14.133/2021</b>	35
4.1	A CONSOLIDAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS	36
4.2	AS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS A PARTIR DA LEI Nº 14.133/2021	40
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	49
	<b>REFERÊNCIAS</b>	51

## 1 INTRODUÇÃO

O Estado Democrático de Direito pressupõe a efetivação de direitos fundamentais a toda a coletividade e, para isso, uma boa administração é imprescindível. É dever do Estado buscar sempre a satisfação do interesse público, vinculando todas as ações, por meio dos agentes públicos, ao atendimento dos interesses coletivos. Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 determinou os enfoques da eficiência, eficácia e economicidade na aplicação de recursos públicos, estabelecendo competências e princípios norteadores da Administração Pública.

Quando o gestor público realiza obras, presta serviços ou adquire bens para atender às necessidades da população, muitas vezes precisa celebrar contrato com particulares, de natureza jurídica, ou seja, uma empresa capaz de atender às necessidades administrativas. Para isso, a Administração deve realizar um processo chamado Licitação, por meio do qual é viabilizada a competição entre os interessados em contratar com a Administração Pública. Esse processo foi regulamentado por meio da Lei nº 8.666/1993, que ficou conhecida como Lei de Licitações.

Contudo, a licitação segue um curso evolutivo intrínseco às circunstâncias sociais que implicam em diferentes demandas para a Administração Pública, muitas vezes para atender melhor aos anseios da população e sempre respeitando, necessariamente, os princípios constitucionais. Nesse sentido, em 2002 foi criada uma modalidade de licitação não originariamente prevista na legislação anterior, o Pregão, através da Lei nº 10.520/02, que impactou positivamente o processo licitatório, trazendo inovações que permitiram a economia de tempo e de recursos, além de promover mais transparência, segurança e competitividade entre os licitantes (ALVES, 2020).

O pregão na modalidade eletrônica se tornou ainda mais prático e acessível a todos os interessados em contratar com a Administração Pública, adquirindo cada vez mais espaço no âmbito do processo de contratações públicas. Em 2019, ante a resistência por parte de alguns órgãos em utilizar o pregão eletrônico, a modalidade se tornou obrigatória no âmbito da administração federal, devendo ser priorizada em detrimento ao pregão presencial (MARTINS *et al.*, 2021).

No cenário da pandemia da Covid-19, que ocasionou grande impacto em diversos setores, inclusive nas contratações públicas, a Lei 13.979/2020 foi aprovada no intuito de determinar várias medidas de enfrentamento à doença e seus efeitos devastadores, incluindo a dispensa de licitação para a aquisição de bens e serviços relacionados às ações de combate à

Covid-19, como forma de flexibilizar normas e agilizar contratações em caráter emergencial (LIMA, 2021).

Nesse contexto, o pregão na modalidade eletrônica continuou em destaque, sendo amplamente utilizado como forma de viabilizar a melhor e mais rápida escolha de fornecedores ou prestadores de serviços em caráter de urgência, visto que o avanço da pandemia exigia a tomada de decisões de maneira eficiente. Ao mesmo tempo em que contribuiu para agilizar a contratação, o pregão eletrônico se amoldou perfeitamente à necessidade de distanciamento social nos momentos mais críticos da pandemia.

Por fim, a Lei nº 14.133/2021, a nova Lei de Licitações, trouxe diversas inovações ao processo licitatório, atualizando procedimentos, introduzindo a fase preparatória e priorizando os processos virtuais em detrimento aos presenciais. A nova Lei manteve o pregão e, inclusive, ampliou para todas as demais modalidades uma característica que lhe era exclusiva: a inversão entre as fases de julgamento e habilitação (MONTEIRO, 2021).

Considerando o cenário atual e os impactos trazidos pela pandemia da Covid-19 para as contratações públicas, a presente proposta de estudo visa aprofundar o conhecimento sobre o pregão eletrônico, em qual extensão se dá a sua aplicação e quais as contribuições que podem ser observadas no atendimento às necessidades de contratação pela Administração Pública diante do cenário pandêmico.

Tendo em vista todas essas considerações a respeito do processo de licitação, especialmente as novas demandas que a pandemia da Covid-19 trouxe para a Administração Pública, o presente estudo foi desenvolvido no intuito de responder ao seguinte questionamento: como a pandemia acelerou mudanças no processo licitatório e contribuiu para a consolidação do pregão eletrônico como ferramenta de contratação pública?

A escolha do tema no presente estudo foi motivada pela aproximação do pesquisador com a temática, bem como pela relevância social e acadêmica de evidenciar as inovações na Administração Pública que permitem a atuação mais eficiente dos órgãos e agentes públicos no atendimento às necessidades da população, observando rigorosamente os princípios constitucionais e as normas gerais emanadas da legislação infraconstitucional que disciplinam o processo licitatório.

Ao abordar o tema, o presente estudo pode contribuir para produzir subsídios teóricos úteis a estudiosos que se dedicam ao aprofundamento do assunto, ao mesmo tempo em que disponibiliza conteúdo de interesse para estudantes e profissionais que atuam no setor público. O debate sobre o assunto também envolve relevante interesse social, ao produzir novos conhecimentos que ajudam a ampliar a compreensão das pessoas sobre as atividades

realizadas pela Administração Pública, especialmente aquelas que envolvem despesas públicas.

O objetivo geral do estudo é analisar os efeitos da pandemia da Covid-19 como catalisador de mudanças no processo licitatório e a consequente consolidação do pregão eletrônico como instrumento para as compras públicas. Como objetivos específicos, foram definidos os seguintes: discorrer sobre as contratações públicas e o processo licitatório, evidenciando a relevância do pregão eletrônico; abordar a pandemia e as contratações públicas com base em elementos da Lei 13.979/2020; analisar a realidade das contratações públicas para o pós-pandemia a partir da Lei nº 14.133/2021, com ênfase na relevância dos procedimentos em meio eletrônico.

Quanto aos aspectos metodológicos, o presente estudo é de natureza básica, do tipo bibliográfico, realizado por meio de pesquisas em diversas fontes, como livros, artigos publicados em revistas especializadas, legislação disponível em sítios oficiais dos órgãos judiciários, sites especializados, e na doutrina correlata ao tema. As discussões foram desenvolvidas com auxílio de análises da doutrina e diversos estudos, baseando os argumentos nas principais opiniões de diversos autores sobre o tema.

O trabalho está dividido em três capítulos, além da introdução e considerações finais. A introdução apresenta uma contextualização e delimitação do tema, problema de pesquisa, objetivos, justificativa e procedimentos metodológicos utilizados para o desenvolvimento do estudo. O primeiro capítulo aborda o processo licitatório para as contratações públicas, discorrendo sobre os princípios constitucionais e licitatórios, aspectos gerais da legislação e, em especial, o pregão eletrônico. No segundo capítulo, abordam-se as contratações públicas durante a pandemia da Covid-19, enfatizando os impactos e dificuldades ocasionados para a Administração Pública e os efeitos da Lei nº 14.133/2021 nas contratações públicas. O terceiro capítulo traz uma análise da Nova Lei de Licitações e Contratos, com ênfase na consolidação do pregão eletrônico como modalidade de reconhecida importância para as compras públicas. As considerações finais apresentam a conclusão do estudo.

## 2 CONTRATAÇÕES PÚBLICAS E O PROCESSO LICITATÓRIO

Nas contratações públicas, o gestor deve obedecer aos princípios que são inerentes à Administração Pública, quais sejam, a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A viabilização de contratos na forma regulamentada em legislação é imprescindível para garantir a eficiência na execução das despesas públicas, evitando ônus desnecessário ou fraudes para favorecimento pessoal ou de terceiros, principalmente no atual contexto pandêmico e diante da necessidade de manter os serviços públicos em funcionamento.

É por meio das compras públicas que a Administração busca prestar serviços à sociedade e suprir a necessidade de insumos básicos. Para realizar compras ou contratar serviços, o ponto inicial é a licitação, que envolve várias etapas e deve ser realizada em estrita observância aos princípios constitucionais e tendo em vista as diretrizes estabelecidas pela legislação específica.

Neste capítulo, busca-se destacar os princípios constitucionais que orientam as atividades da Administração Pública, a qual deve desempenhar um conjunto de funções essenciais à população, mas obedecendo estritamente a preceitos constitucionais e legais. No âmbito das contratações públicas, também são abordados os princípios licitatórios, os aspectos legais a serem observados no ato da compra de bens ou contratação de serviços e, por fim, o pregão eletrônico como modalidade que adquiriu maior importância nos últimos anos, especialmente no cenário da pandemia.

### 2.1 OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública é regida por alguns princípios básicos, estabelecidos pelo art. 37 da CRFB/88. O primeiro deles é o princípio da legalidade, que pode ser considerado o mais importante, pois é dele que decorrem os demais. Por esse princípio, infere-se que não pode prevalecer a vontade pessoal do administrador, pois sua atuação deve estar subordinada tão somente ao que a lei impõe. Enquanto os particulares podem realizar tudo aquilo que a lei não proíbe, a Administração Pública só pode fazer aquilo que a lei expressamente autoriza (DI PIETRO, 2017). Em matéria de licitação, esse princípio é extremamente importante, já que vincula o procedimento aos preceitos definidos pela lei.

O princípio da legalidade busca prevenir abusos de conduta por parte do administrador. Nas licitações, segundo Carvalho Filho (2014, p. 246), tal princípio exige que

[...] a Administração escolha a modalidade certa; que seja bem clara quanto aos critérios seletivos; que só deixe de realizar a licitação nos casos permitidos na lei; que verifique, com cuidado, os requisitos de habilitação dos candidatos, e, enfim, que se disponha a alcançar os objetivos colimados.

As contratações públicas são muito importantes para a população e não podem ser contaminadas pelo possível favorecimento de certos fornecedores de serviços ou produtos, por exemplo, ou desvios em benefício próprio ou de terceiros, por parte do administrador público, bem como abusos ou atos discricionários contrários ao que a legislação determina. Todas as disposições legais pertinentes almejam que o processo de contratação seja guiado pelo interesse público (MOTA; AGUIRRE; CASAGRANDA, 2021).

O princípio da impessoalidade impõe a vinculação do ato ao seu fim legal, de modo que o administrador deve praticar os atos com a finalidade estrita de atender aos objetivos definidos na legislação, agindo de forma impessoal. Não cabe a um gestor público, por exemplo, vincular a aquisição de um bem público ou contratação de um serviço à sua pessoa. Segundo Alexandrino e Paulo (2014, p. 111), “a impessoalidade da atuação administrativa impede, portanto, que o ato administrativo seja praticado visando a interesses do agente ou de terceiros, devendo ater-se à vontade da lei”.

Assim, cabe ao administrador público guiar todo o processo licitatório por meio de critérios objetivos, sem favorecer certas questões pessoais ou vantagens do licitante desvinculadas do interesse público. O tratamento do administrador aos licitantes deve ser igualitário, evitando que um determinado participante seja privilegiado na celebração de contrato administrativo. Todos devem ter as mesmas oportunidades, vencendo aquele que oferecer mais vantagem à Administração Pública (MEIRA, 2021).

O princípio da moralidade é aquele que obriga o administrador a buscar sempre o melhor resultado para a administração, indo muito além do mero cumprimento da lei. Muitas vezes, uma conduta é legal, mas não atende ao princípio da moralidade. O administrador deve pautar suas ações sempre no interesse público. Os atos de improbidade ensejam a suspensão de direitos políticos, a perda da função pública, indisponibilidade de bens, de maneira independente do ressarcimento ao erário e da ação penal na forma da lei, tendo em vista que esses atos contrariam o princípio da moralidade (DI PIETRO, 2017).

Portanto, o princípio da moralidade tem por objetivo evitar que Administração Pública, por meio de seus agentes, se afaste da moral no desempenho de suas atividades, pautando suas ações não apenas no que diz a lei, mas também na probidade e na boa-fé (MELO, 2012).

O princípio da publicidade se refere à produção de efeitos externos aos atos administrativos, ou seja, qualquer pessoa deve ter acesso a informações sobre a gerência do patrimônio público, para que possa exercer o direito de fiscalização, obtendo certidões, por exemplo, que podem servir para o ajuizamento de uma ação popular. O princípio da publicidade somente pode ser excepcionado, em regra, quando assim determinar o interesse público (MEIRELLES, 2016).

A participação popular desempenha um papel de grande importância junto à gestão pública, proporcionando o planejamento e execução de políticas locais direcionadas à solução de problemas específicos nas comunidades. Entretanto, para que a população participe, é preciso que tenha acesso às informações sobre as ações da Administração e as decisões de interesse coletivo.

No processo de licitação, a publicidade deve ser garantida através da ampla divulgação para levar ao maior número de interessados possível o interesse da Administração em celebrar contrato. A aplicação desse princípio também favorece a aplicação do controle de legitimidade na conduta de agentes administrativos. Com o maior número de interessados em contratar com a Administração Pública, são maiores as chances de alcançar melhores resultados com menor custo (CARVALHO FILHO, 2014).

O último princípio que rege a Administração Pública, na sequência que está definida no caput do art. 37 da CRFB/88, é o princípio da eficiência, que foi acrescentado por meio da emenda Constitucional nº 19. A eficiência tanto pode ser considerada em relação ao modo como o agente público atua, ao buscar o melhor desempenho possível para alcançar os resultados almejados; como, também, pode ser interpretada como a forma de organização, estruturação e disciplina dos órgãos e processos realizados para que a finalidade administrativa seja efetivamente alcançada (DI PIETRO, 2017).

O princípio da eficiência obriga a administração direta e indireta a buscar o bem comum, exercendo competências de forma eficaz, imparcial, participativa e transparente, priorizando sempre os critérios legais e morais para o melhor uso dos recursos públicos. Nas licitações, esse princípio se reflete por meio da busca pelo melhor resultado possível, com o uso racional dos meios disponíveis. A contratação de obras e serviços, compras e alienações, deve ser feita de forma a obter a proposta mais vantajosa (RAMOS, 2020).

Sob o encargo de alcançar a maior eficiência possível na prestação de serviços públicos, os gestores devem tomar decisões sempre de forma vinculada às diretrizes legais e aos princípios constitucionais. Nas licitações para contratação de particulares, também é preciso observar os princípios licitatórios, que passaram por importante ampliação recente,

conforme se destaca no presente trabalho, ao analisar as principais alterações trazidas com a nova lei de licitações.

## 2.2 PRINCÍPIOS LICITATÓRIOS

Além dos princípios constitucionais, existem princípios inerentes ao processo licitatório. Sabendo que o administrador não é livre para celebrar contratos de maneira a beneficiar particulares ou em benefício próprio, alheio ao interesse público, é preciso observar rigorosamente as determinações legais e os princípios licitatórios básicos, que estão definidos no art. 3º da Lei nº 8.666/93 e são os seguintes: legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e o princípio do julgamento objetivo (MEIRELLES, 2005).

Cabe destacar que a nova lei de licitações e contratos ampliou o rol de princípios licitatórios, trazendo novos princípios não existentes na legislação anterior, os quais serão analisados mais adiante, no presente trabalho. A doutrina, buscando aperfeiçoar a interpretação da norma, também se posiciona acerca dos princípios licitatórios. Conforme Meirelles (2016), os princípios fundamentais do processo de licitação são os seguintes: procedimento formal, publicidade de seus atos, igualdade entre os licitantes, sigilo na apresentação das propostas, vinculação ao edital, julgamento objetivo, probidade administrativa e adjudicação compulsória. O administrador deve se orientar por esses princípios, além daqueles previstos no art. 37 da CRFB/88.

O princípio do procedimento formal é o que vincula a licitação às disposições legais que regem o processo em todas as suas fases. Além da legislação que define normas gerais, a licitação também deve observar estritamente o regulamento, edital ou convite. A esse respeito, o edital deve ser elaborado de maneira a afastar empresas que não disponham de condições técnicas e financeiras para atender às necessidades da Administração, mas, ao mesmo tempo, não pode restringir o número de concorrentes, sob o risco de favorecer determinadas empresas (MEIRELLES, 2005).

O segundo princípio é a publicidade dos atos, que diz respeito à exigência constitucional para que a Administração dê a devida publicidade aos seus atos de forma suficiente a produzir efeitos perante as partes e terceiros. Nas licitações, é necessário divulgar por meio dos avisos de abertura, reconhecimento do edital e anexos, além da abertura de envelopes com documentação e proposta em público, que também decorre deste princípio. A publicidade de alcançar o maior número possível de licitantes, devendo ser realizada com

antecedência. Dessa forma, a atividade administrativa se torna mais transparente. Se a publicidade dos atos for precária, pode ocorrer o favorecimento de uma ou poucas empresas em detrimento às demais (MEIRELLES, 2016).

O princípio da igualdade entre os licitantes é aquele que impede a obtenção de vantagens por um determinado licitante, de modo a prejudicar os demais. Busca-se, assim, impedir a discriminação e o favorecimento de interesses particulares. Nesse sentido, a Lei nº 8.666/93 estabelece, no art. 44 e parágrafo 1º, a obrigação de observar critérios objetivos definidos no edital ou no convite, os quais não devem contrariar normas e princípios estabelecidos na Lei, vedado o uso de critério que prejudique a igualdade entre os licitantes (BRASIL, 1993).

O quarto princípio é o sigilo na apresentação da proposta, atendendo ao que dispõe a Lei de Licitações quanto ao conteúdo das propostas até a abertura dos envelopes. Como a licitação é orientada para que a Administração possa escolher a melhor proposta entre as apresentadas, qualquer licitante pode ter acesso aos termos do contrato, mas o conteúdo das propostas só será conhecido após a abertura dos envelopes. O conhecimento antecipado do conteúdo pode comprometer a lisura do processo licitatório (BRASIL, 1993).

O quinto princípio se refere à vinculação ao instrumento convocatório. Esse princípio está definido no art. 3º da Lei de Licitação e é considerado básico em qualquer processo, haja vista que a Administração não pode fixar uma forma de participação dos licitantes no edital e, posteriormente, agir de forma diversa daquela anteriormente definida, aceitando propostas ou documentação em desacordo com as definições do edital, por exemplo. O edital, sendo a lei interna da licitação, é o instrumento que vincula os licitantes às regras estabelecidas. Para modificar os termos, é preciso invalidar toda a licitação e iniciar outra. Se a Administração fizer modificações por aditamento ou expedição de novo edital, caso ocorra prejuízo à elaboração das propostas, uma nova republicação e reabertura de prazo se tornam obrigatórias (MEIRELLES, 2005).

Quanto ao princípio do julgamento objetivo, o mesmo está definido nos arts. 44 e 45 da Lei 8.666/93, *in verbis*:

Art. 44. No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei.

Art. 45. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a

possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle (BRASIL, 1993).

Portanto, a Lei vincula o julgamento das propostas ao objetivo do processo licitatório, de forma a atender ao objetivo predefinido pela Administração. Afasta-se, dessa forma, a discricionariedade dos julgadores na escolha das propostas (MELLO, 2012).

O princípio da probidade administrativa corresponde a um dever do administrador público, que funciona como uma advertência àqueles que promovem a licitação ou aos seus julgadores. A conduta de improbidade administrativa fere princípio constitucional e sujeita o infrator a diversas penalidades, como suspensão de direitos políticos, perda de função pública, indisponibilidade de bens e ressarcimento ao erário (MEIRELLES, 2016).

Quanto ao princípio da adjudicação compulsória, extrai-se do art. 50 da Lei de Licitação que “a administração não poderá celebrar o contrato com preterição da ordem de classificação das propostas ou com terceiros estranhos ao procedimento licitatório, sob pena de nulidade” (BRASIL, 1993). Significa que a Administração, se for celebrar contrato, deve fazê-lo obrigatoriamente obedecendo à ordem de classificação no processo licitatório, ou seja, se o vencedor desistir, o segundo classificado deve ser acionado e assim sucessivamente.

Conforme Meirelles (2016), a adjudicação compulsória impede que uma nova licitação seja aberta enquanto a adjudicação anterior for válida. O direito do vencedor, contudo, se limita à adjudicação, pois a Administração pode adiar o contrato ou mesmo anular o procedimento, quando forem identificados motivos suficientes para isso.

A Administração Pública brasileira, no desempenho de atividades complexas que lhe são inerentes, tem como um dos principais objetivos a gestão eficiente, para atender às necessidades coletivas pelo menor custo possível. Nesse sentido, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) determinou os enfoques da eficiência, eficácia e economicidade na aplicação dos recursos públicos, regulamentando a atividade do Estado e, sobretudo, a necessidade de atender às competências e princípios relativos à atividade administrativa no setor público.

Além dos princípios licitatórios, os gestores e agentes públicos devem observar todos os requisitos legais para realizar contratações públicas. Inicialmente, a Lei nº 8.666/1993 foi editada para regulamentar o processo licitatório, mas algumas normas mais recentes contribuíram para o avanço normativo, especialmente durante a pandemia. Para atender às necessidades de contratação em caráter emergencial, os gestores públicos se depararam com dificuldades que deviam ser solucionadas de forma rápida e eficaz.

### 2.3 ASPECTOS GERAIS DA LEGISLAÇÃO SOBRE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

A CRFB/88 trouxe, pela primeira vez no Brasil, determinações claras sobre licitações e contratos como competência legislativa da União, conforme se extrai do art. 22, XXVII:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...] XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecendo o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista [...] (BRASIL, 1988).

Já o art. 37 estabelece os princípios constitucionais a serem observados pela administração direta e indireta, abrangendo “qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, quais sejam: os princípios da legalidade, da impessoalidade, moralidade, princípio da publicidade e eficiência (BRASIL, 1988).

A licitação consiste, pois, no processo administrativo que a Administração Pública deve realizar para celebrar contratos com particulares. Assim, as compras e contratações devem ser necessariamente realizadas conforme as determinações legais, ou seja, por meio de processo licitatório (ALVES, 2020). A Lei Federal nº 8.666/1993 estabeleceu normas gerais sobre licitações e contratos e foi denominada Lei de Licitações, abrangendo obras e serviços de engenharia, alienações, compras, entre outros procedimentos, com o objetivo maior de atender ao interesse público e garantir a melhor aplicação dos recursos.

A Lei de Licitações foi orientada pelas demandas da sociedade por mais lisura nos atos governamentais e, ao mesmo tempo, para prevenir e reprimir irregularidades nas contratações públicas. Parte da doutrina considera a Lei 8.666/93 muito rígida, mas, na verdade, buscou-se estabelecer paradigmas éticos para orientar os atos praticados pelos agentes públicos, especialmente diante dos repetidos escândalos de corrupção (FONTES, 2021). Por outro lado, a sociedade se encontra em contínua transformação e, ao longo do tempo, os instrumentos normativos precisam ser ajustados ao contexto social para que continuem viabilizando o alcance dos objetivos que justificaram a sua inclusão no ordenamento jurídico.

Os processos licitatórios passam por constante evolução para atender aos anseios coletivos, conciliando a gestão eficiente e a melhor gerência do patrimônio público, no intuito de minimizar erros e gastos desnecessários. Em período mais recente, foi aprovada a Lei nº 13.979/2020, sobrevivendo, posteriormente, a Lei nº 14.035/2020, para atender às necessidades ocasionadas pela pandemia da Covid-19, onde foi observada uma demanda constante para

contratações emergenciais. Assim, a legislação inovou o processo licitatório para estabelecer as medidas necessárias ao enfrentamento da situação de emergência na saúde pública, como parte dos esforços para que as contratações entre a Administração Pública e os fornecedores particulares não fossem totalmente interrompidas.

A Lei 8.666/93 criou cinco modalidades de licitação, que foram a concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Posteriormente, a Lei 10.520/2002 criou a modalidade de licitação denominada pregão. Já em 2019, o Decreto nº 10.024/2019 determinou a obrigatoriedade de uso do pregão na forma eletrônica, sobre o qual são feitas as considerações pertinentes em momento posterior, no presente trabalho. Entretanto, é possível observar que a adequação da legislação visa garantir que o processo licitatório se desenvolva de forma equilibrada, observando todos os preceitos legais e constitucionais para que os objetivos sejam efetivamente alcançados, mas de forma a preservar o interesse público.

A Administração Pública deve assegurar que todos os insumos necessários à prestação de serviços estejam disponíveis aos que deles necessitam, em quantidade suficiente e tempo hábil. Esses insumos podem se destinar à educação, assistência à saúde, transporte, mobilidade urbana, limpeza em vias públicas, entre outros diversos serviços sob responsabilidade do setor público. Ao mesmo tempo, é preciso buscar o menor preço possível para que o gasto dos recursos seja otimizado. Sabe-se que esses recursos são escassos, finitos, e devem atender a uma grande diversidade de demandas da população. Uma aquisição demasiadamente onerosa pode esgotar recursos que poderiam servir a outras áreas igualmente essenciais.

Por isso, o processo licitatório é caracterizado pelo conjunto de forças em conflito para garantir o resultado mais vantajoso. Por meio dos embates, o jogo de disputas entre a Administração Pública e o provável fornecedor beneficia a maior vantagem no momento da contratação, ao mesmo tempo em que o jogo de forças entre os competidores deverá apontar aquele que tem a melhor condição para prestar serviços ou fornecer produtos pelo preço mais baixo. Nessa relação, o fornecedor não é prejudicado, já que o valor da contratação é suficiente para cobrir os custos e gerar lucro, ao mesmo tempo em que promove a afirmação da empresa no mercado e o relacionamento com o setor público, viabilizando contratações futuras por meio de novos processos licitatórios. Logo, esse valor da contratação também não pode ser excessivamente reduzido, de forma a prejudicar o fornecedor, sob risco ineficiência dos serviços prestados ou mesmo de abandono do contrato.

O processo licitatório preza pela isonomia entre os participantes, que tanto é positiva para a Administração Pública, quanto benéfica ao interesse privado, tendo em vista que não

haverá um particular favorecido em detrimento a outro. Assim, a competição se torna mais justa. As restrições abusivas ou injustificadas quanto à participação de fornecedores não são admitidas. Assim, busca-se garantir que haja um número significativo de competidores e, em meio à disputa, se torne possível obter uma significativa redução de preços ao longo das múltiplas ofertas (JUSTEN FILHO, 2012).

Em 2021, foi aprovada a Lei nº 14.133, que foi chamada Nova Lei de Licitações e trouxe várias inovações, como novos critérios de julgamento das propostas; cadastro unificado de licitantes; aprimoramento das fases da licitação; novas disposições sobre a dispensa de licitação e detalhamento sobre os casos de inexigibilidade, entre outras. Contudo, a Lei nº 8.666/93 e a Lei nº 10.520/02 continuam sendo aplicadas enquanto não forem regulamentados dispositivos específicos da nova legislação, que condicionam a plena eficácia da norma.

A legislação anterior, ainda vigente, e a norma mais recente, deixam clara a intenção do legislador de preservar a competitividade, seja pela delimitação dos impedimentos à participação de agentes que poderiam comprometer o processo; pelo fracionamento do objeto a ser licitado para reduzir a complexidade que poderia impedir empresas menores de participarem; bem ainda, por proporcionar a participação de microempresas e empresas de pequeno porte frente às grandes corporações. Portanto, a competitividade sempre foi uma característica preservada no ordenamento jurídico no âmbito da evolução legislativa sobre o processo licitatório.

Entretanto, com a chegada da pandemia da Covid-19, os gestores públicos foram forçados a realizar muitas contratações emergenciais de forma rápida, sem tempo suficiente para percorrer todas as etapas da licitação, sob pena de danos irremediáveis, inclusive com a perda de muitas vidas, já que as compras mais urgentes foram destinadas a aquisição de insumos hospitalares. Para isso, buscava-se quase sempre a dispensa de licitação, dada a anormalidade geral ocasionada pela pandemia. Nesse contexto, o legislador se deparou com a necessidade de adequar a regulamentação vigente para atender às necessidades de contratação emergencial.

Frente a todo esse processo de adaptação para que a Administração Pública pudesse manter as contratações durante a pandemia, cabe ressaltar que a transparência, publicidade e eficiência devem pautar todas as ações realizadas pelos gestores públicos na gerência do patrimônio público. Nesse contexto, sempre que a Administração Pública precisar contratar particulares para adquirir produtos ou serviços e atender às necessidades coletivas, deve realizar licitação, na forma da legislação (ALVES, 2020).

Assim, os aspectos gerais e legais das contratações públicas e do processo licitatório são permeados sempre pelos princípios constitucionais e pela legislação pertinente ao tema. Em meio à pandemia, que causou profundos impactos em variados setores, especialmente no processo licitatório, cabe destacar alguns pontos sobre a modalidade Pregão e, sobretudo, acerca do pregão eletrônico como instrumento de uso cada vez mais frequente.

#### 2.4 O PREGÃO: CARACTERÍSTICAS E MODALIDADES

O Pregão é uma modalidade de licitação voltada ao maior desenvolvimento da competitividade e agilidade nas contratações públicas, tendo como algumas de suas características a economia de recursos, rapidez na formação de contratos e maior eficiência em razão da desburocratização de várias etapas comuns do processo licitatório. O Pregão foi introduzido entre as modalidades de licitação por meio da Lei nº 10.520/2002 e pode ser aplicado pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios para aquisição de bens e serviços comuns, independentemente de valor estimado (BRASIL, 2002).

Trata-se de uma das modalidades mais utilizadas na Administração Pública, em todas as esferas, movimentando grande volume de recursos para atender às necessidades de aquisição e contratação pública. Não cabe a aplicação do Pregão para a contratação de serviços de engenharia ou obras públicas, alienações, locações imobiliárias, por não serem considerados de natureza comum. Nesses casos, a Administração deve utilizar as modalidades tradicionais de licitação (MARTINS *et al.*, 2021).

De forma resumida, o pregão se desenvolve por meio de lances regressivos, como se fosse um leilão inverso, onde os participantes fazem propostas de valor cada vez menores, até que nenhum se disponha a reduzir mais o preço a ser cobrado pelo bem ou serviço. Assim, é alcançado o preço final da contratação com a Administração Pública. O pregão também se destaca pela inversão de fases, onde o julgamento das propostas é feito antes da habilitação dos licitantes, conforme será explanado em maiores detalhes adiante.

Outra característica é o rompimento com o ideal anteriormente estabelecido pela Lei nº 8.666/93, onde o bem ou serviço de valor mais alto pressupõe necessariamente a maior complexidade do processo licitatório, que se torna mais rígido. No pregão, importa apenas a característica do objeto, que deve ser um bem ou serviço comum, não importando a sua quantidade ou o valor final. Assim, explica-se em parte a utilização mais frequente dessa modalidade.

O objeto comum pode ser entendido como aquele que atende a duas características:

ampla disponibilidade no mercado e possibilidade de padronização. O bem comum pode ser adquirido a qualquer momento, visto que se encontra disponível. Não se confunde com fornecimento, pois um bem pode ser fornecido pelo mercado, mas não estar disponível para aquisição. Quanto à padronização, o bem ou serviço deve possuir os atributos essenciais, qualidade e uniformidade tais que permitam estabelecer um padrão, evitando a variação de características que possam alterar de forma relevante aquilo que a Administração Pública almeja (JUSTEN FILHO, 2005).

Existem duas modalidades de Pregão: o presencial e o eletrônico. No primeiro, os procedimentos são realizados com a presença física dos competidores, em instalações do órgão público; no segundo, os licitantes participam através da internet e todos os procedimentos ocorrem em meio virtual. Justen Filho (2005, p. 325) destaca algumas diferenças marcantes entre as duas modalidades:

[...] uma diferença comum (e marcante) do pregão é a dissociação entre propostas escritas e lances verbais. Os interessados encaminham uma proposta escrita (por via eletrônica, no caso do pregão eletrônico) [...]. O pregão presencial apresenta uma diferença significativa em vista do eletrônico. É que, no pregão presencial, não são admitidos a participar dos lances verbais todos os participantes. Somente aquele que formulou a menor proposta e os que apresentaram propostas de valor até 10% superiores é que podem participar da fase de lances.

Foi o Decreto nº 5.450/2005 que regulamentou a modalidade eletrônica do Pregão, cabendo aos municípios adaptarem suas legislações a nível local. A utilização da modalidade eletrônica passou a ser preferencial, haja vista as maiores vantagens em termos de eficiência, agilidade e competitividade (MARTINS *et al.*, 2021).

É interessante observar que, no Pregão, ocorre uma inversão de etapas em relação a outras modalidades de licitação: primeiro, é feito o julgamento das propostas, onde os interessados podem se confrontar diretamente, apresentando lances verbais até que saia um vencedor. Em seguida, tem início a fase de habilitação, onde se verifica a documentação somente daquele competidor que venceu a licitação. Os documentos do segundo classificado são analisados somente quando o primeiro não tiver apresentado a documentação necessária (RIBEIRO, 2021).

As peculiaridades do Pregão não se limitam às etapas e procedimentos, em relação a outras modalidades de licitação. A variação das fases procedimentais corresponde apenas a uma das características particulares. Nas demais modalidades, o fornecedor quase sempre fica vinculado ao valor da proposta inicial, sendo que a variação de preço é admitida somente

quando se permite a negociação pela comissão de licitação. No Pregão, a proposta inicial é apenas o ponto de partida, já que o mecanismo dos lances permite aos fornecedores que reformulem e negociem preços pelo bem ou serviço ofertado.

Outro ponto relevante é que, nas modalidades de licitação da Lei nº 8.666/93, existe uma comissão para tratar da compra, enquanto no Pregão os atos são atribuídos ao pregoeiro, o qual é assessorado por servidores para possibilitar uma tomada de decisão conjunta e aliviar a sobrecarga sobre o pregoeiro, ao mesmo tempo em que contribui para agilizar o processo, promovendo maior fluidez quanto à produção dos atos convocatórios, análise documental, esclarecimentos, saneamento de impugnações e análise de eventuais recursos. Essa equipe de apoio que auxilia o pregoeiro deve ser designada por autoridade competente.

Cabe destacar, ainda, outro ponto diferencial relevante no Pregão, precipuamente quanto à manifestação dos recursos. A legislação prevê um intervalo de tempo previamente delimitado para recursos nas outras modalidades de licitação, que devem ser interpostos sempre após cada etapa da fase externa, enquanto no Pregão os recursos são reservados para o final da sessão pública e o requerente pode questionar problemas processuais em qualquer das etapas. Essa característica proporciona maior agilidade ao processo licitatório.

Entende-se que o Pregão proporcionou importantes melhorias para os procedimentos licitatórios, já que o processo se tornou mais eficaz, célere e econômico. Antes do pregão, as licitações geralmente eram mais lentas e, principalmente, burocráticas, especialmente na fase de habilitação dos licitantes. Com a utilização do Pregão, o valor dos contratos tende a ser mais vantajoso para a Administração, em comparação com outras modalidades, tanto pelas características próprias dessa modalidade, quanto pelos menores custos de uma contratação pela economia processual (SABATKE, 2020).

Conhecendo as principais características do Pregão, é possível constatar que essa modalidade gera influências positivas para a Administração Pública no processo licitatório. Além disso, também os fornecedores e todos os envolvidos são beneficiados pela maior transparência e agilidade. O Pregão traz em si o objetivo maior de otimização processual, reduzindo o trabalho administrativo e acelerando todo o processo para que a licitação termine no menor tempo. Dessa forma, a Administração pode contratar com o vencedor e ter acesso ao bem ou serviço de forma mais rápida (RAMOS, 2020).

O Pregão eletrônico, no qual os licitantes participam através da internet e todos os procedimentos ocorrem em meio virtual, vinha sendo utilizado de forma suplementar, ante a preferência mais comum da Administração Pública pela modalidade presencial. Entretanto, com os recursos tecnológicos disponíveis e a evidente economia processual e financeira na

modalidade eletrônica, em 2019, o Governo Federal editou o Decreto nº 10.024, regulamentando o pregão na forma eletrônica como modalidade obrigatória para órgãos da Administração Pública Federal, a ser utilizado para a aquisição de bens e contratação dos serviços comuns. Posteriormente, outros órgãos foram orientados a se adaptarem ao uso do pregão eletrônico, por meio da Instrução Normativa nº 206/2019 (MARTINS, 2021).

Não se vislumbrava justificativa para que o Pregão eletrônico não fosse utilizado com mais frequência, já que foi criado justamente em face das facilidades proporcionadas com o incremento tecnológico. Por meio do acesso à internet, todas as etapas procedimentais são facilitadas, se tornam mais rápidas e econômicas.

Anteriormente, muitos órgãos manifestavam certa resistência à aplicação do pregão na forma eletrônica, já que estavam habituados ao formato presencial. Entretanto, a obrigatoriedade da forma eletrônica fez com que passasse a ser usado com mais frequência, evidenciando diversas vantagens aos concorrentes e à Administração, tornando o processo licitatório mais transparente e eficiente (SAMPAIO; FIGUEIREDO, 2019; SANTANA; ROCHA; FIGUEIREDO, 2021).

A transparência é, justamente, uma das vantagens do pregão eletrônico, haja vista que todo o processo pode ser acompanhado através da internet e a fiscalização é facilitada, aumentando a proteção contra possíveis fraudes. De acordo com o Decreto 10.024/2019, é permitido a qualquer interessado acompanhar o processo licitatório em tempo real, pela internet. Além disso, a identidade dos autores de cada lance não deve ser revelada aos demais licitantes, no intuito de evitar fraudes (MARTINS, 2021).

A Administração Pública passou a enfrentar maiores dificuldades no processo de contratação de bens e serviços com a chegada da pandemia da Covid-19. O aparato normativo não estava preparado para as demandas urgentes, escassez de produtos, caos econômico e social que se instalou rapidamente. As medidas adotadas para contornar essas dificuldades são abordadas no capítulo seguinte.

### **3 CONTRATAÇÕES PÚBLICAS NA PANDEMIA DA COVID-19**

A pandemia da Covid-19 surpreendeu o mundo com uma das maiores crises sanitária, econômica e social já vivenciadas. Muitos setores foram estagnados, empreendimentos de grande porte praticamente desapareceram e muitas grandes economias entraram em recessão. No Brasil, a pandemia ocasionou efeitos devastadores para as empresas e, também, para o setor público, que depende de entidades privadas para suprir a população com bens e serviços essenciais. Entretanto, cadeias produtivas inteiras foram comprometidas com a paralisação das atividades e os impactos negativos afetaram toda a população. Praticamente não houve tempo para que o setor público e privado se adaptasse ao novo cenário de modo a evitar um verdadeiro caos econômico e social, mas algumas medidas governamentais foram introduzidas para proteger empregos e atender à população mais pobre.

O Estado é responsável por manter o suprimento de bens e o funcionamento de serviços que atendem à população, cumprindo com os objetivos para os quais foi criado. A Administração Pública deve gerenciar as ações e tomar as decisões mais adequadas para alcançar os resultados almejados. Para isso, mantém relações com particulares através das contratações para aquisição de materiais e serviços. Contudo, muitas dificuldades surgiram durante a pandemia.

Neste capítulo, são delineados os principais impactos ocasionados pela pandemia, especialmente no setor público, os quais ocasionaram dificuldades para que a Administração Pública continuasse exercendo suas funções, principalmente frente ao rápido avanço da pandemia e suas consequências. Entre as medidas adotadas para viabilizar as contratações públicas, destaca-se a aprovação da Lei nº 13.979/2020 como recurso necessário à continuidade das relações entre o setor público e as entidades privadas que fornecem bens e prestam serviços.

#### **3.1 IMPACTOS OCASIONADOS PELA PANDEMIA DA COVID-19**

O primeiro caso da doença provocada pelo novo coronavírus, chamado SARS-CoV2, veio ao conhecimento público no dia 31 de dezembro de 2019, tendo ocorrido em Wuhan, na China. Posteriormente, a Organização Mundial de Saúde (OMS) atribuiu à doença a denominação de COVID-19, a qual se espalhou por todo o mundo rapidamente. Inicialmente, não houve grande repercussão e os órgãos de saúde permaneceram monitorando a situação (RODRIGUES, 2021).

Entretanto, a velocidade do contágio e o elevado número de mortes na Europa, já em meados de fevereiro de 2020, levaram os governantes a determinarem um conjunto de medidas na tentativa de conter a disseminação, entre as quais, o uso obrigatório de máscaras e distanciamento mínimo entre as pessoas. Em pouco tempo, a pandemia ocasionou um sério impacto econômico a nível global, decorrente da interrupção de diversas atividades presenciais nos mercados financeiro, industrial, setor de eventos e mundo dos negócios de um modo geral (NAVES, 2020).

Para conter a disseminação da doença, os governantes determinaram uma série de restrições que levaram a grandes perdas em vários setores. Não se questiona, obviamente, a importância dessas medidas para evitar perdas ainda maiores e irreparáveis, as muitas vidas humanas. Contudo, a paralisação no setor privado impactou diretamente o fornecimento de bens e serviços necessários no setor público, inclusive para manter a capacidade de atendimento nos serviços de saúde. As operações passaram por dificuldades imensas durante os momentos mais críticos da pandemia, havendo escassez de insumos hospitalares e outros bens de primeira necessidade.

Em muitas partes do mundo, equipamentos de proteção hospitalares e outros insumos essenciais na assistência à saúde se tornaram escassos. Em apenas algumas semanas, a demanda foi multiplicada. Do ponto de vista da Administração Pública, contratar o fornecimento de produtos com um ou poucos fornecedores já não era suficiente. A busca pelo menor preço também se tornou mais difícil.

Desde o início da pandemia, houve grande esforço por parte de empresas e do setor público para manterem as atividades, ao mesmo tempo em que eram tomadas as precauções para conter a disseminação da doença. Entretanto, os decretos e portarias cada vez mais rígidos elevaram as dificuldades até mesmo para manter serviços essenciais. No período mais crítico da pandemia, apenas farmácias, mercados e outros estabelecimentos considerados essenciais estavam autorizados a funcionar. As demissões em massa e o medo de adoecer agravavam a situação cotidiana dos trabalhadores, principalmente em face da cobertura midiática constante sobre o número de novos casos e de mortes (RIBAS; SILVEIRA, 2020).

Em poucos meses, as consequências geradas pela pandemia para o cenário econômico já eram desastrosas e algumas intervenções governamentais foram elaboradas na tentativa de evitar que o desemprego aumentasse ainda mais, que as empresas fechassem e a situação de vulnerabilidade da população gerasse problema de dimensões muito maiores. Ressaltando que a manutenção dos serviços públicos dependia, em grande medida, da produtividade no setor privado, o impacto sobre as empresas que forneciam insumos e serviços essenciais gerou

grande preocupação para gestores municipais. A intensa procura por esses bens e serviços causou uma elevação de preço nunca antes vista. Assim, algumas medidas emergenciais foram introduzidas como forma de atender às necessidades mais urgentes (PINTO; PINTO, 2021).

Entre as principais medidas governamentais voltadas à população e às empresas, foi criado o auxílio emergencial, por meio da Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, no valor de R\$ 600,00 mensais para trabalhadores maiores de 18 anos, que não recebiam benefício previdenciário, sem emprego ou seguro-desemprego e renda familiar per capita de até 1/2 salário mínimo, ou uma renda total de até três salários mínimos (BRASIL, 2020a).

Quanto às medidas trabalhistas, foram implementadas a Medida Provisória (MP) nº 927/2020, com vigência a partir de 22 de março, para preservar empregos (incluindo teletrabalho, antecipação de feriados e férias, concessão de férias coletivas, entre outras medidas) (BRASIL, 2020b) e a MP nº 936/2020, a partir de 1 de abril, para ampliar condições de manutenção das atividades empresariais (permitindo suspensão temporária do contrato de trabalho e redução da jornada de trabalho) (BRASIL, 2020c).

Já a MP nº 1.046, de 27 de abril de 2021, implementou novas medidas trabalhistas em substituição àquelas previstas na MP nº 927/2020, além de dispensar o recolhimento ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) nas competências de abril a julho de 2021. Foi autorizado aos empregadores que adotassem essas medidas independentemente do regime de tributação, número de empregados, ramo de atividade econômica, natureza jurídica e adesão prévia (BRASIL, 2021a).

Dentro desse cenário, os impactos sociais foram ainda mais graves, tendo em vista o aumento da pobreza, do desemprego, mudanças na modalidade de trabalho, aumento de doenças psicológicas e necessidade de adaptação a uma nova realidade. Quando os momentos mais críticos da pandemia passaram e as empresas começaram, aos poucos, a retomarem suas atividades, se depararam com um cenário desafiador, com escassez de matéria-prima, redução no poder de compra e necessidade de reestruturação abrangente no mercado, inclusive por parte do setor público, que é um importante consumidor de produtos e serviços (NASCIMENTO, 2022).

No setor público, cada licitação reflete uma necessidade a ser atendida. O gestor identifica essa necessidade e busca soluções para atender às demandas de uma comunidade. Para isso, realiza a licitação porque é obrigado, pela legislação, a contratar a proposta mais vantajosa (JUSTEN FILHO, 2012). Entretanto, diante das dificuldades geradas pela pandemia, especialmente pela produtividade e prestação de serviços no setor privado

drasticamente reduzidas por imposição governamental, ao mesmo tempo em que a procura por produtos e serviços indispensáveis às atividades da Administração Pública cresceu exponencialmente em pouco tempo, a necessidade de cumprir com todas as etapas do processo licitatório se mostrou incompatível com a urgência requerida dos gestores. A dispensa de licitação também não poderia ser aplicada de forma automática, sem a estrita observância dos requisitos legais.

Nesse sentido, cabe contextualizar em que consistiram essas dificuldades e como os gestores supriram as necessidades em meio a um contexto totalmente novo e inesperado, mas que exigiu muito empenho para que as atividades essenciais não fossem interrompidas durante o período mais preocupante da pandemia.

### 3.2 OS DESAFIOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Sabe-se que os gestores públicos municipais devem conhecer bem as demandas sociais em todos os níveis, buscando responder às necessidades da população quanto à transparência, disponibilidade de bens e serviços essenciais enquanto direitos constitucionalmente e legalmente assegurados, viabilizando, também, a participação popular para maior eficiência no gerenciamento das finanças públicas. A legislação tem sido aperfeiçoada para suprir as lacunas que ainda possibilitavam a muitos gestores ignorar os princípios constitucionais previstos no art. 37 da CRFB/88. O compromisso da Administração Pública municipal com o bom desempenho da máquina pública e o ajuste de metas em prol da coletividade é parte da conduta ética e do respeito às leis como valores máximos que devem pautar as ações dos gestores.

A boa administração pública municipal depende não apenas da capacidade operacional da gestão, mas de uma participação popular ativa, que colabore com a elaboração de ações e projetos prioritários no município. O avanço da transparência e o amadurecimento institucional de mecanismos voltados à participação popular são essenciais para que os recursos públicos sejam aplicados da melhor forma possível. Entretanto, em tempos de anormalidade, surgem novos desafios e a gestão pública deve aperfeiçoar métodos e instrumentos para atender às necessidades da população.

Com o avanço da pandemia, tão logo ficou claro que seria preciso paralisar muitas atividades públicas e privadas, os gestores públicos se depararam com verdadeiros desafios para manter o suprimento de bens e serviços indispensáveis para a população. Em vários setores, os servidores foram remanejados para atender à emergência sanitária ou passaram a

trabalhar remotamente, ou, ainda, tiveram férias antecipadas. A população, que dependia de serviços básicos, principalmente na assistência à saúde, também sofreu inúmeros impactos negativos. As demandas para o setor público continuaram crescendo.

Entre os servidores que permaneceram trabalhando nos setores essenciais, onde o funcionamento era indispensável, mesmo diante da situação de risco, muitos adoeceram, precisaram se afastar do trabalho. Conseqüentemente, serviços foram interrompidos, atividades e procedimentos sofreram atraso, inclusive quanto aos processos licitatórios para atender às necessidades urgentes. A rápida elevação de preços também contrastou diretamente com os limitados recursos disponíveis.

A licitação, naturalmente, permaneceu como mecanismo obrigatório a ser observado nas contratações públicas, admitindo as hipóteses legais presentes na Lei nº 8.666/93, sobre dispensa e inexigibilidade (BRASIL, 1993), assim como do Pregão eletrônico. Cabe destacar que a licitação pode ser dispensável quando for conveniente para a Administração, mas somente nos casos previstos na Lei de Licitação, que dispôs sobre 24 hipóteses, incluindo grave perturbação da ordem, calamidade pública e outras. No caso da inexigibilidade, ocorre quando verificada a impossibilidade jurídica para competição entre contratantes, seja pela natureza do negócio ou em razão de objetivos sociais almejados pela Administração. Isso ocorre, por exemplo, quando apenas um vendedor específico atende aos requisitos almejados pela Administração.

Lado outro, entende-se que a dispensa é uma autorização para que o administrador deixe de cumprir obrigação de licitar, em caso de emergência ou calamidade pública resultante de fator imprevisível. O administrador, nesses cenários, precisa tomar decisões em curto espaço de tempo e, por isso, não há viabilidade para a realização de um processo licitatório com várias etapas e formalidades. Entretanto, a pandemia permaneceu como fenômeno que se estende ao longo do tempo. Assim, os regramentos legais para contratações públicas se mostraram insuficientes para as contingências acarretadas pela pandemia, tendo em vista a magnitude da situação emergencial para aquisição de diversos insumos e serviços em caráter de extrema urgência.

A legislação não era suficiente para atender a todas as situações e, mesmo na situação de grave calamidade pública, as contratações não poderiam ficar ao livre arbítrio dos gestores, ao aplicarem, por exemplo, a dispensa de licitação mesmo em aquisições de valor muito alto, alegando somente a situação de calamidade pública (PINTO; PINTO, 2021). Os gestores também não podiam continuar tomando decisões de forma reiterada sem contar com o respaldo legal.

Nesse sentido, Tourinho (2021, p. 254) afirma que

Sob o prisma do direito administrativo, as regras e princípios existentes mostram-se insuficientes ou inadequadas ao enfrentamento do cenário político, social e econômico fruto dessa nova realidade imposta pelo vírus. Surgem dificuldades nas soluções jurídicas dos problemas presentes, que não existiam no passado recente. Assim, sabe-se da importância constitucional do instituto da licitação, antecedendo a formação dos contratos administrativos, garantindo-se o princípio da isonomia, transparência e ampla competitividade, na busca da contratação mais vantajosa. Por outro lado, a necessidade premente de atendimento de demandas geradas no enfrentamento do novel coronavírus levou à flexibilização de regras postas no ordenamento, possibilitando escolhas à Administração Pública nas situações fáticas.

É imperioso observar, portanto, a conduta do administrador na realização de ato licitatório frente ao cenário pandêmico, haja vista a possibilidade potencial de condutas desonestas em virtude da necessidade de contratação em curto espaço de tempo, ao passo que pode pular etapas necessárias do processo licitatório habitual, no intuito de acelerar a contratação. A licitação deve ser vista como uma das formas de alcançar o bom desempenho na gestão pública, resguardando os princípios constitucionais. Todo o arcabouço principiológico em torno das licitações existe para evitar desvios de conduta potencialmente prejudiciais ao interesse público (FONTES, 2021).

Entretanto, levando em consideração o cenário de calamidade criado pela pandemia, onde diversos setores afetados chegaram praticamente à beira do colapso, em momento algum existe autorização para que os gestores públicos deixem de observar os requisitos legais para contratar.

Nas licitações públicas, especialmente no caso do Pregão, os vencedores de processos licitatórios que contrataram com a Administração Pública rapidamente se viram impactados pela subida de preços dos produtos, ou de insumos necessários para a prestação de serviços, ao passo que alguns itens se tornaram escassos, inviabilizando o fornecimento em tempo hábil (RODRIGUES, 2021). Mesmo nos contratos ativos, havia o risco de má prestação do serviço ou abandono do vínculo contratual por impossibilidade de cumprir com o objeto.

Considerando todo esse contexto brevemente delineado, os procedimentos burocráticos se tornaram inviáveis, ao mesmo tempo em que as permissões legais para dispensa e inexigibilidade não poderiam ser continuamente aplicadas a praticamente qualquer contratação, sob a mesma justificativa. Diante de um contexto atípico, a legislação precisa se adequar às novas exigências. Assim, para garantir a celeridade e eficiência na prestação de

serviços, sem deixar de atender aos ditames legais e princípios constitucionais, o legislador buscou dar uma resposta frente à situação de emergência na saúde pública (RIBAS; SILVEIRA, 2020).

Ao mesmo tempo em que os gestores públicos precisavam voltar a atenção com prioridade para as medidas de controle da pandemia, conforme já ressaltado anteriormente, a necessidade urgente de contratações para suprir a necessidade de serviços e insumos hospitalares, entre outras finalidades, demandou da Administração Pública uma rápida adaptação no que diz respeito ao processo licitatório. Os instrumentos até então existentes para as contratações emergenciais se mostraram insuficientes, levando o legislador a editar a Lei nº 13.979/2020, que disciplinou regime jurídico diferenciado para compras emergenciais no contexto do enfrentamento da pandemia (PINTO; PINTO, 2021).

Assim, fica evidente que os municípios enfrentaram dificuldades de grande magnitude e providências urgentes deviam ser adotadas. Portanto, a vigência da Lei nº 13.979/2020 veio em momento oportuno, ainda que os gestores já tivessem passado por grandes desafios para atender às necessidades da população.

### 3.3 A LEI 13.979/2020 E OS PRINCIPAIS IMPACTOS NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Os reflexos da pandemia da Covid-19 e as políticas adotadas pelo Poder Público para combater a doença afetaram de forma significativa as atividades da Administração Pública, conforme já explanado ao longo do presente trabalho, incluindo as contratações administrativas em curso ou as que foram realizadas na tentativa de amenizar os efeitos catastróficos no cenário pandêmico.

Nesse contexto, constatada a necessidade de adequação legal, em fevereiro de 2020, foi publicada a Lei nº 13.979, dispondo sobre medidas de enfrentamento à situação de emergência na saúde pública. Entre outras determinações, a referida lei abordou o isolamento social, procedimentos médicos, uso de máscaras, restrição no deslocamento de pessoas, exames médicos, investigação epidemiológica e realização compulsória de testes (LIMA, 2021; MEIRA, 2021).

A Lei nº 13.979/2020 foi vista como uma resposta emergencial diante da crise sanitária enfrentada no Brasil e em todo o mundo. O objetivo principal foi proporcionar aos agentes públicos os meios necessários para a tomada de decisões de forma prática e, ao mesmo tempo, com respaldo jurídico. No que diz respeito às licitações e contratos, a referida lei é norma geral editada pela União, atendendo ao disposto no art. 22, XXVII da CRFB/88 (FONTES,

2021).

Pouco tempo depois, já no mês de março, a lei foi alterada pela Medida Provisória (MP) de nº 926/2020, que regulamentou procedimentos para a aquisição de bens, insumos e serviços voltados ao enfrentamento da pandemia, sobretudo flexibilizando contratações a nível nacional. O regime jurídico de compras foi estabelecido com a única finalidade de enfrentamento à Covid-19. Buscou-se priorizar as ações de dispensa de licitação, quando e como poderiam ocorrer. A MP foi convertida, posteriormente, na Lei nº 14.035/2020.

No art. 4º, a lei nº 13.979/2020 autoriza a dispensa de licitação nos contratos relacionados ao enfrentamento da pandemia, *in verbis*:

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.

§ 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.

§ 2º Todas as contratações ou aquisições realizadas com fulcro nesta Lei serão imediatamente disponibilizadas em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet), contendo, no que couber, além das informações previstas no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, o nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de contratação ou aquisição (BRASIL, 2020d).

Entende-se que muitas medidas da Lei nº 13.979/2020 são extremamente necessárias ao enfrentamento da crise, mas não se deve prescindir da cautela, por parte do administrador público, na celebração dos contratos administrativos, pois há o risco de gerar um grande passivo para o erário e contratar bens não relacionados ao combate da pandemia. É certo que o enfrentamento da pandemia requer contratações administrativas e diversas ações emergenciais, de forma célere, mas as contratações realizadas devem se subordinar aos princípios e regras gerais já existentes, harmonizadas aos propósitos de enfrentamento da crise (MEIRA, 2021).

A norma foi clara sobre a dispensa de licitação somente na aquisição de bens, serviços e insumos utilizados nos estabelecimentos de assistência à saúde, principalmente os hospitais, que passaram a consumir materiais em quantidade muito maior do que de costume. Além disso, a elevada demanda, a nível internacional, fez com que esses produtos tivessem as reservas esgotadas rapidamente e a dispensa de licitação para adquirir esses insumos promoveu maior agilidade, ao mesmo tempo em que vinculou a liberdade de contratação do gestor e limitou a vigência dessas disposições somente durante a situação de emergência da

saúde pública.

Destaca-se, ainda, a exigência de que as contratações sejam disponibilizadas na internet, para efeito de fiscalização e controle social das compras públicas realizadas com dispensa de licitação. Assim, eventuais irregularidades podem ser identificadas e denunciadas por qualquer pessoa.

As disposições da Lei nº 13.979/2020, portanto, são de caráter emergencial e transitório. A norma veio para agilizar o processo de contratação, simplificando processos para a aquisição de produtos e serviços com a rapidez que o enfrentamento à pandemia exige. O regime jurídico da norma se mostra mais ajustado à celeridade exigida na tomada de decisões diante do contexto pandêmico, ao passo que os requisitos autorizadores da dispensa de licitação também parecem mais flexíveis (BRASIL, 2020d).

É possível afirmar que, diante da situação de emergência, o legislador permitiu que o administrador adotasse medidas dentro de uma margem maior de discricionariedade, haja vista que a prioridade era, e continua sendo, prover os meios necessários ao enfrentamento da pandemia e suas graves repercussões, com prioridade para equipamentos e insumos utilizados nos hospitais de referência no tratamento de pessoas com Covid-19 (TOURINHO, 2021).

A produção foi acelerada em várias partes do mundo, enquanto a maioria dos países permaneciam na concorrência para comprar insumos hospitalares e atender às demandas internas. No Brasil, a maior discricionariedade permitida aos gestores públicos foi medida necessária, mas, ao mesmo tempo, essa liberdade foi contida para atender somente aos interesses previstos pelo legislador.

Nesse sentido,

Verifica-se, então, que apesar da ampla discricionariedade ofertada pelo legislador à Administração Pública na adoção de medidas voltadas ao combate à pandemia e nas contratações relacionadas a tal objeto, as decisões adotadas devem guardar sintonia com a lei e princípios administrativos, o que será revelado a partir da motivação, que requer argumentação apoiada em razões efetivamente existentes e consequentemente sustentáveis, capazes de resistir a um debate aberto, próprio do Estado Democrático de Direito. Os motivos responsáveis pelas opções legislativas adotadas devem ser expostos de maneira clara, precisa, concreta (TOURINHO, 2021, p. 253).

Ao tempo em que a pandemia já dá sinais de enfraquecimento na maior parte do mundo e as atividades são plenamente retomadas no setor público e privado, a Lei nº 13.979/2020 deverá perder eficácia, dando lugar às regras contidas na Lei nº 8.666/93, que deverá coexistir com a Lei nº 14.133/2021 até a plena vigência desta última. O pregão

eletrônico, enquanto modalidade de licitação utilizada nas contratações para o combate à pandemia, tende a ser aplicado de forma mais frequente após a situação de emergência pública, principalmente no formato eletrônico, tendo em vista a viabilidade jurídica e operacional, o funcionamento seguro em ambiente virtual e todas as facilidades inerentes ao processo licitatório para as compras públicas, temática que é explorada no capítulo seguinte.

#### **4 IMPACTOS DA PANDEMIA NO PROCESSO LICITATÓRIO E A LEI Nº 14.133/2021**

Durante as pesquisas realizadas para a elaboração do presente trabalho, notou-se que vários estudos analisaram os diversos impactos que a pandemia ocasionou sobre as contratações realizadas pela Administração Pública. Entretanto, tendo em vista que a licitação se encontra em processo evolutivo desde a sua regulamentação no Brasil, foi possível identificar novos instrumentos jurídicos elaborados para fazer frente às necessidades mais urgentes nos períodos mais críticos da emergência na saúde pública e da crise de um modo geral, com destaque para a Lei nº 13.979/2020.

As normas legais que regulamentam o processo licitatório devem se adequar às demandas sociais, que se transformam ao longo do tempo. Assim, a pandemia surgiu e trouxe impactos negativos para o setor público, influenciando uma evolução legislativa que pode ter contribuído para a consolidação do pregão eletrônico como modalidade de licitação que tende a ser cada vez mais utilizada.

Em termos de modalidade licitatória, o pregão eletrônico ganhou expressivo destaque, sendo intensamente utilizado, tanto por força de lei, quanto pela recomendação para evitar reuniões e aglomerações em eventos com presença física dos participantes. Por todas as vantagens que o pregão eletrônico possibilita, conforme já descrito anteriormente, essa modalidade licitatória trouxe inegável contribuição para a Administração Pública ao longo da pandemia, reunindo características suficientes para que seja consolidado como meio privilegiado para as contratações públicas (MARTINS *et al.*, 2021).

O processo licitatório em meio eletrônico tem adquirido maior notoriedade no âmbito das inovações legislativas, evidenciando uma modernização no sistema de licitação para tornar o processo licitatório mais econômico, eficaz e célere. Algumas das principais vantagens são apresentadas neste capítulo.

Nesse sentido, é pertinente trazer algumas considerações a respeito do pregão eletrônico, que se tornou o instrumento licitatório cada vez mais utilizado para as contratações públicas. Busca-se, ainda, discorrer brevemente sobre as novas perspectivas consubstanciadas na Lei nº 14.133/2021 no que diz respeito às contratações públicas na volta à normalidade, após a pandemia. A norma incorporou algumas características específicas do Pregão, demonstrando o interesse do legislador pela maior agilidade e transparência no processo licitatório.

#### 4.1 A CONSOLIDAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Entre as modalidades de licitação, o pregão eletrônico certamente é a que se mostra mais ágil e transparente. Pelo método eletrônico, os licitantes obtêm maiores facilidades para participar da competição a partir de qualquer lugar, necessitando apenas do acesso à internet. Assim, em uma data e horário previamente agendados, dada a ampla divulgação anterior, o pregoeiro abre a licitação e, por meio de um *chat*, são apresentadas as propostas, fixando-se a menor delas e abrindo a oportunidade para lances dos concorrentes. Aquele que oferecer o produto ou a prestação do serviço pelo menor preço ganha a disputa e, se for aprovado na etapa de habilitação, poderá celebrar contrato com a Administração (RODRIGUES, 2021).

O pregão eletrônico proporciona significativa economia de tempo e recursos, já que as etapas são mais céleres e não há necessidade de preparar um ambiente para receber grande número de licitantes, já que todos participam de locais diferentes, conectados por meio da internet.

Nas modalidades de licitação previstas na Lei nº 8.666/93, as etapas eram realizadas na seguinte sequência: publicação do ato convocatório, onde os licitantes são convocados a participarem; habilitação dos licitantes, em que todos devem comprovar, por meio de documentação, a regularidade para participarem da licitação; julgamento de propostas; homologação do certame; adjudicação do objeto ao vencedor.

Já no Pregão, o julgamento e classificação das propostas são realizados conforme o critério do menor preço, não impedindo a análise de prazos para fornecimento, especificações técnicas e parâmetros de desempenho, por exemplo. No entanto, a principal inovação com relação às modalidades da legislação anterior é que, no Pregão, a análise da documentação é feita somente quanto à proposta vencedora. Portanto, antes busca-se um vencedor para somente depois conferir os documentos de habilitação, evitando desperdício de tempo para analisar a documentação de todos os participantes.

A inversão de ordem na fase de habilitação é um dos principais contributos para a celeridade do pregão, de modo que a habilitação somente é verificada quanto ao vencedor do certame. Em outras palavras, apenas o vencedor precisa comprovar a sua habilitação para contratar com a Administração Pública, por meio de documentos, evitando o grande dispêndio de tempo em analisar a habilitação de todos os concorrentes (RAMOS, 2020).

Por todas as suas características e vantagens, entende-se que o pregão eletrônico está alicerçado no princípio da eficiência, visto que, em razão da sua clareza e otimização de

custos, além da transparência, se torna uma modalidade de ampla aceitação e maior segurança para que a Administração Pública celebre contratos e atenda ao interesse público. A maior rapidez e praticidade é benéfica, também, aos concorrentes, que podem participar de licitações em vários municípios sem a necessidade de grandes deslocamentos. Os gestores públicos também conseguem obter a contratação de produtos e serviços em menos tempo (MARTINS *et al.*, 2021).

A Lei Federal nº 10.520/2002, que criou a modalidade Pregão, determinou que a autoridade competente deveria designar, entre servidores do órgão ou da entidade que promove a licitação, o pregoeiro e a sua equipe de apoio, a qual deveria ser integrada, na maioria, por servidores ocupantes de cargo efetivo ou de emprego da Administração, com preferência para aqueles pertencentes ao quadro permanente de servidores (ALMEIDA, 2022).

Entretanto, não se observa, atualmente, a exigência de que as funções decisórias sejam obrigatoriamente ocupadas por servidores efetivos, de tal forma que a função é considerada de natureza colateral, ocupada como cargo administrativo em comissão. Com a Nova Lei de Licitações e Contratos, espera-se que mudanças aconteçam, impactando na logística em toda a esfera pública, principalmente nas gestões municipais, onde a disponibilidade de servidores capacitados nem sempre se verifica.

Nesse sentido, é interessante observar que a Lei nº 14.133/2021, a nova Lei de Licitações, determina a revogação de algumas modalidades licitatórias, entre as quais o Regime Diferenciado de Contratações públicas, a Carta Convite e a Tomada de Preços, inclusive a Lei nº 10.520/2002, que regulamentou o pregão. Entretanto, o pregão foi recepcionado pela nova lei, que tornou obrigatória a modalidade eletrônica e ampliou a sua abrangência, consolidando o entendimento de que o pregão é, efetivamente, a modalidade mais eficiente para a celebração de contratos pela Administração Pública (MONTEIRO, 2021).

Cumprе ressaltar que o pregão eletrônico já é modalidade obrigatória atualmente, cabendo a sua aplicação para a aquisição de bens e serviços classificados como comuns. Portanto, é possível afirmar que o pregão eletrônico representa um avanço importantíssimo no ordenamento jurídico brasileiro, constituindo um instrumento perfeitamente adaptado às contratações contemporâneas e alinhado com os princípios constitucionais que orientam a atuação dos agentes públicos, valorizando, especialmente, a legalidade, publicidade, eficiência, economia de tempo e recursos (SANTANA; ROCHA; FIGUEIREDO, 2021).

A maior rapidez no processo licitatório não prejudica a observância dos preceitos

legais, já que a modalidade foi recepcionada na nova lei de licitações e atende aos princípios constitucionais e licitatórios. A sociedade está cada vez mais atenta aos gastos públicos e a regulamentação recente contribui para aumentar a eficiência na alocação de recursos. Para Madeira (2021), o formato eletrônico inova o processo licitatório, dispensando a presença física dos representantes de empresas que concorrem ao objeto do contrato, já que a internet disponibiliza os meios suficientes para que todos os procedimentos se desenvolvam de forma segura.

A licitação em meio eletrônico ainda é objeto de debates, mesmo apresentando mais vantagens do que desvantagens. Nesse sentido, o legislador previu a criação do Portal Nacional de Contratações Públicas, um *website* voltado à centralização e divulgação dos processos licitatórios no âmbito da União, estados, Distrito Federal e municípios. Busca-se, assim, criar um banco de dados para concentrar informações referentes a compradores e fornecedores, no intuito de proporcionar maior transparência sobre os processos licitatórios realizados eletronicamente. Tal inovação possui grande potencial para aumentar a celeridade e transparência nas licitações, já que todas as informações de interesse dos participantes estarão disponíveis em um único sistema, por meio do qual poderá ser realizado o cadastro e habilitação.

É indiscutível que o processo eletrônico trouxe grandes melhorias para os procedimentos licitatórios, conferindo maior dinamicidade às diversas etapas, mantendo a segurança, isonomia e melhores possibilidades de alcançar os melhores resultados para a Administração Pública, já que o meio eletrônico favorece a participação de maior número de competidores (SOUZA; RAMOS; SILVA, 2021). Na nova Lei de Licitações, a regra é que os processos licitatórios devem acontecer de forma online, sendo que as licitações presenciais se aplicam somente como exceção e devem ser justificadas.

O Pregão eletrônico atende claramente ao princípio constitucional da eficiência, ao possibilitar que todos os competidores participem dentro dos limites legais estabelecidos, com a análise sobre suas propostas de preço de forma igualitária, eliminando os longos processos de habilitação. É notório, ainda, o pleno alcance do princípio da economicidade, já que, com menos procedimentos burocráticos, cada empresa pode alcançar uma maior margem de redução de preço sem prejudicar a sua capacidade operacional.

Entre as principais vantagens da utilização do pregão eletrônico, é possível destacar as seguintes: maior competitividade entre competidores, já que a licitação é online, por meio de plataformas disponibilizadas pelo governo ou por empresas particulares; os licitantes não precisam se deslocar e uma mesma empresa pode participar de várias licitações ao mesmo

tempo; há uma ampliação da transparência, já que as pessoas podem acompanhar a sessão de licitação de qualquer lugar e os atos ficam registrados, inibindo atos de corrupção; todo o processo é mais célere, em comparação a outras modalidades (MARTINS *et al.*, 2021).

Ao substituir os procedimentos presenciais pelo pregão eletrônico, em plataforma digital, há expressivos ganhos para o setor público e para toda a sociedade, já que o processo se torna mais transparente e sustentável. A população pode acompanhar, sempre que desejar, as informações de interesse sobre cada processo de licitação por meio da internet. Não há dúvidas de que a internet proporciona um eficiente meio para a divulgação de atos públicos e, por meio da transparência, se torna possível alcançar a maior participação popular.

Por outro lado, as desvantagens, por menores e menos frequentes que sejam, podem estar presentes na licitação em meio eletrônico. Os sistemas atuais são capazes de manter o sigilo e segurança nas informações, evitando interferência de concorrentes nas cotações, mas, por outro lado, a falha na conectividade pode prejudicar a participação tanto da Administração, quanto dos licitantes. Entretanto, com o avanço das tecnologias, essas falhas de conexão tendem a ocorrer em menor escala (SILVA, 2021; MADEIRA, 2021). A internet de boa qualidade e a disponibilidade de sistemas atualizados são essenciais para garantir que todas as etapas da licitação ocorram sem interrupções.

Como as licitações em meio eletrônico podem atrair competidores de longas distâncias, pode ocorrer o atraso na entrega de produtos quanto ao prazo estabelecido no edital pela Administração. Essas falhas logísticas podem causar desabastecimento ao longo da execução contratual.

Outro aspecto questionado é que as empresas poderão realizar pesquisas de preços antes de ingressar na competição pelo objeto a ser contratado, elevando seus preços para que, em futuras contratações, mesmo com a redução dos lances, o valor a receber seja especialmente vantajoso. Todos esses aspectos devem ser tratados com cuidado para que a formação de preços no pregão eletrônico não se torne demasiadamente onerosa para a Administração.

As desvantagens da licitação em meio eletrônico são, na verdade, meros inconvenientes que podem ser solucionados por meio da melhoria de sistemas e qualidade de conexão, capacitação de servidores e maior precaução quanto às estimativas de preço. As vantagens, por outro lado, superam largamente os eventuais contratemplos que podem ocorrer no pregão eletrônico.

Por fim, é possível observar que o pregão eletrônico representa um alinhamento mais eficiente entre a necessidade de ferramentas mais modernas na Administração Pública e o

atendimento ao princípio da eficiência, representando uma evolução de grande importância no âmbito das contratações públicas, tendo se consolidado em meio aos impactos causados pela pandemia da Covid-19 como instrumento mais eficiente para atender às necessidades da população através da aquisição de bens e serviços (RAMOS, 2020).

Em meio às medidas governamentais adotadas para o controle da pandemia, a proibição de aglomerações certamente contribuiu para que o maior número de trabalhadores passasse a exercer suas atividades de forma remota. Entre os servidores da Administração Pública, principalmente os que estão diretamente ligados à licitação, a necessidade de se evitar reuniões presenciais e, ao mesmo tempo, urgência na contratação de bens e serviços, contribuiu para a consolidação do pregão presencial como instrumento de grande importância no atendimento às necessidades coletivas, por meio da Administração Pública.

Por fim, ainda sobre os impactos da pandemia sobre o processo licitatório, com a possível influência para a maior utilização dos processos por meio eletrônico, são destacados alguns pontos sobre a consolidação do pregão eletrônico como instrumento de grande importância para as contratações públicas e as principais perspectivas para o processo licitatório a partir da Lei nº 14.133/2021, no pós-pandemia, enfatizando as principais inovações legais.

#### 4.2 AS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS A PARTIR DA LEI Nº 14.133/2021

A Lei nº 8.666/93, durante a vigência de quase três décadas, sofreu críticas diversas, sendo frequentemente citada como norma excessivamente burocrática, com dispositivos ultrapassados e baseada em premissas de desconfiança quanto ao licitante, muitas vezes gerando preços superiores aos praticados no mercado. Por tantos motivos, há muito tempo já se aguardava uma renovação, principalmente pelo histórico de leis que surgiram para regulamentar questões específicas das licitações, como o Pregão e o RDC. A nova lei, entretanto, conforme Zockun e Cabral (2021), gerou certa frustração em determinados setores da doutrina que esperavam uma inovação mais surpreendente, uma modernização que superasse totalmente as bases da legislação anterior.

Antes de aprovada a nova lei de licitações e contratos, os gestores municipais se encontravam subordinados essencialmente ao regramento do diploma anterior. Entretanto, permanece a coexistência entre as duas normas, ausente o período de *vacatio legis*, com aplicação imediata da nova lei, mas que alcançará eficácia plena após o período de dois anos da data de promulgação, quando será revogada a Lei nº 8.666/93, a Lei nº 10.520/2002 e a Lei

nº 12.462/2011, esta última editada para regulamentar o Regime Diferenciado de Contratações (RDC).

Importa ressaltar que a vigência de uma norma não se confunde, necessariamente, com a sua plena eficácia. Apesar de estar em vigor, a nova lei de licitações e contratos possui em seu texto diversas citações a regulamentos que devem ser editados para instrumentalizar a aplicação da mesma. Entre as previsões que dependem da regulamentação para que a nova legislação seja corretamente aplicada, cabe destacar aquela contida no artigo 94, *in verbis*:

Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura:

I – 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação;

II – 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta.

§ 1º Os contratos celebrados em caso de urgência terão eficácia a partir de sua assinatura e deverão ser publicados nos prazos previstos nos incisos I e II do caput deste artigo, sob pena de nulidade (BRASIL, 2021b).

É possível observar que os contratos firmados a partir da nova lei, para que tenham plena eficácia, devem ser divulgados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). Entretanto, o portal, previsto nos arts. 174 a 176 da referida norma, apesar de se encontrar em processo de implementação em avançado andamento, deverá ser regulamentado, desenvolvido e aperfeiçoado para atender às necessidades técnicas dos participantes de processos licitatórios em ambiente virtual. Nesse sentido, Zockun e Cabral (2021) entendem que a necessidade de divulgação no portal é uma regra específica que condiciona a eficácia dos contratos.

Essa divulgação não é uma faculdade, mas uma condição necessária. Por tal motivo, defendem que em várias passagens a Lei nº 14.133/2021 deve ser interpretada como norma de eficácia limitada, uma vez que, para produzir todos os seus efeitos, deve receber complementação normativa. A implementação e pleno funcionamento do ambiente virtual para divulgação das licitações e contratos não é feita de forma imediata e automática

A nova lei de licitações e contratos foi originada de uma comissão especial do Senado e já tramitava desde 2013, tendo passado por três reformulações até o texto final. A nova lei veio para introduzir mudanças importantes, modificando significativamente alguns procedimentos e modalidades de licitação. A legislação que regulamenta as licitações e contratos administrativos era considerada ultrapassada, incompleta diante das demandas atuais (FISCHER; TEIXEIRA, 2021).

A norma acrescentou mais alguns princípios que regem licitações e contratos

administrativos, permanecendo os que já são previstos na Lei nº 8.666/93, passando a vigorar o seguinte texto, mas com rol ampliado:

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

O pregão, que tem sido a modalidade protagonista entre as demais, foi recepcionado pela nova lei, com algumas mudanças, passando a ser expressamente obrigatório na contratação de qualquer bem ou serviço comum. Os critérios de julgamento pode ser o menor preço ou maior desconto, trazendo uma novidade. A nova lei busca valorizar o planejamento como alicerce na atuação da Administração Pública e delinea o enfoque procedimental de forma detalhada (MONTEIRO, 2021).

Importante observar que o pregão presencial não foi extinto, mas a Lei nº 14.133/21 enfatiza a virtualização dos atos na licitação, recomendando a adequação necessária para o uso do pregão presencial somente em situações de exceção e, nesses casos, a sessão deve ser gravada em áudio e vídeo, conforme determina o art. 17, § 2º (BRASIL, 2021b).

A preferência pela forma eletrônica é uma inovação que contribui para a maior segurança e transparência das licitações, ao mesmo tempo em que se ganha mais tempo e eficiência, tendo em vista a celeridade dos recursos eletrônicos modernos. Pelas diversas vantagens já apontadas anteriormente sobre as licitações em meio eletrônico, os processos tendem a se tornar menos burocráticos, com a possibilidade de criação dos catálogos eletrônicos, informatização do acompanhamento de obras, entre outras inovações (LIMA, 2021).

O art. 28 dispõe sobre as modalidades de licitação, que passaram a ser as seguintes: pregão, concorrência, concurso, leilão e diálogo competitivo. Esta última, que é uma das maiores novidades, consiste em uma modalidade que busca oferecer soluções para compras complexas da Administração Pública, através do diálogo direto com a iniciativa privada. O art. 6º, XLII, sobre o diálogo competitivo, dispõe que é uma modalidade voltada à contratação de obras, compras e serviços nos quais a Administração opta por dialogar previamente com os licitantes selecionados, a partir de critérios objetivos, no intuito de viabilizar alternativas para atender às necessidades de interesse coletivo. Após o encerramento do diálogo, os licitantes

devem apresentar proposta (BRASIL, 2021b).

Outra inovação relevante foi a criação da fase preparatória da licitação, com base no princípio do planejamento. Essa fase tem por objetivo proporcionar a melhor condução do procedimento, esclarecendo todos os aspectos técnicos, mercadológicos e de gestão que sejam inerentes ao objeto da contratação (MONTEIRO, 2021).

Entre as inovações que mais se destacam, cabe mencionar a inversão de fases, que já era uma característica elogiada na modalidade pregão. Com a Lei nº 14.133/2021, a habilitação será feita posteriormente ao julgamento das propostas, sendo habilitado aquele que saiu vencedor. As fases do processo de licitação, portanto, passaram a vigorar na nova lei segundo a sequência do art. 17: fase preparatória; de divulgação do edital; apresentação de propostas e lances; julgamento; habilitação; fase recursal; e fase de homologação (BRASIL, 2021b).

A nova Lei de Licitações também inova no que diz respeito às sanções e infrações administrativas, em rol do artigo 156: advertência, multa, impedimento para licitar e contratar, declaração de inidoneidade de licitar e contratar. A suspensão temporária, que está prevista na Lei nº 8.666/93, não está presente na nova lei. O impedimento para licitar e contratar, que veio da lei do pregão, foi limitado a três anos e com efeitos restritos à esfera da Administração Pública que aplicou a sanção (MARTINS *et al.*, 2021).

Portanto, comparada à Lei nº 8.666/93, a nova Lei de Licitações já exhibe expressivos avanços, tanto em matéria de maior especificidade das modalidades licitatórias de acordo com as atividades da Administração contemporânea, a necessidade de fiscalização, transparência, eficiência, legalidade e moralidade nos atos da gestão pública, quanto no que se refere às infrações, sanções administrativas e meios alternativos para resolução dos conflitos (REMÉDIO, 2021; CARVALHO; SANTOS, 2021).

As mudanças introduzidas pela nova lei contribuíram para uma nova visão sobre as competências que devem estar presentes no ato das compras municipais. Pelo exposto, o processo licitatório à luz da Lei nº 14.133/2021 tende a priorizar o conteúdo das propostas e a negociação de preços, não se atendo somente à análise formal de documentos apresentados pelos competidores nos certames. A desburocratização da habilitação é uma vantagem importante no novo diploma, que contribui para beneficiar fornecedores mais competitivos e, conseqüentemente, para o melhor aproveitamento dos recursos públicos em prol do interesse público.

Pela nova lei, o gestor deve planejar bem suas contratações para evitar o fracionamento de despesas. O foco deve estar no planejamento, e não somente na utilização

dos novos limites de dispensa da licitação trazidos pela norma. Busca-se, assim, alterar a forma de pensamento sobre o processo de dispensa, pelos motivos a seguir expostos (FISCHER; TEIXEIRA, 2021).

Uma das novidades mais aguardadas na Lei nº 14.133/2021 certamente era o expressivo aumento dos limites de valor para dispensa de licitação, o que foi contemplado no artigo 75, que autorizou a dispensa para um amplo rol de situações e objetos contratados:

Art. 75. É dispensável a licitação:

I – para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), no caso de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores;

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

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:

a) não surgiram licitantes interessados ou não foram apresentadas propostas válidas;

b) as propostas apresentadas consignaram preços manifestamente superiores aos praticados no mercado ou incompatíveis com os fixados pelos órgãos oficiais competentes (BRASIL, 2021b).

Os §§ 1º e 2º do mesmo artigo admitem que os valores podem ser duplicados para compras, obras e serviços contratados por autarquia, fundação ou consórcio público. A compra direta sempre foi considerada uma forma menos burocrática de contratação para adquirir determinados bens e, com o aumento dos limites de valor, naturalmente foi considerada uma mudança positiva. Entretanto, a lei traz algumas condicionantes para que os novos limites sejam aplicados, principalmente: a necessidade de publicação no PNCP; e a adequação do processo ao art. 72 da norma.

O extrato do cartão de pagamento deve ser divulgado no PNCP, nos casos de dispensa, sendo uma condição indispensável para que o contrato tenha eficácia. No caso da contratação direta, o prazo para divulgação é de 10 (dez) dias úteis. O portal se encontra ativo, ainda em fase de implementação, mas já atendendo a uma das condições indispensáveis para a validade dos contratos sob a égide da nova legislação.

A formalização da contratação, nos casos de dispensa, depende do atendimento aos requisitos de habilitação e qualificação, de tal forma que o gestor deve demonstrar claramente as razões de ter escolhido um determinado contratado, enfatizando a capacidade técnica e financeira para cumprir com a execução do objeto, com preço razoável, nos padrões praticados no mercado. Portanto, mesmo nas contratações diretas, os gestores devem adotar o

criteroso amparo do planejamento dentro das determinações legais previstas na nova lei de licitações. Cabe realizar um planejamento adequado das contratações, reestruturando e reavaliando procedimentos para adequar ao novo cenário introduzido com a Lei nº 14.133/2021.

Outra inovação elogiada na nova lei de licitações é relativa aos meios alternativos para resolução de conflitos, como a mediação, conciliação e arbitragem. Assim, a Administração Pública pode resolver controvérsias de maneira mais célere e eficaz (VENZON, 2021). Na legislação anterior, as possibilidades eram limitadas, mencionando apenas a notificação administrativa e busca da tutela judicial. Com a nova legislação, uma controvérsia poderá ser solucionada por meio de métodos consensuais ou arbitragem e, ainda, comitê de resolução de disputas. Naturalmente, a eficácia desses métodos depende diretamente da boa disposição por parte dos envolvidos para que o conflito seja efetivamente solucionado (WIECZORKOWSKI, 2022).

Em que pese todos os argumentos favoráveis às inovações trazidas pela nova lei, alguns dispositivos podem conduzir a resultados não desejados, principalmente quando a preços impraticáveis e, com isso, a ineficácia das contratações, definido por Signor *et al.* (2022) como a maldição do vencedor, que ocorre quando o competidor vence a disputa, mas com preço inexequível, sendo obrigado a trabalhar sem nenhum lucro ou mesmo com prejuízo, com grande risco de atrasos e abandono dos contratos. Um desses dispositivos está presente no art. 23, § 1º, I, que condiciona a aquisição de bens e contratação de serviços com preços limitados aos valores medianos de licitações passadas. A assimetria de informações e o alto nível de competitividade, além dos fatores de natureza financeira e econômica que ocasionam repercussão abrangente em todo o país, podem levar a contratos inexequíveis, com grande desequilíbrio entre as partes.

Ainda de acordo com os mesmos autores, a situação ideal de equilíbrio econômico-financeiro nos contratos pressupõe que os vencedores das licitações assumam obrigações e recebam compensação econômica equivalente. O sobrepreço e a maldição do vencedor devem ser evitados e a própria legislação busca criar mecanismos para isso. Por outro lado, o art. 23, § 1º, no inciso V, prevê que os preços para novas licitações podem ser limitados aos valores identificados nas pesquisas em base nacional de notas fiscais, de forma que os valores das transações de mercado podem evitar a degeneração e congelamento de preços que seja excessivamente prejudicial aos contratados (SIGNOR *et al.*, 2022).

A busca pelo menor preço tem importância indiscutível nas licitações, já que os recursos públicos são limitados e as demandas da população são crescentes. Entretanto, a

Administração Pública poderá alcançar resultados mais vantajosos se priorizar não apenas os critérios de custos, mas, também, os benefícios gerais das contratações. A capacitação dos integrantes de comissões das licitações é essencial para que os servidores se adaptem melhor ao novo cenário das contratações públicas, exercendo suas funções de forma eficiente e com segurança.

A Lei nº 14.133/2021 inovou, ainda, com a modalidade do diálogo competitivo, ou diálogo concorrencial, que foi inspirado na Diretiva 2014/24 da União Europeia e em práticas de diálogo com maior abertura do Federal Acquisition Regulation (FAC) nos Estados Unidos, o qual contempla diversos fatores que podem justificar a aplicação da negociação competitiva. A nova legislação brasileira de licitações e contratos define o diálogo competitivo juntamente com o pregão, respectivamente nos incisos XLI e XLII do art. 6º, nos seguintes termos:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

[...]

XLI – pregão: 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;

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 (BRASIL, 2021b).

As duas modalidades tendem a alcançar maior expressividade na nova lei, nas contratações públicas a serem realizadas com o retorno à normalidade, após a pandemia, permitindo que a Administração alcance soluções inovadoras dentro das possibilidades de mercado, gerando uma contratação técnica mais eficiente e com preço equilibrado. A manutenção do pregão, especialmente em sua forma eletrônica, e a inclusão da nova modalidade do diálogo competitivo otimizam as contratações mais complexas da Administração, ao favorecer o debate entre o maior número de competidores, de forma ágil e com ênfase na melhor proposta.

Ao priorizar a forma eletrônica, a nova lei também dá um passo importante rumo à economicidade e eficiência. No art. 12, VI, a norma expressa que, no processo licitatório, “os atos serão preferencialmente digitais, de forma a permitir que sejam produzidos, comunicados, armazenados e validados por meio eletrônico” (BRASIL, 2021b). Entende-se que, dessa forma, o processo licitatório recebe um importante incremento de competitividade, favorecendo a participação dos competidores em todas as etapas, com iguais oportunidades de

ofertarem seus produtos e serviços dentro dos limites almejados pela Administração.

Nesse sentido, Justen Filho (2015) afirmou que as modalidades de licitação até então vigentes eram pouco eficazes porque não contemplavam, de forma suficiente, os mecanismos de participação e disputa entre os licitantes, de forma que a ampliação da competitividade era a forma ideal de contornar esse problema. O diálogo competitivo, certamente, veio para reorganizar o processo licitatório, possibilitando, por um lado, melhores resultados para a Administração e, ao mesmo tempo, oportunidades e facilidades aos participantes que almejam obter contratos.

Para Zago e Rodrigues (2019), o diálogo competitivo ajuda os gestores a compreenderem melhor os riscos e alternativas em uma determinada contratação e, assim, alinharem melhor os interesses e expectativas entre todas as partes. As soluções poderão ser construídas de forma mais segura e em conformidade com os princípios constitucionais e licitatórios.

Quanto ao pregão eletrônico, que foi a modalidade licitatória mais importante durante a pandemia, ao lado da dispensa de licitação, nos termos da Lei nº 13.979/2020, tornou-se ainda mais simplificado face à urgência das contratações em meio à situação de calamidade pública. Para isso, por meio da MP nº 926, de 20 de março de 2020, os prazos procedimentais de licitação foram reduzidos pela metade, por força do art. 4º-G da referida norma. Além disso, o § 2º do mesmo artigo estabeleceu a atribuição exclusiva de efeito devolutivo nos recursos administrativos, evitando a suspensão de prazos; e o § 3º dispensou a audiência pública. Em conjunto, essas medidas contribuíram para acelerar todo o processo de contratação, tornando o pregão eletrônico ainda mais acessível e conveniente aos gestores.

Os procedimentos em meio eletrônico se ajustaram bem às exigências sanitárias durante o período de pandemia e, pelas inúmeras vantagens que proporcionam, tendem a ser continuamente utilizados e aperfeiçoados, com ênfase na economicidade, eficiência e demais princípios licitatórios. Assim, na realização de processos licitatórios o uso do Pregão Eletrônico se tornou mais frequente, atendendo perfeitamente a todos os requisitos legais e necessidades da Administração Pública e dos licitantes. Na forma eletrônica, o Pregão se mostrou uma ferramenta que se aperfeiçoou de maneira indispensável na realização da maior parte dos processos licitatórios, de forma segura, célere e eficiente.

Frente a todas as considerações apresentadas no decorrer do presente trabalho, constata-se que a pandemia, em virtude das limitações e necessidades que criou para a Administração Pública, impulsionou a adequação e o maior uso da modalidade Pregão Eletrônico, ao passo que a nova lei de licitações recepcionou o pregão e destacou a prioridade

dos processos licitatórios em meio eletrônico, permitindo vislumbrar um novo contexto para as contratações públicas, no qual os gestores deverão estar mais atentos ao planejamento das compras e se adequarem ao ambiente virtual como principal meio para a concretização das finalidades coletivas a cargo do setor público.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo foi desenvolvido no intuito de analisar os efeitos da pandemia da Covid-19 como catalisador de mudanças no processo licitatório e a consequente consolidação do Pregão Eletrônico como instrumento para as compras públicas. Constatou-se que diversos estudiosos analisaram a temática e, no decorrer da pandemia, a Lei nº 14.133/2021 entrou em vigência, alterando significativamente diversos dispositivos relacionados às licitações e contratos administrativos, mas incorporando a modalidade Pregão e introduzindo algumas de suas características como requisitos permanentes para todas as modalidades licitatórias.

A pandemia criou um cenário de grandes desafios para a Administração Pública, especialmente para atender às necessidades de saúde da população, já que os insumos se esgotaram rapidamente e a maioria dos países passaram a buscar equipamentos, medicamentos e diversos insumos consumidos nos hospitais e outras unidades de saúde diretamente envolvidas no combate à pandemia. As medidas governamentais e as normas legais elaboradas para facilitar as contratações relacionadas aos bens e serviços essenciais no enfrentamento da pandemia contribuíram para manter o funcionamento dos serviços básicos.

Quanto ao primeiro objetivo específico, foram destacados os aspectos gerais das contratações públicas e do processo licitatório, enfatizando os princípios constitucionais, a legislação pertinente, responsabilidades dos gestores e importância das contratações para a manutenção de serviços básicos e essenciais à população.

Quanto ao segundo objetivo específico, tratou-se sobre as contratações públicas no contexto da pandemia, evidenciando as principais dificuldades enfrentadas pelos gestores, as medidas governamentais para o combate à pandemia e o advento da Lei nº 13.979/2020, que flexibilizou o processo licitatório, proporcionando maior protagonismo, sobretudo, ao Pregão Eletrônico.

Por fim, quanto ao terceiro objetivo específico, foi realizada uma análise sobre as contratações públicas para o pós-pandemia, com ênfase no Pregão Eletrônico e nas novas diretrizes estabelecidas pela nova lei de licitações e contratos, evidenciando perspectivas que podem otimizar contratações mais complexas, especialmente pela coexistência entre o pregão e o diálogo competitivo, que tendem a ser as modalidades de maior destaque.

Assim, diante da proibição de aglomerações, o Pregão Eletrônico passou a ser utilizado como principal modalidade de licitação para atender às necessidades mais urgentes da Administração. Entretanto, em virtude das vantagens que atendem tanto à Administração Pública, quanto aos licitantes, foi recepcionado pela Lei nº 14.133/2021, ocupando lugar de

grande importância entre os instrumentos disponíveis aos gestores públicos para atenderem às necessidades da população.

Em conclusão, é possível afirmar que a pandemia operou uma influência relevante para que o Pregão Eletrônico fosse mais utilizado e reconhecido como modalidade de licitação indispensável nas atividades da Administração Pública, adequando-se aos princípios e diretrizes legais e trazendo muitas vantagens, tanto aos gestores, quanto aos licitantes. Com a vigência da nova lei de licitações, o Pregão Eletrônico permanece como uma das mais importantes ferramentas de contratação para as compras públicas.

O presente estudo pode contribuir para ampliar o conhecimento de estudantes e profissionais que atuam no setor público sobre a importância do Pregão Eletrônico no âmbito das contratações públicas, especialmente no cenário pandêmico, como instrumento que pode ser aprimorado para priorizar a eficiência, economicidade e transparência nas licitações, sob a égide da nova legislação.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito Administrativo descomplicado**. – 22 ed. revista, atualizada e ampliada – Rio de Janeiro : Forense; São Paulo : MÉTODO, 2014.

ALMEIDA, D. S. **Nova Lei de Licitações e Contratos: perfil profissiográfico e mapeamento das competências para as funções essenciais de compras governamentais nos municípios sergipanos**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão (SE), 2022.

ALVES, A. P. G. A evolução histórica das licitações e o atual processo de compras públicas em situação de emergência no Brasil. **Revista de Gestão, Economia e Negócios**, v. 1, n. 2, p. 40-60, 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso: 15 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Lei de Licitações. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm) Acesso em: 20 out. 2021

BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Lei do Pregão. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm) Acesso em: 15 out. 2021

BRASIL. **Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020**. [internet], 2020a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/113982.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113982.htm) Acesso em: 7 mai. 2022

BRASIL. **Medida Provisória nº 927, de 22 de março de 2020**. [internet], 2020b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/mpv/mpv927.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv927.htm) Acesso em: 5 mai. 2022

BRASIL. **Medida Provisória nº 936, de 1º de abril de 2020**. [internet], 2020c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/mpv/mpv927.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv927.htm) Acesso em: 8 mai. 2028

BRASIL. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. [internet], 2020d. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm) Acesso em: 12 nov. 2021

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.046, de 27 de abril de 2021**. [internet], 2021a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1046.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1046.htm) Acesso em: 4 mai. 2021

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Nova Lei de Licitações. 2021b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm) Acesso em: 19 mai. 2022

CARVALHO, L. C.; SANTOS, A. Z. Da Lei nº 8.666/1993 à Lei nº 14.133/2021: o desenvolvimento nacional sustentável sob a ótica da modernização do Estado, da

complexificação do contrato administrativo e das políticas públicas transversais. **Revista de Direito Brasileira**, Florianópolis (SC), v. 29, n. 11, p. 16-39, mai./ago., 2021.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo**. – 27 ed. Revista e atualizada – São Paulo : Atlas, 2014.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 30 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2017.

FISCHER, C. F.; TEIXEIRA, L. G. **A nova Lei de Licitações: inovações legislativas e percepções dos servidores que atuam com licitações no município de Guaramirim/SC**. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Administração Pública) – Universidade Federal de Santa Catarina, Jaraguá do Sul, 2021.

FONTES, M. J. M. **Análise crítica do procedimento licitatório na dispensa de licitação prevista na Lei nº 13.979-2020**. Dissertação (Mestrado em Direito, Justiça e Desenvolvimento) – Instituto Brasileiro de Direito Público, São Paulo (SP), 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo : Saraiva, 2005.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 15ª ed. São Paulo: Editora Dialética, 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

LIMA, E. P. **Um “Estado” de contratação emergencial: a questão das licitações perante a pandemia – Covid-19 em Anápolis/GO**. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – UniEVANGÉLICA, Anápolis, 2021.

MADEIRA, R. C. S. **Vantagens e desvantagens da realização preferencial de licitações sob a forma eletrônica: análise a partir da mudança do marco legal propiciada pela Lei nº 14.133/2021**. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal de Ouro Preto (MG), 2021.

MARTINS, E.; OLIVEIRA, G. C.; SOUZA, R. L. A.; SANTOS, C. M.; SOUZA, M. C.; VIEIRA, N. S. O pregão eletrônico como instrumento para a garantia do princípio da eficiência na administração pública brasileira. **Research, Society and Development**, v. 10, n. 9, 2021.

MEIRA, A. P. G. M. Contratação emergencial no Distrito Federal: análise da Medida Provisória nº 961, de 6 de maio de 2020; Lei Federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e posicionamento da procuradoria-geral do Distrito Federal. **Periódicos Faculdade Processus**, v. 2, n. 4, jul./dez., 2021.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. – 30 ed. – São Paulo : Malheiros Editores, 2005.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo**. 42 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2016.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. – 29 ed. revista e atualizada – São

Paulo : Malheiros Editores, 2012.

MONTEIRO, D. A. B. **Lei de licitações (14.133/2021):** principais mudanças. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2021.

MOTA, L. A.; AGUIRRE, A. B.; CASAGRANDA, Y. G. O planejamento de compras públicas com aplicação de ferramentas de gestão e qualidade. **Revista de Tecnologia Aplicada**, v. 10, n. 2, p. 65-84, mai./ago., 2021.

NASCIMENTO, D. M. **Impacto da pandemia do Covid-19 no nível de agressividade fiscal das empresas brasileiras.** Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Contábeis) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2022.

NAVES, F. M. R. O controle da transparência das contratações públicas durante a pandemia. **Controle externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás**, Belo Horizonte, ano 2, n. 3, p. 35-48, jan./jun., 2020.

PINTO, J. I. R.; PINTO, R. N. F. Regimes jurídicos excepcionais nas contratações públicas e compliance em tempos de pandemia. **Revista Controle**, Fortaleza (CE), v. 19, n. 1, p. 296-333, jan./jun., 2021.

RAMOS, A. P. C. **Eficiência nas compras públicas:** um estudo de caso dos pregões eletrônicos da secretaria de estado de justiça e segurança pública de Minas Gerais. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2020.

REMÉDIO, J. A. Lei de Licitações e Contratos administrativos (Lei 14.133/2021): o diálogo competitivo como nova modalidade de licitação. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, v. 7, n. 1, p. 1-21, jan./jul., 2021.

RIBAS, C.; SILVEIRA, V. E. Contratações diretas em tempos de pandemia: uma análise dos riscos e fraudes na Administração Pública. **Almanaque Multidisciplinar de Pesquisa**, v. 7, n. 2, 2020.

RIBEIRO, E. M. **Proposição de um modelo de melhoria no processo de pregão eletrônico.** Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de Goiás, Aparecida de Goiânia, 2021.

RODRIGUES, R. C. O impacto do Covid-19 no processo licitatório de pregão eletrônico por sistema de registro de preços para o setor público. **Revista Científica Semana Acadêmica**, Fortaleza (CE), v. 9, 2021.

SABATKE, L. M. **Aspectos positivos e negativos da aplicação do pregão eletrônico na administração pública e as inovações trazidas pelo decreto nº 10.024/19.** Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública Municipal) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Treze Tílias (SC), 2020.

SAMPAIO, A. H.; FIGUEIREDO, P. S. Análise de fragilidades do Sistema de Compras Públicas do Brasil: verificação de indícios de fraudes em pregões eletrônicos por meio da Lei

de Benford. **Anais do XLIII Encontro da ANPAD**, São Paulo, out., 2019.

SANTANA, L. C.; ROCHA, Z. P. S.; FIGUEIREDO, F. A. Vantagens e desvantagens do pregão eletrônico: uma revisão integrativa. **Revista Destaques Acadêmicos**, Lajeado, v. 13, n. 1, 2021.

SIGNOR, R.; MARCHIORI, F. F.; RAUPP, A. B.; MAGRO, R. R.; LOPES, A. O. A nova lei de licitações como promotora da maldição do vencedor. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 1, p. 176-190, jan./fev., 2022.

SILVA, J. E. S. **O processo de licitação na Lei 14.133/2021**: análise das limitações ao tratamento diferenciado das microempresas e empresas de pequeno porte. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Universidade Federal de Campina Grande, Sousa (PB), 2021.

SOUZA, P. V. N. C. S.; RAMOS, T. M.; SILVA, L. G. Inclinações pragmáticas na nova lei de licitações e contratos administrativos (Lei nº 14.133/2021): novos princípios, velhos problemas. **Revista de Direito Brasileira**, Florianópolis (SC), v. 29, n. 11, p. 4-15, mai./ago., 2021.

TOURINHO, R. A discricionariedade administrativa em tempos de pandemia e a possível incidência da Lei de Improbidade Administrativa. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 79, jan./mar., 2021.

VENZON, L. G. **As novas formas de resolução de conflito no âmbito da Lei nº 14.133/2021**. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021.

WIECZORKOWSKI, S. F. Nova lei de licitações e os métodos mais adequados de resolução de conflitos. **Conjecturas**, v. 21, n. 1, p. 1877-1892, 2022.

ZAGO, Marina; RODRIGUES, Fernanda. **O que o diálogo competitivo agrega às contratações públicas?** Consultor Jurídico. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-nov-11/opiniao-dialogo-competitivo-agrega-contratacoespublicas>. Acesso em: 17 mai. 2022.

ZOCKUN, C. Z.; CABRAL, F. G. Da eficácia das normas previstas na Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021): análise do PNCP, do SRP e do Registro Cadastral. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 12, n. 1, p. 101-123, jan./abr., 2021.