

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Lucas Romano Zaire

ANÁLISE DA APLICAÇÃO DAS COMPRAS DE PEQUENO VALOR SOB A ÓTICA
DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS: análise de caso no Departamento
de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais (DER-MG)

Belo Horizonte

2024

Lucas Romano Zaire

ANÁLISE DA APLICAÇÃO DAS COMPRAS DE PEQUENO VALOR SOB A ÓTICA
DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS: análise de caso no Departamento
de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais (DER-MG)

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Curso de Graduação em Administração
Pública da Escola de Governo Professor Paulo
Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro,
como requisito parcial para obtenção do título de
Especialista em Políticas Públicas e Gestão
Governamental.

Orientador: Henrique Breguez Gonçalves
Gomes Pinto Coelho.

Belo Horizonte
2024

Z21a

Zaire, Lucas Romano.

Análise da aplicação das compras de pequeno valor sob a ótica da Nova Lei de Licitações e Contratos: análise de caso no Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais (DER-MG) / Lucas Romano Zaire. – Belo Horizonte, 2024.

103 f ; il.

Trabalho de conclusão de Curso (Bacharel em Administração Pública) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, 2024.

Orientador: Henrique Breguez Gonçalves Gomes Pinto Coelho.

Bibliografia: f. 93-99

1. Compra (Serviço público) – Minas Gerais. 2. Brasil. [Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021]. 3. Administração Pública – Compras de pequeno valor. 4. Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais (DER-MG). I. Coelho, Henrique Breguez Gonçalves Gomes Pinto. II. Título.

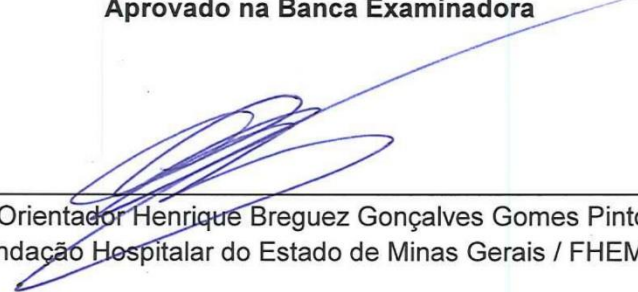
CDU 658.7(815.1)

Lucas Romano Zaire

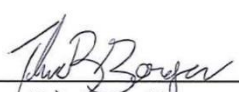
Análise da aplicação das compras de pequeno valor sob a ótica da nova Lei De Licitações E Contratos: estudo de caso no Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais (DER-MG)

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Administração Pública.


Aprovado na Banca Examinadora



Professor Orientador Henrique Breguez Gonçalves Gomes Pinto Coelho –
Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais / FHEMIG



Professor Avaliador Thiago Bernardo Borges – Fundação João Pinheiro / FJP



Professora Avaliadora Laís Godoi Lopes – Fundação João Pinheiro / FJP

Belo Horizonte, 3 de dezembro de 2024

AGRADECIMENTOS

É com imensa gratidão que começo este agradecimento direcionando minhas primeiras palavras a minha família.

Aos meus pais, Henry e Mônica, obrigado por serem meu porto seguro. Vocês são pais incríveis, que me ensinaram desde cedo a importância do trabalho, do respeito e do amor. Sem o propósito, a dedicação e o esforço de vocês dois, nada disso seria possível. Às minhas irmãs, Gabriela e Bonnie, obrigado por serem minhas amigas e confidentes, que sempre me ensinaram, com doçura e afeto, a importância de nos apoiarmos e de crescermos juntos. Aos meus avós, Geraldo e Delta, agradeço por serem exemplos de carinho com a família, caridade e de ética. A todos os tios e primos, obrigado por cada abraço e palavra de incentivo.

É com gratidão que agradeço aos meus sogros, Saulo e Ielene, que me acolheram de braços abertos em suas vidas. A Bruna, meu amor, sou grato por ter você ao meu lado em cada passo dessa jornada, me impulsionando a seguir em frente e a acreditar em mim mesmo. Você é meu refúgio, minha inspiração, e juntos construiremos uma família repleta de amor e valores, que transmitiremos aos nossos filhos. Você e a Amora são os tesouros da minha vida, a razão da minha felicidade.

Agradeço a Deus pela dádiva de ter uma família tão extraordinária. Vocês todos são o alicerce da minha vida, a luz que me guia nos momentos de dificuldade.

Aos amigos que a vida me presenteou e aos que encontrei na Fundação, obrigado por cada momento compartilhado, por cada sorriso e palavra de apoio durante esses quatro anos desafiadores na faculdade. Vocês tornaram essa jornada mais leve e me ensinaram valiosas lições.

Minha sincera gratidão aos professores do CSAP, especialmente ao meu orientador, Henrique Breguez, por sua dedicação, paciência e ensinamentos que levarei para sempre comigo.

Por fim, agradeço aos funcionários da Escola de Governo, que com seu profissionalismo e cuidado, contribuem para que a Escola seja referência em ensino.

Cada um de vocês tem um lugar especial em meu coração. Obrigado por fazerem parte da minha história!

RESUMO

A Lei Federal nº 14.133/2021 introduziu mudanças significativas no sistema de licitações e contratos da Administração Pública. Este trabalho, por meio de uma análise de caso, analisa as implicações dessa nova legislação nas contratações dispensadas por valor, expressas no art. 75, incs. I e II da Lei Federal nº 14.133/2021, no Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais (DER-MG). Utilizando dados coletados de processos de compras pelo órgão no período de 2009 a 2024, a pesquisa investiga a eficiência das contratações do DER-MG após a implementação da Nova Lei de Licitações e Contratos, analisando como o perfil de compras de pequeno valor se alterou, investigando como esta modalidade é influenciada pelas inovações e regulamentações introduzidas pela nova legislação, considerando o aumento do limite para dispensa de licitação e a inserção de um fator anual de reajuste. Os resultados demonstram que a nova lei pode estar relacionada ao aumento do uso da modalidade de dispensa por valor no Departamento, contudo, há necessidade de que novos estudos sejam realizados para aprofundar o tema.

Palavras-chave: Lei Federal nº 14.133/2021; Lei Federal nº 8.666/1993; Nova Lei de Licitações; Administração Pública; Compras Públicas de Pequeno Valor; Dispensa de Licitação; Contratações Públicas; Mudanças; Impactos; Reflexos; Consequências.

ABSTRACT

Federal Law No. 14.133/2021 introduced significant changes to the public procurement system. This work, through a case study, analyzes the implications of this new legislation on the processes exempted from public bidding for small value purchases, as expressed in art. 75, incs. I and II of Federal Law No. 14.133/2021, in the Department of Highways of the State of Minas Gerais (DER-MG). Using data collected from the agency's procurement processes from 2009 to 2024, the research investigates the efficiency of DER-MG's contracting after the implementation of the New Bidding and Contracts Law, analyzing how the profile of small value purchases has changed, investigating how this modality is influenced by the innovations and regulations introduced by the new legislation, considering the increase in the limit for exemption from bidding and the insertion of an annual readjustment factor. The results show that the new law may be related to the increased use of the waiver by value modality in the Department, however, there is a need for further studies to be carried out to delve deeper into the subject.

Keywords: Federal Law No. 14.133/2021; Federal Law No. 8.666/1993; New Procurement Law; Public Administration; Small- Valor Public Procurement; Public Contracts; Changes; Impacts; Reflections; Consequences.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Ciclo de Políticas Públicas	23
Figura 2 – Histórico de valor total de compras de pequeno valor – DER-MG – 2009 a 2024	63
Figura 3 – Média mensal de processos por ano – DER-MG – 2009 a 2024	70
Figura 4 – Valor Corrigido Médio por Processo – DER-MG – 2019 a 2024	72
Figura 5 – Relação do número de COTEPs pelo número de processos ao longo do tempo – DER-MG – 2009 A 2024.....	74
Figura 6 – Relação (Dispensa de Valor/ Valor Gasto) – DER-MG – 2009 a 2024....	75
Figura 7 – Relação do volume total contratações diretas por dispensa de valor e orçamento anual – DER-MG – 2009 a 2022	76
Figura 8 – Relação do volume total contratações diretas por dispensa de valor e orçamento anual – DER-MG – 2009 a 2023	78
Figura 9 – Relação do volume total contratações diretas por dispensa de valor e orçamento anual – DER-MG – 2009 a 2024	79
Figura 10 – Empresas distintas contratadas por ano em contratações de pequeno valor – DER-MG – 2009 a 2024	80

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Composição dos custos de licitação	48
Tabela 2 – Evolução da dispensa – DER-MG – 2009 a 2024.....	63
Tabela 3 – Atualização esperada X Consolidada – 1998 a 2018.....	65
Tabela 4 – Média mensal de processos por ano – DER-MG – 2009 a 2024	70
Tabela 5 – Valor Corrigido Médio por Processo – DER-MG – 2019 a 2024	72
Tabela 6 – Relação (nº COTEPs/nº de processos) – DER-MG – 2009 a 2024	73
Tabela 7 – Relação (Dispensa de Valor/ Valor Gasto) – DER-MG – 2009 a 2024 ...	74

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BO	Business Objects
CE	Comissão Especial
CGE	Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais
CNMLC	Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
COTEP	Cotação Eletrônica de Preços
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CTLICON	Comissão Temporária de Modernização da Lei de Licitações e Contratos
DEM/AP	Partido Democratas do Amapá
DER-MG	Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais
ETP	Estudo Técnico Preliminar
ICT	Instituições Científicas e Tecnológicas
IN	Instrução Normativa
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPCA-E	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
MGS	Minas Gerais Administração e Serviços S.A.
MGS	Minas Gerais Administração e Serviços S.A
NLLC	Nova Lei de Licitações e Contratos
NPM	New Public Management
PL	Projeto de Lei
PLS	Projeto de Lei do Senado
PMDB/PR	Partido do Movimento Democrático Brasileiro do Paraná

PNCP	Portal Nacional de Contratações Públicas
PT/CE	Partido dos Trabalhadores do Ceará
SD/PE	Partido Solidariedade de Pernambuco
SEPLAG	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
SIAD-MG	Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços de Minas Gerais
SRP	Sistema de Registro de Preços

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	16
2.1	Lei de licitações enquanto política pública	16
2.1.1	Conceituação, competência e princípios	16
2.1.2	A Nova Lei de Licitações e Contratos como política pública	18
2.2	Panorama sobre o ciclo de políticas públicas.....	19
2.3	Contexto do New Public Management no Brasil e o processo de implementação da Nova Lei de Licitações e Contratos	25
2.4	Evolução das leis de licitações no Brasil	29
3	CONTRATAÇÕES DIRETAS	38
3.1	Dispensa e inexigibilidade de licitação	38
3.1.1	Diferença entre processo e procedimento.....	39
3.1.2	Críticas com relação ao mecanismo de publicitação das contratações diretas	39
3.1.3	Avanço conceitual	40
3.1.4	Das modalidades de contratação direta	41
3.1.4.1	Por inexigibilidade:	41
3.1.4.2	Por dispensa:	42
3.1.4.2.1	Custo temporal da licitação	47
3.1.4.2.2	Ausência de potencialidade de benefício	47
3.1.4.2.3	Função extraeconômica da contratação	47
3.1.4.2.4	Custo econômico.....	48
3.1.5	Dos regulamentos estaduais para aplicação das contratações diretos no estado de Minas Gerais.....	53
3.1.5.1	Decreto nº 43.817/2004:.....	53
3.1.5.2	Resolução SEPLAG nº 34/2023:.....	53
3.2	Por que do enfoque nas compras de pequeno valor.....	55
3.3	O DER-MG como análise de caso das compras de pequeno valor	

4	METODOLOGIA DE PESQUISA.....	59
5	ANÁLISE DE CASO: COMPRAS DE PEQUENO VALOR NO DER-MG APÓS A NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS	62
5.1	Evolução dos valores contratados.....	62
5.2	Média mensal de processos realizados anualmente:.....	69
5.3	Número de empresas distintas contratadas em cada ano:	79
6	RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	84
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	88

1 INTRODUÇÃO

A eficiência e a eficácia nas compras públicas representam desafios significativos para a Administração Pública brasileira (STURMER et al, 2022), princípios esses reforçados especialmente sob as novas diretrizes estabelecidas pela Lei Federal nº 14.133/2021 (BRASIL, 2021), também conhecida como a Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC). Pensando no impacto advindo da recente mudança legislativa e na amplitude do tema, este trabalho tem como foco a análise das compras de pequeno valor realizadas pelo Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais (DER-MG), investigando como esta modalidade é influenciada pelas inovações e regulamentações introduzidas pela nova legislação.

A relevância deste estudo se justifica pela importância de compreender os impactos práticos da implementação da Nova Lei de Licitações e Contratos no contexto específico das compras de pequeno valor, posto que, como se verá neste estudo, seja pela economia gerada por esse tipo de processo, seja pelo volume de instrumentos, esse tipo de contratação é essencial para a operacionalização cotidiana de serviços públicos essenciais da Administração Pública em geral.

Nesse sentido, a análise do processo de compra direta por valor desse trabalho tem o seguinte problema de pesquisa: “Quais os impactos da Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) nos processos de compras públicas de pequeno valor que dispensadas de licitação, especificamente nos incisos I e II do art. 75, no âmbito do Departamento de Edificações e Estradas de Rodagem de Minas Gerais (DER-MG)?”.

Com isso, este trabalho tem como objetivo analisar o impacto da Nova Lei de Licitações e Contratos (NLCC) nas compras de pequeno valor no Departamento de Estradas de Rodagem (DER). Busca-se, especificamente, compreender as alterações promovidas pela NLCC nas normativas de compras diretas de pequeno valor e avaliar se tais mudanças geraram impactos diretos na efetividade e eficiência dessas aquisições no âmbito do DER.

Espera-se que a investigação revele se as novas diretrizes para contratação de pequeno valor impactaram os registros de contratações do DER-MG e, caso tenha havido mudança, se elas estão alinhadas às diretrizes gerencialistas que pautaram as recentes alterações legais no País. Assim, busca-se fornecer um referencial que possa auxiliar gestores públicos na otimização dos processos

administrativos de compras, garantindo maior entendimento do contexto e motivações que levaram ao quadro legal vigente.

Nesse sentido, o trabalho se subdivide em quatro partes. A princípio, o capítulo 2, Fundamentação Teórica, busca elucidar o conceito de licitações, abordando os princípios e competências que se relacionam à temática. Ainda nesse ponto, buscou-se elucidar que a Nova Lei de Licitações e Contratos é uma política pública, comparando-a às definições trazidas por autores clássicos da Administração Pública, sobretudo em relação ao ciclo de políticas públicas, para então expor os processos que levaram ao desenvolvimento das normas sobre contratos públicos no Brasil até a NLLC.

Já o capítulo 3 explica o que são as formas de contratação direta, abordando a particularidade de cada forma, dando enfoque para dispensa de licitação em compras de pequeno valor, para então demonstrar o porquê de este trabalho dar enfoque para essa modalidade e também a relevância geral desse tipo de contratação no DER-MG.

No capítulo 4, versou-se sobre a metodologia utilizada para realizar o levantamento e a análise dos dados sobre as compras de pequeno valor no DER-MG. Na metodologia se inferiu os tipos de pesquisa realizados, o período analisado, as estratégias de ajuste e tratamento dos dados, bem como a forma como a estratégia de análise e de construção das informações.

A exposição dos levantamentos realizados e a análise deles foram apresentados no capítulo 5 e 6. A estratégia de apresentação enfocou três abordagens principais, que, por sua vez, foram destrinchadas para refletir as mudanças advindas da NLLC. A primeira parte trouxe dados e reflexões acerca da evolução dos valores contratados no DER-MG ao longo do período analisado. Depois, apresentou-se dados que expuseram a relação da média mensal de processos dispensados de licitação por valor no Departamento ao longo do tempo. Por fim, a análise foi feita em relação à diversidade de empresas contratadas, refletindo se a partir da NLLC houve o aumento no número de empresas licitadas.

Por fim, o último capítulo sintetiza os objetivos do texto e busca fazer um apanhado geral das mudanças percebidas nos relatórios de contratações públicas dispensadas por valor no DER-MG após a NLLC, refletindo se elas se associam ou não aos objetivos que levaram à implementação da norma.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Lei de licitações enquanto política pública

2.1.1 Conceituação, competência e princípios

A licitação, em sua essência, é um procedimento administrativo formal que a Administração Pública emprega para selecionar a proposta mais vantajosa para a contratação de serviços, compra de bens ou alienação de bens públicos (OLIVEIRA, 2020). No âmbito constitucional, esse processo administrativo é limitado pela competência legislativa exclusiva da União, que possui a prerrogativa de legislar sobre as normas gerais que regem o processo licitatório e a contratação pública, nos moldes do artigo 22 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB). Todavia, isso não quer dizer que os estados e os municípios não possam legislar sobre normas específicas que não contrariem as normas gerais estabelecidas pela União. Como destaca Oliveira (2020) essa possibilidade de legislação específica pelos entes federados, na verdade, funciona de forma essencial para que as normas de licitação e contratação se adaptem às peculiaridades e necessidades locais, respeitando a autonomia dos estados e municípios.

A competência exclusiva da União, a bem dizer, garante um padrão mínimo de procedimentos e princípios que devem ser observados por todas as esferas da Administração Pública (federal, estadual, distrital e municipal), assegurando a uniformidade e a segurança jurídica no sistema de licitações em todo o país (OLIVEIRA, 2020).

O art. 37, XXI, da CRFB, por sua vez, consagra a licitação como regra para as contratações públicas, que juntamente com o art. 2º da Lei Federal nº 14,133/21 (infralegal), estabelece que a alienação e concessão de direito real de uso de bens; a compra; a locação; a concessão e permissão de uso de bens públicos; a prestação de serviços, inclusive os técnico-profissionais especializados; as obras e serviços de arquitetura e engenharia; e as contratações de tecnologia da informação sejam contratadas estritamente mediante processo de licitação pública.

Por outro lado, a Nova Lei de Licitações e Contratos estabeleceu também que em algumas situações específicas a licitação não é exigida. Ao buscar modernizar e flexibilizar as contratações públicas, reconhecendo que a licitação, embora seja a

regra geral, nem sempre é a solução mais adequada, o instrumento legal equilibrou a necessidade de transparência e de competitividade com a eficiência demandada em alguns casos. Tais casos se observam em certas circunstâncias em que o processo licitatório em si ao invés de ser benéfico, torna-se maléfico, comprometendo o interesse público (FREIRE, 2023).

Uma das situações de dispensa é justamente a compra de pequeno valor, que será palco de discussão e de análise neste trabalho. Dessa forma, destacam-se os artigos 3º e 75º da NLLC (BRASIL, 2021) que tratam dessa questão, como se vê:

Não se subordinam ao regime desta Lei:

I - contratos que tenham por objeto operação de crédito, interno ou externo, e gestão de dívida pública, incluídas as contratações de agente financeiro e a concessão de garantia relacionadas a esses contratos;

II - contratações sujeitas a normas previstas em legislação própria.
(BRASIL, 2021, art. 3º)

e

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;

[...] (BRASIL, 2021, art. 75)

No aspecto infralegal há uma pluralidade substancial de leis que tratam de formas distintas o tema da licitação e de contratos públicos em geral. No entanto, considerando o enfoque deste trabalho nas compras de menor valor, sem sombra de dúvidas, a legislação de maior importância é a Lei Federal 14.133/2021, que estabeleceu as normas gerais para licitações e contratos da Administração Pública em todo o Brasil e que substituiu a antiga Lei Federal nº 8.666/1993.

Ainda assim, desde a promulgação da aludida norma, diversos instrumentos legais foram estabelecidos no âmbito do poder estadual de Minas Gerais e foram criados com o objetivo de alinhar as práticas públicas à Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC). É o caso da Resolução Conjunta CGE/SEPLAG nº 01/2024, que instituiu a Política de Gestão de Riscos nas Contratações Públicas, e que tornou

obrigatória a identificação, análise, avaliação e tratamento de riscos potenciais nos processos de contratação estaduais, bem como as Resoluções SEPLAG nº 102/2022 e nº 34/2023 que regulamentam, respectivamente, a pesquisa de preços para aquisição de bens e serviços, e a contratação direta por meio da Cotação Eletrônica de Preços (COTEP), detalhando os procedimentos para dispensa de licitação por valor.

2.1.2 A Nova Lei de Licitações e Contratos como política pública

É imperioso destacar que a despeito de o senso comum empregar a expressão “políticas públicas” sem uma definição clara, isto é, com ampla gama de sentidos e que por vezes levam a mal-entendidos, e embora não haja consenso absoluto sobre seu significado, cientistas políticos vêm tentando delimitar seu escopo para aprimorar o debate e a compreensão do campo de públicas (CHRISPINO, 2016).

Como consequência, definir o conceito de políticas públicas demonstra-se fundamental para compreender sua natureza e alcance, especialmente quando analisamos a Nova Lei de Licitações e Contratos. Isso porque, enquanto instrumento normativo que estabelece diretrizes e procedimentos para as contratações públicas, essa lei se configura como uma política pública, já que expressa a intervenção do Estado na busca por objetivos específicos, como a eficiência, a transparência e a economicidade na gestão dos recursos públicos (SILVA, 2022).

Embora a criação de uma norma que estabeleça um novo procedimento para a elaboração de aquisições e contratos públicos seja uma ação governamental, ela pode não ser vista, de imediato, como uma política pública em si. Por isso, a obra "Introdução ao estudo das Políticas Públicas: uma visão interdisciplinar e contextualizada", de Álvaro Chrispino (2016), demonstra-se extremamente esclarecedora para esse entendimento, já que o autor aborda em sua obra justamente a multiplicidade de conceitos para o termo "políticas públicas", que a torna por vezes difícil a identificação da aderência de uma ação da Administração Pública como sendo ou não uma política pública.

Nesse sentido, é revelador o fato de que as medidas públicas têm causas complexas e inúmeras variáveis envolvidas na formulação e implementação desses processos (CHRISPINO, 2016). Diante disso, o autor brasileiro propõe uma abordagem que analisa as partes constituintes da expressão. Ao definir "política" como a arte de governar e "pública" como aquilo que pertence ao povo, Chrispino

(2016) estabelece um metaconceito que simplifica e delimita a definição de políticas públicas como uma "ação intencional de governo que vise atender à necessidade da coletividade".

Essa definição permite inferir que cada modelo de Estado gera suas próprias políticas públicas, moldadas pela dinâmica do governo, sua relação com a sociedade e a capacidade desta em se organizar para fiscalizar e exigir seus direitos (CHRISPINO, 2016).

Nesse sentido, a Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) transcende o mero caráter normativo e se configura como uma política pública, pois materializa a intervenção estatal ao estabelecer diretrizes e procedimentos para as contratações públicas. Contudo, tal intervenção demonstra a sua natureza de política pública não apenas por seus impactos, mas também pelo seu objetivo de representar uma orientação que reverbera o interesse coletivo e suas necessidades, como a promoção da boa governança e do uso responsável do dinheiro público.

Por isso, como se verá ao longo da fundamentação, a Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) emerge em um cenário complexo, impulsionada, em grande parte, por sua perspectiva regulatória implícita, que, com um objetivo claro e intencional, buscam combater as raízes e as disfunções que permeiam os processos de contratação pública, incluindo as compras de pequeno valor, configurando-se, portanto, como uma política pública, complexa e com objetivos bem definidos.

2.2 Panorama sobre o ciclo de políticas públicas

Tendo em vista que alterações como promulgação da Lei Federal nº 14.133/2021 são exemplos de políticas públicas, cabe destacar de que forma ela opera, isto é, desde sua aceção até a implementação e avaliação.

Introdutoriamente, tem-se que a divisão do processo político em fases distintas, subdivididas nas etapas de formulação, implementação e avaliação de políticas, tornou-se um paradigma estabelecido nos estudos de políticas públicas (BAPTISTA; REZENDE, 2011). Contudo, a compreensão da origem e do propósito de tal divisão remontam a fundamental necessidade de analisar seu desenvolvimento histórico e teórico.

Como expõem Baptista e Rezende (2011), a emergência da necessidade de segmentar o processo político em fases surgiu concomitantemente ao desenvolvimento do campo de análise política, isto é, durante os séculos XIX e XX.

Isso porque, foi nesse período positivista em que houve um esforço maior para racionalizar o Estado e as políticas públicas, em um contexto em que as ciências exatas ganhavam mais relevância, em cujo objetivo era estabelecer leis que pudessem prever comportamentos sociais, identificar problemas e antecipar políticas (PARSONS, 1995).

Após a Segunda Guerra Mundial, essa linha de estudos se intensificou, especialmente nos Estados Unidos e na Inglaterra, com um foco de otimizar a eficácia do processo decisório, mitigando riscos e aumentando a previsibilidade das decisões governamentais, em um cenário em que o propósito se firmava em compreender as demandas da sociedade e o funcionamento do processo político para orientar a tomada de decisões (BAPTISTA; REZENDE, 2011).

Como explica Baptista e Rezende (2011), foi nesse cenário que teorias acadêmicas como a de Harold Lasswell (1951) surgiram promovendo a busca da sistematização da ciência política. Ao buscar integrar diversas áreas do conhecimento para estudar problemas públicos e a formulação de políticas, Lasswell (1951) revelou a importância da compreensão do comportamento político na compreensão do processo de formulação de políticas públicas eficazes.

Tal conjuntura de constantes transformações sociais, econômicas e políticas que a estruturação do processo político em fases passou, então, a ser de fato uma ferramenta analítica central. Com efeito, como se demonstrará melhor à frente, a própria edição da Lei Federal nº 14.133/2021, que busca modernizar e tornar mais eficientes as contratações públicas, surgiu como resposta a essas mudanças, refletindo a necessidade de adaptação do Estado às novas demandas da sociedade.

Por isso, no campo político, a orientação, influenciada por experiências, formas de socialização política e pelo contexto histórico, teve reconhecido seu papel crucial não somente na organização da percepção política, mas também na mobilização da ação política e na justificação da política (BAPTISTA; REZENDE, 2011). Significa dizer que a partir de Lasswell a política foi assimilada no seu sentido real de dinamicidade, isto é, de não ser estática e de ser capaz de evoluir ao longo do tempo em resposta às mudanças no contexto social, econômico e político.

Compreender que a política pública é dinâmica, contudo, não é suficiente para assimilar de que maneira o Estado atua e intervém na sociedade. Por isso, outros autores, como Herbert A. Simon, colaboram com a sistematização das políticas públicas. O estudo das implicações na estrutura das organizações da então

emergente tecnologia da informação, consolidado na obra “The new science of management decision” levou Simon (1960) a visualizar um futuro em que os gestores se concentrariam cada vez mais em decisões estratégicas, isto é, menos operacionais. A partir dessa percepção, o autor buscou delinear algumas fases no processo decisório organizacional, que pode ser simplificado pela teoria dele em três partes, sendo elas a inteligência, o projeto/desenho e a escolha (intelligence, design e choice).

A inteligência foi definida pelo alemão como sendo o momento de identificação e de definição do problema. Nessa fase são coletadas as informações, que no caso das políticas públicas são indicadores e desvios, que são necessárias para analisar o ambiente (interno e externo) da organização e, conseqüentemente, para diagnosticar a situação-problema (SIMON, 1960). Por meio dessa reunião de dados é que se possibilitou compreender a natureza e a extensão do problema político, bem como suas possíveis causas e conseqüências.

O desenho ou projeto, por sua vez, parte de um momento posterior, em que o problema já foi identificado, concentrando-se na geração de alternativas de solução. Por isso, é nessa fase que diferentes possibilidades são ponderadas considerando os recursos disponíveis, os riscos e benefícios de cada opção de acordo com os planos de ação que passam a ser detalhados.

Por fim, a última fase do processo decisório na ótica trazida por Simon é a da escolha, no qual as alternativas geradas na fase do desenho/projeto são avaliadas e comparadas, considerando os critérios estabelecidos, tais como viabilidade e custo-benefício. A escolha ideal, nessa conjuntura, envolveria a análise cuidadosa das opções e sendo necessária uma avaliação comparativa das opções a fim de definir a tomada de ação mais vantajosa.

Ainda assim, fato é que embora a aplicação dos modelos de divisão do processo de decisão em fases tenham representado um notório avanço na tentativa inicial de racionalizar e sistematizar a análise de políticas públicas, logo se percebeu que seria essencial considerar a complexidade do contexto social, econômico e político, assim como a influência de diversos atores e interesses que moldam o processo político (BAPTISTA; REZENDE, 2011).

Em virtude disso, já na década de 50 cientistas políticos, como Charles Lindblom, passaram a criticar os modelos até então imperantes, sobretudo o de Harold Lasswell, por julgarem tais teorias excessivamente racionalistas e simplistas.

Lindblom (1957) rejeitava a ideia de que a política pudesse ser reduzida a um processo administrativo linear, dividido em etapas estanques, ao expor uma crítica que sustentava a tese argumentativa de que a política é essencialmente uma teia complexa e contínua de interações e decisões, onde o poder e a interação entre as fases desempenham papéis centrais.

Para tanto, o professor de Yale inaugurou uma abordagem política conhecida como "incrementalismo", no qual a ideia proposta seria a de que a formulação de políticas é quase sempre produto de pequenos ajustes contínuos ("baby steps"), e quase nunca de mudanças drásticas e planejadas. Na vanguarda incrementalista, a metodologia defendida por Lindblom passou a priorizar a implementação de diversas pequenas alterações em políticas ao longo do tempo, visando uma mudança mais ampla e duradoura. Com o tempo, a proposta incrementalista demonstrou ser mais flexível e adaptável às alterações de cenário que naturalmente ocorrem tanto dentro da organização quanto na sociedade como um todo.

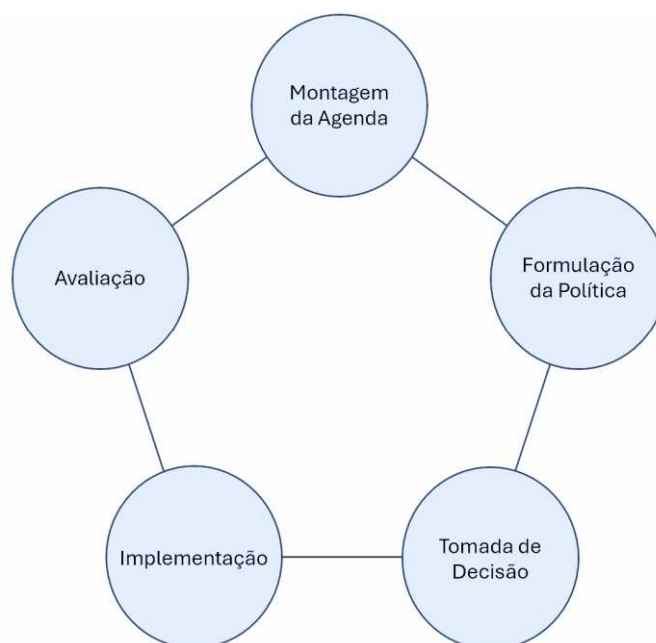
Hoje, passados mais de setenta anos e com uma literatura sobre o tema substancialmente robusta, vê-se que a preocupação de Lindblom de desenvolver um modelo que considera a complexidade do fenômeno de políticas públicas foi coerente. O próprio contexto das mudanças legislativas que regem os contratos públicos serve de exemplo para demonstrar que a interação entre as fases e a influência do poder são elementos perceptivelmente cruciais para a compreensão da formulação e da implementação de políticas públicas. Isso se prova principalmente nos tempos contemporâneos, em que se percebe, cada vez mais, a necessidade de uma abordagem mais holística e interativa, capaz de reconhecer que os processos políticos são fluídos e que muitas vezes não seguem um caminho linear, posto que são moldados por um conjunto diversificado de forças e interesses que operam em diferentes níveis.

Diante de tal movimento de modernização é que novas vertentes do campo de públicas passam a emergir (BAPTISTA; REZENDE, 2011). Dentre os diversos modelos que se aprofundaram no processo de políticas públicas, destacou-se o modelo cíclico de políticas, que, conforme destaca Baptista e Rezende (2011), foi abordado por autores como Michael Howlett e M. Ramesh. Ao proporem uma análise das políticas públicas no padrão cíclico, os cientistas políticos buscaram o aprimoramento da divisão tradicional do processo, considerando a natureza contínua

da formulação de políticas públicas e sugerindo que esse processo se reinicia com a percepção de novos problemas após a avaliação.

Assim, em um arquétipo mais generalizado daquilo que amparam os defensores da ideia de que o sistema de políticas públicas funciona de forma circular, destacaram-se cinco principais fases do processo, que, como se verá mais à frente, compuseram o desenvolvimento da Nova Lei de Licitações e Contratos enquanto política pública. Tais fases apresentadas pelos autores anteriormente referidos seriam o de Montagem da Agenda, da Formulação da Política, da Tomada de Decisão, da Implementação e da Avaliação, conforme ilustrado na figura abaixo:

Figura 1 – Ciclo de Políticas Públicas



Fonte: produção própria

A fase de Montagem da Agenda, na visão de Howlett e Ramesh, é a etapa crucial que define quais problemas serão considerados relevantes e recebem atenção na esfera pública. Essa fase se refere a sequência de interações que constituem um processo intrincado, moldado por uma teia de influências que se estendem desde grupos pequenos de atores interessados na aprovação ou no afastamento de uma política pública até o próprio governo. Nesse sentido, é nessa fase em que o conteúdo dos problemas é moldado pelo subsistema político e suas ideias dominantes, determinando se essas demandas têm condições de avançar e se serão tratados sob paradigmas existentes ou sob novas perspectivas.

A fase de Formulação de Políticas, por sua vez, refere-se ao momento em que se elaboram as possíveis soluções para os problemas públicos identificados na

fase de Montagem da Agenda. Como explicam os aludidos autores, trata-se de um processo complexo e multifacetado, influenciado por dinâmicas de poder, negociação e incerteza, onde diversos atores, com diferentes perspectivas e interesses, propõem soluções concorrentes ou complementares. Paralelamente, é nessa etapa que especialistas e demais envolvidos avaliam a viabilidade das opções, considerando seus impactos, custos e benefícios, e as restrições existentes, sejam elas substantivas (relacionadas ao problema em si) ou procedimentais (relacionadas aos processos e regras).

Na Tomada de Decisão, por sua vez, é o momento crucial em que, após o debate e análise das etapas anteriores, as alternativas são selecionadas e definidas como curso de ação oficial, isto é, em que se decide abandonar o projeto descrito ou implementá-lo, geralmente através de leis ou regulamentos. Como explicam Howlett e Ramesh (2013), nessa fase o número de atores envolvidos é substancialmente diminuído, concentrando-se nos detentores de cargos formais com poder decisório, embora outros atores ainda possam influenciar através de *lobby*¹.

A penúltima fase do ciclo descrito no modelo é o da Implementação que se define como um momento crucial em que as decisões políticas de fato saem do papel e se transformam em ações concretas. É nesta etapa que os recursos são alocados, as pessoas são designadas e os procedimentos são estabelecidos para atingir os objetivos definidos nas fases anteriores. Essa é a fase em que este estudo se debruça com maior impacto, posto que é nela que se constata não apenas o esforço de coordenação da Administração Pública, mas também o desempenho da política em relação aos objetivos inicialmente estabelecidos. A implementação, portanto, não é um processo linear e estático, mas sim dinâmico e adaptativo, que abarca ações de monitoramento e ajustes para responder às demandas da sociedade e aos desafios do contexto.

Por fim, a Avaliação de políticas públicas, no sentido trazido pelos autores, é a fase em que se determina a efetividade de uma política. É importante destacar que a despeito de haver uma amplitude conceitual em relação a esse processo, que pode ser não apenas *ex post*², como abordam os aludidos autores, como também *ex*

¹ *Lobby*: atividade de influenciar decisões políticas, legislativas ou administrativas, geralmente em benefício de um grupo específico

² Avaliação *ex post*: realizada após a implementação da política, analisando seus resultados e efetividade

*ante*³, ainda assim, pode-se dizer que, de uma forma ou de outra, a essência da avaliação continua residindo em analisar criticamente a política implementada para subsidiar futuras tomadas de decisão.

Nesse sentido, são esses os modelos teóricos de desenvolvimento de política pública que norteiam o embasamento teórico trazido ao longo do trabalho e que fundamentam este estudo sobre a Nova Lei de Licitações e Contratos. Nesse diapasão, compreender o ciclo de políticas públicas é fundamental para investigar os fatores que levaram à inclusão da modernização das licitações na agenda política, ou ainda, os problemas e desafios que motivaram a formulação da Nova Lei.

Da mesma forma, a análise do processo de elaboração da NLLC, desde as primeiras propostas, dependem da noção sobre o processo de formulação da política pública para que seja possível examinar as diferentes alternativas consideradas, os debates e as negociações entre os atores envolvidos, bem como as influências que moldaram o conteúdo da nova lei. A análise da tomada de decisão é igualmente fundamental para que seja possível relacionar os fatores que levaram à aprovação da NLLC, isto é, os objetivos que se pretendia alcançar com a nova legislação, aos resultados observados na fase de implementação da NLLC.

2.3 Contexto do New Public Management no Brasil e o processo de implementação da Nova Lei de Licitações e Contratos

A análise do ciclo de políticas públicas, previamente apresentada, constitui, então, um instrumento crucial para a compreensão da implementação da Nova Lei de Licitações e Contratos no Brasil. Tal entendimento, contudo, requer a contextualização da administração pública brasileira e da influência do New Public Management (NPM) nesse processo.

Como explica Ana Paula (2005), a reforma do Estado e da gestão pública nos anos 1990 no Brasil foi moldada por diversos fatores. O Estado brasileiro, historicamente marcado por características patrimoniais e autoritárias, enfrentou a crise do modelo nacional-desenvolvimentista, abrindo espaço para um desenvolvimento dependente e associado que, paralelamente à visão dos organismos financeiros internacionais, pressionaram a Administração Pública por mudanças e que

³ Avaliação *ex ante*: análise realizada antes da implementação de uma política pública para prever seus possíveis efeitos e impactos, subsidiando a tomada de decisão

moldaram a agenda política ao longo do tempo.

Nesse contexto, a despeito de a reforma do Estado ocorrida nos anos de 1990 não ter tido uma visão única e consensual, ela se desenrolou impulsionada principalmente pela busca por um modelo de gestão orientado para o mercado e pela nova Administração Pública (PAULA, 2005).

Contudo, para se compreender o processo que culminou no fenômeno gerencialista no Brasil e, conseqüentemente, o próprio contexto da Montagem da Agenda da NLLC, é importante entender os marcos históricos anteriores que conduziram a política nacional a tal ponto. Acerca desse tema, Caio Prado Jr. (2000, apud PAULA, 2005), na obra "Formação do Brasil Contemporâneo", explica que foi durante o período colonial que o Estado brasileiro se consolidou como uma entidade centralizada, com o poder concentrado na figura do rei e de seus conselheiros.

A Administração Pública até aquele momento operava com carência de normas, de hierarquias e de definições claras de competências, que na prática se davam muito mais em determinações casuísticas e particulares do que de fato em procedimentos pré-estabelecidos. Tal arranjo, por sua vez, gerava confusão de atribuições e poderes nos órgãos administrativos dos órgãos de controle central. As esferas locais, por sua vez, detinham pouca autonomia, e o foco central do poder residia na arrecadação de tributos, relegando o papel construtivo da administração a um segundo plano (PRADO JR, 2000).

Em uma análise histórica sob a perspectiva crítica, Prado Jr. (2000) associa esse fenômeno ao caráter colonial e exploratório que o país vivenciou em sua formação e que moldou as estruturas sociais e políticas brasileiras. A baixa autonomia e o foco na arrecadação, explicado pelo autor, são apontados como resultado de um sistema de produção voltado para o mercado externo, imposto pelos colonizadores, em detrimento do desenvolvimento interno e da distribuição equitativa de riqueza (PRADO JR., 2000).

Com isso, naquele contexto, a busca por poder político se traduzia na posse de um "patrimônio" de grande valor ou no controle direto de fontes de riqueza, consolidando um sistema patrimonialista em que, por exemplo, os cargos públicos se transformavam em moeda de troca para ascensão social e ocupacional e em que a Administração Pública, ao invés de servir ao interesse público, convertia-se em um bem a ser explorado, perpetuando uma cultura em que os benefícios do Estado eram vinculados a interesses pessoais em detrimento do bem comum (SCHWARTZMAN,

1982).

Essa herança colonial, marcada pelo personalismo e pela aversão à impessoalidade e ao formalismo, contribuiu para que a centralização do poder e o autoritarismo se tornassem características marcantes da Administração Pública brasileira, como explicou Sérgio Buarque de Holanda (HOLANDA, 2005).

Tal característica, no entanto, persistiu mesmo após a Proclamação da República e durante a Era Vargas, ainda que esse governo tenha sido o primeiro a testemunhar tentativas concretas de profissionalização do serviço público na busca por um Estado moderno e uma burocracia eficiente (PAULA, 2005).

Nesse panorama de profissionalização do serviço público, a Administração Pública brasileira, entre 1945 e 1964, passou a refletir as ideologias desenvolvimentistas da época (FIORI, 1995). Alicerçada na articulação entre a economia estatal, empresas monopolistas internacionais e o setor capitalista nacional moderno, a estratégia desenvolvimentista apesar de vislumbrar o desenvolvimento do setor industrial, também aprofundou a exclusão social no país.

O modelo desenvolvimentista favorecia grandes empresas e se baseava em um processo de modernização regional excludente, que atingia não apenas as massas, mas também outras camadas sociais, como a classe média (PAULA, 2005). Conseqüentemente, ainda que o mecanismo tenha gerado impactos no que se refere ao crescimento no setor industrial nacional, que provocou o chamado “milagre econômico”, diversos agentes foram afetados negativamente pelo processo, como operários e assalariados urbanos, além de grupos privados não alinhados ao setor monopolista estrangeiro. Esses passaram a denunciar a exclusão promovida pelo desenvolvimento capitalista dependente e enfatizam o caráter nacional dos problemas socioeconômicos. Contudo, como explica Paula (2005), a centralização da gestão, em especial após o início do regime militar abordado no tópico anterior, facilitou a manutenção do modelo desenvolvimentista por meio da aliança entre Estado e setor industrial-financeiro estrangeiro em países latino-americanos, com um modelo restrito de importação.

Esse movimento começou a perder potência com o início da recessão econômica dos anos de 1980 e com o embate sociopolítico que demarcava o cenário nacional da época, que passaram a pautar de forma cada vez mais catalíticos questionamentos em relação à eficiência do planejamento estatal e da atuação burocrática pública.

Com o crescente endividamento externo dos países latino-americanos e a recessão econômica dos anos 1980, a questão da reforma do Estado foi novamente trazida para a agenda política (PAULA, p. 111, 2005)

Nesse embate, de um lado o Estado patrimonial e autoritário defendia a necessidade de intervenção, de outro, setores da sociedade buscavam autonomia e defendiam o liberalismo e o privatismo (SCHWARTZMAN, 1982). Essa tensão entre intervenção estatal e liberalismo marcou as décadas seguintes na América Latina, em que as reformas de mercado e o chamado “New Public Management” (NPM) foram implementadas em países como Reino Unido e Estados Unidos, e que serviram de modelo para nações latinas como o Brasil.

Nesse sentido, com o objetivo de enfrentar a crise do Estado, o movimento de reforma gerencial buscou formular um modelo de gestão mais eficiente e adaptado à realidade brasileira. Para isso foram adotadas diversas medidas, como a distinção normativa entre o que são atividades exclusivamente públicas e não exclusivas do Estado, além da criação de novos órgãos para aprimorar a Administração Pública (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Como explica Bresser-Pereira (1998), tais iniciativas foram cruciais no contexto de mudança política brasileira, pois permitiu flexibilizar a gestão pública. Ao se identificar as atividades não exclusivas do Estado, abriu-se espaço para a implementação de modelos de gestão mais versáteis e inovadores, como a criação de organizações sociais e agências executivas, que operam com maior autonomia e foco em resultados. Concorrentemente, a distinção possibilitou a ampliação da participação do setor privado na prestação de serviços, por meio de concessões, permissões e parcerias público-privadas, buscando maior eficiência e qualidade (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Tal enfoque foi interpretado à época como uma possibilidade de o Estado poder concentrar seus esforços e recursos nas áreas em que sua atuação é tida como imprescindível, tais como na segurança pública, na justiça e na formulação de políticas públicas, uma vez que ao delimitar as atividades exclusivas do Estado houve direta e indiretamente a transferência de parte das atividades que até então não eram exercidas pelos outros setores (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Contudo, como assevera Paula (2005), a reforma que se pretendia pela maioria dos reformistas não foi alcançada em sua totalidade. A reforma, que idealmente deveria ser capaz de enfatizar não apenas a reorganização do Estado e o

fortalecimento do seu núcleo estratégico, mas também a transformação do modelo de Administração Pública em vigor, aconteceu à margem dos dois primeiros objetivos. Parte das mudanças concebidas não avançaram para a implementação em si por razões políticas e de manutenção do status quo (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Nesse contexto, o modelo gerencialista idealizado por Bresser-Pereira, que propunha a substituição da "cultura burocrática" por uma "cultura gerencial", cuja área de abrangência incluía o incentivo aos administradores públicos de adotarem práticas gerenciais inovadoras que ensejam em ganho de qualidade e em redução de custos dos serviços públicos unitariamente prestados, não teve, portanto, o devido trato no contexto de reforma e isso se refletiu também no ordenamento de contratos públicos.

2.4 Evolução das leis de licitações no Brasil

Paralelamente a isso, compreender como as mudanças das leis que regeram os contratos públicos no Brasil ao longo do tempo estão contextualizadas com o histórico de desenvolvimento gestão pública no Brasil trazido mostra-se crucial para uma análise mais coerente dos motivos que levaram à implementação da Nova Lei de Licitações e Contratos.

Tendo isso em vista, como destaca Torres (2024), assinala-se que a evolução histórica da legislação sobre licitações no Brasil se inicia de fato a partir da promulgação do Código de Contabilidade da União de 1922 (BRASIL, 1922) que, mesmo de forma precária, passou a prever que todo empenho de despesa pública deveria ser precedido de contrato, bem como que este contrato deveria abarcar a concorrência, o que, na prática, significava a priorização quase exclusiva da proposta mais barata (TORRES, 2024).

Já durante o Estado Novo houve a centralização do poder federal e a promulgação do Decreto-lei nº 2.416/1940 (BRASIL, 1940), que obrigou os estados e municípios a realizarem licitações, mas com poucas regras detalhadas, o que, no entanto, não deixou de significar o esforço na tentativa de profissionalizar o serviço público por meio de uma burocracia mais eficiente.

Art. 46 As compras de material efetuadas pelo Estado ou pelo Município, serão processadas e julgadas, sempre que possível, por órgãos centrais, constituídos de acordo com as conveniências da administração.

§ 1º Os Municípios que, pela exiguidade de seus recursos ou pelo afastamento dos centros comerciais, não puderem organizar serviços

de compra de material, poderão reunir-se em consórcio para tal fim, na conformidade do disposto no art. 29 da Constituição Federal.

§ 2º Salvo os casos do § 5º, a aquisição de material far-se-á obrigatoriamente por meio de concorrência pública ou administrativa.

§ 3º A concorrência pública efetuar-se-á mediante publicação pela imprensa, ou em boletim comercial, ou pela afixação de edital em lugar de livre acesso ao público.

§ 4º A concorrência administrativa realizar-se-á por meio de correspondência, ou pelo registro de preços. (BRASIL, 1940, art. 46)

Mais a frente, a Lei nº 4.401 de 1964 (BRASIL) instituiu outro importante marco na busca por um Estado moderno e profissional, sendo a primeira a usar o termo "licitação" e estabelecendo normas para licitações na União, que vinculou os limites para diferentes modalidades ao valor do salário mínimo e introduziu a possibilidade de escolher a proposta "mais conveniente", mesmo que não fosse a de menor preço (TORRES, 2024).

Logo após, já sob a égide da influência do regime militar, houve a publicação do Decreto-Lei nº 200/1967 (BRASIL) (TORRES, 2024), que representou um marco importante no ciclo de políticas públicas relacionadas às licitações no Brasil. A necessidade de sistematizar e modernizar as licitações provavelmente ganhou destaque na agenda política da época devido à crescente complexidade das contratações públicas e à busca por maior eficiência na administração.

Isso se explica pelo fato de que no regime militar, com a ênfase na racionalização e planejamento, houve um incentivo ao desenvolvimento do País e, dessa forma, o Decreto-Lei nº 200/1967 (BRASIL, 1967) materializou a necessidade que se tinha da formulação de uma política pública que estabelecesse normas gerais e específicas para as licitações, definindo modalidades, regimes de execução e parâmetros para habilitação. A flexibilidade e a possibilidade de adaptação às necessidades locais foram características importantes dessa formulação, envolvendo a adaptação dos procedimentos licitatórios em todos os níveis da Administração Pública (TORRES, 2024).

A flexibilidade da norma permitiu que cada ente federativo ajustasse as regras a sua realidade, o que facilitou a implementação, mas também gerou heterogeneidade. Por um lado, ele trouxe maior racionalidade e planejamento às licitações, além de ter servido como base para leis posteriores, por outro lado, a flexibilidade excessiva e a imposição de regras federais a estados e municípios

geraram críticas (TORRES, 2024).

Já em 1986, por meio do Decreto-Lei nº 2.300/1986 (BRASIL, 1986), ocorreu uma mudança significativa na legislação de licitações no Brasil, posto que, como explica Torres (2024), diferentemente do Decreto-Lei nº 200/1967, esse regulamento adotou um modelo "maximalista", isto é, com regras detalhadas e minuciosas para o processo licitatório e os contratos administrativos, que refletiam o contexto da época de manter em rédeas mais curtas o processo de compras durante um período de forte recessão econômica no País.

A necessidade de aprimorar o sistema de licitações, sobretudo após um período de forte repressão política, em que não se permitia questionar os processos de contratação pública, ainda que maculados, impulsionaram a inclusão da rigidez dos contratos públicos como pauta importante da agenda política da época. Contudo, a mudança mais substancial em relação a esse momento foi de fato o período de Pós-Constituição Federal de 1988 (ALVES, 2020).

Promulgada em um período conturbado, posterior ao fim do período militar no Brasil, a Lei Federal nº 8.666/1993 (BRASIL) foi influenciada por escândalos políticos e por dificuldades econômicas graves que mobilizaram a agenda política para um foco no controle burocrático a fim de evitar desvios. Isso gerou um modelo mais formalista, que, apesar de ter representado um avanço ao tema, ignorou movimentos importantes da época relacionados às transformações da sociedade e ao avanço tecnológico (OLIVEIRA, 2020).

A antiga lei não conseguiu evitar a corrupção e engessou os processos de contratação, tornando-os ineficientes e caros, o que levou à criação de diversas exceções e regimes especiais de licitação, buscando contornar as dificuldades da lei principal. Nesse cenário, o próprio regime de dispensa em compras de bens e contratação de serviços de menor valor sofreram com a limitação normativa da Lei Federal nº 8.666/1993 o que fez com que outras normas infralegais agissem para suplantar parte das faltas da antiga lei.

Em outras palavras, Guilherme Carvalho (2022) se aproxima de Oliveira (2020) ao sustentar que embora houvesse esse forte movimento de crítica à excessiva burocracia do setor público, a referida lei não conseguiu solucionar diversas disfunções do setor público. A Lei Federal nº 8.666/1993 continuou impondo uma série de exigências burocráticas tidas - em termos de eficiência - como inapropriadas para o mundo globalizado e digitalizado atual e isso fez com que rapidamente a antiga lei

se demonstrasse incapaz de se adaptar às inovações constantes, mantendo, por exemplo, exigências de serviços cartoriais de reconhecimento de firma e a autenticação de documentos.

Tais imposições além de onerar os participantes do processo licitatório, desencorajaram a participação de possíveis fornecedores/prestadores de serviços, principalmente porque foram há tempos superadas por novas tecnologias no âmbito do setor privado, como a de assinatura digital (CARVALHO, 2022).

Embora amparado no princípio da legalidade, esse formalismo excessivo se chocava com a necessidade de eficiência na Administração Pública almejados pelo New Public Management, sobretudo em virtude de que a busca pela segurança jurídica não deve necessariamente se traduzir em um ritual burocrático que paralisa a máquina pública ou que impede o alcance dos resultados esperados da ação do Estado (CARVALHO, 2022), tal como descrito por Bresser-Pereira (1998).

Nesse sentido, o processo de avaliação sobre a Lei Federal nº 8.666/1993 envolveu diversos atores interessados e servidores, que, de modo geral, convergem no entendimento de que há uma incompatibilidade da antiga lei ao contexto contemporâneo (CARDOSO, 2005). A partir dessa incompatibilidade, a busca por uma alternativa que refletisse de fato a necessidade de modernizar e tornar mais eficiente a contratação pública no Brasil retornou ao palco da agenda política e começou-se a pensar em estratégias que de fato superassem essas limitações.

Essa lei tem muitas falhas, além do excesso de formalismo que não existe em outros países, é um procedimento que peca pela falta de transparência, sempre achei errada a realização da fase de habilitação antes da fase de julgamento. É praticamente inexistente a possibilidade de saneamento de falhas que às vezes afasta um licitante por um erro bobo (DI PIETRO, 2019)

A busca por um modelo de gestão mais estratégico na Administração Pública ganhou força especialmente após o Ato nº 19 do Presidente do Senado Federal, que à época era Renan Calheiros, em meados de 2013 (AMORIM, 2022). Esse dispositivo é considerado importante porque foi ele iniciou o processo de formulação da nova política pública de contratação pública ao instituir a Comissão Temporária de Modernização da Lei de Licitações e Contratos (CTLICON), que reuniu grupos de trabalho para discutir todos os projetos que vinculavam a modernização das normas de licitações e contratos da Administração Pública, com foco em simplificação, celeridade e qualidade.

Nessa fase, diversos especialistas e atores participaram da CTLICON não

apenas para expor os problemas enfrentados pelo ordenamento jurídico até então vigente, como também dialogaram sobre a viabilidade das soluções que se apresentavam. Dentre as propostas que compuseram o arcabouço discutido na CTLICON, as principais discutiam a ampliação dos princípios a serem observados, incluindo celeridade, eficiência, economicidade e razoabilidade, que de fato passaram a incorporar o texto final da NLLC. Várias ideias vieram a reboque de tais princípios, dentre eles a ampliação das possibilidades de dispensa de licitação, bem como a revisão dos valores para contratação direta (BRASIL, 2013).

Apesar de não ter tido o intuito inicial de propor uma “nova” lei de licitações, isto é, que substituísse por completo a Lei Federal nº 8.666/1993, conforme destaca Amorim (2022), a medida que o processo de formulação avançava, provava-se impossível conciliar as diversas restrições de natureza substantivas e procedimentais que a antiga lei possuía. Com isso, o grupo passou a discutir de forma extensiva sobre múltiplos aspectos importantes, tais como as modalidades de licitação, de habilitação, de procedimentos obrigatórios (matriz de riscos, acompanhamento de fiscais) e sanções, que também impactaram o produto final do trabalho (AMORIM, 2022).

Como resultado, ao final do ano de 2013 se consolidou o Projeto de Lei do Senado nº 559/2013, que foi analisado por diversas Comissões do próprio Congresso Nacional antes de ser apreciado pelo Plenário do Senado ao final do ano de 2016. Uma vez aprovado, o PLS 559/2013 foi encaminhado para análise da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2013), onde foi autuado⁴ como Projeto de Lei nº 6.814/2017.

Na Casa Legislativa, criou-se uma Comissão Especial (CE) para análise da matéria. A escolha de se criar uma CE para analisar o PL nº 6.814/2017 se deu não apenas porque a matéria era de competência de mais de três comissões permanentes, o que, conforme o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, demandaria esse procedimento, mas também em virtude do fato de que a PL nº 6.814/2017 tratava da Nova Lei de Licitações e Contratos, que é notoriamente um tema de grande abrangência, impactando diversas áreas do direito e da Administração Pública (BRASIL, 2024e).

Com isso, no início de 2018, diversos deputados federais, com expertise

⁴ O termo “**autuação**”, no contexto legislativo, refere-se ao processo de registro e formalização da entrada de um projeto de lei ou documento no sistema de tramitação do órgão legislativo (Câmara dos Deputados ou Senado Federal). É como se fosse a “matrícula” do projeto, que recebe um número e inicia sua trajetória formal dentro da casa legislativa.

em diferentes áreas, foram convidados a compor o processo de discussão sobre o PL, antecedendo a tomada de decisão. Então, os deputados Augusto Coutinho (SD/PE) e João Arruda (PMDB/PR) foram nomeados, respectivamente, para os cargos de Presidente e Relator da Comissão Especial.

Contudo, um dia após a constituição da CE, o Deputado José Guimarães (PT/CE) solicitou a união do PL nº 6.814/2017 ao PL nº 1.292/1995, baseado no Regimento Interno da Câmara, que determina a junção de projetos semelhantes, priorizando o mais antigo (AMORIM, 2019). Tal solicitação foi aceita pela Mesa Diretora, que uniu os projetos e renomeou a Comissão Especial para que fizesse referência ao PL nº 1.292/1995, que passou a ser o principal (BRASIL, 2024f).

Assim, a Comissão Especial na Câmara dos Deputados finalmente passou a realizar audiências públicas com especialistas e entidades, que culminou, ao final de dezembro de 2018, em um novo texto para o projeto, substituindo o original do Senado (BRASIL, 2024g) (BRASIL, 2018). Esse novo texto, no entanto, só foi discutido no Plenário da Câmara na legislatura seguinte, entrando em regime de urgência em março de 2019, um mês após o término do recesso parlamentar.

A discussão do novo texto contou com a apresentação de 117 emendas (BRASIL, 2024h), que, por serem numerosas, levou o Presidente da Comissão Especial, Deputado Augusto Coutinho, a ser designado relator *ad hoc*⁵ para consolidar as proposições, apresentando um parecer reformulado em junho de 2019 (BRASIL, 2019a).

Após inúmeros acordos entre líderes, em junho de 2019, uma Subemenda Substitutiva Global Reformulada de Plenário⁶ foi aprovada como base, sobre as quais novas discussões e destaques foram realizados até que, por fim, o projeto fosse aprovado pela Câmara dos Deputados em setembro de 2019 e enviado ao Senado em outubro do mesmo ano (BRASIL, 2019b).

Com o envio do texto aprovado pela Câmara e uma nova autuação do PL nº 4.253/2020, o então Presidente do Senado, Davi Alcolumbre (DEM/AP), determinou, em dezembro de 2020, a união do PL nº 1.292/1995 a outros projetos

⁵ Um **relator ad hoc** é um parlamentar designado para uma tarefa específica e temporária, geralmente para analisar e apresentar um relatório sobre um projeto de lei ou outro assunto em uma comissão ou no plenário

⁶ **Subemenda Substitutiva Global Reformulada de Plenário**: nova versão completa de um projeto de lei, que foi modificada após sua apresentação inicial e que substitui integralmente o texto anterior.

(incluindo o de nº 559/2013), possibilitando o retorno do texto aprovado no Senado em 2016 (BRASIL, 2024i).

Contudo, como explica Amorim (2022), a pandemia de Covid-19 fez com que o trâmite do projeto não seguisse o caminho normal de análise pelo Senado. Diante da paralisação do funcionamento das comissões permanentes, o roteiro de revisão do projeto tornou-se impraticável, o que fez com que os líderes partidários decidissem que o projeto seria analisado diretamente pelo Plenário do Senado.

Designado relator do projeto, o Senador Antônio Anastasia emitiu parecer favorável à sua aprovação, posteriormente endossado pelo Plenário. Após conduzir uma revisão abrangente do texto, o senador submeteu a redação final à apreciação dos demais colegas. Porém, em virtude do recesso parlamentar, o texto com a proposição da redação final só foi apresentado ao Plenário da Casa em fevereiro de 2021 por meio do Parecer nº 10/2021 da Comissão Diretora.

Uma vez aprovada a redação final do PL nº 4.253/2020 (BRASIL, 2024i), o projeto seguiu para sanção do Presidente da República, que à época era Jair Bolsonaro. A despeito de haver pontos de vetos, que posteriormente foram em parte derrubados pelo Congresso, a Presidência publicou a Nova Lei de Licitações e Contratos por meio da Lei Federal nº 14.133/2021, que consolidou a tomada de decisão legislativa da política pública.

Nesse sentido, o texto consolidado da NLLC buscou trazer uma lógica menos burocrática e mais eficiente nas contratações públicas, atendendo aos interesses antigos de modernização da gestão pública (CARVALHO, 2022), como se vê logo de início:

O processo licitatório tem por objetivos:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de **contratação mais vantajoso** para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II - assegurar **tratamento isonômico** entre os licitantes, bem como a justa competição;

III - **evitar contratações com sobrepreço** ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

IV - **incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável** (BRASIL, 2021, Art.11)

Dentre as alterações feitas estão o acréscimo de modalidades de licitação, tais como a introdução do diálogo competitivo, modalidade voltada para contratações

complexas que exigem interação com os licitantes, e formalização do pregão, antes regido pela Lei nº 10.520/2002, como modalidade de licitação. Além disso, outras alterações importantes que eram requeridas há tempos foram inseridas no texto, como a possibilidade e celebração de contrato com prazo indeterminado em situações de monopólio, a responsabilidade objetiva de terceiro contratado para o acompanhamento da execução contratual ou a previsão da necessidade de três ou mais cotações antes da abertura das propostas, na modalidade de convite, que buscou aumentar a competitividade e a economicidade (BRASIL, 2021).

Para além disso, o novo ordenamento descreveu de forma tácita novas finalidades para os contratos públicos que agora devem ser capazes de incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional, como exposto no art. 11, inciso IV. Nesse diapasão, como destaca Oliveira (2020), a função regulatória incubiu o papel da licitação de ir além da mera seleção da proposta mais vantajosa em termos econômicos. Dentre esses objetivos, destacaram-se algumas funções que até um passado próximo não se estabelecia como objetivos formais de busca pela Administração Pública.

Essa concepção moderna passou a imbuir a Administração Pública, por exemplo, do dever de privilegiar em seus editais, sempre que possível, inclusive com margem de preferência, a aquisição de produtos reciclados, reutilizáveis ou biodegradáveis, ou ainda, exigir que as obras e serviços contratados tenham baixo impacto ambiental e utilizem tecnologias e materiais que promovam a eficiência energética.

No processo de licitação, poderá ser estabelecida margem de preferência para:

I - bens manufaturados e serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras;

II - bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis, conforme regulamento.

[...]"

(BRASIL, 2021, Art. 26)

e

“Na contratação de obras, fornecimentos e serviços, inclusive de engenharia, poderá ser estabelecida **remuneração variável vinculada ao desempenho do contratado, com base em** metas,

padrões de qualidade, **critérios de sustentabilidade ambiental** e prazos de entrega definidos no edital de licitação e no contrato (BRASIL, 2021, Art. 144)

Ou, ainda, no âmbito da inclusão social, passou-se a presumir a possibilidade de exigir, nos editais, que o contratado destine parte da mão de obra para pessoas com deficiência ou reabilitadas pela Previdência Social, promovendo a inclusão desse grupo no mercado de trabalho, sob pena de extinção do contrato, de acordo com o disposto no art. 137 da mesma lei.

Constituirão motivos para extinção do contrato, a qual deverá ser formalmente motivada nos autos do processo, assegurados o contraditório e a ampla defesa, as seguintes situações:

[...]

IX - não cumprimento das obrigações relativas à reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social ou para aprendiz (BRASIL, 2021, Art. 137)

O mesmo ocorre no caso do desenvolvimento tecnológico e de fomento à inovação, em que novamente a NLLC buscou cumprir seu objetivo regulatório ao ampliar a possibilidade de abarcar a chamada “margem de preferência” (art. 26, § 2º, NLLC), que privilegia a contratação de empresas nacionais de tecnologia, bem como a possibilidade de contratar diretamente, isto é, sem licitar, com Instituições Científicas e Tecnológicas (ICTs) em casos de transferência de tecnologia ou de licenciamento de direitos de uso ou exploração de criação protegida (art. 75, III, “c”), fomentando o desenvolvimento tecnológico nacional.

Nesse diapasão, vê-se que a Nova Lei de Licitações e Contratos introduziu uma série de inovações no sistema de contratações públicas, com o objetivo de modernizar os procedimentos e promover os objetivos advindos da teoria gerencialista. Dada a amplitude de tais alterações, este estudo delimitou seu escopo para analisar especificamente as compras de pequeno valor e como essas foram impactadas pela NLLC, o que será melhor abordado no próximo capítulo.

3 CONTRATAÇÕES DIRETAS

3.1 Dispensa e inexigibilidade de licitação

No âmbito da Administração Pública, conforme explica Marçal Justen Filho (2019), a regra geral que antecede as contratações é realizar licitação, visando garantir a supremacia do interesse público e o bom funcionamento do Estado.

No entanto, em situações específicas, a licitação tradicional pode ser inviável ou mesmo prejudicial ao encalço do próprio interesse público, sendo recomendado a dispensa de licitação a fim de garantir os princípios da eficiência, eficácia e economicidade. Nesses casos, mesmo na antiga lei de licitações, autoriza-se a contratação direta, que se baseia em um procedimento simplificado que, como o próprio nome sugere, dispensa algumas formalidades que se tem no procedimento licitatório tradicional (JUSTEN FILHO, 2019). Isso não significa, porém, que a contratação direta implique em uma “liberdade irrestrita” para a Administração.

Essa previsão está lastreada nos dizeres dos artigos 72 a 75, no qual a NLCC define as situações em que a contratação direta pode ser utilizada, assevera que mesmo nesses casos excepcionais, deve-se observar os princípios basilares da Administração Pública, como a impessoalidade, das eficiências, dentre outros (BACELLAR FILHO, 2014).

Isso quer dizer que mesmo em casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, o princípio do "devido procedimento licitatório" ainda se aplica, mas de forma adaptada à situação. Em outras palavras, mesmo sem a necessidade de uma licitação tradicional, a Administração Pública ainda deve seguir um procedimento adequado para a contratação, que pode ser simplificado, mas que garanta a escolha da melhor opção para o interesse público.

A dispensa e a inexigibilidade, nesse sentido, não significam a completa ausência de regras, mas sim a flexibilização de algumas delas, como a dispensa de requisitos e formalidades que seriam obrigatórias em um processo licitatório comum, como se espera em situações diversas como em caso de emergência, em que a urgência da situação pode impedir o cumprimento de todas as etapas de um processo licitatório normal, como a elaboração detalhada de projetos e orçamentos.

Com isso, o princípio do “devido procedimento licitatório” não é afastado nem eliminado, e a Administração Pública ainda precisa realizar uma estimativa de custos, mesmo que simplificada, para garantir a responsabilidade com os recursos

públicos (JUSTEN FILHO, 2019).

3.1.1 Diferença entre processo e procedimento

Anterior à análise do conteúdo da nova lei, cumpre salientar a imprecisão técnica nela presente. Isso porque, conforme expõe José Calasans Junior (2021), no Direito Administrativo existe uma diferença conceitual importante entre “processo” e “procedimento”. Segundo sustenta o jurista, conceitualmente falando, pode-se entender o processo como a forma concreta pela qual a atividade administrativa se manifesta, enquanto o procedimento é o método específico utilizado para essa manifestação.

Em outras palavras, o processo pode ser entendido como uma categoria geral, enquanto os procedimentos são as categorias específicas dentro dela. No caso de obras, serviços ou compras de pequeno valor, por exemplo, a atividade administrativa se desenrola dentro do processo de contratação. Esse processo, por sua vez, começa com a identificação de uma necessidade da sociedade e tem como meta encontrar, fora da Administração Pública, a solução para essa necessidade, que justifica a contratualização com um terceiro. Para isso, a legislação prevê diferentes caminhos, chamados de procedimentos, sendo os mais importantes deles a licitação e a contratação direta (CALASANS JUNIOR, 2021).

Em outras palavras, isso quer dizer que a contratação direta é, a bem dizer, um procedimento (espécie) inserido no processo (gênero) de contratação. Tendo essa diferenciação em vista, percebe-se que a Lei Federal nº 14.133/2021 incorre em falha conceitual, posto que confunde "processo" de contratação direta com "procedimento", que na verdade é uma etapa do processo de contratação, além de inseri-la no mesmo Título, intitulado “Das Licitações”, como se essas não pertencem a espécies de contratação distintas. Senão vejamos:

TÍTULO	II	-	DAS	LICITAÇÕES
[...]				
O processo de contratação direta , que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos [...] (BRASIL, 2021, Art. 72)				

3.1.2 Críticas com relação ao mecanismo de publicitação das contratações diretas

Outro ponto de discussão em relação à doutrina administrativa, capitaneada por Marçal (2021), é a de que o legislativo errou ao estabelecer que a

mera divulgação do ato autorizador da contratação direta em endereço eletrônico é suficiente para cumprir com os princípios administrativos.

Para Marçal, “O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial” (BRASIL, 2021, art. 72, parágrafo único) não se cumpriu com princípios administrativos importantes. A crítica se fundamenta na ideia de que a exclusiva divulgação em site público se configura como uma mera “notícia” de determinado ato/fato, mas não uma “publicação” dele. Tal distinção é relevante pois a publicação de atos e fatos públicos é condição estrita de validade e eficácia de todo ato administrativo, sendo necessário indicar, inclusive, a motivação e as justificativas do ato administrativo (CALASANS JUNIOR, 2021).

A redação da nova lei, nesse sentido, abriu “brecha” para que atos administrativos viciados possam ocorrer em virtude de eventual inobservância de princípios importantes como o da publicidade e da transparência. Pode-se imaginar, por exemplo, o caso de uma contratação direta realizada sem a devida justificativa para a escolha do fornecedor. Caso esse ato seja apenas “divulgado”, sem os devidos esclarecimentos, e não publicizado por meio de ato de autorizativo de autoridade competente, compromete-se o interesse público pela impossibilidade de se verificar a legalidade e a legitimidade da contratação, o que pode resultar em favorecimento ilícito, em corrupção e desvio de recursos públicos.

3.1.3 Avanço conceitual

É interessante destacar, por outro lado, que a Lei Federal nº 14.133/2021 trouxe um aprimoramento metodológico relevante em relação a sua antecessora, corrigindo uma incongruência lógica apontada por Justen Filho (2019). Anteriormente, a inexigibilidade de licitação era abordada após a dispensa, contrariando a ordem conceitual, na qual a inexigibilidade precede a dispensa. Com efeito, a nova lei retifica essa falha, estabelecendo uma sequência lógica mais coerente com a teoria.

Isso se explica porque a inexigibilidade ocorre quando a competição se torna inviável, ou seja, quando não há como realizar uma licitação em virtude da natureza da situação ou mesmo do objeto. Já a dispensa, por sua vez, pressupõe que a licitação seria possível, mas a lei prevê situações específicas em que ela pode ser dispensada, atuando como exceções taxativas limitadas a casos pontualmente previstos. Assim, a antiga era tecnicamente falha porque falava primeiro da “dispensa”

e depois da "inexigibilidade", o que na prática é inconsistente porque primeiro se verifica se a licitação é impossível (inexigível), e, caso não for, aí sim se verifica se ela pode ser dispensada.

3.1.4 Das modalidades de contratação direta

3.1.4.1 Por inexigibilidade:

A contratação direta, como já mencionado, pode se dar em duas situações: quando não há competição possível entre interessados, o que configura a inexigibilidade de licitação, ou quando a lei prevê a dispensa do processo licitatório. No primeiro caso, a licitação se torna inviável, pois falta o requisito fundamental que a justifica: a existência de múltiplos interessados aptos a atender às necessidades da Administração (NIEBUHR, 2015).

Essa inviabilidade se manifesta em situações específicas, onde a natureza do objeto ou a qualificação do fornecedor tornam a disputa por meio de licitação inadequada ou mesmo impossível (NIEBUHR, 2015). Nesse sentido, diversas possibilidades ensejam a aplicação de contratação direta por inexigibilidade, sendo essas hipóteses previstas na NLLC da seguinte forma:

É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comerciais exclusivos;

II - contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública;

III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

- a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos;
- b) pareceres, perícias e avaliações em geral;
- c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;
- d) fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;
- e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;
- f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;
- g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;

h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem no disposto neste inciso;

IV - objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;

V - aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha. (BRASIL, 2021, Art. 74)

Nesse viés, a contratação direta por inexigibilidade, prevista na Nova Lei de Licitações e Contratos, configura uma exceção à regra geral da licitação, aplicável em situações específicas onde a competição se torna inviável. Seja pela natureza singular do objeto, seja pela qualificação específica do fornecedor, a inexigibilidade busca garantir a eficiência e a economicidade da contratação, ao mesmo tempo em que preserva o interesse público. A lei, no entanto, delimita as hipóteses de inexigibilidade, buscando evitar a sua utilização indevida e garantir a transparência nos processos de contratação pública.

3.1.4.2 Por dispensa:

A dispensa enquanto espécie de contratação direta, por sua vez, está disposta no art. 75 da NLLC e se verifica em situações específicas em que, embora seja viável a competição entre empresas, a lei autoriza a dispensa da licitação. Isso ocorre quando a realização do processo licitatório se mostra inadequada ou inconveniente, considerando os princípios que regem a Administração Pública.

Em outras palavras, a lei reconhece que, em algumas situações específicas, os custos e o tempo demandados por uma licitação tradicional não se justificam, sendo mais vantajoso para o interesse público optar pela dispensa, desde que respeitados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Dentre as 16 situações listadas nesse artigo que autorizam a contratação direta sem licitação prévia, a maioria já estava presente na legislação anterior. Dada a amplitude do tema e considerando o escopo deste trabalho, a análise se concentrará nas contratações de valor reduzido, previstas nos incisos I e II do referido artigo (JUSTEN FILHO, 2019).

Ainda assim, para fins de contextualização, apresenta-se a seguir a lista completa de hipóteses de dispensa de licitação previstas na NLLC:

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;

IV - para contratação que tenha por objeto:

a) bens, componentes ou peças de origem nacional ou estrangeira necessários à manutenção de equipamentos, a serem adquiridos do fornecedor original desses equipamentos durante o período de garantia técnica, quando essa condição de exclusividade for indispensável para a vigência da garantia;

b) bens, serviços, alienações ou obras, nos termos de acordo internacional específico aprovado pelo Congresso Nacional, quando as condições ofertadas forem manifestamente vantajosas para a Administração;

c) produtos para pesquisa e desenvolvimento, limitada a contratação, no caso de obras e serviços de engenharia, ao valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais);

d) transferência de tecnologia ou licenciamento de direito de uso ou de exploração de criação protegida, nas contratações realizadas por instituição científica, tecnológica e de inovação (ICT) pública ou por agência de fomento, desde que demonstrada vantagem para a Administração;

e) hortifrutigranjeiros, pães e outros gêneros perecíveis, no período necessário para a realização dos processos licitatórios correspondentes, hipótese em que a contratação será realizada diretamente com base no preço do dia;

f) bens ou serviços produzidos ou prestados no País que envolvam, cumulativamente, alta complexidade tecnológica e defesa nacional;

g) materiais de uso das Forças Armadas, com exceção de materiais de uso pessoal e administrativo, quando houver necessidade de manter a padronização requerida pela estrutura de apoio logístico dos meios navais, aéreos e terrestres, mediante autorização por ato do comandante da força militar;

h) bens e serviços para atendimento dos contingentes militares das forças singulares brasileiras empregadas em operações de paz no exterior, hipótese em que a contratação deverá ser justificada quanto ao preço e à escolha do fornecedor ou executante e ratificada pelo comandante da força militar;

i) abastecimento ou suprimento de efetivos militares em estada

eventual de curta duração em portos, aeroportos ou localidades diferentes de suas sedes, por motivo de movimentação operacional ou de adestramento;

j) coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em áreas com sistema de coleta seletiva de lixo, realizados por associações ou cooperativas formadas exclusivamente de pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo poder público como catadores de materiais recicláveis, com o uso de equipamentos compatíveis com as normas técnicas, ambientais e de saúde pública;

k) aquisição ou restauração de obras de arte e objetos históricos, de autenticidade certificada, desde que inerente às finalidades do órgão ou com elas compatível;

l) serviços especializados ou aquisição ou locação de equipamentos destinados ao rastreamento e à obtenção de provas previstas nos incisos II e V do caput do art. 3º da Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013, quando houver necessidade justificada de manutenção de sigilo sobre a investigação;

m) aquisição de medicamentos destinados exclusivamente ao tratamento de doenças raras definidas pelo Ministério da Saúde;

V - para contratação com vistas ao cumprimento do disposto nos arts. 3º, 3º-A, 4º, 5º e 20 da Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, observados os princípios gerais de contratação constantes da referida Lei;

VI - para contratação que possa acarretar comprometimento da segurança nacional, nos casos estabelecidos pelo Ministro de Estado da Defesa, mediante demanda dos comandos das Forças Armadas ou dos demais ministérios;

VII - nos casos de guerra, estado de defesa, estado de sítio, intervenção federal ou de grave perturbação da ordem;

VIII - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontração de empresa já contratada com base no disposto neste inciso; (Vide ADI 6890)

IX - para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integrem a Administração Pública e que tenham sido criados para esse fim específico, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado;

X - quando a União tiver que intervir no domínio econômico para regular preços ou normalizar o abastecimento;

XI - para celebração de contrato de programa com ente federativo ou com entidade de sua Administração Pública indireta que envolva

prestação de serviços públicos de forma associada nos termos autorizados em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação;

XII - para contratação em que houver transferência de tecnologia de produtos estratégicos para o Sistema Único de Saúde (SUS), conforme elencados em ato da direção nacional do SUS, inclusive por ocasião da aquisição desses produtos durante as etapas de absorção tecnológica, e em valores compatíveis com aqueles definidos no instrumento firmado para a transferência de tecnologia;

XIII - para contratação de profissionais para compor a comissão de avaliação de critérios de técnica, quando se tratar de profissional técnico de notória especialização;

XIV - para contratação de associação de pessoas com deficiência, sem fins lucrativos e de comprovada idoneidade, por órgão ou entidade da Administração Pública, para a prestação de serviços, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado e os serviços contratados sejam prestados exclusivamente por pessoas com deficiência;

XV - para contratação de instituição brasileira que tenha por finalidade estatutária apoiar, captar e executar atividades de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive para gerir administrativa e financeiramente essas atividades, ou para contratação de instituição dedicada à recuperação social da pessoa presa, desde que o contratado tenha inquestionável reputação ética e profissional e não tenha fins lucrativos;

XVI - para aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de insumos estratégicos para a saúde produzidos por fundação que, regimental ou estatutariamente, tenha por finalidade apoiar órgão da Administração Pública direta, sua autarquia ou fundação em projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e de estímulo à inovação, inclusive na gestão administrativa e financeira necessária à execução desses projetos, ou em parcerias que envolvam transferência de tecnologia de produtos estratégicos para o SUS, nos termos do inciso XII deste caput, e que tenha sido criada para esse fim específico em data anterior à entrada em vigor desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado; (Redação dada pela Lei nº 14.628, de 2023)

XVII - para contratação de entidades privadas sem fins lucrativos para a implementação de cisternas ou outras tecnologias sociais de acesso à água para consumo humano e produção de alimentos, a fim de beneficiar as famílias rurais de baixa renda atingidas pela seca ou pela falta regular de água; e (Incluído pela Lei nº 14.628, de 2023)

XVIII - para contratação de entidades privadas sem fins lucrativos, para a implementação do Programa Cozinha Solidária, que tem como finalidade fornecer alimentação gratuita preferencialmente à população em situação de vulnerabilidade e risco social, incluída a população em situação de rua, com vistas à promoção de políticas de segurança alimentar e nutricional e de assistência social e à efetivação de direitos sociais, dignidade humana, resgate social e melhoria da qualidade de vida. (Incluído pela Lei nº 14.628, de 2023)

§ 1º Para fins de aferição dos valores que atendam aos limites referidos nos incisos I e II do caput deste artigo, deverão ser observados:

I - o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora;

II - o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade.

§ 2º Os valores referidos nos incisos I e II do caput deste artigo serão duplicados para compras, obras e serviços contratados por consórcio público ou por autarquia ou fundação qualificadas como agências executivas na forma da lei.

§ 3º As contratações de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo serão preferencialmente precedidas de divulgação de aviso em sítio eletrônico oficial, pelo prazo mínimo de 3 (três) dias úteis, com a especificação do objeto pretendido e com a manifestação de interesse da Administração em obter propostas adicionais de eventuais interessados, devendo ser selecionada a proposta mais vantajosa.

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

§ 5º A dispensa prevista na alínea “c” do inciso IV do caput deste artigo, quando aplicada a obras e serviços de engenharia, seguirá procedimentos especiais instituídos em regulamentação específica.

§ 6º Para os fins do inciso VIII do caput deste artigo, considera-se emergencial a contratação por dispensa com objetivo de manter a continuidade do serviço público, e deverão ser observados os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 desta Lei e adotadas as providências necessárias para a conclusão do processo licitatório, sem prejuízo de apuração de responsabilidade dos agentes públicos que deram causa à situação emergencial.

§ 7º Não se aplica o disposto no § 1º deste artigo às contratações de até R\$ 8.000,00 (oito mil reais) de serviços de manutenção de veículos automotores de propriedade do órgão ou entidade contratante, incluído o fornecimento de peças. (BRASIL, 2021, Art. 75)

Para facilitar o entendimento dessas categorias, Justen Filho (2019) propõe uma interessante categorização para as hipóteses de dispensa de licitação previstas, que na NLLC estão elencadas no artigo supramencionado. Com isso, ele agrupa em quatro categorias os motivos pelos quais o legislador opta por dispensar a licitação em determinadas situações, sendo elas a de: custo temporal da licitação, ausência de potencialidade de benefício, função extraeconômica da contratação e o custo econômico.

3.1.4.2.1 Custo temporal da licitação

O "custo temporal da licitação" refere-se ao tempo que a Administração Pública leva para realizar um processo licitatório, desde a fase interna de planejamento até a assinatura do contrato. Em virtude da multiplicidade de tipos de objetos contratados, o tempo para realização de um processo licitatório pode variar muito, a depender da complexidade do objeto, da modalidade de licitação utilizada (CALASANS JUNIOR, 2021).

Em alguns casos, o tempo necessário para realizar uma licitação pode ser longo, de modo que o "custo temporal da licitação" passa a ser substancial, como acontece, por exemplo, nos casos de guerra, estado de sítio e intervenção federal, previstos no inciso VII do artigo aludido.

3.1.4.2.2 Ausência de potencialidade de benefício

Outra hipótese que ensejou o legislador a indicar possibilidade de dispensa é a "ausência de potencialidade de benefício". Essa situação é identificada quando o ato de licitar não contribui para nenhum potencial benefício previsto para a Administração Pública, como é caso do inciso IX do art. 75, que estipula como fator de dispensa os casos em que se realiza a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integrem a Administração Pública e que tenham sido criados para esse fim específico, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado.

Isto é, nesse caso, a licitação não traria melhores ofertas, posto que o órgão público fornecedor já oferece o produto/serviço com preço de mercado, como é caso da contratação de determinados serviços prestados pela MGS (MGS, 2024).

3.1.4.2.3 Função extraeconômica da contratação

Além disso, a "função extraeconômica da contratação" também é identificada com um dos fatores passíveis de dispensa no ordenamento jurídico brasileiro. Ela ocorre quando o objetivo principal da contratação não é a obtenção do menor preço, mas sim a satisfação de necessidades de natureza social, cultural, política ou científica, que não podem ser mensuradas apenas pelo critério econômico. É o caso, por exemplo, do inciso X, que diz que será dispensável a licitação "quando a União tiver que intervir no domínio econômico para regular preços ou normalizar o

abastecimento” (BRASIL, 2021a, art. 75, inc. X).

3.1.4.2.4 Custo econômico

Por fim, o último motivo para a exceção ao princípio geral da obrigatoriedade de licitar é justamente o custo econômico, que se aplica aos casos em que a realização de um processo licitatório gera custos superiores à economia obtida com a contratação direta, sobre o qual a análise de caso presente neste trabalho pretende vislumbrar. Isso corriqueiramente acontece em casos de contratação por dispensa de baixo valor, que será observada neste estudo, em que o custo de preparar e realizar a licitação (elaboração do edital, publicação, análise de propostas, etc.) supera a possível economia gerada pela contratação direta.

Isso é de fato impactante quando se leva em consideração que o custo de uma licitação é substancialmente alto. Como aludido no Acórdão 1524/2019, cujo relator era o Ministro Vital do Rêgo (BRASIL, 2019), que referenciou o estudo realizado pelo Instituto Negócios Públicos, em 2015 o custo médio de uma licitação no Brasil era de R\$ 14.351,50. Considerando que o IPCA⁷ acumulou 71,59% de aumento desde então, estima-se que hoje esse valor esteja em torno de R\$ 24.650,00 (BARROS, 2021). A composição desses custos, levantada à época, foi representada na **Tabela 1** a seguir:

Tabela 1 – Composição dos custos de licitação

Etapa	Custo Original	Percentual	Custo Atualizado
Identificação da necessidade	R\$ 1.051,51	7,33%	R\$ 1.806,06
Análise e aprovação	R\$ 726,99	5,07%	R\$ 1.248,67
Pesquisa de mercado	R\$ 2.561,07	17,85%	R\$ 4.398,87
Determinação da	R\$ 2.095,44	14,60%	R\$ 3.599,11

⁷ O IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo) é o principal indicador da inflação no Brasil, medindo a variação média dos preços de produtos e serviços consumidos por famílias brasileiras. É usado para reajustar preços e salários, e serve como base para decisões de política econômica.

modalidade			
Elaboração de minuta	R\$ 3.954,17	27,55%	R\$ 6.791,64
Abertura de propostas	R\$ 1.475,27	10,28%	R\$ 2.536,52
Verificação de conformidades	R\$ 2.487,35	17,33%	R\$ 4.279,13

Fonte: Instituto Negócios Públicos, 2015

Já a dispensa de licitação por valor apresenta um custo inferior quando comparada a outros métodos, sendo que essa redução se deve, principalmente, à agilidade do processo, que se concretiza em prazos mais curtos, geralmente em torno de três dias. Com isso, o gasto com horas trabalhadas por servidores públicos envolvidos diminui consideravelmente para realização da atividade.

Além da questão temporal, a dispensa por valor exige menos formalidades, dispensando, por exemplo, a publicação no Diário Oficial, o que contribui ainda mais para a economia de recursos (BARROS, 2021).

Essa característica é corroborada pelo estudo realizado na Nota Técnica nº 1081/2017/CGPLAG/DG/SFC da Controladoria Geral da União, que mesmo antes da publicação da Nova Lei de Licitações e Contratos alertava para a necessidade de atualizar os limites para a dispensa de licitação, ao destacar que a dispensa de licitação, por sua celeridade, bem como a redução da burocracia, é capaz de tornar o processo cerca de 10 vezes menor que o custo de um pregão eletrônico convencional (BRASIL, 2018b).

Contudo, para entender melhor esse problema é preciso remontar que a Lei Federal nº 8.666/1993, originalmente, em seu art. 24, I e II, delimitava o valor máximo para contratações diretas por dispensa por meio de um índice sobre os valores estimados de contratação do convite para obras e serviços de engenharia, bem como de compras e serviços em geral (que não são de engenharia), estes expressos no art. 23 inc. I, "a" e inc. II, "a", respectivamente.

O problema é que esses valores de referência para o "convite" eram fixos e não estavam sujeitos a nenhuma atualização monetária automática, como a correção pelo IPCA. Assim, com o passar dos anos e a inflação corroendo o poder de

compra da moeda, esses valores ficaram defasados em relação aos custos reais das obras, serviços e bens. Consequentemente, o limite para a dispensa de licitação também ficou defasado, tornando essa modalidade inviável para muitas contratações que, na prática, ainda se enquadrariam no conceito de "pequeno valor".

Evidentemente, ao longo do período houve mudanças. Os valores da antiga lei, em 1993, por exemplo, eram dispostos na moeda corrente da época, que era o Cruzado. Assim, a primeira grande mudança em relação às dispensas por valor ocorreu em 1998, por meio da Lei nº 9.648/1998, que alterou a redação da antiga lei passando a referenciar os valores na unidade monetária atual do Real e que alterou o índice de incidência para cômputo do limite de dispensa por valor para 10%, senão vejamos:

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:
I - **para obras e serviços de engenharia:**
a) convite - até **R\$ 150.000,00** (cento e cinquenta mil reais);

[...]

II - para **compras e serviços** não referidos no inciso anterior:
a) convite - até **R\$ 80.000,00** (oitenta mil reais)" (BRASIL, 1993, art. 23)"

e

"Art. 24. É dispensável a licitação:
I - **para obras e serviços de engenharia de valor até 10% (dez por cento)** do limite previsto na alínea "a", do inciso I do artigo anterior, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente;

[...]

II - para **outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento)** do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez (BRASIL, 1993, art. 24)

Apesar dessa alteração, o problema da falta de atualização monetária persistiu. Isso porque a Lei Federal nº 9.648/1998 apenas atualizou os valores para a moeda corrente da época (o Real) e ajustou o índice para 10%, mas não previu nenhum mecanismo para que esses valores fossem corrigidos periodicamente de acordo com a inflação.

Como explica Alegria (2016) em um estudo realizado no Governo Federal, a falta de atualização nos valores de limite para compras diretas e dispensa de licitação gera um impacto significativo no processo de aquisições públicas. Segundo aduz o autor, entre 2013 e 2015, observou-se uma queda expressiva na quantidade

de processos.

O estudo revela uma queda de 13,13% entre 2013 (109.554 compras) e 2014 (95.170 compras), e de 29,32% entre 2014 e 2015 (67.263 compras), o que representou, somente entre 2013 e 2015, uma redução totalizada de 38,60% no número de processos dispensados do Governo Federal.

Nesse sentido, o autor destaca que tal redução evidencia a dificuldade na utilização da modalidade de compra com valores defasados, que impactaram diretamente a agilidade e a eficiência das aquisições. Isso porque, com valores desatualizados, muitos contratos que poderiam ser realizados de forma mais eficiente por meio de compras diretas ou dispensa de licitação acabam sendo submetidos a processos licitatórios mais longos e complexos, o que resulta em um aumento dos custos e da burocracia para a Administração Pública, além de gerar atrasos na aquisição de bens e serviços essenciais para o funcionamento da máquina pública.

Repise-se que, conforme demonstrado nos estudos apresentados, as dispensas de licitação em razão do valor, nas condições atuais, são de tal forma limitativas que estão fazendo com que a Administração Pública perca em eficiência e economicidade em matéria de gasto público. Daí a importância de ser dada ao Estado a possibilidade de ampliar o rol legal de dispensas e, com isso, reduzir seus gastos com a realização de diversos processos licitatórios, que passariam a ser enquadrados dentro de um novo limite da dispensa de licitação em razão do valor. (ALEGRIA, 2016, p. 69)

É importante destacar, também, a implementação do Decreto Federal nº 9.412/2018, que estabeleceu novos limites para cada modalidade de licitação, passando os valores para obras e serviços de engenharia para R\$ 33.000,00 e, para compras e outros serviços para R\$ 17.600,00 ao atualizar os valores definidos para a modalidade de convite. Contudo, frisa-se, a asserção trazida por Alegria (2016) permaneceu válida, posto que embora o Decreto Federal nº 9.412/2018 tenha atualizado os valores das modalidades de licitação, assim como a Lei Federal nº 9.648/1998, ele também não implementou mecanismos de atualização monetária aos valores de dispensa e continuou fixando tais montantes a uma fração daquele designado à modalidade de convite.

Nesse diapasão, a Lei Federal nº 14.133/2021, em linha ao que vinha sendo aplicado pela Lei Federal nº 13.303/2016 no âmbito das empresas públicas, consolidou a atual forma de determinar os valores para dispensa de licitação. Ao contrário da antiga lei, que utilizava um percentual do limite de cada modalidade, a nova lei define valores fixos de R\$ 100.000,00 para obras, serviços de engenharia e

manutenção de veículos, e R\$ 50.000,00 para outros serviços e compras (BRASIL, 2021a), o que facilita a sua consequente atualização a patamares que tragam benefícios reais à administração.

Além disso, o reajuste do valor das compras de pequeno valor também foi estabelecido pelo art. 182, que diz que:

O Poder Executivo federal atualizará, a cada dia 1º de janeiro, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E) ou por índice que venha a substituí-lo, os valores fixados por esta Lei, os quais serão divulgados no PNCP⁸ (BRASIL, 2021a, art. 182).

Paralelamente, “a Lei Federal nº 14.133/2021 trouxe diversos dispositivos que estimulam a centralização de compras, sendo um deles a possibilidade de se realizar o registro de preços por dispensa de licitação” (BARROS, 2021, p. 68). Esse incentivo do registro de preços, que induz o modelo centralizado de compras, por sua vez, apresenta vantagens importantes para a Administração Pública, posto que fomenta o uso de estratégias já consolidadas, como o Sistema de Registro de Preços (SRP).

O sistema de registro de preços poderá, na forma de regulamento, ser utilizado nas hipóteses de inexigibilidade e de dispensa de licitação para a aquisição de bens ou para a contratação de serviços por mais de um órgão ou entidade. (BRASIL, 2021a, art. 82, § 6º)

Nesse sentido, a simplificação dos processos e a otimização da gestão de recursos humanos, proporcionada pelo incentivo de registro de preços, por exemplo, levam à redução dos custos administrativos, sobretudo porque o uso do SRP permite que diferentes órgãos utilizem a mesma ata de registro de preços, reduzindo a demanda por servidores dedicados a essa tarefa e liberando-os para outras atividades (MINAS GERAIS, 2024).

Além disso, esse processo também contribui para a padronização de especificações e procedimentos, facilitando o controle e a gestão dos contratos, já que por meio de um acompanhamento mais eficiente das compras, dos gastos e dos estoques, torna-se mais fácil identificar e corrigir ineficiências, bem como gerir os

⁸ O PNCP é o Portal Nacional de Contratações Pública, um site do governo federal que centraliza as informações sobre licitações e contratos da Administração Pública. Ele foi criado pela nova Lei de Licitações (Lei Federal nº 14.133/2021) para aumentar a transparência e facilitar o acesso às informações sobre compras públicas.

recursos humanos e materiais (SANTOS, 2019).

3.1.5 Dos regulamentos estaduais para aplicação das contratações diretos no estado de Minas Gerais

3.1.5.1 Decreto Estadual nº 43.817/2004:

A fim de estabelecer as regras para os processos de dispensa e inexigibilidade de licitações no estado de Minas Gerais, editou-se o Decreto Estadual nº 43.817/2004, que determina como os órgãos públicos podem contratar serviços ou comprar produtos sem realizar uma licitação tradicional, em situações específicas permitidas pela lei.

Nesse sentido, o decreto deixa claro que cada órgão público, como Secretarias, autarquias e fundações, é responsável por seus próprios processos de contratação, e que devem criar normas internas para organizar a tramitação desses processos dentro do órgão.

3.1.5.2 Resolução SEPLAG nº 34/2023:

A Resolução 34/2023 da Seplag é o normativo que substitui a Resolução SEPLAG nº 106/2012, e que sistematiza as regras gerais para para dispensa de licitação por valor na Administração Pública de Minas Gerais, utilizando o sistema eletrônico chamado Cotação Eletrônica de Preços (COTEP), bem como o procedimento para realização do procedimento.

A COTEP, por sua vez, é o sistema online que permite ao governo estadual realizar contratações diretas de bens e serviços de forma rápida e transparente, no qual a Administração Pública solicita cotações de preços a diferentes fornecedores para realizar a contratação. Sua utilização, por sua vez, é obrigatória nas dispensas de licitação por valor, conforme § 2º do art. 1º da Resolução, exceto quando houver justificativa comprovando inviabilidade técnica ou desvantagem do procedimento eletrônico.

O procedimento se inicia com a instrução do processo no sistema de cotação eletrônica com a inserção do documento de formalização da demanda (pedido de compra no Portal de Compras MG) e, se aplicável, o estudo técnico

preliminar (ETP), a análise de riscos, o termo de referência e o projeto básico ou executivo.

Durante essa fase, o responsável pela informa tudo sobre o que se precisa: quais materiais, a quantidade, onde e quando os materiais/serviços devem ser entregues/realizados, e as regras para os fornecedores participarem da cotação. Depois, define-se um prazo de pelo menos 3 dias úteis para os fornecedores enviarem suas propostas de preços.

Evidentemente, também é necessária a estimativa de despesa acompanhada da declaração de disponibilidade orçamentária (exceto se houver registro de preços, em que a previsão de recursos é exigida na assinatura do contrato), bem como a inserção de documentos que instruem a comprovação de habilitação e qualificação do contratado.

Para participar da COTEP, os fornecedores devem enviar suas propostas pelo Portal de Compras, informando o produto ou serviço oferecido, a marca (se houver) e o preço. As propostas devem ser enviadas dentro do prazo, acompanhadas de algumas declarações importantes.

Essas declarações incluem afirmações de que estão aptos a negociar com o governo, bem como se são ou não microempresas ou empresas de pequeno porte (para fins de benefícios) e que concordam com as regras da COTEP. Nessa fase os fornecedores precisam confirmar a veracidade das informações enviadas e se comprometem a acompanhar as operações no sistema eletrônico e cumprir a oferta caso sejam selecionados.

Como explica o art. 11 da Resolução nº SEPLAG 34/2023, chegado o dia e a hora marcados, o Portal de Compras MG inicia automaticamente a etapa de lances da COTEP. Essa fase ocorre durante um período de 6 a 10 horas, em que os fornecedores podem enviar suas propostas de preço pelo sistema. É importante salientar que os fornecedores são informados, em tempo real, do valor do menor lance registrado, sem a identificação do fornecedor, e, na hipótese de haver lances iguais, prevalece aquele que foi primeiramente recebido pelo Portal (MINAS GERAIS, 2023).

A sistemática de acompanhamento de lances em tempo real, que permite aos participantes visualizarem as ofertas dos concorrentes durante o certame, configura uma dinâmica competitiva que visa estimular a disputa e garantir a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública. Essa prática, prevista na Instrução Normativa nº 67/2021 do Governo Federal, busca promover a transparência

e a isonomia no processo licitatório, ao possibilitar que os licitantes ajustem suas ofertas com base nas propostas dos demais competidores, maximizando as chances de sucesso e fomentando a competitividade.

Essa modalidade de acompanhamento, que se assemelha aos pregões eletrônicos, introduz uma nova perspectiva no processo de licitação, tornando-o mais dinâmico e interativo. Ao oferecer aos participantes a oportunidade de acompanhar as ofertas em tempo real, a Instrução Normativa nº 67/2021 estimula a participação e a busca por melhores propostas, contribuindo para a eficiência e a economicidade na aquisição de bens e serviços pela Administração Pública.

Vale ressaltar que essa dinâmica competitiva proporcionada pelo acompanhamento de lances em tempo real se alinha aos princípios da licitação, em especial o da competitividade, que visa garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, posto que promover a disputa entre os licitantes, inspirada na IN 67/2021, a Resolução SEPLAG nº 34/2023 reforça a busca pela melhor oferta, contribuindo para a otimização dos recursos públicos e a efetividade das contratações.

Nesse sentido, imediatamente após o término dos lances, o Portal de Compras ordena e divulga os lances em ordem crescente de classificação. Assim, inicia-se a fase de julgamento e de habilitação, em que o responsável pelo procedimento verifica a conformidade da proposta classificada em primeiro lugar e a compatibilidade em relação ao valor estipulado para contratação. Por fim, uma vez que haja o vencedor do certame, a autoridade competente deve fazer a adjudicação⁹ e homologação da COTEP (MINAS GERAIS, 2023).

3.2 Por que do enfoque nas compras de pequeno valor

Estudar o processo de dispensa de licitação por valor é fundamental para garantir que os princípios da Administração Pública e o interesse público sejam alcançados. Nesse viés, como visto, essa modalidade permite que órgãos públicos realizem contratações de menor valor sem a necessidade de seguir o rito completo de uma licitação, fazendo com que o processo se torne mais eficiente e ágil, sem, no entanto, abrir mão dos princípios da Administração Pública, tais como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, que devem ser rigorosamente

⁹ Adjudicação é o ato de declarar oficialmente o vencedor de um processo de licitação ou, no caso da dispensa de licitação, a quem será atribuído o objeto do contrato.

observados, garantindo a transparência e a lisura do processo.

Contudo, notoriamente, o aprofundamento sobre o tema se tornou ainda mais importante após a publicação da NLLC, que trouxe mudanças importantes para o processo de dispensa por valor, como a atualização dos valores mínimos permitidos pela inflação, com base no Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E), a ampliação dos valores mínimos para dispensa, bem como o estímulo à centralização de compras por meio do sistema de registro de preços, que também pode ser utilizado em situações de dispensa, explicados anteriormente.

Tais mecanismos, que há tempos eram solicitados pelos operadores da antiga lei, visam permitir que as contratações com dispensa acessassem um grupo mais significativo de produtos e serviços de pequeno valor, sem que tal grupo perdesse sua representatividade ao longo do tempo pela diminuição do poder de compra ao longo do tempo, permitindo, assim, uma maior flexibilidade na gestão de recursos.

Os efeitos da atualização dos valores pela inflação, devem ser analisados para compreender em que medida a defasagem monetária é capaz de limitar a utilização de instrumentos de gestão como a dispensa de licitação por valor e, também, até que ponto a não utilização de processos licitatórios, que são mais complexos, para aquisições que pode ser mais simples, barata e eficiente.

Atrelado a essa mudança, ao ganho de eficiência e de concorrência advindos pelo uso de dispensa, que presumidamente ocorrerão caso os objetivos da reforma sejam alcançados, o estudo das dispensas de valor em um órgão específico, por meio de seus resultados, constitui-se como um pequeno ensaio demonstrativo dos potenciais econômicos que as reformas legislativas carregam consigo, o que pode ser ampliado para outras temáticas do setor público.

Nesse sentido, ao analisar a dispensa por valor, é possível observar como essas novas regras contribuem para a eficiência operacional da gestão pública, por meio de um processo que não deixa de considerar o tempo e o custo despendido em um processo licitatório, que por vezes podem ser desproporcionais em relação ao valor da compra ou serviço.

A dispensa por valor, nesse contexto, atua como uma ferramenta estratégica, permitindo que gestores públicos concentrem seus esforços em licitações de maior complexidade e valor, enquanto as compras de menor valor seguem um trâmite mais simplificado, sem comprometer a transparência e a competitividade. Isso

se traduz em uma maior celeridade na aquisição de bens e serviços essenciais para o funcionamento da Administração Pública, impactando diretamente na qualidade dos serviços prestados à população.

Assim, o tema pode ser expandido para além do escopo deste trabalho, abordando outras áreas que orbitam o rol de inovações trazidas pela Nova Lei de Licitações e Contratos, tais como o incentivo à participação de pequenos fornecedores, que muitas vezes se sentem desestimulados a participar de processos licitatórios complexos e o ganho de diversidade de fornecedores, ou o de desenvolvimento sustentável.

3.3 O DER-MG como análise de caso na análise de compras de pequeno valor

A princípio, a relevância quantitativa das compras de pequeno valor no DER-MG justifica o enfoque dado a este estudo, especialmente considerando o impacto da Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC). Com o reajuste expressivo no valor limite para a dispensa de licitação, é esperado que essas compras passem a abranger uma parcela ainda mais significativa das aquisições do órgão. Essa mudança instiga um olhar atento em relação à relevância quantitativa das compras de pequeno valor, já que o aumento do limite amplia consideravelmente o universo de bens e serviços que podem ser adquiridos por essa modalidade.

É provável que essas compras, especialmente as dispensadas de licitação, representem um volume considerável das aquisições do DER-MG, dado o caráter frequente e a natureza das demandas do órgão. Isso porque, o aumento do valor para dispensa possibilita que uma parte mais significativa de pequenas demandas do DER-MG sejam atendidas. É o caso, por exemplo, das necessidades constantes de aquisição de materiais de escritório, peças para veículos, ferramentas para pequenos reparos, serviços de manutenção rotineira, entre outros. Isso quer dizer que com o novo limite, espera-se que mais itens de menor valor também passem ser enquadrados na modalidade de dispensa, o que aumenta a importância de investigar essa modalidade.

Paralelamente a isso, investigar essa modalidade de compra também permite traçar um panorama detalhado da rotina de contratações do DER-MG e entender como o órgão utiliza essa ferramenta para adquirir bens e serviços essenciais para suas atividades. Através da análise de dados sobre o número de compras diretas realizadas, o valor total despendido nessa modalidade e a frequência

com que a dispensa de licitação é utilizada, é possível dimensionar a importância dessas compras para o órgão, especialmente após a mudança introduzida pela NLLC.

Essa análise quantitativa pode revelar, por exemplo, como o aumento do limite impactou o volume de compras diretas no DER-MG, se houve mudanças nos tipos de bens e serviços adquiridos e se o órgão está utilizando a dispensa de licitação de forma eficiente e estratégica.

Outro fator de destaque, fundamental para a escolha do enfoque do tema, é que, como visto anteriormente, a compra pública direta com dispensa de licitação é significativamente mais barata que aquela que corre no rito convencional (BARROS, 2021). Nesse sentido, ainda que os dados a serem levantados não sejam capazes de por si só estimar um valor fechado da economia gerada pelo DER-MG no afastamento da licitação, ainda assim é possível ter uma dimensão geral do possível ganho de eficiência do órgão a partir do eventual aumento de instrumentos celebrados pela modalidade.

Assim, na esteira da economia mencionada no estudo do Instituto Negócios Públicos, que é referenciada no Acórdão 1524/2019 (BRASIL, 2019), a dispensa de licitação, quando aplicada corretamente dentro dos limites e requisitos legais, permite ao DER-MG adquirir bens e serviços de forma mais rápida e desburocratizada, eliminando etapas e procedimentos que demandariam tempo e esforço de servidores da casa. Isso significa que a desburocratização para a contratações de serviços e compras de insumos de menor valor libera a equipe técnica do DER-MG para concentrar seus esforços em atividades estratégicas, como o planejamento e a fiscalização de obras, a elaboração de projetos de engenharia e a implementação de novas tecnologias para aprimorar a gestão da malha rodoviária mineira.

Não obstante, entender se a alteração promovida pela NLLC de fato impactou os quantitativos de contratações diretas no DER-MG também é interessante para observar eventuais ganhos (ou perdas) na transparência e no controle das ações de compras, em linha à proposta gerencialista que promoveu sua alteração.

4 METODOLOGIA DE PESQUISA

A presente monografia se caracteriza como uma pesquisa do tipo exploratório, quantitativo (GIL, 2022), e analisa a evolução da legislação brasileira sobre licitações e contratos públicos e seus impactos na realidade das contratações diretas por dispensa de valor no Departamento de Edificações e Estradas de Rodagem de Minas Gerais (DER-MG).

O aspecto exploratório da pesquisa é identificado pelo foco inicial na análise documental de leis e decretos, bem como de correspondências doutrinárias que discorrem sobre o tema no campo de políticas públicas. O intuito dessa estratégia é gerar uma ambientação com o problema analisado, isto é, gerar bases para o aprofundamento de particularidades e, ao mesmo tempo, para a abertura de caminho para a formulação de hipóteses de investigação.

Nesse sentido, a pesquisa exploratória proposta tem papel fundamental na construção do arcabouço teórico da monografia, posto que permite, por meio da leitura crítica de obras de autores renomados e da análise de casos concretos, o aprimoramento das ideias, em linha às definições propostas por Gil (2002), senão vejamos:

Estas pesquisas têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses. Pode-se dizer que estas pesquisas têm como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições. Seu planejamento é, portanto, bastante flexível, de modo que possibilite a consideração dos mais variados aspectos relativos ao fato estudado. Na maioria dos casos, essas pesquisas envolvem: (a) levantamento bibliográfico; (b) entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado; e (c) análise de exemplos que "estimulem a compreensão" (Selltiz et al., 1967, p. 63) (GIL, 2002, p. 41)

Por esse motivo, apresenta-se, inicialmente, um estudo acerca da definição das políticas públicas, contextualizando a evolução das normas gerais que regem as licitações e contratos no Brasil por meio de um panorama histórico da legislação que regeram o tema de contratações públicas no Brasil ao longo dos anos. Ato contínuo, o aprofundamento da fundamentação teórica também instrui a exposição das correntes e das etapas que antecederam a implementação da Nova Lei, bem como o contexto histórico que culminou em sua aprovação.

A partir desse entendimento, o trabalho realizará uma análise aplicada a um caso prático, que consiste em uma análise profunda e exaustiva de um objeto

específico – neste caso, o DER-MG –, de maneira que permita conhecimento detalhado. Essa modalidade de pesquisa permite investigar um fenômeno dentro de seu contexto real, complexo e singular, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente definidos (GIL, 2002). No caso do DER-MG, a análise de caso permitirá descrever a situação do contexto em que estão sendo feitas as contratações, formular hipóteses sobre as variáveis causais que impactam esse processo e, por fim, explicar os fatores que influenciam as decisões e procedimentos adotados pelo órgão.

Essa pesquisa é considerada pesquisa de arquivo porque tem como base de dados as informações organizadas pela instituição, com outra finalidade. No entanto, essas informações, organizadas de outra maneira, permitem concluir sobre alguns fatores que têm influência na evasão (CASA NOVA, 2019, p. 207)

Para complementar a análise de caso, será utilizada a pesquisa de arquivo de dados, que se baseia na análise de dados secundários, ou seja, dados coletados e organizados por terceiros, extraídos das plataformas do Portal da Transparência e do Armazém de Informações da plataforma BI da SAP. No presente trabalho, esses dados correspondem a todos os registros de contratações realizadas pelo DER-MG entre os anos de 2009 e 2024, extraídos do Portal da Transparência e do Armazém de Informações da plataforma BI da SAP.

O termo em inglês *archival research* se refere à pesquisa feita a partir de arquivos que foram coletados e são armazenados por terceiros. Esse tipo de dados, também conhecidos como dados secundários, é o mais comum na pesquisa da área de negócios, principalmente em Economia, Contabilidade e Finanças. (CASA NOVA, 2019, p. 206)

Com isso, o intuito desse caminho é constituir subsídio suficiente para explorar o caso real de contratações do DER-MG, que foi escolhido em virtude não somente pelo fato de ser um órgão mais acessível ao compartilhamento de dados, mas também por ser um órgão que, como se demonstrará a frente, tem as compras dispensadas de valor como um mecanismo de grande relevância no número de contratações em geral do órgão, sendo, portanto, um bom caso para ilustrar de que forma algumas das variáveis causais podem impactar a forma com que a Administração Pública realiza suas contratações e até que ponto a Nova Lei de Licitações e Contratos impactou os registros de dispensa por valor.

Para interpretar os significados presentes nos documentos, bem como identificar padrões e tendências, a análise dos dados envolverá o uso de estratégias

de tratamento e preparação dos dados presentes nos relatórios, que incluem o ajustamento/correção de valores e a aplicação de estratégias matemáticas para consolidação de indicadores.

Tais estratégias visam transformar em informações relevantes os dados brutos extraídos das bases de dados, adequando-os a parâmetros que permitam comparar períodos, testar hipóteses e fazer correlações, como é o caso da construção de indicadores e a correção monetária da inflação. Para tanto, serão utilizadas ferramentas como Excel e linguagem Python, que viabilizam a execução e consolidação dos cálculos por meio de fórmulas, gráficos e tabelas. Por fim, pretende-se com os dados quantitativos extraídos e analisados observar se os objetivos propostos pela NLLC estão sendo percebidos no fluxo de contratações realizadas pelo DER-MG.

5 ANÁLISE DE CASO: COMPRAS DE PEQUENO VALOR NO DER-MG APÓS A NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

Utilizando as bases de dados oficiais do governo de Minas Gerais, encontradas tanto no Portal da Transparência¹⁰ quanto no Armazém de Informações¹¹ - através da plataforma de Business Intelligence (BI) da SAP - com dados extraídos do SIAD¹², buscou-se identificar, em relação às contratações dispensadas de licitação por valor, a evolução dos valores contratados, a média mensal de processos e de seus valores realizados anualmente; o número de empresas distintas contratadas em cada ano. A consolidação desses dados está presente nas informações a seguir:

5.1 Evolução dos valores contratados

O levantamento dos valores gastos em contratações por dispensa de valor no DER-MG durante todo o período analisado, isto é, de 2009 até 2024, estão representados na tabela abaixo, que conta tanto com os dispêndios originais (os valores nominais efetivamente gastos em cada ano, sem nenhum ajuste) quanto com o resultado dessas contratações corrigido pelo IPCA.

É importante salientar que essa correção foi imperiosa para que fosse possível realizar uma comparação mais precisa entre os valores gastos ao longo do tempo. Este procedimento elimina a distorção causada pela inflação na percepção da evolução dos gastos, especialmente nos períodos iniciais da série histórica, quando o impacto da inflação é mais acentuado.

Os dados da evolução dos valores empregados em dispensas no DER-MG estão descritas na **Tabela 2** e está discriminada graficamente na **Figura 2**:

¹⁰ O Portal da Transparência de Minas Gerais¹ é uma plataforma online que permite o acesso a informações sobre a gestão pública estadual, como receitas, despesas, contratos e servidores

¹¹ O Armazém de Informações da plataforma de Business Intelligence (BI) da SAP em Minas Gerais reúne dados dos sistemas do governo estadual, organizados para facilitar a análise e geração de relatórios

¹² SIAD-MG (Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços de Minas Gerais) é um sistema informatizado que gerencia as compras, contratos, patrimônio e outros recursos materiais do governo estadual mineiro. Ele visa otimizar os processos, garantir a transparência e o controle das despesas públicas

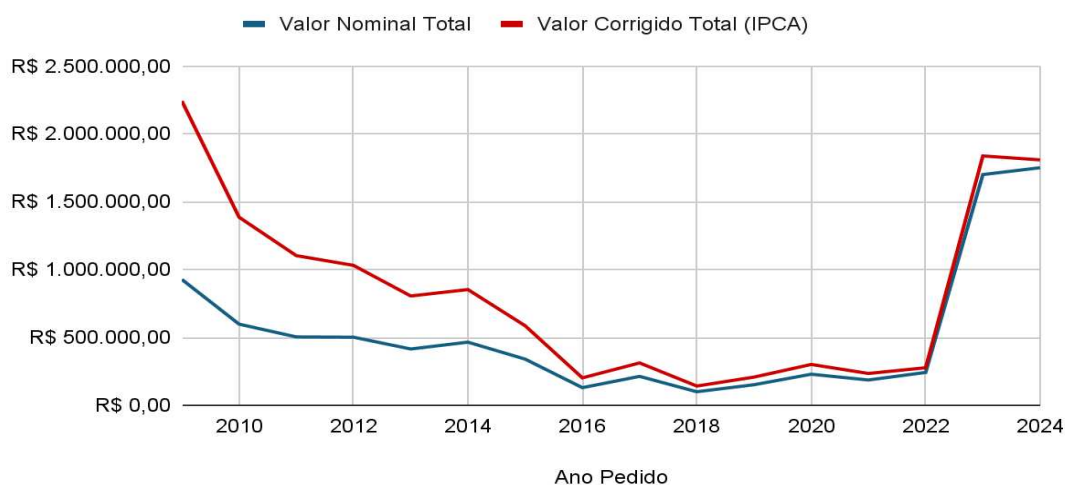
Tabela 2 – Evolução da dispensa – DER-MG – 2009 a 2024

Ano	Valor Nominal Total	Valor Corrigido Total (IPCA)	Valor Corrigido Mensal Médio Gasto	Fator de correção
2009	R\$ 927.174,21	R\$ 2.242.617,00	R\$ 186.884,75	141,876 p.p
2010	R\$ 597.726,65	R\$ 1.386.001,09	R\$ 115.500,09	131,878 p.p
2011	R\$ 503.677,53	R\$ 1.102.762,37	R\$ 91.896,86	118,942 p.p
2012	R\$ 501.559,79	R\$ 1.031.071,53	R\$ 85.922,63	105,573 p.p
2013	R\$ 414.627,32	R\$ 805.341,23	R\$ 67.111,77	94,232 p.p
2014	R\$ 464.985,82	R\$ 852.750,45	R\$ 71.062,54	83,392 p.p
2015	R\$ 339.962,83	R\$ 585.924,37	R\$ 48.827,03	72,349 p.p
2016	R\$ 129.540,56	R\$ 201.731,68	R\$ 16.810,97	55,728 p.p
2017	R\$ 212.821,13	R\$ 311.816,36	R\$ 25.984,70	46,515 p.p
2018	R\$ 99.438,09	R\$ 141.521,18	R\$ 11.793,43	42,32 p.p
2019	R\$ 151.151,10	R\$ 207.353,03	R\$ 17.279,42	37,182 p.p
2020	R\$ 228.612,74	R\$ 300.669,64	R\$ 25.055,80	31,519 p.p
2021	R\$ 186.039,99	R\$ 234.102,80	R\$ 19.508,57	25,834 p.p
2022	R\$ 241.848,68	R\$ 276.509,87	R\$ 23.042,49	14,331 p.p
2023	R\$ 1.700.409,39	R\$ 1.837.790,26	R\$ 153.149,19	8,079 p.p
2024	R\$ 1.750.930,39	R\$ 1.808.804,70	R\$ 200.978,30	3,305 p.p

Fonte: Armazém de Informações - Business Objects (B.O)

Figura 2 – Histórico de valor total de compras de pequeno valor – DER-MG – 2009 a 2024

Valor total da época e Valor Total Corrigido



Fonte: Armazém de Informações - Business Objects (B.O)

Nesse sentido, considerando esses valores corrigidos, a série revela uma tendência geral de queda nos gastos com dispensa por valor ao longo de 2009 a 2018, excetuando-se alguns anos específicos, como 2014 e 2017, que apresentaram aumentos pouco representativos. Essa tendência, no entanto, coincide com a ausência de um mecanismo regular de atualização dos valores de referência para dispensa de licitação, que, como visto, só foi realizado a partir da aplicação da Nova Lei de Licitações e Contratos.

A ausência de atualização monetária ao longo de todo o período fez com que o poder de compra referente aos limites de dispensa ao longo dos anos continuassem sendo corroídos, impactando a capacidade da Administração Pública de utilizar essa modalidade de contratação de forma mais abrangente. Nesse sentido, de forma análoga ao processo descrito por Alegria (2016), que expôs a relação da queda de processos dispensados no âmbito do Governo Federal entre 2013 e 2015 à ausência de ajustamentos nos valores limites para realização de dispensas, no DER-MG, percebeu-se uma queda consecutiva nos gastos com dispensa por valor observada até 2018, isto é, saindo de um gasto anual em 2009 (corrigido pelo IPCA) de 2,245 milhões de reais para 141 mil reais em 2018.

Tal queda, de mais de 93% no montante despendido em compras de pequeno valor, significa, na prática, que o DER-MG teve sua capacidade de realizar contratações dispensadas de licitação de pequeno valor drasticamente reduzida ao longo do tempo.

Contudo, em virtude da limitação dos microdados extraídos no BO e no Portal da Transparência, que foram as principais bases de dados deste estudo, não foi possível realizar um levantamento capaz de inferir com segurança se de fato houve uma migração das compras de pequeno valor para outras modalidades de compras e, caso tenha havido, para quais outras modalidades de licitação essas contratações predominantemente migraram ao longo do tempo.

Nesse sentido, apesar de tal fato demonstrar a importância de que novos estudos sobre o tema sejam realizados para aprofundamento da discussão, esta monografia buscou contornar parcialmente tal limitação disso ao repercutir sobre a variação da média mensal de processos realizados ao longo do tempo e ao retratar o quantitativo de processos dispensados por valor em relação ao montante total e também em relação à quantidade de processos, o que será melhor exposto no próximo tópico.

Ainda em relação aos valores contratados, o contexto de redução extrema do uso prático da dispensa passou a ser atenuado após o ano de 2018, em que houve a promulgação do Decreto Federal nº 9.412/2018, que, como explicado anteriormente, aplicou-se no estado de Minas Gerais e mitigou de forma parcial a defasagem dos limites de contratação direta por valor em relação à inflação acumulada até o período.

Apesar disso, ainda que o IPCA acumulado entre a vigência da Lei Federal nº 9.648/1998 e o Decreto Federal nº 9.412/2018 tenha atingido 251,66 p.p, o que implicaria em valores corrigidos para meados de 2018 de R\$ 52.749,00 para obras e R\$ 28.133,01 para bens e serviços, o Decreto Federal nº 9.412/2018 não aplicou integralmente essa correção, conforme ilustrado na **Tabela 3** a seguir.

Tabela 3 – Atualização esperada X Consolidada – 1998 a 2018

Ano	Obras			Bens e Serviços			IPCA acumulado (p.p)
	Valor Atualizado - Obras (R\$)	Valor definido por lei	Diferença	Valor atualizado - Bens e Serviços (R\$)	Valor definido por lei	Diferença	
1998	R\$ 15.000,00	R\$ 15.000,00	R\$ 0,00	R\$ 8.000,00	R\$ 8.000,00	R\$ 0,00	0
1999	R\$ 15.355,50	R\$ 15.000,00	-R\$ 355,50	R\$ 8.189,34	R\$ 8.000,00	-R\$ 189,34	2,37
2000	R\$ 16.714,50	R\$ 15.000,00	-R\$ 1.714,50	R\$ 8.914,35	R\$ 8.000,00	-R\$ 914,35	11,43
2001	R\$ 17.704,50	R\$ 15.000,00	-R\$ 2.704,50	R\$ 9.442,27	R\$ 8.000,00	-R\$ 1.442,27	18,03
2002	R\$ 19.053,00	R\$ 15.000,00	-R\$ 4.053,00	R\$ 10.161,76	R\$ 8.000,00	-R\$ 2.161,76	27,02
2003	R\$ 21.810,00	R\$ 15.000,00	-R\$ 6.810,00	R\$ 11.631,86	R\$ 8.000,00	-R\$ 3.631,86	45,4
2004	R\$ 23.490,00	R\$ 15.000,00	-R\$ 8.490,00	R\$ 12.528,37	R\$ 8.000,00	-R\$ 4.528,37	56,6
2005	R\$ 25.230,00	R\$ 15.000,00	R\$ 10.230,00	R\$ 13.456,38	R\$ 8.000,00	-R\$ 5.456,38	68,2
2006	R\$ 26.668,50	R\$ 15.000,00	R\$ 11.668,50	R\$ 14.223,39	R\$ 8.000,00	-R\$ 6.223,39	77,79
2007	R\$ 27.465,00	R\$ 15.000,00	R\$ 12.465,00	R\$ 14.648,36	R\$ 8.000,00	-R\$ 6.648,36	83,1
2008	R\$ 28.719,00	R\$ 15.000,00	R\$ 13.719,00	R\$	R\$ 8.000,00	-R\$ 7.316,54	91,46

				15.316,54			
2009	R\$ 30.396,00	R\$ 15.000,00	R\$ 15.396,00	R\$ 16.210,92	R\$ 8.000,00	-R\$ 8.210,92	102,64
2010	R\$ 31.791,00	R\$ 15.000,00	R\$ 16.791,00	R\$ 16.955,34	R\$ 8.000,00	-R\$ 8.955,34	111,94
2011	R\$ 33.696,00	R\$ 15.000,00	R\$ 18.696,00	R\$ 17.971,47	R\$ 8.000,00	-R\$ 9.971,47	124,64
2012	R\$ 35.791,50	R\$ 15.000,00	R\$ 20.791,50	R\$ 19.088,94	R\$ 8.000,00	-R\$ 11.088,94	138,61
2013	R\$ 37.995,00	R\$ 15.000,00	R\$ 22.995,00	R\$ 20.263,74	R\$ 8.000,00	-R\$ 12.263,74	153,3
2014	R\$ 40.116,00	R\$ 15.000,00	R\$ 25.116,00	R\$ 21.395,48	R\$ 8.000,00	-R\$ 13.395,48	167,44
2015	R\$ 42.979,50	R\$ 15.000,00	R\$ 27.979,50	R\$ 22.922,63	R\$ 8.000,00	-R\$ 14.922,63	186,53
2016	R\$ 47.581,50	R\$ 15.000,00	R\$ 32.581,50	R\$ 25.376,69	R\$ 8.000,00	-R\$ 17.376,69	217,21
2017	R\$ 50.128,50	R\$ 15.000,00	R\$ 35.128,50	R\$ 26.735,36	R\$ 8.000,00	-R\$ 18.735,36	234,19
2018	R\$ 52.749,00	R\$ 33.000,00	R\$ 19.749,00	R\$ 28.133,01	R\$ 17.600,00	-R\$ 10.533,01	251,66

Fonte: Armazém de Informações - Business Objects (B.O)

Como se vê, os novos limites estabelecidos foram inferiores aqueles que existiriam caso o fator de correção fosse a inflação. Arbitrou-se o montante de R\$ 33.000,00 para serviços de engenharia e de R\$ 17.600,00 para contratação de outros bens e serviços, representando um aumento considerável em relação aos valores anteriores, mas ainda insuficiente para compensar a inflação do período.

Essa recomposição parcial fez com que os valores definidos pelo decreto ficassem cerca de 37,44% abaixo do necessário para manter o poder de compra definido em 1998. Em outras palavras, mesmo com o aumento, os limites para dispensa de licitação continuaram defasados, comprometendo a capacidade da Administração Pública de utilizar essa ferramenta com a mesma eficiência de antes.

Paralelamente a isso, a atualização normativa promovida pelo Decreto Federal nº 9.412/2018 além de não recompor integralmente os valores de dispensa de licitação, não solucionou o problema da falta de um indicador de reajuste periódico para esses valores. Isso se explica porque, por se tratar de um decreto, a norma

sequer possuía a prerrogativa de alterar profundamente a Lei Federal nº 8.666/1993, o que a tornava limitada em sua capacidade de resolver a defasagem dos valores no longo prazo.

Nesse sentido, como se constata pelos dados levantados na **Tabela 3**, a majoração do mínimo para dispensa introduzido pelo Decreto Federal nº 9.412/2018 não fez com que volume agregado atualizado de 2019 (ano imediato à publicação do decreto) sequer se aproximasse do volume financeiro de COTEPs dos anos iniciais da série histórica.

Na verdade, em valores atualizados, o volume financeiro somado de dispensas no DER-MG em 2019 permaneceu muito distante do que fora anteriormente. Isso significa que mesmo que tenha havido um acréscimo percentual de 45% de 2019 em relação ao ano anterior no volume financeiro de contratações de contratações anuais, esse resultado significou apenas 13,40% do volume corrigido daquele registrado em 2009.

Tal contexto evidenciou, mais uma vez, a necessidade de prever mecanismos de atualização e majoração dos valores para dispensa de licitação, com o objetivo de garantir que esses valores refletissem os custos reais das licitações, a fim de se atingir o nível de eficiência esperados no contexto gerencialista.

O uso da dispensa por valor, nesse sentido, foi se esvaziando ao longo do tempo e o Decreto nº 9.412/2018, apesar de ter incentivado o uso dessa modalidade, não foi suficiente para reestabelecê-la como um mecanismo promotor de eficiência e de economicidade no setor público, dada a persistência da ausência de um mecanismo automático de atualização e da correção não integral do valor, considerando a perda do poder de compra ao longo do tempo.

A partir dessa incapacidade de solucionar a questão de forma definitiva, como visto anteriormente no capítulo II-D, já se renunciava a necessidade de uma reforma profunda no sistema normativo de contratos públicos que combatesse de forma concreta a defasagem sistemática dos valores de referência para dispensa de licitação.

Nessa perspectiva, a implementação da Nova Lei de Licitações e Contratos, ocorrida no ano de 2021, pode ser entendida como um avanço importante na busca por maior precisão e previsibilidade na gestão dos recursos públicos no DER-MG.

Isso porque, ao estipular a correção anual dos quantitativos pelo IPCA-E,

tal como expressa o art. 182, a norma contribuiu para evitar distorções e a necessidade de novas atualizações frequentes por meio de decretos federais, ao indicar que “O Poder Executivo federal atualizará, a cada dia 1º de janeiro, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E) ou por índice que venha a substituí-lo, os valores fixados por esta Lei, os quais serão divulgados no PNCP” (BRASIL, 2021, art. 182). Com efeito, desde a promulgação da NLLC, três decretos estaduais tornaram pública a atualização dos valores, sendo eles o Decreto Federal nº 10.922/2021, o Decreto Federal nº 11.317/2022 e o Decreto Federal nº 11.871/2023, de modo que o atualmente os valores máximos de dispensa para licitação são de R\$ 119.812,02 para obras e serviços de engenharia e de R\$ 59.906,02 para compras e serviços em geral.

No caso do DER-MG, esse impacto foi de fato percebido somente no ano fiscal de 2023, quando ocorreu a Resolução SEPLAG nº 34, de 24 de março de 2023, que regulamentou a aplicação dos valores da Nova Lei no estado. A partir desse marco o Departamento registrou um aumento significativo no montante total negociado de contratações diretas dispensas por valor. Esse fenômeno de atraso entre a promulgação da lei e sua aplicação se explica em virtude do tempo de adaptação que os entes federativos, incluindo o estado e suas entidades, como o DER-MG, demandaram para inserirem toda a complexa sistemática advinda da NLLC.

Esse período de adaptação natural foi inclusive previsto pela própria Lei Federal nº 14.133/2021, que em seu artigo 193, inciso II, previu um tempo de adaptação à nova legislação, permitindo que os órgãos públicos utilizassem tanto a NLLC quanto a Lei Federal nº 8.666/1993 durante os dois primeiros anos após sua promulgação. Após esse prazo, a Lei Federal nº 8.666/1993 foi revogada, tornando obrigatória a aplicação da NLLC.¹³

Isso significa que, ao rigor da lei, com exceção dos municípios de até 20 mil habitantes, todos os entes federativos deveriam se valer exclusivamente da Lei Federal nº 14.133/2021 para reger suas contratações, incluindo a dispensa por valor, a partir de abril de 2023. A escolha do prazo se deu em virtude de que era sabido que os órgãos teriam que se adaptar às diversas alterações procedimentais advindas da nova formatação normativa, considerando a complexidade das alterações e a

¹³ Os municípios com até 20.000 habitantes, nos termos do art. 173, tem prazo diferenciado para adoção da nova Lei. No caso desses, a adoção será obrigatória após 6 anos da promulgação da Lei Federal nº 14.133/2021.

necessidade de adequar procedimentos e sistemas internos.

Juntamente à previsão de correção anual pelo IPCA, a NLLC também aumentou os valores de dispensa. Contudo, diferentemente do Decreto Federal nº 9.412/2018, a nova lei estabeleceu um aumento real do valor de referência para dispensa de licitação. Isso porque, entre a edição do decreto de 2018 e a promulgação da Nova Lei de Licitações e Contratos, o IPCA acumulado no período foi de 14,26%. Nesse sentido, caso os valores estipulados pelo Decreto Federal nº 9.412/2018 tivessem sido recompostos pela inflação, a referência máxima para realização de dispensa na Lei Federal nº 14.133/2021 seria de R\$ 37.707,33 para obras e de R\$ 20.110,58 para outros serviços e bens.

Contudo, o legislador considerou a defasagem do valor e o esvaziamento paulatino do emprego da dispensa por valor ao longo do tempo, estabelecendo os valores de referência de R\$ 100.000,00 para obras e de 50.000,00 para outros serviços e bens. O ganho foi real inclusive em comparação ao quantum fixado na Lei nº 9.648/1998, que se corrigido à época da promulgação da NLLC seria de R\$ 58.634,44 para obras e de R\$ 31.271,70 para outros serviços.

No caso específico do DER-MG, a despeito da dilação de prazo para aplicação da NLLC, a efetiva aplicação da nova lei e de seus valores majorados para dispensa de licitação se deu de fato a partir do ano fiscal de 2023. Como demonstra a **Tabela 3**, o comparativo do ano de 2023 com 2022 representou um crescimento no volume contratado de impressionantes 564,6%.

5.2 Média mensal de processos realizados anualmente:

Paralelamente, se o valor total das contratações de pequeno valor cresceu tanto após a vigência da NLLC, é esperado que o número de contratos tenha crescido também. É importante frisar, no entanto, que por se tratar de uma mudança recente, como mencionado anteriormente, que foi de fato implementada no DER-MG somente a partir de 2023, para apurar o impacto quantitativo do número de procedimentos de contratação após a vigência da nova lei é necessário fazer uma análise parcial do ano corrente, isto é, considerando os 9 primeiros meses do ano de 2024 (de quando os dados consolidados foram extraídos).

Portanto, para comparar os dados de 2024 com os anos anteriores de forma justa, utilizou-se a taxa média mensal de processos de dispensa de licitação por valor. Isso porque o cálculo da média mensal permite uma análise mais precisa da

quantidade de processos em 2024, mesmo que o ano ainda não tenha terminado. A tabela e o gráfico abaixo representa essa evolução:

Tabela 4 – Média mensal de processos por ano – DER-MG – 2009 a 2024

Ano Pedido	Média de processo mês
2009	69,92
2010	52,17
2011	43,75
2012	27,17
2013	20,17
2014	14,58
2015	12,92
2016	6,25
2017	7,42
2018	3,08
2019	4,75
2020	3,75
2021	3,83
2022	4,33
2023	7,67
2024	9,78

Fonte: Armazém de Informações - Business Objects (B.O)

Figura 3 – Média mensal de processos por ano – DER-MG – 2009 a 2024



Fonte: Armazém de Informações - Business Objects (B.O)

O dado acima é curioso pois a partir de uma análise da evolução do número mensal de procedimentos ao longo do tempo é possível notar que a despeito de o número médio de processos mensais ter mais do que dobrado no presente ano em relação a 2022 (crescimento de aproximadamente 125%), esse aumento ainda é substancialmente menor do que o crescimento do valor atualizado total gasto com dispensa no mesmo período (crescimento de 769% - **Tabela 4**).

Esse fator pode ser atribuído ao fato de que o aumento do valor máximo de dispensa de licitação permitiu que objetos mais caros pudessem ser dispensados, o que não significa, necessariamente, um aumento proporcional do número de instrumentos celebrados.

Para constatar a validade dessa hipótese, a princípio, buscou-se um exemplo fático de contratação de bens e serviços que tenha crescido percentualmente mais em valor do que em número de contratos. Logo de início observou-se casos comparativos como o da 8ª Unidade Regional do Departamento de Estradas de Rodagem de Itajubá (8ª URG), que no ano de 2021, antes de a Nova Lei de Licitações e Contratos ser efetivamente implementada no Departamento, realizou duas contratações que tiveram licitação dispensa por valor. Nesse caso em específico, tais contratações abrangeram a recarga e substituição de extintores de incêndio (665 reais) e a contratação de empresa que presta serviço de segurança para instalação de câmera de monitoramento na unidade (11.390 reais), totalizando cerca de 12 mil reais dispensados. Já no ano de 2024, a mesma unidade mais do que quadruplicou o montante dispensado, contudo, ela contratou tão somente quatro serviços, isto é, dois a mais que no ano anterior, sendo eles a instalação de alarmes e de e mais equipamentos de segurança (21.500 mil reais), serviços de serralheria (15.500 reais), limpeza recorrente de todos os veículos da unidade (14.400 reais) e a aquisição de interruptores novos (157 reais), totalizando cerca de R\$ 51.500,00 contratados por dispensa de valor.

Em um segundo momento, passou-se a trabalhar com todo o espaço amostral de contratações de pequeno valor do Departamento. Para isso, realizou-se uma nova pesquisa dos dados de despesas do DER-MG, que indicaram um crescimento substancial no valor médio das contratações realizadas pelo órgão após a utilização da nova lei na celebração dos contratos. Tal aumento, em outras palavras,

significa que o órgão passou a contratar, na média, serviços e obras mais caros, que não vinham sendo feitos anteriormente por contratação direta. O gráfico e a tabela a seguir ilustram esse aumento:

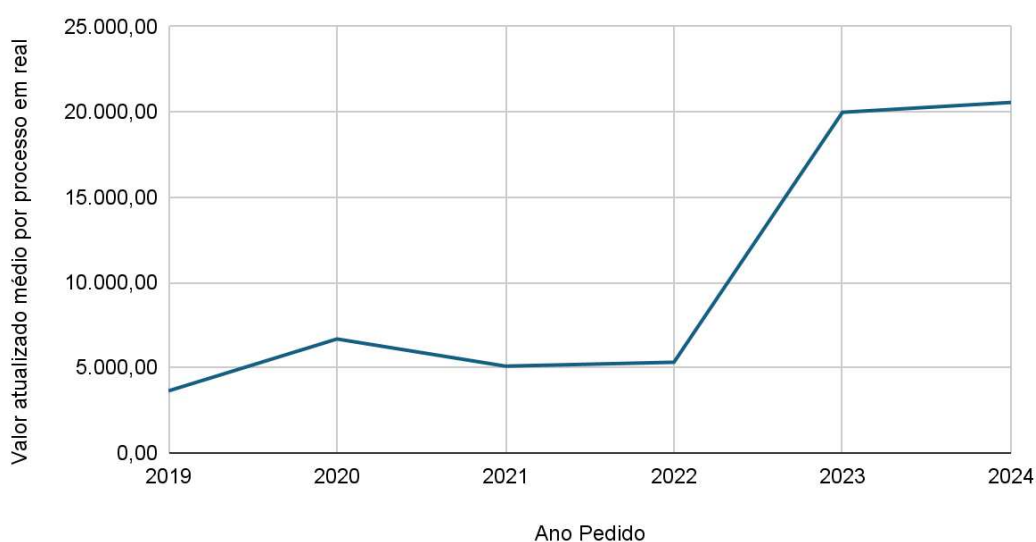
Tabela 5 – Valor Corrigido Médio por Processo – DER-MG – 2019 a 2024

Ano	Valor Corrigido Médio por Processo
2019	R\$ 3.637,77
2020	R\$ 6.681,55
2021	R\$ 5.089,19
2022	R\$ 5.317,50
2023	R\$ 19.975,98
2024	R\$ 20.554,60

Fonte: Armazém de Informações - Business Objects (B.O)

Figura 4 – Valor Corrigido Médio por Processo – DER-MG – 2019 a 2024

Valor atualizado médio por processo versus Ano Pedido



Fonte: Armazém de Informações - Business Objects (B.O)

Nesse sentido, pensando que a mudança advinda pela Nova Lei de Licitações e Contratos não apenas aumentou a quantidade de processos dispensados, mas também gerou um aumento médio dos gastos por processo, como demonstrado, este estudo buscou identificar também em que medida as compras

diretas por dispensa de valor ganharam preponderância em relação às demais formas de contratação no DER-MG.

O objetivo dessa iniciativa foi o de entender se de fato essa modalidade teve ou não seu *status* de importância elevada enquanto forma de aquisição no órgão após a implementação da nova legislação. A princípio, relacionou-se a representatividade percentual do número de procedimentos distintos de compras diretas de menor valor tanto em relação à quantidade total de procedimentos realizados pelo órgão entre 2009 e 2024.

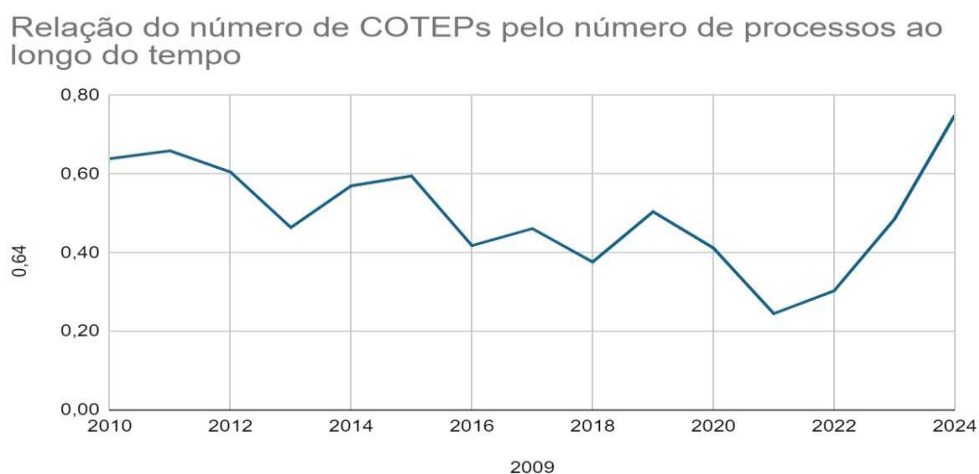
Tal inferência ajuda a entender se há indícios de que ao longo do tempo as COTEPs perderam espaço para outras formas de contratação e se a NLLC alterou uma eventual tendência após a sua implementação no órgão. Nesse sentido, o levantamento dos dados pôde ser representado por meio de tabela e do gráfico a seguir:

Tabela 6 – Relação (nº COTEPs/nº de processos) – DER-MG – 2009 a 2024

Ano Pedido	Nº COTEPs/ Contratações DER
2009	0,64
2010	0,64
2011	0,66
2012	0,61
2013	0,46
2014	0,57
2015	0,60
2016	0,42
2017	0,46
2018	0,38
2019	0,50
2020	0,41
2021	0,25
2022	0,30
2023	0,49
2024	0,75

Fonte: Armazém de Informações - Business Objects (B.O)

Figura 5 – Relação do número de COTEPs pelo número de processos ao longo do tempo – DER-MG – 2009 A 2024



Fonte: Armazém de Informações - Business Objects (B.O)

As informações demonstram uma clara diminuição do impacto das COTEPs no número de contratações no DER-MG entre o início da série histórica e até a efetiva implementação da Nova Lei de Licitações e Contratos no Departamento em 2023, repisando as tendências de queda indicadas tanto em relação aos valores totais contratados quanto em número absoluto de procedimentos. Como se observa, tal mudança de tendência somente é quebrada após a implementação da nova legislação de contratos, sugerindo um impacto direto da legislação na gestão de processos dentro do Departamento.

Ainda assim, para lançar ainda mais luz à tese de que a nova legislação pode ter contribuído para o aumento da utilização da dispensa por valor como modalidade de contratação, por meio dos dados públicos do Portal da Transparência, realizou-se uma avaliação de impacto das dispensas de valor no montante orçamentário geral do DER-MG, sintetizada na tabela e no gráfico abaixo.

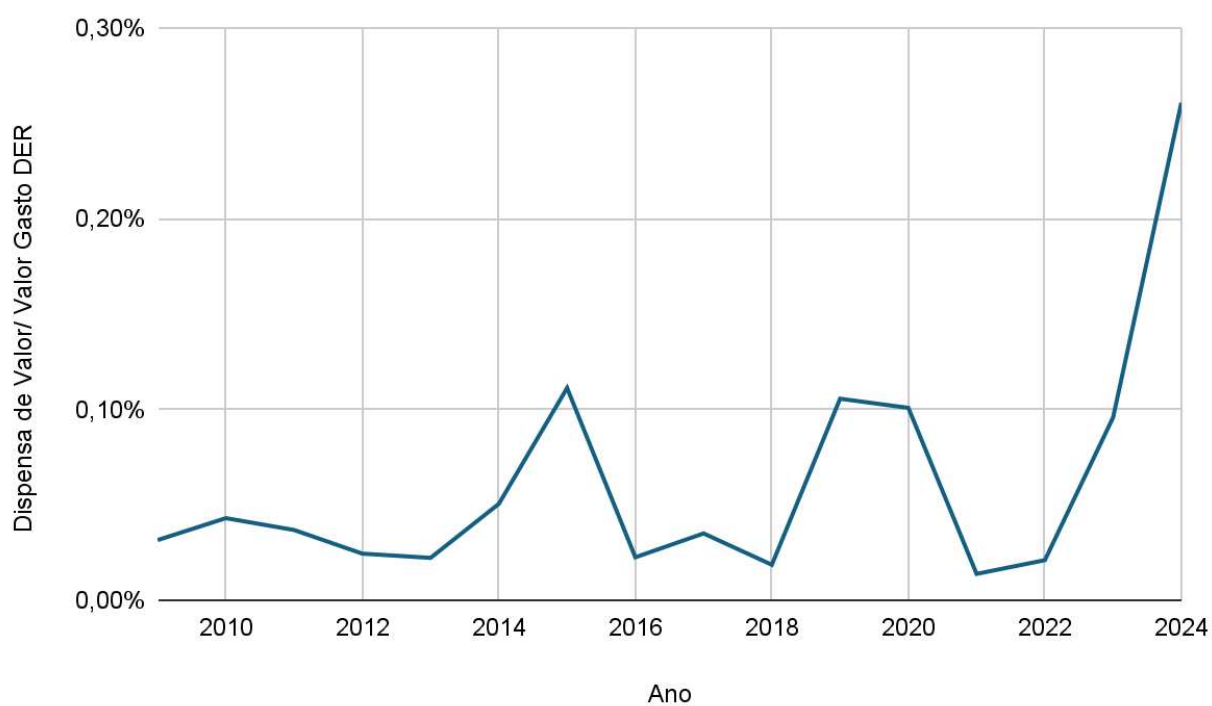
Tabela 7 – Relação (Dispensa de Valor/ Valor Gasto) – DER-MG – 2009 a 2024

Ano	Relação (Dispensa de
-----	----------------------

	Valor/ Valor Gasto DER)
2009	0,03%
2010	0,04%
2011	0,04%
2012	0,02%
2013	0,02%
2014	0,05%
2015	0,11%
2016	0,02%
2017	0,04%
2018	0,02%
2019	0,11%
2020	0,10%
2021	0,01%
2022	0,02%
2023	0,10%
2024	0,26%

Fonte: Armazém de Informações - Business Objects (B.O)

Figura 6 – Relação (Dispensa de Valor/ Valor Gasto) – DER-MG – 2009 a 2024



Fonte: Armazém de Informações - Business Objects (B.O)

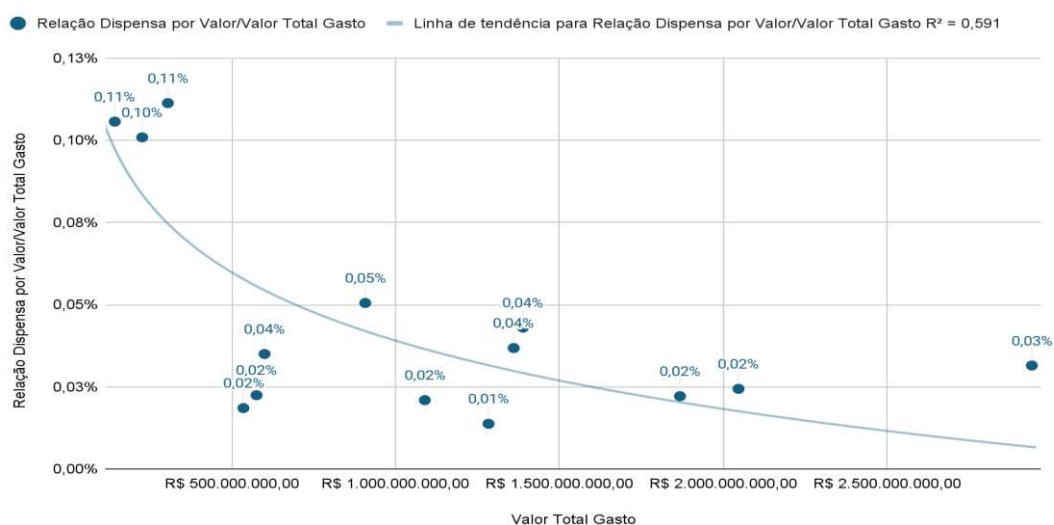
Porém, os levantamentos dos dados orçamentários impuseram uma percepção mais cuidadosa de análise, sobretudo pelo fato de eles terem exposto uma variação significativa do uso de dispensas no DER-MG em relação ao orçamento empenhado pelo órgão. Nesse viés, uma explicação plausível para o fenômeno descrito foi a da possível relação do peso do uso de dispensas por valor à disponibilidade orçamentária anual do órgão. A partir disso, a ideia foi verificar se nos anos em que o peso das compras de pequeno valor foi maior, como é o caso de 2015, 2019 e 2020, o orçamento do departamento foi mais baixo.

Para tanto, aplicou-se a lógica de regressão que produziu a linha de tendência logarítmica¹⁴, demonstrada no **Anexo I**, que expressa a relação percentual (ou a falta dela) do valor total de compras de pequeno valor em relação ao valor total gasto pelo DER-MG de 2009 até 2022 (anterior à aplicação da NLLC no DER-MG). O resultado pôde ser expresso por meio dos gráficos de dispersão a seguir:

Figura 7 – Relação do volume total contratações diretas por dispensa de valor e orçamento anual – DER-MG – 2009 a 2022

¹⁴ Para encontrar a linha de tendência desejada foi necessário, primeiro, delimitar a equação logarítmica que descreve a dispersão dos dados. Nesse sentido, por meio de uma regressão não linear logarítmica, cuja equação geral é $y = a * \ln(x) + b$, os valores de “y” e de “x” seriam, respectivamente, a participação das compras de pequeno valor no órgão e o valor total gasto pelo DER-MG em cada ano.

Nesse sentido, utilizando Python, empregou-se o algoritmo de otimização dos mínimos quadrados não lineares para minimizar a soma dos quadrados das diferenças entre os valores observados de y e os valores previstos pela função no eixo das ordenadas, no qual se chegou à função $y = -0,0300 * \ln(x) + 0,6598$ que descreve a curva do gráfico representado pela Figura 8.



Fonte: Armazém de Informações - Business Objects (B.O)

Como se vê, o primeiro ensaio, que analisou o período de 2009 a 2022, expôs um resultado numérico, expresso pela linha de tendência logarítmica, que indicou que a relação entre o valor total gasto em dispensas por valor e o valor total gasto pelo DER-MG segue um padrão logarítmico relevante, ou seja, à medida que o valor total gasto pelo DER-MG aumenta, a relação entre o valor total gasto em dispensas por valor e o valor total gasto tende a diminuir a uma taxa decrescente.

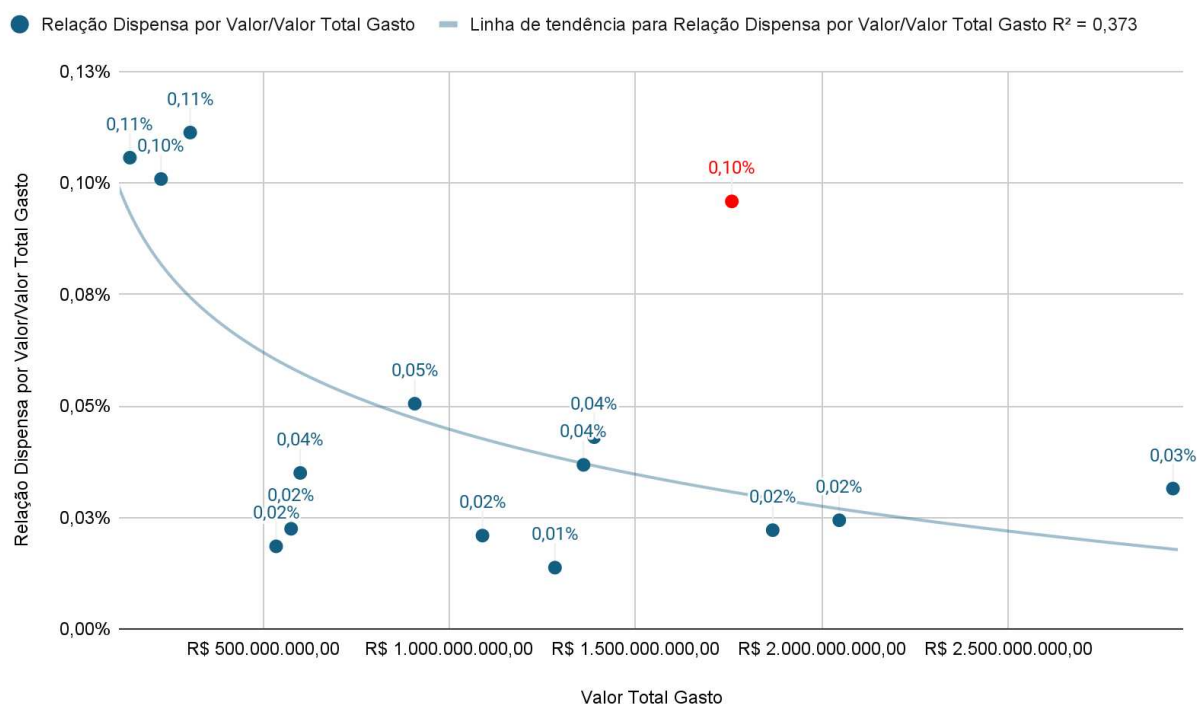
No caso, o indicador R^{215} próximo de 0,6 revela que do início da série histórica até o ano imediatamente anterior à aplicação da NLLC, 60% da variabilidade do peso da dispensa por valor pôde ser explicada pelo próprio volume do orçamento do DER-MG, sugerindo uma relação moderadamente forte entre os dois fatores.

Contudo, como demonstra o segundo ensaio, esse padrão é quebrado em 2023 (destacado em vermelho na **Figura 8**), em que a NLLC passou de fato a ser utilizada no DER-MG, inclusive para compras de pequeno valor. Com isso, conforme demonstra o gráfico abaixo, o coeficiente de determinação caiu abruptamente após a inserção desse dado (de aproximadamente 0,6 para 0,37, indicando que este se trata

¹⁵ O R^2 (coeficiente de determinação) é utilizado para avaliar a qualidade do modelo de regressão e entender a força da relação entre as variáveis. No caso, ele pode ser utilizado para eliminar o sinal de r , que indica apenas a direção da relação (positiva ou negativa), e focar na força da relação, independentemente da direção. Segundo, para garantir que o valor de R^2 esteja sempre entre 0 e 1, facilitando a interpretação como porcentagem. Terceiro, para permitir uma interpretação mais intuitiva como a porcentagem da variabilidade nos dados explicada pelo modelo.

de um *outlier*¹⁶.

Figura 8 – Relação do volume total contratações diretas por dispensa de valor e orçamento anual – DER-MG – 2009 a 2023



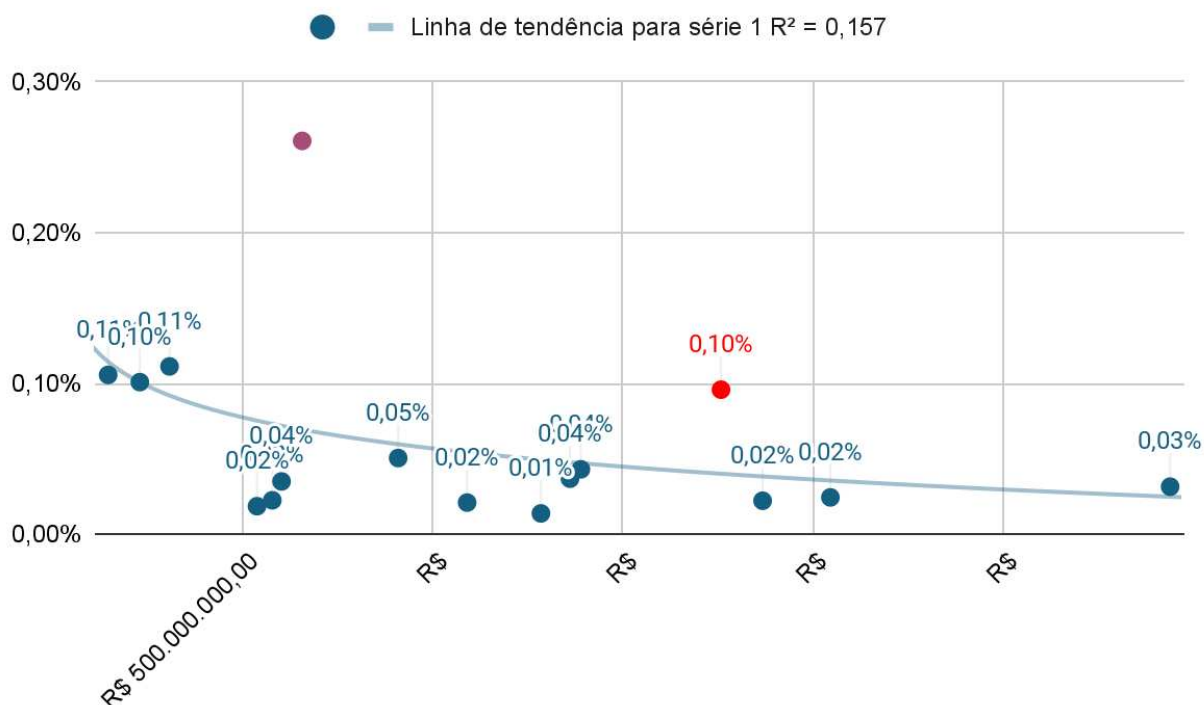
Fonte: Armazém de Informações - Business Objects (B.O)

Para fins comparativos, posteriormente, realizou-se um terceiro ensaio, no qual se adicionou também o ano de 2024. Antes, porém, de assimilar os resultados, é necessário lembrar que até o momento do fechamento do levantamento somente se tinham informações dos 9 primeiros meses do ano vigente. Tendo isso em vista, foi feita uma projeção dos gastos totais do DER-MG para o restante do ano de 2024 com base na redução anual de orçamento nos meses corridos.

Assim, o ano presente, destacado em roxo no gráfico abaixo, evidenciou, de forma ainda mais acentuada, o crescimento de relevância das compras de pequeno valor no DER-MG após a implementação da NLLC pela quebra do padrão anteriormente assinalado, no qual R² passou a ser de 0,157.

¹⁶ Outliers são pontos de dados que se desviam significativamente da maioria dos outros dados em um conjunto, isto é, são valores "fora da curva" que podem distorcer análises e estatísticas.

Figura 9 – Relação do volume total contratações diretas por dispensa de valor e orçamento anual – DER-MG – 2009 a 2024



Fonte: Armazém de Informações - Business Objects (B.O)

Essa constatação também pode ser feita quando se compara o desvio padrão da relação de dispensa de valor pelo valor total dos anos em que a NLLC não havia sido implementada no DER-MG com o desvio padrão após a implementação da nova lei nos processos do Departamento. No caso, o desvio padrão do primeiro cenário era de 0,034275%, enquanto a do segundo é de 0,063127%, ou seja, o desvio padrão de toda série histórica quase dobrou em menos de dois anos.

Isso significa que a partir da utilização da nova lei o indicador de relevância de utilização de compras diretas por dispensa de valor foi majorado, ou seja, o uso de compras de pequeno valor tende a crescer mais do que o crescimento do orçamento (ou decresceu menos que o decréscimo do orçamento).

5.3 Número de empresas distintas contratadas em cada ano:

Outro aspecto que foi analisado nos dados levantados foi o possível aumento do número de empresas. A priori, essa análise se deu porque, como exposto nos capítulos anteriores, a nova lei almeja aumentar a competitividade entre as

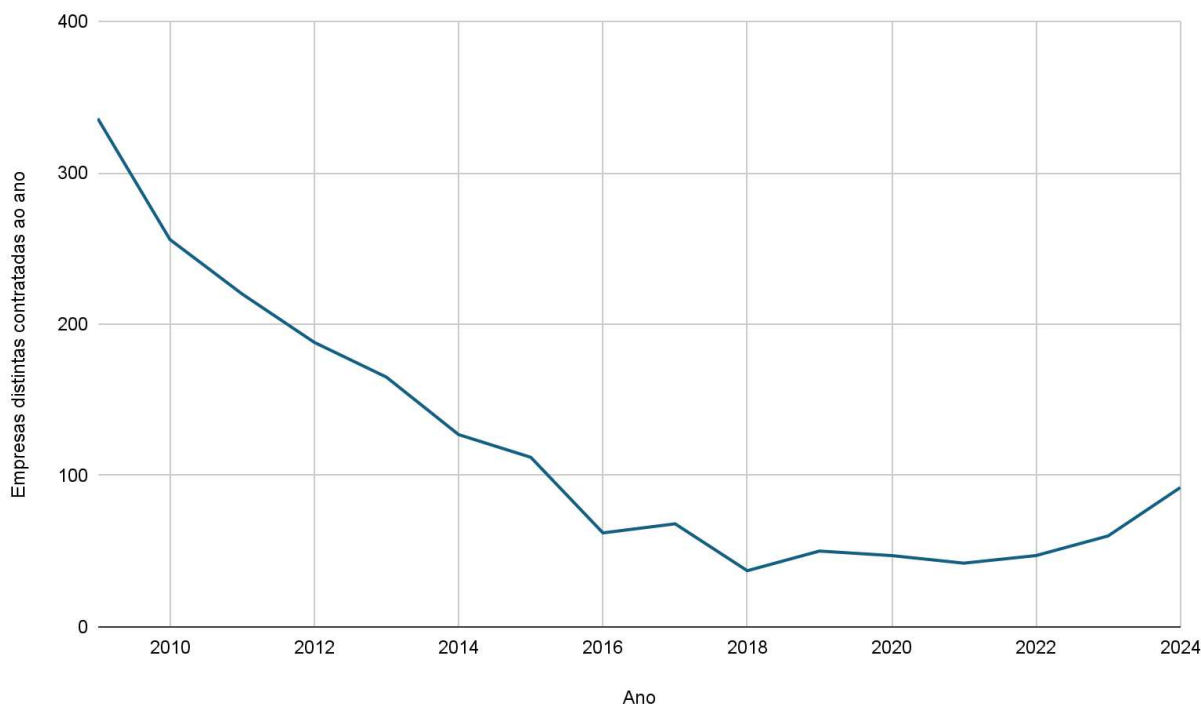
empresas que participam do processo de contratação, incluindo no de dispensa. Nesse sentido, um crescimento no número de empresas contratadas pode indicar que a nova lei está de fato cumprindo um dos seus objetivos, fomentando a economia e a competitividade.

A percepção desse eventual aumento é relevante também pois ele pode trazer inúmeros benefícios à Administração Pública, como a redução de preços, maior variedade de produtos e serviços, e incentivo à inovação, que, como visto, estão presentes em diversos artigos da Nova Lei.

Nesse sentido, para analisar a base de dados de contratações do DER-MG e extrair a informação sobre o número de empresas distintas contratadas por meio de dispensa de licitação por valor, ano a ano, primeiramente, destacou-se as contratações diretas dispensadas por valor em relação às demais, o número de cada processo dispensado, bem como o CNPJ das empresas contratadas em cada um dos processos.

Em seguida foi possível construir *frames* para cada ano para que fosse feita a contagem do número de empresas distintas contratadas por períodos no DER-MG através da modalidade de compra direta por dispensa de valor desde 2009. Mais uma vez, foi necessário fazer o recorte de utilização mensal para que fosse possível incluir o quantitativo de empresas distintas contratadas no ano de 2024 por meio de projeção, conforme apresenta o gráfico abaixo:

Figura 10 – Empresas distintas contratadas por ano em contratações de pequeno valor – DER-MG – 2009 a 2024



Fonte: Armazém de Informações - Business Objects (B.O)

Nesse sentido, já no aspecto visual é possível perceber uma mudança de tendência no número de empresas participantes, que cai vertiginosamente e de forma consecutiva até 2018, acompanhada por um platô de estabilidade que perdura de 2018 a 2022 e, por fim, uma elevação da curva nos dois últimos anos.

Numericamente falando, a queda geométrica média registrada entre 2009 e 2018 pode ser simplificada por meio da expressão:

$$t1 * r^{(n-1)} = x$$

- “*t1*”: representa o valor do primeiro termo da progressão geométrica;
- “*r*”: representa a razão da progressão, ou seja, o fator constante pelo qual multiplicamos um termo para obter o próximo;
- “*n*”: representa a posição do termo na sequência, ou o número de anos do período;
- “*x*”: valor do *n*-ésimo termo da progressão geométrica, do último ano.

No caso em tela, “ $t1$ ” é igual a 336, que é a quantidade de empresas diferentes contratadas no ano de 2009, o primeiro ano da série histórica analisada. Já “ n ” corresponde a 10, pois o período analisado vai de 2009 a 2018, totalizando 10 anos. O termo “ x ”, por sua vez, é igual a 37, que era a quantidade de empresas diferentes contratadas no último ano da série de queda, 2018. Aplicando esses valores à fórmula geral temos:

$$336 * r^{(10-1)} = 37$$

$$r^9 = \left(\frac{37}{336}\right)$$

$$r \simeq \sqrt[9]{0,1101190476}$$

$$r \simeq 0,7826007717$$

Para descobrir a taxa de crescimento (Td) utilizamos a expressão $Td = r - 1$.

$$Td \simeq 0,7826007717 - 1$$

$$Td \simeq -0.2173992282$$

Uma taxa de crescimento negativa significa que, como esperado, houve uma redução média dos resultados ano após ano, o que, no caso posto, significa a queda do número de empresas diferentes em aproximadamente 21,74% ao ano de 2009 a 2018.

Já em relação ao platô de estabilidade no número médio de empresas contratadas entre 2018 e 2022, por meio dos dados oficiais, calculou-se a média de empresas diferentes contratadas ao ano por todo DER-MG na modalidade de contratação direta, ou seja, foram somados os quantitativos de empresas diferentes contratadas em cada ano para todos os períodos e depois dividiu-se pela quantidade de tempo.

$$\left(\frac{\sum n^{\circ} \text{empresas por período}}{n^{\circ} \text{ de períodos}}\right) = \text{Média}$$

$$\left(\frac{N^{\circ}2018 + N^{\circ}2019 + N^{\circ}2020 + N^{\circ}2021 + N^{\circ}2022}{5}\right) = \text{Média}$$

$$\left(\frac{37 + 50 + 47 + 42 + 47}{5} \right) = \text{Média}$$

$$\text{Média} = 44,6 \text{ empresas a. a.}$$

Já para calcular o desvio é necessário calcular primeiro o desvio de cada elemento (Di) para então fazermos o quadrado dos desvios individuais (Di^2). A partir disso é possível encontrar a variância, que se dá pela soma dos desvios ao quadrado (Di^2) dividido pela quantidade de termos (n) - 1. Finalmente, o desvio padrão (Dp) é encontrado pela raiz quadrada da variância. A resolução está exposta a seguir:

$$Di = (Vi - \text{Média})$$

Vi : valor individual

Di : desvio é a diferença do elemento com relação à média

Aplicando isso ao caso temos

$$Di_{2018} = -7,6$$

$$Di_{2019} = 5,4$$

$$Di_{2020} = 2,4$$

$$Di_{2021} = -2,6$$

$$Di_{2022} = 2,4$$

Agora, precisamos aplicar a elevação de potência aos termos dividindo esse resultado pela quantidade de termos -1 para encontrarmos a variância da amostra de 2018 a 2022, portanto:

$$\left(\frac{\sum Di^2}{n - 1} \right) = \text{Variância}$$

n : número de períodos

Sabendo que “ n ” é igual 5, pois essa é a quantidade de períodos:

$$(Di_{2018})^2 = (-7,6)^2 \rightarrow 57,76$$

$$(Di_{2019})^2 = (5,4)^2 \rightarrow 29,16$$

$$(Di_{2020})^2 = (2,4)^2 \rightarrow 5,76$$

$$(Di_{2021})^2 = (-2,6)^2 \rightarrow 6,76$$

$$(Di_{2022})^2 = (2,4)^2 \rightarrow 5,76$$

$$\left(\frac{57,76 + 29,16 + 5,76 + 6,76 + 5,76}{5 - 1} \right) = \text{Variância}$$

$$\left(\frac{105,2}{4} \right) = \text{Variância}$$

$$\text{Variância} = 26,30$$

Com o valor da variância temos que o desvio padrão (Dp) será:

$$Dp = \sqrt{\text{Variância}}$$

$$Dp = \sqrt{26,30}$$

$$Dp \simeq 5,1283525$$

Esse desvio padrão pode ser considerado pequeno, pois ele representa uma variação de menos de 11,5% em relação à média do período. Todos esses elementos sugerem que durante o período de 2018 a 2022 um número relativamente estável de empresas foram contratadas pelo DER-MG por dispensa de valor.

Nesse sentido, comparando o número médio de empresas anualmente contratadas pelo DER-MG em contratações de pequeno valor entre 2018 e 2022 com o de 2024, é possível notar um crescimento de 106,28% no número de contratados diferentes.

6 RESULTADOS E DISCUSSÕES

O resultado do trabalho revela que em relação à evolução dos valores contratados ao longo do tempo (corrigidos pelo IPCA), houve uma queda sistemática no volume de contratações de pequeno valor observada no DER-MG até a implementação da Nova Lei de Licitações e Contratos. Esse comportamento expôs

uma deficiência crucial no modelo anterior, que é a ausência de um mecanismo de atualização monetária. Embora os valores para dispensa de licitação não tenham sido reduzidos nominalmente, a perda do poder de compra ao longo do tempo corroeu a capacidade de a gestão pública realizar contratações diretas. Em termos práticos, a defasagem dos valores ao longo do tempo forçou o Departamento a realizar licitações mesmo para objetos de pequeno valor, posto que a não correção dos valores impediu que ele utilizasse esse tipo de dispensa para diversos casos ao longo do tempo, onerando o processo e comprometendo a agilidade administrativa.

Essa situação resultou em perda de eficiência, uma vez que o excesso de formalidades e a burocracia inerentes às licitações tornam-se desproporcionais para contratações de baixo valor. A morosidade na conclusão dos processos licitatórios, os custos administrativos e a complexidade dos procedimentos, nesse sentido, foram pontos negativos identificados que persistiram até o final da vigência da antiga lei de contratos, representando um ônus desnecessário para a Administração Pública.

A NLLC, ao prever a atualização periódica dos valores, corrigiu essa distorção, e, ao garantir uma maior flexibilidade na contratação, impactou a eficiência nas contratações públicas, inclusive no DER-MG. Além disso, os resultados observados demonstram que a nova lei é resultado de um processo evolutivo que buscou adaptar as contratações públicas às necessidades e demandas da sociedade ao longo do tempo.

Ao analisar as diferentes fases do ciclo de políticas públicas – da agenda à implementação – o estudo evidencia a complexidade e os desafios enfrentados por essa regulamentação. Isso porque a Lei Federal nº 14.133/2021 trouxe consigo um aumento real no limite dos valores para dispensa de licitação. Como demonstrado, a intenção de modernizar a administração pública fez com que a NLLC não apenas superasse os valores corrigidos pelo Decreto Federal nº 9.412/2018, mas também ultrapassasse os limites estabelecidos pela Lei Federal nº 9.648/1998. Com isso, no caso prático do DER-MG, a elevação dos limites para dispensa de licitação impactou positivamente a eficiência nos processos de contratação, especialmente pelo aumento substancial no volume aquisições de menor valor do órgão.

Tal mudança vai ao encontro de diferentes correntes de pensamento, sobretudo do New Public Management arguido por Bresser-Pereira (1998), que sustentam a necessidade da modernização da gestão pública brasileira pelo ganho de eficiência, como se observou nos dados referentes às contratações regidas pelos

incisos I e II do artigo 75 da nova lei.

Isso posto, a simplificação das contratações até esse patamar se associou ao aumento substancial no volume de despesas dispensadas de licitação do DER-MG a partir de 2023, isto é, após a implementação da Nova Lei de Licitações e Contratos, sobretudo em relação a média dos 4 anos anteriores. Evidentemente, tal fenômeno pode ser atribuído a múltiplos fatores, contudo, não se pode deixar de observar que ele coincide e se relaciona justamente ao aumento dos valores mínimos para dispensa de licitação estabelecidos na NLLC, e à atualização desses valores de forma anual, conforme previsto no art. 182 da mesma lei.

Adicionalmente, o aumento do número de dispensas permitiu a entrada de novos participantes no mercado, fomentando a competitividade e ampliando as opções de fornecedores para o órgão. Ato contínuo, os registros públicos revelaram que entre os anos 2009 e 2018 ocorreu um decréscimo expressivo na diversificação de empresas contratadas que foi evidenciado pela queda geométrica a uma taxa média anual substancialmente elevada, de 21,74%. Essa redução consistente ao longo de quase uma década sugere a ocorrência de uma possível concentração das contratações em um número menor de fornecedores durante o período, pesando negativamente na competitividade e na busca pelas melhores condições para o Departamento.

Após 2018, o número de empresas contratadas se estabilizou, indicando uma interrupção na tendência anterior de redução, porém, houve, durante esse período, uma manutenção do precário quadro de empresas contratadas pelo órgão. É somente a partir da implementação da NLLC que se observou um crescimento acelerado no número de empresas contratadas por dispensa de pequeno valor, o que se mostra positivamente alinhado aos objetivos expressos pela Nova Lei em seu art. 5, que estabelece como alguns dos princípios da contratação pública a competitividade, a economicidade e o desenvolvimento sustentável.

Outro ponto positivo observado foi a diminuição do tempo necessário para a contratação de bens e serviços, que impacta diretamente na produtividade e no melhor aproveitamento das atividades dos servidores. Isso se deve ao fato de que, mediante a redução da burocracia e dos prazos para finalização dos processos, viabilizados pelo aumento de contratações dispensadas de licitação, passou a ser possível que os servidores dediquem mais tempo às suas atividades principais, isto é, estratégicas e finalísticas, contribuindo para a melhoria da gestão e da qualidade dos

serviços prestados pelo DER-MG.

Em relação ao padrão de contratação do órgão, foi possível constatar, após a implementação da Nova Lei de Licitações e Contratos, uma mudança significativa na forma com que são executadas as compras de pequeno valor no DER-MG. Isso porque, anteriormente, o quantitativo financeiro dispensado de licitação era proporcional ao valor total gasto pelo órgão, demonstrando uma relação entre o orçamento disponível e o volume de recursos destinados a contratações diretas. Essa relação era tão forte que a variabilidade no peso das dispensas podia ser explicada, em grande parte, pelo próprio tamanho do orçamento do DER-MG.

Contudo, a partir da vigência da NLLC, essa correlação deixou de existir. O aumento dos limites para dispensa de licitação, previsto na nova lei, ampliou consideravelmente o leque de contratações que podem ser realizadas sem a necessidade de um processo licitatório. Isso significa que, mesmo com o aumento do orçamento do DER-MG, o peso relativo das dispensas não se manteve proporcional, indicando que a NLLC impactou significativamente o padrão de contratações de pequeno valor, aumentando o seu alcance e flexibilizando as regras para esse tipo de aquisição.

Tal fenômeno se demonstrou pelo aumento positivo dos valores médios das contratações realizadas pelas unidades do DER-MG após a implementação da Nova Lei de Licitações e Contratos. Na medida em que se majorou os montantes máximos de referência para contratação por dispensa de valor, possibilitou-se que as unidades do DER-MG pudessem adquirir bens e contratar serviços mais caros. Nesse sentido, após a NLLC o órgão pôde exercer, por meio de compras de pequeno valor, uma gestão de recursos que viabilizou a execução célere de pequenas obras e contratações, que geram grande impacto na infraestrutura, na segurança e nas condições de trabalho das URGs. Isso se demonstra pelos descritivos de contratações realizadas pelo órgão, que passaram a incluir reformas estruturais pontuais, contratação de sistema de vigilância, adequação para acessibilidade, dentre outros, que por possuírem valores de contratação um pouco mais elevados eram difíceis, senão impossíveis, de serem realizados mediante dispensa de valor.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa analisou a evolução da legislação de contratos públicos e avaliou os impactos da Nova Lei de Licitações e Contratos nos dados quantitativos das compras dispensadas de licitação, especificamente nos incisos I e II do art. 75, no âmbito do Departamento de Edificações e Estradas de Rodagem de Minas Gerais (DER-MG).

O estudo revelou que a busca por aprimorar a eficiência das ações públicas impulsionou a necessidade de reformar a legislação, culminando na promulgação da NLLC. Por meio dos registros públicos levantados do DER-MG, constatou-se que a contratação direta, por meio da dispensa de licitação por valor, permanece como ferramenta importante para a Administração Pública, especialmente por evitar os custos inerentes aos processos licitatórios, promovendo ganho de eficiência, atestado por estudos como o do Instituto Negócios Públicos.

A análise dos dados quantitativos do DER-MG demonstrou uma mudança significativa no padrão de utilização das dispensas de licitação após a implementação da NLLC, que pôde ser desvelada pela correlação negativa entre a disponibilidade orçamentária do DER-MG e a sua probabilidade de realizar dispensas de licitação até a vigência da Lei Federal nº 8.666/1993. Na prática, observou-se que quanto menor o orçamento disponível, maior era o percentual gasto com dispensas, o que, no entanto, se inverteu após a implementação da NLLC, indicando que, mesmo com o aumento da disponibilidade orçamentária, houve um aumento relativo do montante gasto com dispensas por valor.

Adicionalmente, os dados do Portal da Transparência de Minas Gerais e do Armazém de Informações revelaram que, no DER-MG, até a implementação da NLLC, o valor total contratado e a relação do número de dispensas de valor por número de processos gerais do Departamento estavam em queda. Entretanto, essa tendência se reverteu com a implementação da NLLC a partir de 2023, observando-se um aumento expressivo no valor contratado e também na relação entre o número de dispensas de valor e o número de processos gerais.

O estudo também traça um paralelo útil sobre a mudança advinda pela Nova Lei em relação a inauguração de um mecanismo expresso de atualização anual dos valores de dispensa por índice de correção monetária, mecanismo inédito em legislações anteriores e que há tempos era desejado por licitantes e por servidores

públicos em geral. Essa medida garante a preservação do poder de compra ao longo do tempo, evitando a perda de eficiência dessa modalidade de contratação.

Além da atualização monetária, o ensaio também lança luz ao aumento substancial nos valores limites para dispensa de licitação, destacando a relação entre a ampliação do teto de valores máximos para compras de pequeno valor, que é real em relação aos valores praticados anteriormente, mesmo considerando a correção monetária dos valores originais da Lei Federal nº 8.666/1993. Por tudo que foi demonstrado na fundamentação teórica, tal medida confere maior flexibilidade e agilidade às contratações de pequeno valor, permitindo que os órgãos públicos atendam às suas necessidades de forma mais célere e eficiente, sem comprometer a economicidade.

Os registros estudados também demonstram um aumento positivo no número de processos de contratação e na diversificação de fornecedores que coincidem com a aplicação da Nova Lei no Departamento. Isso porque a duplicação do número de processos em relação à média dos quatro anos anteriores à nova lei, acompanhada pelo aumento significativo de empresas contratadas, indica que a NLLC estimulou a participação de novos agentes no mercado de licitações, fomentando a competitividade entre os licitantes.

Por fim, no caso específico do DER-MG, a implementação da Lei Federal nº 14.133/2021 possibilitou a contratação de objetos mais caros, antes inacessíveis pela limitação dos valores de dispensa. Essa mudança, aliada à celeridade e à economia de recursos proporcionadas pela dispensa de licitação, sugere que a nova lei tem contribuído para a otimização dos processos de compras no órgão, posto que incrementou a gama de possibilidades para a compra bens e serviços de pequeno valor, sem a necessidade de realizar licitações, permitindo que o DER-MG atenda às suas demandas de forma mais eficiente, investindo em infraestrutura e aprimorando os serviços prestados à população.

Por outro lado, é fundamental reconhecer que este estudo não esgota a complexa temática da Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) e seus impactos. Isso porque, as análises realizadas foram focadas no Departamento de Edificações e Estradas de Rodagem de Minas Gerais (DER-MG), o que representa uma pequena amostra de todo o espaço amostral do estado de Minas Gerais.

Este estudo, devido à base de dados e metodologia empregadas, não permite analisar a influência de outros fatores importantes, como a possível migração

de contratações da dispensa de licitação por valor para outras modalidades, a exemplo do pregão, após a promulgação da NLLC. Ao quantificar o ganho financeiro da dispensa de licitação considerando também fatores como a disponibilidade orçamentária e o fracasso de contratações, novas pesquisas ajudarão a aprofundar a análise e avaliar o impacto da nova lei na economicidade das contratações públicas.

Assim, alterações significativas nas compras de pequeno valor do DER-MG coincidem com a implementação da nova lei no órgão. Tais mudanças nos registros de dispensa de licitação por valor, sintetizados no **Anexo II**, também sugerem a existência de um lastro de correspondência entre os fenômenos descritos às ideias modernizadoras que puseram em prática uma antiga demanda pela inovação na norma que rege os contratos públicos no Brasil, o que, no entanto, repisa-se, deve ser melhor aprofundado por meio de novas pesquisas que explorem a temática sob outras perspectivas.

REFERÊNCIAS

ALEGRIA, B. de O. (2016). **Dispensa de licitação**: a necessária correção monetária da dispensa de licitação em razão do valor [Trabalho de conclusão de curso, Centro Universitário de Brasília]. Repositório Institucional do UniCEUB.

ALLISON, Graham T. & ZELIKOW, Philip. **Essence of decision. Explaining the Cuban Missile Crisis**. New York, Longman, 1999.

ALVES, Ana Paula Gross. A evolução histórica das licitações e o atual processo de compras públicas em situação de emergência no Brasil. **REGEN**, v. 1, n. 2, p. 40-60, 2020.

AMORIM, Victor. **A origem da Nova Lei de Licitações**. Nova Lei de Licitação, 25 mar. 2022. Disponível em: <<https://www.novaleilicitacao.com.br/2022/03/25/a-origem-da-nova-lei-de-licitacoes/>>. Acesso em: 01 out. 2024.

AMORIM, Victor. **Perspectivas de tramitação do projeto da nova Lei de Licitações em seu retorno ao Senado Federal**. Observatório da Nova Lei de Licitações, dez. 2019. Disponível em: <<https://www.novaleilicitacao.com.br/2019/12/04/perspectivas-de-tramitacao-do-projeto-da-nova-lei-de-licitacoes-em-seu-retorno-ao-senado-federal/>>. Acesso em: 02 out. 2024.

BAPTISTA, T. W. F.; REZENDE, M. **A ideia de ciclo na análise de políticas públicas**. In: MATTOS, R. A.; et al. Caminhos para análise das políticas de saúde. Rio de Janeiro: IMS/UERJ, 2011. p. 138-172.

BARBOSA, Sheila C. T. **Capacidade de Gestão**: coordenação interorganizacional na implementação de programas públicos federais no Brasil. Boletim de Análise Político-Institucional, n. 9, p. 47-55, jan.-jun. 2016.

BARROS, Anna Luiza Escobar Aleixo de. **Compras públicas e eficiência administrativa**: uma análise das novidades trazidas pela Lei Federal nº 14.133/2021 no que se refere à seleção de fornecedor. 2021. 124 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2021.

BRASIL. **Código de Contabilidade da União**. Decreto Legislativo nº 4.522, de 19 de setembro de 1922. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/dpl4536-1922.htm>. Acesso em: 24 set. 2024a.

_____. **Decreto-lei nº 2.416, de 8 de abril de 1940**. Dispõe sobre a organização do ensino comercial e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del2416.htm>. Acesso em: 24 set. 2024b.

_____. **Lei nº 4.401, de 21 de outubro de 1964**. Dispõe sobre a profissão de técnico de contabilidade, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-54401-9-outubro-1964-394953-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 24 set. 2024c.

_____. Câmara dos Deputados. (2023). **Comissões**. Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/comunicacao/assessoria-de-imprensa/guia-para-jornalistas/comissoes>>. Acesso em: 17 set. 2024d.

_____. Câmara dos Deputados. **Proposição PL 6787/2016**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2122766>>. Acesso em: 2 out. 2024e.

_____. Câmara dos Deputados. **Despacho PL 1292/1995**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1644950&filename=Despacho-PL+1292/1995-16/03/2018>. Acesso em: 2 out. 2024f

_____. Câmara dos Deputados. **Comissão Especial - PL 6814/17 - Licitações**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pl-6814-17-licitacoes>>. Acesso em: 2 out. 2024g.

_____. Câmara dos Deputados. **Proposição 16526**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_emendas?idProposicao=16526&subst=0>. Acesso em: 2 out. 2024h.

_____. Senado Federal. **Proposição 145636**. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/145636>>. Acesso em: 2 out. 2024i.

_____. BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1524/2019 - Plenário**. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Brasília, DF: TCU, 2019. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo*/NUMACORDAO%253A1524%2520ANOACORDAO%253A2019%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 08 dez. 2024.

BRASIL. Senado Federal. Documento legislativo. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8939312&ts=1630419141520&disposition=inline>>. Acesso em: 2 out. 2024j.

_____. Câmara dos Deputados. Comissão Especial. (2018a). **Substitutivo adotado pelo Projeto de Lei nº 1.292, de 1995**. Brasília: Câmara dos Deputados.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Nota Técnica SEI nº 21/2018/CGU/AGU**. Assunto: Dispensa de Licitação - Proposta de atualização dos valores e análise dos impactos. Brasília, DF, 23 mar. 2018b. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2017/07/cgu-divulga-estudo-sobre-eficiencia-dos-pregoes-realizados-pelo-governo-federal/nota-tecnica-no-1-081-2017-cgplag-dg-sfc.pdf/view>>. Acesso em: 09 de out. 2024.

_____. Câmara dos Deputados. Comissão Especial. (2019a). **Substitutivo ao Projeto de Lei nº 1.292, de 1995**. Brasília: Câmara dos Deputados.

_____. Câmara dos Deputados. (2019b). **Ofício nº 1.062/2019/SGM-P**, de 10 de outubro de 2019. Envio de PL para apreciação. Brasília, DF: Câmara dos

Deputados.

_____. Senado Federal. **Ato do Presidente do Senado Federal nº 19, de 28 de maio de 2013**. Cria a Comissão Temporária de Modernização da Lei de Licitações e Contratos. Brasília, DF: Senado Federal, 2013.

_____. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Dispõe sobre licitações e contratos administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 abr. 2021.

_____. Congresso Nacional. **Minuta de autógrafo: Projeto de Lei nº 4.253, de 2020. (Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei do Senado nº 559, de 2013)**. Estabelece normas gerais de licitação e contratação para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; altera as Leis nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); e revoga dispositivos da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, e as Leis nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Brasília, 11 mar. 2021.

BRESSER-PEREIRA, L C. **Reforma do Estado para a cidadania**. A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Brasília: Enap/Editora 34, 1998.

BREWER, Garry D. **The policy sciences emerge: to nurture and structure a discipline**. Policy Sciences, v. 5, p. 239-244, 1974.

BOULLOSA, Rosana de Freitas; BREYNNER, Ricardo de Oliveira; ARAÚJO, Edilson Tavares de; GUSSI, Alcides Fernando. **Por um antimanual de avaliação de políticas públicas**. Revista Brasileira de Avaliação, v. 10, n. 1, 2021. Disponível em: <<https://rbaval.org.br/article/doi/10.4322/rbaval202110005>>. Acesso em: 17 set. 2024.

CALASANS JUNIOR, José. **Manual da licitação: Lei Federal nº 14.133/2021: orientação prática**. 3. ed. Barueri, SP: Atlas, 2021.

CARDOSO, Luciano. **Reforma já: Lei das licitações está ultrapassada e precisa de mudanças**. Conjur, 2005. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2005-ago-16/lei_licitacoes_ultrapassada_mudancas/>. Acesso em: 25 set. 2024.

CARVALHO, Matheus. **Nova Lei de Licitações Comparada**. Salvador: Editora JusPodivm, 2021.

CARVALHO, Guilherme. **A Mitigação da Burocracia na Nova Lei de Licitações**. Conjur, 2022. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-ago-05/licitacoes-contratos-mitigacao-burocracia-lei-licitacoes-contratos/>>. Acesso em: 25 set. 2024.

CASA NOVA, Silvia Pereira de Castro; NOGUEIRA, Daniel Ramos; LEAL, Edvalda Araújo; MIRANDA, Gilberto José. **Trabalho de Conclusão de Curso (TCC): Uma Abordagem Leve, Divertida e Prática**. São Paulo: Saraiva Educação, 2019

CHADWICK, Andrew. Studying Political Ideas: A public political discourse Approach. In: **Political Studies**, v. 48, p. 283-301, 2000.

CHRISPINO, Alvaro **Introdução ao estudo das políticas públicas**: uma visão interdisciplinar e contextualizada. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016. p. 15-29.

COHEN, M.; MARCH, J.; OLSEN, J. **A Garbage Can Model of Organizational Choice**. Administrative Science Quarterly, pp. 1-25, 1972.

COSTA, C. C. de M.; TERRA, A. C. P. **Compras públicas**: para além da economicidade. Brasília: Enap, 2019. 135 p.

DI PIETRO, Maria S. Z. **Professora Maria Sylvia aponta falhas na Lei Federal nº 8.666/1993 e afirma que licitações são portas abertas para a corrupção**. Forum, 2019. Disponível em: <<https://editoraforum.com.br/noticias/professora-maria-sylvia-aponta-falhas-na-lei-8-66693-e-afirma-que-licitacoes-sao-portas-abertas-para-corrupcao/>>. Acesso em: 26 set. 2024.

FIORI, J. L. Para uma crítica da teoria latino-americana do Estado. In: **Em busca do dissenso perdido**. Ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado. Rio de Janeiro: Insight, 1995.

GUBA; Egon; LINCOLN, Yvonna. Avaliação: atingindo a maioria. In: **Avaliação de quarta geração**. Campinas: Editora Unicamp, 2011. (AVA)

ETZIONI, Amitai. Mixed-Scanning: A 'Third' Approach to Decision-Making. In: **Public Administration Review**, v. 27, n. 5, p. 385-92.

FARAZMAND, Ali; PINKOWSKI, Jack (ed.). **Handbook of globalization, governance, and public administration**. New York: Routledge, 2006.

FERNANDES, Ronald; SIMON, Herbert A.; A Study of How Individuals Solve Complex and Ill-structured Problems. In: **Policy Sciences**, v. 32, p. 225-245, 1999.

FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso**: aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970. São Paulo: Edições Loyola, 1996.

FREIRE, André. Capítulo 5. Contratação Direta: Inexigibilidade e Dispensa de Licitação In: FREIRE, André. **Direito dos Contratos Administrativos** - Ed. 2023. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2023.

GEORGE, Alexander L. The Operational Code: a neglected approach to the study of political leaders and decision-making. In: **International Studies Quarterly**, v.13, p. 190-222, 1969.

GOMIDE, Alexandre; MARENCO, André (Orgs.). **Capacidades estatais: avanços e tendências**. Brasília: Enap, 2024. (Cadernos Enap, 133)

HOLANDA, S. B. de. **Raízes do Brasil**. 26.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

HOOD, Christopher; MARGETTS, Helen. **The tools of government in the digital age**. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2007.

HOWLETT, Michael. **Política pública seus ciclos e subsistemas**: uma abordagem

integral. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. São Paulo: Dialética, 2019.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives and public policies**. Boston: Little, Brown, 1984.

LASSWELL, H. D. **The Policy Orientation**. In: LERNER, Daniel and LASSWELL, Harold (eds.). *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*. Stanford: Stanford University Press, 1951.

LINDBLOM, Charles E. *The Science of Muddling Through*. *Public Administration Review*, v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (org.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento**. Brasília: Editora UnB, 2010. p. 161-202.

_____. *Still Muddling, Not Yet Through*. *Public Administration Review*, v. 39, n. 6, p. 517-526, 1979.

MGS - Minas Gerais Administração e Serviços S.A. **Dispensa de licitação**: A MGS está dispensada do processo licitatório por força do artigo 24, inciso XXIII, da Lei de Licitações. Disponível em: <<http://main.mgs.srv.br/mgsalimentacao.php>>[<http://main.mgs.srv.br/mgsalimentacao.php#:~:text=Dispensa%20de%20licita%C3%A7%C3%A3o%20%3A%20A%20MGS,do%20Estado%20de%20Minas%20Gerais>]. Acesso em: 09 out. 2024.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Seplag-MG apresenta novidades em compras pelo Sistema de Registro de Preços**. Disponível em: <<https://www.mg.gov.br/planejamento/noticias/seplag-mg-apresenta-novidades-em-compras-pelo-sistema-de-registro-de-precos>>. Acesso em: 09 out. 2024.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Resolução SEPLAG nº 34, de 24 de março de 2023**. Dispõe sobre a dispensa de licitação por valor, na forma eletrônica, com fundamento na Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo. Belo Horizonte, 24 mar. 2023. Disponível em: <<https://www.pesquisalegislativa.mg.gov.br/LegislacaoCompleta.aspx?cod=204366&marc=%29>>. Acesso em: 14 out. 2024.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

OLIVEIRA, Rafael C. R. **Licitações e contratos administrativos: teoria e prática**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2020.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; COUTO, Cláudio Gonçalves. Diretrizes prioritárias e fases da implementação: como mudam as políticas públicas. In: LOTTA, Gabriela (org.). **Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. p. 67-98.

O'SULLIVAN, Deborah; DOWN, Barry. **Policy Decision-making Models in**

Practice: A Case Study of the Western Australian Sentencing Act. In: HOWLETT, Michael. *Política pública seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 56-70.

PAULA, Ana P. P. de. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PARSONS, D. W. **Public policy:** an introduction to the theory and practice of policy analysis. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing, 1995.

PRADO JR., Caio. **Formação do Brasil contemporâneo.** São Paulo: Brasiliense, 2000.

RICE, Joseph Mayer. **The Futility of the Spelling Grind.** *The Forum*, v. 23, p. 163-172, 409-419, 1897.

ROCHA, Wesley; VANIN, Fábio Scopel; FIGUEIREDO, Pedro Henrique Poli de (Coord.). **A Nova Lei de Licitações.** São Paulo Almedina, 2021.

SALOMON, L. M. **The tools of government:** a guide to the new governance. New York: Oxford University Press, 2002.

SANTOS, Felipe Vilaça Loureiro. **Centralização de compras públicas:** a experiência da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh). 2019. 257 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2019.

SCHWARTZMAN, S. **Bases do autoritarismo brasileiro.** Rio de Janeiro: Campus, 1982.

SHARKANSKY, Ira. Constraints on Innovation in Policy Making: Economic Development and Political Routines. In: MARINI, Frank (ed.). **Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective.** Scranton, Penn.: Chandler, 1971. Apud HOWLETT, Michael. *Política pública seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier. ANEXO

SILVA, Michelle Marry Marques da. **A Nova Lei de Licitações e Contratos, a função social da licitação como meio para viabilização de políticas públicas afirmativas e implementação dos direitos constitucionais por parte do Estado.** Observatório da Nova Lei de Licitações, 07 dez. 2022. Disponível em: <<https://www.novaleilicitacao.com.br/2022/12/07/a-nova-lei-de-licitacoes-e-contratos-a-funcao-social-da-licitacao-como-meio-para-viabilizacao-de-politicas-publicas-afirmativas-e-implementacao-dos-direitos-constitucionais-por-parte-do-estado/>>. Acesso em: 08 dez. 2024.

SIMON, Herbert A. **The new science of management decision.** New York: Harper & Brothers, 1960.

STURMER, R. A.; GARCIA, E.; PEREIRA, E. N.; PERES, F. F. F. **Compras públicas:** uma revisão sistemática dos riscos e desafios. *AtoZ: novas práticas em informação e conhecimento*, Curitiba, v. 11, n. 1, p. 1-11, jan./jun. 2022.

THOMAS, H. G. Towards a New Higher Education Law in Lithuania: Reflections on the Process of Policy Formulation. In **Higher Education Policy**, v. 14, n. 3, p. 213-23, 2001.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de Licitações Públicas Comentadas**. 15. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Juspodivm, 2024.

WATRAS, Joseph. The Eight-Year Study: From Evaluative Research to a Demonstration Project, 1930–1940. **Education Policy Analysis Archives**, v. 14, n. 21, 2006. Disponível em: <<http://epaa.asu.edu/epaa/v14n21/>>. Acesso em: 20 set. 2024.

WILENSKY, Harold L. **The Welfare State and Equality**: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures. Berkeley: University of California Press, 1975.

ANEXO I

```
# IMPORTANDO BIBLIOTECAS
```

```
### pandas: leitura do dado, que vem em formato CSV
```

```
### numpy: array multidimensional, que permite armazenar e manipular grandes conjuntos de dados
```

```
### curve_fit: algoritmo de mínimos quadrados não linear para encontrar os parâmetros da função que minimizam a soma dos quadrados das diferenças entre os valores previstos pela função e os valores reais
```

```
### r2_score: medir a qualidade da curva encontrada pelo curve_fit
```

```
### matplotlib: criar gráfico
```

```
import pandas as pd
```

```
import numpy as np
```

```
from scipy.optimize import curve_fit
```

```
from sklearn.metrics import r2_score
```

```
import matplotlib.pyplot as plt
```

```
# ARMAZENAR OS DADOS EM UMA LISTA
```

```
### data = [...]: armazenar os dados em pares
### df = pd.DataFrame(data, columns=[" Valor (R$)", "Taxa"]): criar um dataframe a
partir dos dados extraídos na biblioteca, sendo que as colunas serão ""Valor (R$)" e
"Taxa"
```

```
data = [
(2942178464.78, 0.0315132),
(1389064362.92, 0.0430309),
(1360393077.16, 0.0368193),
(2046711664.72, 0.0244133),
(1868059267.00, 0.0221956),
(907485831.42, 0.0505276),
(304917448.68, 0.1112835),
(575710538.19, 0.022501),
(600158562.50, 0.0350145),
(535486003.46, 0.0185697),
(143069150.21, 0.105649),
(226634243.68, 0.100873),
(1283812306.75, 0.0137975),
(1089255551.82, 0.0209803)
]
df = pd.DataFrame(data, columns=["Valor (R$)", "Taxa"])
```

DEFINIR E AJUSTAR FUNÇÃO LOG

```
### def logarithmic_func(x, a, b); return a * np.log(x) + b: define uma função chamada
logarithmic_func que representa uma equação logarítmica que será usada para criar
a linha de tendência. Dentro dos parênteses, (x, a, b) são os parâmetros da função
log padrão ("natural").
```

```
### popt, pcov = curve_fit(logarithmic_func, df["Valor (R$)"], df["Taxa"]): encontra os
melhores valores para "a" e "b" na equação que fazem a curva se aproximar ao
máximo dos seus pontos
### y_pred = logarithmic_func(df["Valor (R$)"], *popt): calcula os valores de "Taxa"
previstos pela curva encontrada.
```

```
def logarithmic_func(x, a, b): return a * np.log(x) + b
popt, pcov = curve_fit(logarithmic_func, df["Valor (R$)"], df["Taxa"])
y_pred = logarithmic_func(df["Valor (R$)"], *popt)
```

```
# CALCULAR R²
```

```
## quanto mais próximo de 1, melhor a curva se ajusta aos dados
```

```
### print(f"Equação da linha de tendência logarítmica: y = {popt[0]:.4f} * ln(x) + {popt[1]:.4f}"): imprime a equação da linha de tendência logarítmica
```

```
### print(f"Valor de R2: {r2:.4f}"): Imprime o valor de R ao quadrado para a linha de tendência logarítmica
```

```
print(f"Equação da linha de tendência logarítmica: y = {popt[0]:.4f} * ln(x) + {popt[1]:.4f}")
```

```
print(f"Valor de R2: {r2:.4f}")
```

```
# CRIAR GRÁFICO
```

```
### plt.scatter(df[" Valor (R$)"], df["Taxa"]): cria um gráfico de dispersão dos dados
```

```
### x_ Valores = np.linspace(df[" Valor (R$)"].min(), df[" Valor (R$)"].max(), num=100)
```

```
y_ Valores = logarithmic_func(x_ Valores, *popt)
```

```
plt.plot(x_ Valores, y_ Valores, color="red"): adiciona a linha de tendência logarítmica ao gráfico
```

```
### plt.xlabel(" Valor (R$)") plt.ylabel("Taxa") plt.title("Gráfico de Dispersão com Linha de Tendência Logarítmica"): adiciona os rótulos e título ao gráfico
```

```
plt.scatter(df[" Valor (R$)"], df["Taxa"])
```

```
x_ Valores = np.linspace(df[" Valor (R$)"].min(), df[" Valor (R$)"].max(), num=100)
```

```
y_ Valores = logarithmic_func(x_ Valores, *popt)
```

```
plt.xlabel(" Valor (R$)") plt.ylabel("Taxa") plt.title("Gráfico de Dispersão com Linha de Tendência Logarítmica")
```

```
# MOSTRAR O GRÁFICO
```

```
plt.show()
```

ANEXO II

	Lei Federal nº 8.666/1993	Lei Federal nº 14.133/2021
Valor Máximo para bens e serviços de engenharia	R\$ 33.000,00 Decreto nº 9.412/2018	R\$ 119.812,02 Decreto nº 11.871/2023
Valor Máximo para bens e serviços de qualquer natureza	R\$ 17.600,00	R\$ 50.000,00 Decreto nº 11.871/2023
Correção monetária	-	Anual e pelo IPCA-E art. 182
Volume médio mensal recursos para contratações dispensadas por valor corrigido (IPCA) no período analisado	R\$ 692.040,96	R\$ 2.124.764,88 Projeção para o ano de 2024
Valor médio dos processos corrigidos (IPCA)	R\$ 3.776,81	R\$ 20.265,29
Nº anual médio de dispensas por valor	47,4	104,64 Projeção para o ano de

		2024
Percentual médio de Nº COTEPs/ Contratações DER	49%	62%
Nº médio de empresas contratadas por ano	44,6 (2018-2022)	76