



UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO - UFMA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, SAÚDE E TECNOLOGIA - CCSST
CURSO DE DIREITO

ADRIEL GUEDES DOS SANTOS

**OS BENEFÍCIOS NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES PARA AS EMPRESAS ME E
EPP:**

um comparativo entre a legislação atual e a antiga legislação

Imperatriz-MA

2023

ADRIEL GUEDES DOS SANTOS

**OS BENEFÍCIOS NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES PARA AS EMPRESAS ME E
EPP:**

um comparativo entre a legislação atual e a antiga legislação

Monografia apresentada à Coordenação do Curso de Direito da Universidade Federal do Maranhão - Centro de Ciências Sociais, Saúde e Tecnologia, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Direito.

Orientador (a): Esp. Gabriel Araújo Leite

Imperatriz-MA

2023

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Diretoria Integrada de Bibliotecas/UFMA

Santos, Adriel Guedes dos.

Os Benefícios na nova lei de Licitações para as empresas ME e EPP : Um comparativo entre a legislação atual e a antiga legislação / Adriel Guedes dos Santos. - 2024.

50 f.

Orientador(a): Gabriel Araújo Leite.

Monografia (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal do Maranhão, Imperatriz, 2024.

1. Empresas de pequeno porte. 2. Lei de Licitações.
3. Microempresas. I. Leite, Gabriel Araújo. II. Título.

ADRIEL GUEDES DOS SANTOS

**OS BENEFÍCIOS NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES PARA AS EMPRESAS ME E
EPP:**

um comparativo entre a legislação atual e a antiga legislação

Monografia apresentada à Coordenação do Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal do Maranhão, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel.

Aprovada em: ___/___/___.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Gabriel Araújo Leite
Universidade Federal do Maranhão – UFMA
Orientador

Prof.^a M.e. Alesadra Saraiva de Sousa

Prof. Dr. Thiago Vale Pestana

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo geral comparar a Leis 8.666/93 e Lei 14.133/2021 acerca das Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP). O referido dispositivo foi promulgado pelo atual presidente da República, Jair Bolsonaro, em abril do presente ano com o objetivo de modernizar as regras vigentes. O principal objetivo do presente dispositivo foi promover a substituição da Lei Geral de Licitações (Lei 8.666/1993), a Lei do Pregão (Lei 10.520/2002) e o Regime Diferenciado de Contratações (RDC - Lei 12.462/11), trazendo para o Brasil novos princípios, prevendo cinco novas modalidades de contratação, novos critérios para julgamento, alterando ainda as questões relacionadas as fases de licitação, bem como estabeleceu um novo tratamento para as irregularidades e sanções além de inserir novos dispositivos no Código Penal para tipificar os crimes cometidos em licitações. Desta forma, o presente estudo visa realizar um breve comparativo com a legislação anterior e a legislação atualmente vigente em nosso país, demonstrando os benefícios e limitações da mesma. Para construção do presente estudo, a metodologia utilizada foi a revisão bibliográfica, baseado em artigos científicos, sites que discorram sobre a temática e doutrinas. Como uma forma de consolidar ainda mais as informações apresentadas ao longo do trabalho foi realizada uma pesquisa exploratória, destacando conceitos e análises de autores renomados no que concerne a temática abordada.

Palavras-chave: Microempresas. Empresas de Pequeno Porte. Lei de Licitações.

ABSTRACT

The main objective of this study is to discuss the benefits brought by the new Bidding Law (Law No. 14,133 of 2021) for microenterprises (ME) and Small Businesses (EPP). This provision was promulgated by the current President of the Republic, Jair Bolsonaro, in April of this year with the aim of modernizing the current rules. The main objective of this provision was to promote the replacement of the General Law of Bids Law 8.666/1993), the Auction Law (Law 10.520/2002) and the Differentiated Contracting Regime (RDC - Law 12.462/11), bringing to Brazil new principles, providing for five new modalities of contracting, new criteria for judging, also changing the issues related to the bidding phases, as well as established a new treatment for irregularities and sanctions in addition to inserting new provisions in the Criminal Code to typify crimes committed in bids. Thus, the present study aims to make a brief comparison with the previous legislation and the legislation currently in force in our country, demonstrating the benefits and limitations of it. To construct the present study, the methodology used was the literature review, based on scientific articles, sites that have been on the theme and doctrines. As a way to further consolidate the information presented throughout the work, exploratory research was carried out, highlighting concepts and analyses of renowned authors regarding the theme addressed.

Keywords: Microenterprises. Small Businesses. Bidding Law.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 A CONSTITUIÇÃO E O REGIME JURÍDICO DAS LICITAÇÕES PÚBLICAS	9
2.1 MODALIDADES LICITATÓRIAS NA LEI DE LICITAÇÕES (LEI 8.666/93)	12
2.2 DISPENSA, INEXIGIBILIDADE E A QUESTÃO DAS COMPRAS PÚBLICAS	14
3 GESTÃO PÚBLICA E SUAS CARACTERÍSTICAS	17
3.1 PROBLEMAS NAS COMPRAS PÚBLICAS	17
3.2 CONCEITO E CARACTERÍSTICAS DAS CONTRATAÇÕES ADMINISTRATIVAS	19
4 MODALIDADES DE LICITAÇÃO	22
4.1 O ORÇAMENTO PÚBLICO PARA LICITAÇÕES E SUAS CARACTERÍSTICAS	25
4.2 O PROCESSO LICITATÓRIO NO ORÇAMENTO PÚBLICO	27
4.3 LICITAÇÃO NO NOVO DIPLOMA LEGAL: FASES	35
4.4 AGENTES DE CONTRATAÇÕES	36
4.5 CONSIDERAÇÕES GERAIS ACERCA DA NOVA LEI	37
5 CARACTERÍSTICAS DAS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE .	39
5.1 BENEFÍCIOS DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES AS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE	43
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	46
REFERÊNCIAS	48

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como objetivo precípuo demonstrar os benefícios trazidos pela Nova Lei n.º 14.133 de 2021, conhecida popularmente como Nova Lei de Licitação demonstrando as principais novidades e alterações trazidas pelo novo dispositivo comparados com a legislação anterior (Lei n. 8.666/93). Diante do exposto, os princípios aplicáveis, as modalidades e fases licitatórias, os contratos administrativos bem como as sanções e infrações administrativas merecem destaque, e, portanto, serão demonstrados no presente estudo.

A gestão pública está passando por alguns problemas organizacionais ao longo dos anos, principalmente com constantes casos de corrupção envolvendo o desvio de dinheiro público destinado a melhorias nas sociedades brasileiras. Por conta disso, os gestores públicos têm buscado por alternativas quanto aos procedimentos que podem ser inseridos dentro das atividades dos órgãos públicos a fim de estabilizar os resultados ou auxiliar na prevenção de possíveis ações inversas a esperadas por tais responsáveis ou profissionais.

De uma forma mais simples, pode-se dizer que os governos devem realizar compras e contratar serviços utilizando as regras previstas pela legislação, assim, as licitações são percebidas em um processo formal, que é colocado como objeto em disputa entre os interessados. Insta salientar que em diversas ocasiões o governo tem buscado favorecer micro e pequenas empresas.

O Brasil começou a valorizar a importância das micro e pequenas empresas quando se mobilizou para criar leis específicas para incentivar o surgimento de tais organizações e incluí-las na Constituição Federal de 1988. O país estava 30 anos atrasado em relação às principais economias do mundo, que desde os anos 1950 destinavam tratamento diferenciado aos maiores geradores de empregos. No Brasil, surge então no início dos anos 80, um significativo crescimento de ME e EPP (microempresas e empresas de pequeno porte), devido a um tratamento jurídico diferenciado e incentivo por meio da simplificação, redução ou eliminação de obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias (TORRES, 2021)

Diante disso, o presente estudo visa responder a seguinte questão de pesquisa: quais foram as principais mudanças trazidas pela Nova Lei de Licitações?

Diante disso, o presente trabalho tem como objetivo geral, comparar a Leis 8.666/93 e Lei 14.133/2021 acerca das Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP). Para além, como objetivos específicos, pretende-se: relatar conceitos básicos de licitação, tais como previsões Constitucionais, modalidades, dispensa; descrever aspectos consequenciais que integram a temática da licitação tais como gestão pública, compras públicas, orçamento e contratos e demonstrar os benefícios trazidos para as ME e EPP pela legislação de licitação.

Buscando consolidar ainda mais as informações apresentadas foi realizada uma pesquisa exploratória, apresentando os principais conceitos e análises referente ao novo dispositivo demonstrando os principais benefícios trazidos para as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.

2 A CONSTITUIÇÃO E O REGIME JURÍDICO DAS LICITAÇÕES PÚBLICAS

Antes de adentrarmos especificamente na temática do presente tópico, cabe discorrer brevemente sobre o que vem a ser Administração Pública, desta forma pode-se dizer que é um conjunto de atividades desempenhadas administrativamente pelos entes federativos, compostos pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal, que tem como principal objetivo cumprir com protocolos de interesse coletivo e consolidar uma gestão em âmbito social como educação, saúde, assistência social, ciência, dentre outros.

Com a finalidade de preservar os princípios elencados constitucionalmente (legalidade, igualdade, impessoalidade, moralidade, dentre outros), o legislador pátrio, determinou a regra da obrigatoriedade da licitação, cujo principal objetivo é conferir proteção aos aspectos citados anteriormente, para que não haja danos ao erário público.

Inicialmente, na própria concepção legal, observa-se que as licitações são considerados como procedimentos administrativos, nas quais o objetivo enseja em assegurar a observância do princípio constitucional de isonomia, e assim, deve selecionar a melhor proposta dentre as apresentadas por aqueles que desejam formalizar contrato com a Administração Pública, de modo a assegurar oportunidades iguais a todos os interessados possibilitando o comparecimento ao certame do maior número possível de concorrentes.

Em contrapartida, os particulares desfrutam de uma maior liberdade no que tange a contratação de obras e serviços prestados à Administração Pública em seus mais diversos níveis, e para fazê-lo, é necessário que se observe como regra, um procedimento inicial, com base na legislação. Com base nos princípios elencados constitucionalmente (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e probidade), todos os contratos que envolvam a responsabilidade do erário público, devem obrigatoriamente, adotar a licitação sob pena de ser invalidade, ou seja, deve obedecer rigorosamente esta regra, como precedente imprescindível para todos os contratos, com o intuito de observar a proposta mais vantajosa dentre as que lhes foram apresentadas, dando oportunidade a todos os concorrentes e optando por aquele que lhes seja mais vantajoso, e acima de tudo assegurando a licitude do processo.

Cabe mencionar que a participação da Administração Pública nos pactos contratuais, comprometem significativamente a res pública, devendo assim, sua conduta ser pautada nos ditames constitucionais e legais, e sobretudo, com a transparência, aspecto considerado de suma importância quando o assunto é a coisa pública.

De acordo com os ensinamentos de Bandeira de Melo (2019, p. 175), ao acatar os princípios mencionados, impedem ou ao menos repugnam, atos considerados inadmissíveis entre os agentes governamentais ou a terceiros, no que concerne a atividades realizadas na administração pública, contra os negócios desfavoráveis, resultando em favoritismo ou inconvenientes com o princípio da igualdade.

Cabe salientar que obrigatoriamente, o administrador deve pautar todas as suas condutas no que está elencado constitucionalmente assim como dos demais dispositivos elencados na legislação pátria, para que possa assim, assegurar assim, os princípios da legalidade e da igualdade durante o momento da contratação ou aquisição de bens e serviços na esfera pública. Desta feita, exige-se sempre a realização de procedimentos licitatórios, com o intuito de afastar o favorecimento e o arbítrio.

Neste sentido, a base constitucional mais genérica da obrigatoriedade de licitação está no inciso XXI do artigo 37, *in verbis*:

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratadas mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica, indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (BRASIL, 1988).

Conforme se constata, esse dispositivo admite a possibilidade de a legislação estabelecer hipóteses excepcionais de celebração de contratos administrativos sem a realização de licitação prévia. Diferentemente, quando trata, dispositivo específico dos contratos de concessão e permissão de serviços públicos a Constituição não abre qualquer possibilidade de ser afastada da licitação. Com efeito nos termos do artigo 175 da Carta Política: “incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação a prestação de serviços públicos” (BRASIL, 1988).

A Constituição Federal em seu artigo 22, inciso XXVII discorre sobre a competência para legislar sobre as normas gerais aplicadas a licitações e contratos administrativos, sendo atribuído especialmente aos entes federados, em especial a União.

Cabe salientar que o dispositivo supracitado atribui a competência de editar normas gerais apenas a União. Devido a este motivo, não se pode aplicar a hipótese de competência privativa à mesma. No entanto, cabe considerar que, não há o que se falar em necessidade de Lei complementar para que os Estados legislem sobre aspectos específicos, como é o caso das licitações públicas e contratos administrativos.

Assim, pode-se aduzir que os Estados, Distrito Federal assim como os municípios, possuem competências suficientes para legislar acerca das questões específicas inerentes a licitações públicas e contratos administrativos, independente de autorizações prévias, desde que seja leis que não contrariem as normas gerais elaboradas pela União, fundamentada constitucionalmente pelo artigo 22, XXVII (DE AMORIM, 2017).

Complementando o que foi dito anteriormente, a União também possui competências suficiente para editar normas específicas acerca das licitações públicas e contratos administrativos, caso em que tais normas obrigam apenas elas mesmos, sem caráter nacional (CARVALHO, 2015).

Observa-se assim que a obrigação elencada na Constituição Federal resultou na criação da Lei 8.666/93, posteriormente convertida na Lei 14.133 de 2021, norma geral que regulamenta o dispositivo constitucional para estabelecimento dos parâmetros normativos para a realização de tais procedimentos, proporcionado maior estabilidade aos órgãos no momento em que este necessite realizar novas compras ou aquisições (CARVALHO, 2020, p. 132).

Neste diapasão, cabe ao Estado licitar e assegurar a observância do princípio da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa, bem como a promoção do desenvolvimento pátrio sustentável, com base nos princípios básicos da Administração Pública.

2.1 MODALIDADES LICITATÓRIAS NA LEI DE LICITAÇÕES (LEI 8.666/93)

As Licitações são classificadas em diferentes modalidades, conforme as peculiaridades do respectivo procedimento ou do objeto do futuro contrato administrativo a ser celebrado. A Lei 8666/93, prevê em seu artigo 22 somente 5 diferentes modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão, posteriormente, entretanto, foi criado por medida provisória uma outra modalidade, o pregão regulado pela Lei 1050/2002. Ao lado destas, cumpre registrar ainda a existência de uma outra, a denominada consulta.

Cumpre salientar que a Lei 8666/93 expressamente declara vedada a criação de outras modalidades de licitação ou a combinação das nela referidas conforme artigo 22 §8 (BRASIL, 1993).

As modalidades de licitação possuem características próprias que as diferenciam umas das outras, sendo cada qual apropriada a determinado tipo de contratação.

As três primeiras modalidades contidas na referida Lei, possuem hierarquia com base na complexidade de seus procedimentos e no vulto dos contratos a serem pactuados, principalmente no que diz respeito aos valores. Essas três modalidades de licitação são as aplicáveis, por excelência, aos contratos de execução de obras públicas prestação de serviços à administração e compras de bens pela administração.

Desta forma, temos a concorrência como a mais complexa modalidade de licitação, sendo sua utilização possível para contratos de qualquer valor, entretanto é de igual maneira a que se tem maior competitividade e publicidade (MÜLLER, 2021).

Em seguida, menos complexa e utilizável para celebração de contratos de valor intermediário pense a tomada de preços. Por último o convite é a mais simples modalidade de licitação somente utilizável para a celebração de contratos de menor valor, ressaltando ainda que quando o valor do contrato é muito reduzido existe a possibilidade de a administração dispensar a licitação constituindo a hipótese de licitação dispensável expressamente previstos incisos I, II do artigo 24 da Lei 8666/93 (BRASIL, 1993).

A existência de uma hierarquia entre as três modalidades acima citadas decorre do texto do § 4º do artigo 23 da supracitada Lei segundo o qual “nos casos

em que couber o convite, a Administração Pública poderá utilizar a tomada de preços e, em qualquer caso a concorrência”.

O artigo 22, § 3º da Lei 8666/93 define o convite como a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrado ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de três pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade se manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 horas da apresentação das propostas.

O convite é a modalidade de licitação utilizada para as contratações de menor valor sendo por isso mais simples em seu procedimento. Em face dessa realidade o artigo 51, § 1º da Lei prevê que “no caso de convite a comissão de licitação, excepcionalmente nas pequenas unidades administrativas e em face da exiguidade de pessoal disponível, poderá ser substituída por servidor formalmente designado pela autoridade competente” (BRASIL, 1993).

É possível que a carta convite, excepcionalmente, seja enviada menos de três interessados, desde que por limitações do mercado ou manifesto desinteresse dos convidados, seja impossível a obtenção do número mínimo de licitantes. Essas circunstâncias deverão ser devidamente justificadas no processo, sob pena de repetição do convite (MARODIN, 2019).

A Lei 8666/93 define o concurso como a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios do edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 dias.

Portanto, o que determina a necessidade de realizar a licitação na modalidade concurso é a natureza do seu objeto não o valor do contrato. O procedimento no caso do concurso é um tanto diferente pois o julgamento será feito por uma comissão especial integrada por pessoas de reputação ilibada e reconhecido conhecimento da matéria em exame servidores públicos ou não (MARTINS, 2020).

Nos termos do artigo 22 § 5º da Lei 8666/93 o leilão é a modalidade de licitação, entre qualquer interessado para a venda, a quem oferecer o maior valor da avaliação, dos seguintes bens: bens móveis que não possuam mais serventia para a administração, produtos apreendidos legalmente ou penhorados e bens imóveis da Administração Pública.

O pregão é a modalidade de licitação passível de utilização por todos os entes federados (Municípios, Estados, Distrito Federal e União), para a aquisição de bens e serviços, qualquer que seja o valor estimado da contratação. A disputa entre os licitantes é feita por meio de sessão pública, através de propostas e lances, podendo ser via internet, lances verbais ou propostas escritas.

A Lei 10520/2002, define como bens e serviços: “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital por meio de especificações usuais no mercado” (BRASIL, 2002).

A modalidade pregão sempre adota como critério de julgamento o menor preço da proposta. Em suma, pregão pode ser usado para qualquer valor de contrato, sendo a licitação sempre do tipo menor preço.

Observamos que o pregão em razão de suas características procedimentais, traz uma série de vantagens para a Administração contratante, especialmente por constituir uma modalidade de licitação pouco complexa, possibilitando maior celeridade na contratação de bens e serviços comuns (DINIZ, 2021).

Outra modalidade muito usada é o denominado Sistema de Registro de Preços que é um meio apto a viabilizar diversas contratações de compras concomitantes ou sucessivas, sem a realização de um específico procedimento licitatório previamente a cada uma, por um ou mais órgão ou entidade da Administração Pública. (FERREIRA, 2022)

Geralmente é usado por órgãos ou entidades que realizam compras frequentes de determinado bem ou serviço ou quando não é previamente conhecida a quantidade que será necessário comprar. tem como vantagens dentre outras tornar ágeis as contratações e evitar a necessidade de formação de estoques além, de proporcionar transparência quanto aos preços pagos pela Administração pelos bens e serviços que contrata frequentemente.

2.2 DISPENSA, INEXIGIBILIDADE E A QUESTÃO DAS COMPRAS PÚBLICAS

Um dos grandes questionamentos que são feitos à Administração Pública é se os gestores públicos, em respeito ao princípio da eficiência, podem porventura afastar a regra do dever de licitar para utilizar-se de dispensa de licitação e em que caso a mesma pode ser dispensada. Tal questionamento é extremamente relevante,

considerando-se que o receito dos agentes públicos é de recorrer a contratos diretos, por serem compreendidos como relação final e, de fato, os princípios constitucionais da eficiência e economia procuram adequar-se aos meios de redução da execução administrativa (DE AMORIM, 2017).

Observa-se que na legislação pátria, a dispensa de licitação e a inexigibilidade estão positivas nos incisos I e II do artigo 24 da Lei nº 8.666/93, em que estão previstos a licitação dispensável para obras e serviços de engenharia, serviços e compras que não venham a ultrapassar dez por cento dos valores previstos para a modalidade licitatória do convite, conforme pode-se observar no dispositivo *in verbis*:

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).

Assim, a previsão da dispensabilidade, em face do valor aqui apresentada encontrava-se presente desde o advento da Lei de Licitações, sendo modificada em último momento, pela Lei nº 9.648/98, responsável por aumentar os percentuais iniciais de cinco por cento para os atuais dez por cento dos valores inerentes a modalidade do Convite.

Neste passo, trata-se, portanto, do que a doutrina denomina como dispensa de licitação em decorrência do valor. Com base nos ensinamentos de Gasparini tal dispensa de licitações é coerente e justificável devido ao fato de que a execução de pequenas obras ou ainda da prestação de serviços de engenharia, bem como as compras de pequeno vulto ou emergenciais, são medidas simples, que não podem ser comparados com os procedimentos mais solenes, ou seja, aqueles dotados de formalidades, que seriam considerados como entraves para às atividades administrativas, sem nenhuma vantagem (GASPARINI, 2012, p. 582).

Nesta toada, Carvalho Filho (2015, p. 253), salienta que o administrador, mesmos nesses casos específicos poderá realizar a licitação caso julgue necessário e mais conveniente para a Administração Pública, não havendo assim obrigatoriedade de licitar, mas faculdade de não o fazer.

No entanto, o que se impõe aos agentes públicos é que os mesmos realizem suas atividades de forma transparente, com perfeição e rendimento profissional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada somente com legalidade, mas exige resultados positivos para a esfera pública, associada ao atendimento de forma satisfatória das necessidades sociais (DI PIETRO, 2019).

A maior parte dos doutrinadores corroboram para o fato de que este princípio tem, portanto como intuito, otimizar a plena eficácia e a sua realização, independentemente das normas regulatórias. Cabe ainda salientar que a eficiência administrativa não deve sobrepor a outros princípios da administração pública, principalmente quando falamos do princípio da legalidade.

Neste passo, não cabe aos administradores defender ações que não se encontram elencadas na legislação sob o pretexto de eficiência. Uma outra hipótese também é a da inexigibilidade de licitação, que é caracterizada pela inviabilidade de competição, conforme elencado no artigo 25 da Lei de Licitações e Contratos.

Sendo assim, com base no artigo 25 da Lei Federal n^o 8.666/93, a administração pública assina o contrato diretamente, caracterizado pela inexigibilidade de licitação e agiliza os processos contratuais, por um meio bem menos burocrático (DE ANDRADE, 2017).

Conclui-se assim que o legislador ordinário não previu tacitamente a opção pela dispensa de licitações elencadas no artigo 24 incisos I e II do Estatuto Federal de Licitações com o fito de não a utilizar, toando-se assim, um meio bastante usual nas contratações de pequeno vulto. Porém algumas modificações foram inseridas com o advento da Lei 14.133 de 2021, conforme será descrito posteriormente.

3 GESTÃO PÚBLICA E SUAS CARACTERÍSTICAS

A definição dada por Pasacarelli Filho (2013) diz que o serviço público é disponibilizado através de um Estado organizado com o objetivo de conciliar suas ações de modo a promover e satisfazer o bem comum da sociedade. E a Administração além de gerir, prestar e executar os serviços públicos, é também responsável por governar, direcionar e exercer suas funções objetivando alcançar resultados úteis.

Por meio da gestão pública alguns procedimentos foram criados como uma possível ferramenta de analisar tudo que envolve os custos envolvidos nas atividades públicas realizadas, destacando por meio de relatórios todos os valores envolvidos em certas práticas realizadas pelos governantes ou representantes públicos.

A gestão pública pode ser considerada uma importante forma de verificar ou gerenciar as relações estabelecidas entre os órgãos públicos e as entidades. Por meio da mesma são apresentados os principais pontos a serem conferidos e acompanhados por parte dos gerentes organizacionais. Busca-se ainda evidenciar algumas ferramentas criadas para auxiliar a gestão pública no que se refere a uma maior eficiência gerencial (ANDRADE, 2021).

Observando a evolução e as novas metodologias aplicadas dentro do processo de gestão pública, pode-se destacar o portal da transparência como uma importante ferramenta de controle e verificação dos custos públicos obtidos pelos governantes em atividade. Procurando analisar os principais gastos ou mesmo de que forma os valores foram aplicados nas rotinas dos cidadãos. Os cidadãos têm buscado cada vez mais compreender, analisar e supervisionar os custos ou gastos relativos ao período político, apurando os gastos excessivos e possíveis comportamentos contrários ao previstos no orçamento público.

3.1 PROBLEMAS NAS COMPRAS PÚBLICAS

Ao longo do tempo surgiram vários escândalos envolvendo a administração pública e suas relações, são muitos os casos de desvios de verbas ou mesmo o superfaturamento de algumas despesas. Esses, entre outros pontos são os fundamentos principais para que a lei de responsabilidade fiscal ganhe ainda mais

força e destaque ao longo dos anos, trazendo aos responsáveis públicos uma visão de exposição total quanto aos valores gastos.

Os danos causados por essa prática podem ser percebidos em diversas áreas, tais como saúde, educação e principalmente segurança. Por se considerarem pessoas acima de qualquer suspeita e com poderes bem representativos os políticos e empresários realizam as suas atividades sem o menor pudor do que a mesma representa (ANDRADE, 2021)

Ao realizar qualquer procedimento com o dinheiro público torna-se necessário por meio da lei de responsabilidade fiscal um total cuidado, procurando sempre o aplicar da melhor maneira possível e sempre favorecer aos cidadãos. O procedimento de responsabilidade busca dar aos representantes assim como aos órgãos públicos a responsabilidade de lidar com dinheiro público, respondendo os mesmos pelas ações contrárias às descritas na lei de responsabilidade fiscal, uma vez que a lei apresenta de forma clara os pontos a serem cumpridos por todo e qualquer órgão. (AZEVEDO, 2006).

Por meio da responsabilidade fiscal podemos tomar conhecimento dos mínimos detalhes, como também analisar se os fatos contidos nos demonstrativos fixados em sites ou meios de comunicação estão realmente expressando a verdade. Vale ressaltar que são inúmeros o caso de valores descritos de forma arbitrária, sendo depois aberto processo pelo órgão fiscalizador para realizar o procedimento de apuração dos fatos apresentados e dos valores gastos efetivamente.

Dessa maneira a aplicação da responsabilidade fiscal aos órgãos ou entes públicos se torna hoje uma das principais ferramentas para a sociedade, uma vez que por meio da mesma podemos observar todo o comportamento financeiro de determinados representantes públicos. Caso estes venham a apresentar um comportamento contrário ao esperado os cidadãos por meio da responsabilidade fiscal podem cobrar certas medidas junto ao poder judiciário ou mesmo apresentar em forma de relatório as observações realizadas ao tribunal eleitoral cobrando dessa forma uma explicação de tal governante.

Para os órgãos ou entidades públicas que visam realizar uma boa responsabilidade fiscal a prática pode ser um grande diferencial entre os mesmos e os demais, procurar realizar os procedimentos de forma clara e sem levar vantagem sobre os contratos ou ações financeiras realizadas pode ser o primeiro grande passo para o sucesso do procedimento de responsabilidade fiscal. São as más práticas ou

ações envolvendo o dinheiro público em nosso país que ressaltam a importância do procedimento de responsabilidade fiscal (AZEVEDO, 2006).

3.2 CONCEITO E CARACTERÍSTICAS DAS CONTRATAÇÕES ADMINISTRATIVAS

O contrato administrativo é uma espécie de contrato de direito público celebrado pela Administração, em que predomina as normas do regime jurídico de direito público. Nesse negócio jurídico, a Administração possui uma série de prerrogativas previstas na norma com o objetivo de atender as necessidades públicas.

Consoante ao exposto, o parágrafo único do artigo 2º da Lei n. 8.666/93 traz a seguinte definição:

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

Isto posto, Couto (2020) conceitua o contrato administrativo como uma avença ou ajuste celebrado entre a Administração Pública e o particular ou outras entidades da própria Administração Pública, para que ocorra o alcance de objeto relacionado ao interesse público.

Em consonância, Remédio (2022) define como um acordo de vontades opostas, do qual participa a Administração Pública, para a produção de obrigações que envolvam finalidade pública, ou não contrariem o interesse público. Além disso, deve conter cláusulas de privilégio, explícita ou implicitamente, que submetem o contratado ao regime jurídico de direito administrativo, colocando a Administração em posição de supremacia.

Diante disso, a doutrina elenca uma série de características que essa espécie contratual apresenta. Nesse ínterim, em frente à diversidade de proposições elencadas pelos estudiosos, faz-se à abordagem dos aspectos mais recorrentes nas obras estudadas.

Ademais, os contratos administrativos devem ser formalizados por escrito bem como mencionar o nome das partes e o de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou a sua lavratura, o número do processo da licitação, da dispensa ou

da inexigibilidade, a subordinação dos contratantes às normas da Lei n. 8.666/1988 e às cláusulas contratuais (BITTENCOURT, 2018, p. 122).

Nesse sentido, a Lei de Licitações estabelece que, em regra, os contratos administrativos devem ter a forma escrita, sendo considerado nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração. Entretanto, conforme o parágrafo único do artigo 60, no caso de pequenas compras de pequeno valor (oito mil e oitocentos reais) feitas em regime de adiantamento, será admitido contrato na forma verbal (MAZZA, 2020, p. 243).

Ainda, os contratos administrativos, são em regra *intuitu personae*, visto que são firmados considerando as características pessoais do contratado.

Consequentemente, importa dizer que o particular vencedor da licitação é obrigado a realizar o contrato, não se permitindo a subcontratação, salvo nos limites fixados pela lei (NOHARA, 2019, p. 190).

Contudo, a Lei n. 8.666/93 prevê uma exceção quanto a pessoalidade, conforme dispõe o artigo 72 sobre a subcontratação. Dessa maneira, aduz que “o contratado, na execução do contrato, sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, poderá subcontratar partes da obra, serviço ou fornecimento, até o limite admitido, em cada caso, pela Administração”.

Nesse quadro, o legislador só admite a subcontratação parcial de obra, serviço ou fornecimento até o limite consentido, dependendo de cada caso, cumulativamente pelo edital, pelo contrato e pela Administração, isso sem prejuízo da responsabilidade legal e contratual do particular contratado (BORGES, SÁ, 2017, p. 622).

Além disso, o contrato administrativo tem natureza do contrato de adesão porque o contratado não pode alterar ou discutir as cláusulas, ou seja, essas foram fixadas previamente pela Administração. Desse modo, nos casos dos contratos que são precedidos de licitação, deve constar em anexo a minuta conforme dispõe o art. 40, §2º, III, da Lei de Licitações.

A vista disso, a autonomia da vontade da parte que adere ao contrato é limitada à aceitação ou não das condições impostas para a formação do vínculo. Assim, a parte não é obrigada a aceitar as cláusulas propostas, mas dado que não pode modificar tais imposições, sua manifestação de vontade resume-se à não celebração do contrato (MATOS, 2014).

Quanto a comutatividade, trata-se de uma característica contratual onde há uma prestação e uma contraprestação já estabelecidas e equivalentes. Assim sendo, manifesta-se como uma relação que há obrigações tanto para a Administração como para o particular, onde essas são correspondentes.

Destarte, aduz Oliveira (2020, p. 430) que a equação financeira inicial do contrato, estabelecida a partir da proposta vencedora na licitação, deve ser preservada durante toda a sua vigência, bem como nos casos de fatos extraordinários não imputáveis ao contratado. Por esta razão, a legislação contempla alguns instrumentos que efetivam esse princípio, com destaque para o reajuste e a revisão do contrato.

Outra característica do contrato administrativo é a mutabilidade, ou seja, durante a execução do contrato é permitido que haja alterações. Desse modo, a lei estabelece os percentuais em que a Administração pode promover alterações quantitativas no objeto do contrato, ficando obrigado a aceitar as modificações realizadas nos percentuais da lei (SCATOLINO; TRINDADE, 2016, p. 655/656).

4 MODALIDADES DE LICITAÇÃO

Hely Lopes Meirelles (2015, p. 302-303) conceitua licitação como “a seleção das propostas de contratos mais vantajosas pela administração pública, incluindo procedimentos administrativos para a promoção do desenvolvimento econômico sustentável e fortalecimento das cadeias produtivas”.

Na jurisprudência, conforme entendimento expresso pelo Supremo Tribunal Federal em sua decisão de uma Ação Direto de Inconstitucionalidade 2.716-RO, a licitação é um procedimento para fins de atendimento ao interesse público, pautado pelo princípio da paridade, com um duplo objetivo em mente, ou seja, fornece às autoridades competentes a possibilidade de executar o negócio mais favorável (melhor negócio) e garantir que as autoridades competentes tenham a oportunidade de concorrer em igualdade de condições com os contratos elaborados pelas autoridades competentes (Brasil, 2008)

Para o Superior Tribunal de Justiça, conforme o entendimento especial expresso no julgamento do Recurso 447.814-SP, a licitação foi determinada como procedimento administrativo com duplo propósito, envolvendo a seleção da proposta mais vantajosa para o executivo, e outro sobre o estabelecimento da igualdade entre os participantes (Brasil, 2003).

A licitação regida pela Lei nº 14.133/2021 não é apenas um processo seletivo, mas deve atingir objetivos além da razoável determinação legal do cessionário de um contrato administrativo, a inclinação da nova lei indica a missão do processo licitatório “para regulação econômica, com o objetivo de promover os mercados nacionais, promovendo a sustentabilidade, incluindo o emprego, reduzindo os requisitos processuais e cumprindo a implementação de políticas anticorrupção nos contratos públicos” (LEAL; MENDONÇA, 2017 p. 25).

Nas últimas décadas, estabeleceu-se o entendimento principiológico de que a licitação serve a finalidade de garantir o cumprimento do princípio da equivalência constitucional, selecionar as propostas mais vantajosas para a Administração e promover ou seja, “ganhar vantagem para a Administração em termos de consistência ou igualdade entre os participantes é uma licitação inerente” (REMEDIO, 2018, p. 389).

Os objetivos do processo licitatório, conforme definido pelo teto de Art. 21 da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021): I - Garantir que a seleção seja feita para o público A proposta da Administração para produzir o resultado contratual mais favorável, inclusive quanto ao ciclo de vida do objeto; II - Assegurar a igualdade de tratamento entre os licitantes, bem como a concorrência leal; III - Evitar a superfaturação ou preços manifestamente inexigíveis na execução do contrato e Precificação excessiva; IV - Incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável. Sequência (Lei nº 14.133/2021, artigo 17, proporcional e incisos I a VII): Elaboração; Edital; Apresentação de propostas e licitações (se for o caso); julgamento; ressalvas; recursos; as disposições da legislação são diferentes, como a Lei nº 8.666/1993, que regulamenta a concorrência, cobrança de preços, convites, licitações e leilões, e a Lei nº 10.520/2002, que regulamenta o horário de funcionamento, embora essas leis permaneçam por dois anos a partir da data da nova lei. Válido, conforme estipulado no Art. 193 Inciso II da Lei nº 14.133/2021.

Criação de outras formas de licitação, ainda que artística uma combinação dos métodos especificados no limite, a saber, transações, concursos, concursos, leilões e diálogos concorrenciais (Lei 14.133/2021, Art. 28, § 2º). Horário de negociação, para fins da Lei 14.133/2021 e especificado no art. 6. O item XLI é “licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério pode ser o menor preço ou o maior desconto” (Brasil, 2021).

Segundo Marçal Justen Filho (2015, p. 491), leilão, em poucas palavras, “é uma licitação destinada à conclusão de bens e serviços comuns, independentemente do valor em que qualquer interessado possa participar (exceto em formato eletrônico)”. Os leilões não se aplicam aos serviços profissionais e técnicos de base intelectual e à locação de obras e serviços de engenharia, com exceção dos serviços gerais de engenharia (Lei 14.133/2021, art. 29, parágrafo único).

Serviços comuns de engenharia, conforme inciso XXI, item 21 "a". O artigo 6º da Lei nº 14.133/2021 é “Qualquer serviço de engenharia voltado à atuação, objetivamente padronizável em termos de desempenho e qualidade, manutenção, alteração e transformação de bens móveis e imóveis, preservando o caráter originário do bem” (Brasil, 2021). Concorrência, para fins da Lei nº 14.133/2021 e de acordo com o disposto no Art. XXXVIII “a” a “e”. 6. Correspondendo às modalidades de licitação para contratação de bens e serviços especiais e projetos e serviços gerais e especiais,

os critérios de julgamento podem ser o menor preço, a melhor tecnologia ou arte, tecnologia e conteúdo de preço, maiores retornos econômicos e maior Desconto.

Para Marçal Justen Filho (2015, p. 491), concurso “é uma licitação em que qualquer interessado pode participar, facilitando o exame da existência de requisito de participação durante o processo licitatório” e pode ser aplicado a qualquer tipo de Contrato administrativo, incluindo contratos administrativos para fins de alienação de bens e direitos. Tanto os leilões quanto os concursos seguem os mesmos ritos processuais comuns mencionados no art. 17 da Lei nº 14.133/2021, e o leilão deve ser utilizado desde que a licitação tenha padrões de desempenho e qualidade que possam ser definidos objetivamente por editais por meio das normas usuais de mercado (Lei nº 14.133/2021, Art. 29).

Concorrência, para fins da Lei 14.133/2021 e do disposto no art. 6. Inciso XXXIX, que corresponde à "forma de licitação de trabalhos técnicos, científicos ou artísticos que tenham como critério o melhor conteúdo técnico ou artístico, e recompensa ou remuneração ao vencedor" (Brasil, 2021).

Hely Lopes Meirelles (2015, p. 385) define concurso como “uma espécie de licitação destinada a selecionar obras técnicas ou artísticas, principalmente criações intelectuais”.

A competição estará sujeita às regras e condições previstas no edital correspondente, que indicará: as qualificações exigidas do participante; as diretrizes e formas de expressão das autoridades competentes (Lei nº 14.133/2021, art. 30, único parágrafo).

Leilão, para fins da Lei 14.133/2021 e regulamentado no art. 6º, inciso XL, correspondente ao "modelo de licitação para alienação de bem imóvel ou móvel que não pode ser usado ou apreendido juridicamente ao maior lance" (Brasil, 2021). Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2014, p. 201) define leilão como “uma espécie de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inúteis ao governo ou produtos legalmente confiscados ou penhorados, onde qualquer um oferece o maior lance, igual a ou superior para avaliação”.

Antes do leilão, será publicado edital no site oficial, que deverá conter (Lei 14.133/2021, art. 31, § 2º): I - Descrição do imóvel e suas características, neste caso com referência à propriedade cadastrada e imóvel registrado, estado e moeda; II - a avaliação do bem, o menor preço pelo qual poderá ser vendido, condições de pagamento e comissão do pregoeiro indicado (se for o caso); III - descrição da

localização do móvel, veículos e gado; IV - O local e o período em que se realizará o leilão, salvo se o leilão for realizado presencialmente por comprovada inviabilidade técnica ou em prejuízo da autoridade competente, caso em que o local, data e hora da leilão será indicado; ilustrar.

Os editais de leilão, além de serem publicados no site oficial, devem ser afixados em locais de ampla circulação do pessoal da Sede da Administração Pública, podendo também ser divulgados por outros meios necessários para aumentar a competitividade da publicidade e da licitação (Lei 14.133/2021, art. 31, § 3). De acordo com art. Artigo 31, § 4º da Lei nº 14.133/2021, “O leilão não exige inscrição prévia, não possui etapa de habilitação e deve ser aprovado imediatamente após a etapa de licitação, etapa de recurso e pagamento, na forma definida no edital” (Brasil, 2021). O diálogo competitivo, está fundamentado no art. Art. 6º O inciso XLII da Lei nº 14.133/2021 é a modalidade de licitação de obras, serviços e licitações, na qual a administração pública “conduz diálogo com licitantes previamente selecionados com base em critérios objetivos para desenvolver uma ou mais alternativas. Atender às suas necessidades, os licitantes devem apresentar uma proposta final após o diálogo” (BRASIL, 2021).

4.1 O ORÇAMENTO PÚBLICO PARA LICITAÇÕES E SUAS CARACTERÍSTICAS

O estado exerce grande influência na sociedade, a constituição de 1988 por exemplo, estabelece direitos e garantias a sociedade tais como: educação, saúde, trabalho, seguranças dentre outros mais. Contudo, o orçamento público sua história data-se bem antes da carta magna, seus relatos e experiências vem bem antes, e passa pelo período dos reis e imperadores. No Brasil, uns dos principais marcos nessa área foi a vinda do rei D. João VI, sendo criado em 1808 o Erário Público (Tesouro) e o regime de contabilidade. Outro ponto importante, e que contribuiu para o amadurecimento de um orçamento planeja, foi a constituição de 1824.

Isso demonstra o quão importante historicamente o orçamento público é para o Brasil. Tanto que, desde o Império, todas as constituições e leis orgânicas possuem dispositivos sobre o assunto. De acordo com Correia (2077, p.3-4):

Para se compreender um Estado deve-se analisar sua Constituição. A Constituição expressa sua estrutura, sua composição. É a expressão máxima

de uma ordem estatal. [...] a Constituição expressa, sobretudo, a composição do Estado. Refletem em seu conteúdo suas características estruturais.

As primeiras normas datam da Constituição do Império, de 25 de março de 1824, já determinando as competências legais para cada tipo de poder. Daí para frente foram feitas inúmeras alterações regulamentando decisivamente a estrutura de organização do orçamento público. Um marco na história brasileira com relação ao orçamento público são as mudanças trazidas pela Constituição Federal de 1988, como normativas para a elaboração, aprovação e o controle do Orçamento Público no Brasil.

Art. 165, I, e § 1º da Constituição:

[...]§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

A Constituição de 1988 atribui ao orçamento um espaço especial, trazendo mudanças, e uma visão inovadora quanto a práticas orçamentárias, inclusive para estados e municípios. Valido ressalta, a função do planejamento na Carta Magna 1988, introduzindo na ação orçamentário mudanças significativas no processo de avaliação do Plano Plurianual –PPA, na Lei de diretrizes orçamentárias –LDO e na Lei Orçamentaria Anual – LOA.

Lei complementar nº 101/200, art.1º, § 1º:

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Notório acima a importância do orçamento público, como sendo um instrumento de planejamento legal, que contém a previsão de receitas e de despesas que serão realizadas por um governo em um prazo determinado. O orçamento público pode ser definido como o ato administrativo com força legal que estabelece um conjunto de ações a serem realizadas, durante determinado tempo, estimando o montante das fontes de recurso a ser arrecadado pelos órgãos e entidades públicas

e fixando esses recursos a ser aplicado pelos mesmos na consecução dos seus programas de trabalho, a fim de manter ou ampliar os serviços públicos, bem como realizar obras que atendam às necessidades da sociedade (SANTOS, 2019).

Se caracteriza pelo ato pelo qual o Poder Legislativo autoriza o Poder Executivo, por curto período, a realização das despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica e geral do país, como a arrecadação das receitas criadas em lei (SANTOS, 2019).

O orçamento público é uma lei de iniciativa do Poder executivo que estabelece as políticas públicas para o exercício a que se destina, tendo como base o plano plurianual, sendo elaborado conforme a lei e diretrizes orçamentárias aprovada pelo Poder Legislativo. Seu conteúdo básico é a estimativa da receita e a fixação da despesa pública (SILVA, 2021).

4.2 O PROCESSO LICITATÓRIO NO ORÇAMENTO PÚBLICO

A expressão Licitações, ademais de seu esboço com relevantes princípios constitucionais, compõe um capítulo do Direito Administrativo que é aplicado cotidianamente pela administração pública. (MEIRELLES, 2018) sobressai a vantajosidade pública para a Administração Pública e igualdade de oportunidade aos interessados, no conceito:

Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculados para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos (MEIRELLES 2018, p.32)

O argumento, em tempos antigos foi regulamentado pelo Decreto-Lei nº 2.300/67, que foi recebido pela Carta de 1988 e teve sua dependência de inconstitucionalidade distanciada passando para égide, em 1993, da Lei nº 8.666, que na procura de probidade administrativa e transparência conseguiu trazer um leque de normas geradoras de excessiva burocracia, estabelecendo um nível relevante de complexidade para o agente público.

Embora essa característica, até mesmo vivenciando com a Lei do Pregão e das Estatais, em tal certificado legal ainda com vigência e, mais adiante, de

estabelecer as normas gerais de licitação, determina as modalidades chamadas “tradicionais” na administração pública direta, dentre muitas.

Licitatar é a norma no momento em que a administração pública quer contratar. Neste marco, mencionamos o mandamento legal previsto no art. 1º da Lei 8.666/93, que analisasse que mesmo as entidades fiscalizadas indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios estão submetidos a esta obrigação:

Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

O Conceito do sistema licitatório, mesmo que exista o legislador ou o formante com definição de maneira exata, sendo produzida através da doutrina administrativa com pouco circundando na sua finalidade de destino, ao passo que os procedimentos efetivados por fragmentos da Administração Pública, precedente aos contratos de compras e alienações a ficarem celebrados com o Estado na procura de garantir a condição que tenha acarrete mais benefícios ao ente público.

Marçal Justen Filho define licitação em:

procedimento administrativo destinado a selecionar, segundo critérios objetivos predeterminados, a proposta de contratação mais vantajosa para a Administração, assegurando-se a ampla participação dos interessados, com observância de todos os requisitos legais exigidos” (JUSTEN FILHO, 2015, p. 11).

A organização de procedimento licitatório como norma a que antecede as aquisições, alienações e contratações de serviços por parte do Poder Público, tem embasamento constitucional estabelecido no artigo 37, XXI, da Constituição Federal, difundido em muitos princípios, como economicidade, eficiência e moralidade, mas acima de tudo na sua inalienabilidade do patrimônio público, associando o administrador público ao dever de licitar nas possibilidades legalmente determinadas.

Na esfera das empresas públicas e sociedade de economia mista, em todo tempo procurou um resultado no âmbito de contratação que outorgasse a essas

instituições uma aiosidade que se alcançasse das empresas privadas por motivo da sua existência e atuarem em mercado competitivo na maioria dos casos.

Este objetivo, a Emenda constitucional nº 19 em 1998 foi promulgada com intuito de acelerar e descomplicar as licitações e contratação da administração pública indireta. Justen Filho (2015) acentua que, ainda com a inovação formada pela Emenda Constitucional nº19, o dever de licitar permanece como regra: “restrição do art. 173, § 1º, não se há de sobrepor à especialização dos arts. 22, XXVII, e 37, XXI, que a essas empresas estendem o dever de licitar sem discriminar as que fomentam a economia”.

Juntamente com a Emenda Constitucional nº19, começou a ter. o legislador brasileiro, a atribuição de regulamentar o tema, de acordo com a previsão do inciso III do § 1º:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 1.º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública

Determinado período, a Lei 13.303/16 tem pretensão de alcançar, no qual está relacionado a governança das empresas estatais, onde transporta inovações com objetivo de dotá-las de grande agilidade e eficiência. Nas áreas das contratações, exemplo, as estatais, de modo geral, prosseguiam os ditames da Lei 8. 666/93.

Foi a lei que apreciou a sublimação dos controles nos procedimentos de licitação e contratação pública e muitas vezes aplicada como justificativa do não assistência a determinada necessidade publica da sociedade.

Ressaltando sobre o tema Schirato comenta:

Dezoito anos após a publicação da EC nº 19/98 sobreveio a Lei nº 13.303/16 por aquela prometida, dispondo sobre o estatuto jurídico das empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, impulsionada pelos escândalos de corrupção envolvendo licitações e contratações realizadas por algumas dessas entidades (SCHIRATO 2016 p. 48).

É visível que, quando introduz elementos de controle no processo de contratação, por conseguinte acomete um processo moroso. Estando diante a duas

características que tem complicações nas suas concordâncias para este tipo de processo, de uma forma agilidade, em contrapartida, segurança ou controle.

Nesta tonicidade, podemos incluir algumas inovações com intuito de tender a maior agilidade aos processos de contratação das empresas públicas e sociedades de economia mista. Contudo, sendo imaturo para concluirmos acometendo por base a aplicação da mesma.

Embora, acontece devido a aplicabilidade da lei de maneira obrigatória com início no exercício presente onde grande parte das empresas públicas deixaram para instituir os novos procedimentos quando chega ao fim de prazo final.

Atentamente, adicionando a premissa de que grande número dos agentes públicos passará a funções das normas internas para toda entidade do Estado (os regulamentos), de acordo com a prescrita da própria lei e, consideramos existirá a propensão da elaboração de regulamentos internos com minuciosidade satisfatória para anexar de maneira exorbitante as convenções de contratação. Ademais, os conceitos e princípios da Lei 8.666/93 situam-se vigorosamente enraizados sendo natural que exista uma interferência de tais ideologias na elaboração e, necessariamente, na compreensão dos regulamentos internos, o que pode acontecer.

Na vertente da edição dos regulamentos, Carvalho Filho aponta precisão de tais normativos se encaixarem ao ordenamento superior:

além de todo esse conjunto, a lei autoriza empresas pública e sociedades de economia mista a publicar e atualizar regulamento interno de licitações e contratos, que, como não pode deixar de ser, precisa ser amoldado às regras de superior hierarquia. Nele devem figurar cadastros, minutas padronizadas, trâmite do procedimento, formalização dos contratos e de recursos e, enfim, todo um quadro de atuação uniforme dentro da entidade (art. 40).

Antes de adquirir bens e serviços, a Administração Pública realiza um processo seletivo nominado de Licitação. Esse processo licitatório pode estar relacionado à realização de obras, vendas de bens, transferência e execução de serviços públicos para instituições privadas.

O termo licitação permite selecionar, de forma pública, fornecedores, parceiros e prestadores de serviço público, se caracterizando como um procedimento lento, burocrático e caro para os cofres públicos. O objetivo da licitação é realizar contratos mais vantajosos para o Poder Público. Licitar se trata de um dever constitucional imputado ao Estado e a entes controlados pelo Poder Público, sendo

sua prática um pressuposto para que se concretize o princípio da indisponibilidade do interesse público.

Se alerta que a licitação é um instrumento frágil para os fins que almeja alcançar no que diz respeito à economia, qualidade e sustentabilidade dos contratos estatais. Esse artigo tem o objetivo geral de analisar o Projeto de Lei 6.814/2017, o qual propõe a revogação da Lei 8.666/1993 e também das leis 10.520/2002 e 12.462/2011, representando uma reforma no sistema de compras e contratação na Administração Pública.

Por meio da Constituição de 1988, a disciplina das licitações e contratações públicas passou a possuir status constitucional, ressaltando a sua importância no contexto do Estado Democrático de Direito erigido a partir da instituição da nova carta Constitucional.

Assim, a Constituição de 1988, intitulada de Constituição Cidadã foi gestada no limiar de intensos movimentos contraditórios “de liberalização do comércio exterior, da ampla privatização do setor produtivo estatal, de reestruturação do Estado, revisão dos direitos sociais, então garantidos pela mesma e pela flexibilização das relações de trabalho” (SAAD FILHO, 2019, p. 81).

No Brasil, conforme o ordenamento jurídico interno, os direitos fundamentais estão respaldados no Título II da Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, se pode afirmar que no Brasil, a concepção de direitos fundamentais goza de tratamento especial na Constituição Federal, impedindo que tais direitos se sujeitem à vontade privada ou ao poder estatal.

As Constituições têm força normativa, expandindo sua jurisdição e elaborando as diferentes categorias da nova interpretação constitucional. Assim, a constitucionalização do direito irradia os valores abrigados nos princípios e regras da Constituição por todo o ordenamento jurídico em seus diferentes níveis. Deste ordenamento jurídico resulta a aplicabilidade direta da Constituição a diversas situações, se definindo a inconstitucionalidade das normas incompatíveis com a Carta Constitucional e, sobretudo, a interpretação das normas infraconstitucionais que irá conformar-lhes o sentido e o alcance.

A esse respeito, a constitucionalização faz com que a demanda por justiça seja uma exigência precípua da sociedade brasileira. No mesmo olhar, a ascensão institucional do Poder Judiciário provocou, no Brasil, a judicialização das relações políticas e sociais.

A Constituição Federal em vigor enuncia o trabalho enquanto um direito fundamental social, o que, para ser realmente posto em prática vai exigir das políticas públicas maior eficácia e eficiência em executar tais direitos. A constitucionalização das licitações demanda à Administração Pública o dever de universalizar sua diretriz junto às entidades federativas. Se alerta que Decretos anteriores ao atual projeto (Decreto-Lei 200/1967; Decreto-Lei nº 2.300/1986) não conseguiram superar os vícios do patrimonialismo que acometem a realização desse certame (MIRANDA, 2018).

A edição da Lei nº 8.666/1993 representou um divisor de águas para o aperfeiçoamento do processo licitatório no Brasil, fundamentando cinco modalidades de licitação - concorrência, tomada de preço, convite, concurso e leilão – que à época da promulgação desse interdito de lei, ainda sofriam com os efeitos da administração burocrática (MIRANDA, 2018).

Atualmente, apesar de ainda em vigor, a Lei 8.666/93 possui uma série de alterações legislativas, todas pensadas com a intenção de tornar o procedimento licitatório mais célere e adequado aos fins propostos, bem como buscar a moralidade e a eficiência - sem, entretanto, distanciar-se das práticas vigentes no mercado competitivo. Logo, essa infinidade de alterações normativas veio, paulatinamente, modificando a lei geral de licitações e contratos (MIRANDA, 2018, p. 73).

No que diz respeito à lei nº 10.520/2002, que dispõe sobre o pregão, foi estabelecido nova modalidade de licitação para a Administração Pública relacionada à aquisição de bens e serviços comuns, a partir da concepção de um leilão inverso. Esse processo tem a seguinte característica: o licitante oferta lances, objetivando baixar o preço da proposta inicial, propondo que a administração realize compras mais vantajosas (CARNEIRO, 2017).

A Lei nº 12.462/2011 dispõe sobre o Regime Diferenciado de Contratações – RDC, concebido para acelerar os contratos de obra vinculados à copa do mundo e as olimpíadas. Por meio do Pregão e da ampliação do objeto vinculado ao RDC, houve derrogação tácita da Lei nº 8.666/1993, a partir da introdução desses novos ordenamentos jurídicos.

Se alerta que a Administração Pública se associa a usar instrumentos que dificultam a agilidade processual, a partir da morosidade o que compromete o princípio da economicidade.

O Projeto de Lei nº 6.814/2017, propõe a revogação das Leis nº 8.666/1993, nº 10.520/2002 e nº 12.462/2011, instituindo um novo marco regulatório

das licitações e contratos públicos. Esse Projeto de Lei 6.814/2017, objetiva criar uma norma geral que possa disciplinar as licitações e contratos públicos, abrangendo tanto a administração direta quanto a indireta da União, Estados-membros e Municípios (MIRANDA, 2018).

Essa lei se assume como inovadora, pois poderá promover um procedimento licitatório mais ágil e célere, tendo em vista atender aos princípios constitucionais. A Lei nº 6.814/2017 pretende revogar as Leis nº 8.666/1993, nº 10.520/2002 e a Lei nº 12.462/2011, buscando atualizar e consolidar um regime jurídico mais seguro para o Estado.

Tal Projeto de Lei nº 6.814/2017 pretende reordenar o papel do Estado na gestão de seus recursos materiais, além de tratar da execução privada do serviço público, “pois a regulação das licitações e contratos que está por vir indicar diretrizes para políticas públicas subjacentes as relações contratuais do Poder público. Nesse sentido, quatro comandos podem ser os pilares da Administração Pública [...]” (MIRANDA, 2018, p. 76). Por esse ângulo, os pilares são:

promover a intenção do Estado na economia para fortalecer o mercado e amparar ao microempreendedor; realizar o desenvolvimento sustentável pleno não só com a proteção de recursos ambientais, mas também com uma política voltada para a proteção do emprego; incrementar a política anticorrupção, impondo o *compliance* as instituições contratadas com a reformulação de elementos da seleção e fiscalização dos contratos e combater a excessiva burocratização própria da cultura da Lei 8.666/1993, diminuindo o tempo e custo dos processos (MIRANDA, 2018, p. 76).

Por meio desse Projeto de Lei nº 6.814/2017 se reconhece a indissociabilidade entre Estado e economia e se definem princípios constitucionais que orientarão as relações entre a Administração Pública e o desenvolvimento econômico pautado na livre iniciativa e na valorização do trabalho humano.

Se compreende que o Estado é responsável por manter a ordem, a justiça e o bem-estar social, sendo responsável pela legislação, administração e julgamento de conflitos que ameaçam a sociedade.

Höfling (2001), analisando os fatores que se relacionam à política pública, afirmou que estão circunscritos dentro do Estado, pois ao mesmo tempo em que são implementados, se desenvolvem no interior deste. Portanto, as políticas públicas são de responsabilidade do Estado “quanto à implementação e manutenção [das políticas

públicas] a partir de um processo de tomada de decisões que envolve órgãos públicos, diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada.

A política diz respeito a um conjunto de interações, objetivando atingir determinado fim. Assim, o legislador ao denotar características a uma política, age em função de concepções que dizem respeito à sociedade que se quer organizar e, por conseguinte, às relações econômicas, políticas e sociais que se incorporam no seio dessa mesma sociedade. No que tange aos discursos oficiais, conforme Brasil (2000, p.12):

[...] toda a legislação possui atrás de si uma história do ponto de vista social. As disposições legais não são apenas um exercício dos legisladores. Estes, junto com o caráter próprio da representatividade parlamentar, expressam a multiplicidade das funções sociais.

Portanto, a política possui diferentes sentidos, relacionados diretamente ao poder que as implementa. No cerne dessa questão, enfatiza-se que o Estado se constitui por meio de instituições permanentes por meio das quais o governo age, criando programas e projetos que se alicerçam na sua orientação política, assumindo e desempenhando as funções do Estado que se voltam para determinados setores da sociedade.

Dentre as obrigações do Estado se institui o fomento econômico e o dever de licitar. Nesse aspecto, no artigo 9º do Projeto de Lei nº 6.814/2017 o processo licitatório objetiva o incentivo à inovação tecnológica e ao desenvolvimento socioeconômico.

A concepção que está no cerne da Lei nº 6.814/2017 é associar a licitação ao fomento econômico, estabelecendo margem de preferência para licitações que possam contratar serviços de implantação, manutenção e aperfeiçoamento dos sistemas de tecnologia de informação e comunicação. Tais serviços são considerados estratégicos para o Poder Executivo federal, restringindo que se licitem bens e serviços com tecnologia desenvolvida no País.

No mesmo olhar, a Lei nº 6.814/2017 anuncia a sustentabilidade dentre os princípios da licitação conforme disposto no artigo 4º:

Na aplicação desta Lei serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da probidade administrativa, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da eficácia, da motivação, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da

razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e da sustentabilidade (BRASIL, 2017).

A ideia de sustentabilidade se enraíza no direito ambiental, se traduzindo em múltiplas tutelas, respeitando a preservação da biodiversidade ao considerar o ser humano parte do meio ambiente.

A conduta humana diz respeito a toda ação positiva ou abstenção consciente e voluntária, que se volta para uma finalidade. Nesse aspecto, a conduta do indivíduo é uma exteriorização de um pensamento por meio de uma ação ou omissão. Existem condutas que se compõem de um único ato, mas existem condutas que são compostas de diversos atos. A vontade e a atividade caracterizam a conduta.

A vontade se dirige a um fim específico que abrange o objetivo pretendido pelo agente; os meios utilizados para sua execução; as consequências secundárias da atividade que foi desenvolvida. A atividade se caracteriza pelo movimento ou abstenção da ação. Em relação ao fato típico, somente a pessoa pode praticá-lo, visto que este pressupõe vontade.

Na Constituição brasileira destacam-se alguns princípios constitucionais que fundamentam a ordem jurídico-cultural brasileira. Dentre estes princípios destacam-se o da justiça social e o princípio da dignidade da pessoa humana. O princípio da justiça social anuncia que as pessoas podem ter a possibilidade de usufruir de bens essenciais para a vida em sociedade, do trabalho, por exemplo, independente de possuir individualmente talentos específicos.

Ao estabelecer em seu artigo 1º, inciso III, a dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado Democrático de Direito, também anuncia em seu art. 5º serem invioláveis os direitos à liberdade, à vida, à igualdade, à segurança e a propriedade.

Assim, refletimos que a limitação a esses direitos ou garantias constitucionais se justifica quando existir a ofensa ou a ameaça a tal ordem e onde a pena criminal seja estritamente necessária. A esse respeito o princípio da intervenção mínima, apesar de não expressamente inscrito na Constituição Federal, limita o poder punitivo

4.3 LICITAÇÃO NO NOVO DIPLOMA LEGAL: FASES

O nova Lei de Licitações trouxe consigo mudanças significativas com relação a Lei 8666/1993, dentre elas a nova legislação instituiu de forma expressa a fase preparatória, a qual pode conferir maior estabilidade ao referido regime. Isso quer dizer que, na nova lei foi prevista a inversão de fases, como já ocorria no pregão, realizando-se primeiro o julgamento da licitação e depois a análise da habilitação (RODRIGUES, 2021 p. 519).

A nova lei de licitações acerta ao descrever melhor e de forma encadeada as fases da licitação. A instituição da fase preparatória é adequada para que desde a fase de planejamento seja pensada pela Administração como uma fase efetiva da licitação.

Neste sentido, a inversão de fases pode tornar os processos menos vagarosos, acarretando preços mais atraentes, acarretando uma diminuição no trabalho dos agentes públicos que trabalham com licitações, visto que, não será mais necessário a abertura e a análise dos documentos dos participantes que na fase de julgamento da proposta não venceram o certame.

4.4 AGENTES DE CONTRATAÇÕES

Outra inovação importante concerne na figura quanto ao responsável pelo processamento da Licitação. De uma maneira geral, na maneira anterior a licitação no modelo pregão eram administradas pelo pregoeiro e as demais maneiras de licitação se dava pela comissão de licitação, onde as funções eram distribuídas.

Com a nova Lei de Licitações, os agentes de contratação que irão conduzir as mesmas, entretanto na modalidade Pregão continuará recebendo a mesma denominação, ou seja, Pregoeiro. Desta maneira, com este novo modelo, as outras modalidades de licitações, sejam qual seja ela, serão conduzidas por um único agente, ainda que esteja assessorado por uma equipe, responderá de maneira isolada. Ressalta-se que, para a contratação de bens ou serviços especiais de acordo com o disposto no artigo 8 §2º da Lei 14.133/2021, será mantida uma equipe. (BRASIL, 2021).

Concentrar o poder de decisão em apenas um indivíduo, pode vir a sobrecarregá-lo e ser negativo, visto que a responsabilidade estará nas mãos de apenas uma pessoa. De acordo com o Calasans Junior (2021, p. 92), “somente um

agente responsável, o mesmo pode ser mais suscetível a pressão externa para direcionar o certame licitatório, ofendendo desta maneira o interesse público e desrespeitando ao princípio da impessoalidade. ”

Podemos observar que as regras da Lei 14.133/2021 para os contratos administrativos não são diferentes, substancialmente, do que era prescrito na lei 8.666 (LUZIA, 2021)

Dentre as inovações constantes na nova lei acerca dos contratos administrativos é a possibilidade de prorrogação de contratos de serviços contínuos por até dez anos, a pormenorização das garantias contratuais, a necessidade de divulgação dos contratos no Portal Nacional de Contratações Públicas como condição indispensável para eficácia dos contratos (BRASIL, 2021).

Manter a estrutura das regras dos contratos administrativos se faz necessário para dar uma segurança jurídica para as contratações e as pontuais alterações são de suma importância para que exista um controle maior dos atos administrativos e desta forma tornando as contratações mais equilibradas e sólidas.

4.5 CONSIDERAÇÕES GERAIS ACERCA DA NOVA LEI

O novo diploma legal trouxe importantes inovações para as contratações públicas. Além das inovações já citadas ao longo do trabalho, existem diversas outras importantes inovações. Um exemplo, que a Lei trouxe foi uma exigência maior de que as contratações, sempre que houver possibilidade, sejam feitas por meio eletrônico, um novo mecanismo de recurso, a positivação da possibilidade de se utilizar de amostras em certames, a estruturação de um Portal Nacional de Contratações Públicas, modificações nas sanções (inclusive na esfera criminal) a possibilidade de se usar meio alternativos de conflituosa possibilidade de formalização de contratos de eficiência, dentre muitas outras (BRASIL, 2021).

Muito embora todas essas modificações legislativas, neste momento, os agentes ao atuarem com Licitações sejam habilitados para adotar este novo mecanismo legal em suas práticas, pois apenas com a implementação na prática será possível que se percebam mudanças efetivas nos processos de aquisição pública.

Em resumo, tem-se que após a aprovação da nova lei de licitações, as modalidades passaram a ser as seguintes conforme demonstrado no quadro a seguir:

Quadro comparativo das modalidades de licitação

ANTIGAS MODALIDADES DE LICITAÇÃO	NOVA LEI DE LICITAÇÕES
CONCORRÊNCIA (LEI nº8666/93)	CONCORRÊNCIA
CONCURSO (LEI nº8666/93)	CONCURSO
LEILÃO (LEI nº8666/93)	LEILÃO
PREGÃO (LEI nº 10.520/2002)	PREGÃO
TOMADA DE PREÇOS (LEI nº8666/93)	DIÁLOGO COMPETITIVO
CONVITE (LEI nº8666/93)	
RDC (LEI nº12.462/2011)	

Fonte: Autor, 2023

Ressaltamos ainda que cada uma dessas modalidades de licitação possui regras específicas, como prazos, condições, valores máximos e mínimos para a contratação pública, e outras diversas peculiaridades, contudo, não é objetivo deste artigo entender sobre cada uma delas.

5 CARACTERÍSTICAS DAS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE

As microempresas e empresas de pequeno porte (MPEs) são de importância para a economia nacional, pois elas representam um grande percentual no número de empresas nacionais e tem uma grande contribuição com a geração de empregos com carteira assinada e com o desenvolvimento econômico no país (SEBRAE, 2019).

De acordo com Neto e Teixeira (2011, p. 112), apesar do importante papel representado pelas microempresas e empresas de pequeno porte, estas não possuem critério único universalmente aceito para defini-las pelo valor da receita bruta anual. Souza e Mazzali (2008) também compartilham desta ideia e afirmam que as classificações variam de país para país, mas que apesar da variedade de corte, as classificações são úteis, mas os critérios têm sempre certo grau de arbitrariedade que na maioria das vezes estão relacionadas aos seus propósitos e que de qualquer forma, são classificações e não definições.

No Brasil, as MPEs, têm suas definições pelo Estatuto da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte (BRASIL, 2006) e pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), por meio de sua receita bruta anual, já o SEBRAE e a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) têm como base de classificação de empresas, o número de empregados que compõe suas estruturas (SEBRAE, 2013).

Todavia, essas classificações não interferem nos dados quanto ao número de MPEs existentes no Brasil. De acordo com o SEBRAE, no ano de 2018, no Brasil havia em média 6,4 milhões de estabelecimentos de microempresa e empresa de pequeno porte, o crescimento delas foi em média de 2,7% ao ano. Do ano de 2002 ao de 2018 houve um aumento de aproximadamente 1 milhão de novos estabelecimentos, um crescimento médio de 30,9% no total de MPEs no Brasil (SEBRAE, 2019).

Há duas formas usualmente utilizadas para classificar as empresas como: Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, isso se dá pelo número de pessoas que ocupam atividade na empresa ou pela receita bruta apresentada (NEVES, 2010). Segundo o SEBRAE, essa definição é dada pelo número de pessoas empregadas, definição está mais utilizada no território nacional. Além do número de pessoas

ocupadas, é feita uma subdivisão considerando o setor de mercado o qual está inserida, indústria ou comércio e serviço.

Como já dito anteriormente as pequenas empresas representam aproximadamente 60% das empresas atualmente no Brasil, apesar da grande taxa de mortalidade desta classe e devido a este fato o governo buscar desenvolver programas para incentivar a criação e dar suporte às Micro e pequenas empresas um exemplo clássico foi a criação do SEBRAE, que tem como principal função promover a competitividade e desenvolvimento além de impulsionar o empreendedorismo (SOUZA 2016).

Segundo pesquisas realizadas anualmente pelo SEBRAE (2018), aproximadamente 70% das Micro e Pequenas Empresas (MPE) encerram suas atividades com um pouco mais de um ano de exercício social. Algumas conseguem prolongar seu ciclo de vida, desempenhando o seu papel na vida econômica e social como geradoras de empregos e produtos que representam à riqueza de uma nação.

A Lei Complementar 123/06 é considerada a “Lei Geral da Micro e Pequena Empresa”, também chamada de Estatuto da MPE. Esta lei regulamenta os artigos 146; 170 e 179 da Constituição Federal e estabelece as normas gerais relativas ao tratamento diferenciado, simplificado e favorecido dispensado a essas empresas no âmbito dos Poderes da União, dos Estados e Distrito Federal e dos Municípios. Sendo assim, essa lei tem por função auxiliar o microempresário nos aspectos legais de sua empresa e proporcionar vantagens sobre as empresas de médio e grande porte no tocante a sua tributação e a participação na economia. De acordo com o Art. 146 da CF/88 (BRASIL, 1988), cabe à lei complementar:

- I - Dispor sobre conflitos de competência, em matéria tributária, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
 - II - Regular as limitações constitucionais ao poder de tributar;
 - III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre: a) Definição de tributo e suas espécies, adequado tratamento tributário, tratamento diferenciado para as pequenas empresas que implica no surgimento do
- Parágrafo único. A lei complementar de que trata o inciso III, d, também poderá instituir um regime único de arrecadação dos impostos e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, observado que: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) (BRASIL, 1988)

A lei complementar, constante no art.146 da Constituição Federal, estabelece aspectos especiais na tributação para as micro e pequenas empresas, visando estabelecer normas na tributação e dispõe sobre conflitos de competência em

matéria tributária entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, além desse parâmetro ela regula as limitações constitucionais do poder de tributar (inciso II). Trata também da Defesa diferenciada para as empresas de pequeno porte, principalmente no que diz respeito à Lei Complementar 123, também chama de Lei do Super Simples.

A Lei Geral (LG) institui e atualiza o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, instituída pela LC nº123, de 14 de dezembro de 2006. Tem como finalidade estabelecer normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e beneficiário para estas empresas no domínio dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios, especialmente no que se refere: à apuração e recolhimento dos impostos e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; regime único de arrecadação; no cumprimento de obrigações trabalhistas e previdenciárias, inclusive obrigações acessórias; a ascensão ao crédito e ao mercado, até mesmo quanto à preferência nas aquisições de bens e serviços pelos Poderes Públicos, à tecnologia, ao associativismo e às regras de inclusão (TORRES, 2021)

O objetivo, em tese, é estimular o crescimento das micro e pequenas empresas já existentes e possibilitar o surgimento de novos empreendedores, através, ainda, da desburocratização, da preferência em licitações públicas, bem como de facilidades de acesso ao crédito para tais empresas (AMARAL, 2018).

No ano de 2017, aprovou-se a Lei Complementar nº 162/2017, que instituiu um plano especial de formalização tributária para micro e pequenas empresas, realizado pelo Simples Nacional (Pert-SN). A aprovação da lei facilitou as renegociações com a Receita Federal e aumentou o número de parcelas para liquidação de dívidas com o governo de 60 para 180, reduzindo bastante juros e multas.

Apesar de serem categorias empresariais muito comuns, atualmente, há pelo menos três definições utilizadas para limitar o que seria uma pequena ou microempresa. De acordo com a Lei Geral para MPE's (micro e pequenas empresas) e a mais comum e utilizada, microempresa será a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário, devidamente registrados nos órgãos competentes, que tenha um faturamento anual (receita bruta) igual ou inferior a R\$ 360.000,00 Já a empresa de pequeno porte ou Pequenas Empresas são aquelas que possuem um faturamento anual superior a R\$ 360.000,00 e igual ou inferior é R\$ 3.600.000,00 (SEBRAE, 2019)

A Lei Geral também criou o microempreendedor individual, que é a pessoa que trabalha por conta própria e se apresenta como pequeno empresário optante pelo Simples Nacional, com receita bruta anual de até R\$ 81.000,00 (atualmente). O microempreendedor individual (MEI) pode possuir um único empregado e não pode ser sócio ou titular de outra empresa.

De acordo com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para efeito de concessão de crédito e conceitos estabelecidos em cima dos parâmetros de criação do Mercosul, Microempresa é a que possui receita bruta anual de até R\$ 1,2 milhão e Pequena Empresa as que possuem receita bruta anual superior a R\$ 1,2 milhão e inferior a R\$ 10,5 milhões.

Conforme pesquisa realizada pelo Sebrae em 2017, utilizando base de dados da Receita Federal, a quantidade de Microempresas no país saiu de 2,65 milhões, em 2009, para 4,14 milhões, em 2017, e deve atingir 4,66 milhões, em 2022, segundo projeções do Sebrae. Isso representa um crescimento de 75,5% nesse período de 23 anos, a uma taxa média anual de 2,47%.

Os anos em que o número de ME registrou maiores aumentos foram os de 2012 e 2014, quando as taxas de crescimento atingiram, respectivamente, 9,13% e 11,47% e os anos em que o número de ME cresceu menos foi em 2011 e 2013 com percentuais de 2,31% e 2,07%

A região Sudeste é a que concentra a maior número de ME no país (cerca de 50% do total), com o estado de São Paulo reunindo 1,2 milhão dessas empresas (29,1% do total do país e 60% do total desta região). A região Sul, por sua vez, detém 20,3% do total de ME brasileiras, com o estado do PR congregando o maior número de ME da região (330,5 mil ME). Na região Nordeste, são os estados da BA, CE e PE que concentram maior número de ME (220,3 mil, 126,8 mil e 117,5 mil, respectivamente). Já na região Centro-Oeste, o estado de Goiás é o que congrega o maior número de ME (143,8 mil empresas). As ME da região Norte totalizaram 191,3 mil com o estado do Pará concentrando a maior parte delas (74,8 mil empresas).

Não há dúvidas de que as Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP) são de grande importância para o país. A Lei Geral das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte ou simplesmente “Lei Geral” veio conceder a esse nicho de empresas um tratamento diferenciado, o que têm contribuído para o crescimento dessas empresas e, certamente, para o aumento de suas taxas de sobrevivência e competitividade (ANDRADE, 2021).

O próximo capítulo busca fazer uma breve elucidação acerca da gestão pública, apresentando suas características, salientando os principais problemas encontrados nas compras públicas na atualidade e posteriormente uma breve análise acerca da Nova Lei de Licitações.

5.1 BENEFÍCIOS DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES AS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE

Insta salientar que a Nova Lei de Licitações não trouxe alterações significativas aos benefícios já concedidos as microempresas e empresas de pequeno porte, como processos licitatórios destinados exclusivamente a participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação, no qual os valores sejam de até 80 mil, certames para aquisição de bens divisíveis, cota de até 25% dos objetos para a contratação de ME e EPP dentre outros.

No entanto, quando comparados com a legislação anteriormente vigente, Lei 8.666 de 1993, observa-se que a mesma não preia nenhum tratamento específico para Empresas de Pequeno Porte ou Microempresas. Foi somente com a edição do Estatuto das ME-EPP, a Lei Complementar (LC) 123/2006, que foram criadas normas gerais para o tratamento diferenciado para tais empresas, inclusive quanto as preferencias para aquisição de bens e serviços pelos Poderes Públicos. Essas medidas, que constam dos arts. 42 a 49 da LC 123/2006, foram expressamente acolhidas pela NLL (art. 4º, caput).

Em suma, as ME-EPP possuem prazo adicional para que comprovem sua regularidade fiscal e trabalhista no momento da habilitação em procedimentos licitatórios (LC 123: arts. 42 e 43), além de maior preferência de contratação nos casos em que houver empate de propostas (LC 123: arts. 44 e 45). Além disso, o tratamento diferenciado e mais favorecido inclui ainda as hipóteses de licitação exclusivamente voltados para ME-EPP, de exigências no edital para que os vencedores subcontratem ME e EPP e do estabelecimento de cotas para fornecimento pelas ME-EPP de bens e serviços de natureza divisível (LC 173: arts. 47 e 48).

Entretanto, a Nova Lei de Licitações foi além do que foi previsto pela LC 173/2006 instituindo novos mecanismos de promoção das ME-EPP, como a possibilidade de receberem o pagamento devido sem que a administração pública observe a ordem cronológica das obrigações (art. 141, § 1º, II). Essa medida está

sujeita a duas condições: a prévia justificativa da autoridade competente e posterior comunicação ao órgão de controle interno da Administração e ao Tribunal de Contas competente, e a demonstração do risco de descontinuidade do cumprimento do objeto do contrato.

A NLL limita ainda a obtenção de benefícios às ME-EPP que, no ano-base de realização da licitação, ainda não tenham celebrado contratos com a Administração Pública nos quais valores somados ultrapassem a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como EPP (art. 4º, § 2º). Quanto às contratações com prazo de vigência superior a um ano, a NLL dispõe que será considerado o valor anual do contrato na aplicação dos limites previstos (art. 4º, § 3º).

Por fim, considerando que as ME e EPP são responsáveis por mais de 25% do Produto Interno Bruto brasileiro e mais de 51% dos empregos com carteira assinada, seu papel é fundamental para o desenvolvimento econômico e social do Brasil. Assim, a correta aplicação das regras da NLL na contratação de ME-EPP encerra grande potencial positivo para todos: empresas, administração pública e sociedade.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo demonstrar as principais alterações trazidas pela Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133 de 1 de abril de 2021), especialmente no que concerne a dispensa de licitações e suas consequências jurídicas especialmente nos casos de emergências fabricadas.

Pode-se observar com o presente estudo que há diversas mudanças e que estas foram significativas, resultando em processos concisos, rápidos e eficientes bem como a inversão das fases em que a Administração Pública, de acordo com o novo sistema legislativo, primeiro realiza o julgamento de proposta para posterior análise dos documentos que habilitam as empresas.

Por outro lado, cabe ainda salientar uma possível entrada de empresas fantasmas nesse processo, as quais visam somente participar da disputa, o que teoricamente atrasaria os processos e os tornariam menos eficientes. O novo dispositivo buscou, portanto, uma base técnica mais ampla, porém ainda existem inúmeras controvérsias sob sua validade que está apta desde o momento em que foi promulgada, não anulando completamente os dispositivos anteriores, os quais serão substituídos, deixando assim a administração pública livre para escolher em qual se baseará.

O presente estudo ainda analisou a utilização e os benefícios da Nova Lei de Licitações para as micro e pequenas empresas instaladas em nosso país. Diante dos atos corruptivos presentes dentro da esfera pública do Brasil alguns procedimentos ou medidas foram adotadas por parte da gestão pública visando minimizar ou analisar as posturas que podem comprometer a finalidade e as atividades realizadas pelos órgãos públicos.

Dentre os procedimentos que ganharam espaço e estão sendo analisados de uma forma mais incisiva por parte dos administradores ou gestores, se destaca o *compliance*. Procedimento implantando dentro das rotinas do órgão ou da empresa a fim de analisar se as ações ou práticas realizadas estão em conformidade com o esperado.

Vale destacar que dentro da área pública algumas medidas já têm sido implantadas por parte dos governantes como forma de identificar procedimentos ou processos corruptivos, como a lei de responsabilidade fiscal desenvolvida como um meio de tornar transparente todas as ações financeiras realizadas por parte dos

governantes ou profissionais que tenham acesso ao valor financeiro público. Para além, a nova Lei de licitações também serve como um arcabouço técnico para o combate a esta prática.

Por ser um dispositivo ainda bastante recente, é imprescindível que novos estudos sejam realizados para entender de fato os benefícios trazidos pela nova legislação, especialmente em se tratando de micro e pequenas empresas

REFERÊNCIAS

AMARAL, Fabrício Brito do et al. **A LEI GERAL DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS NO BRASIL: uma avaliação de impactos sobre os estabelecimentos, seus empregados e empregadores, no período de 2005 a 2015.** 2018.

ANDRADE, Ricardo Barretto de; ROST, Maria Augusta. **Uma travessia pela nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** 2021.

ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de Direito Administrativo.** 8 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. E-book.

AZEVEDO, B. M. **O processo orçamentário brasileiro pós 1994. 2006.** 183 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade de Brasília. Brasília, 2006.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo.** 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

BITTENCOURT, Sidney. **Contratos da Administração Pública: Oriundos de licitações, dispensas e inexigibilidades.** Editora JH Mizuno, 2018.

BOGOSSIAN, Andre Martins. **O diálogo concorrencial.** Revista Âmbito Jurídico, v. 73, [s.l.], 2010. Disponível: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/o-dialogo-concorrencial/>. Acesso em: 2 de ago. 2022.

BORGES, Cyonil. SÁ, Adriel. **Manual de Direito Administrativo Facilitado.** 2. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2017.

BRASIL. Decreto-Lei 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – **Código Penal.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 2 de ago.2023.

BRASIL. Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079compilado.htm. Acesso em: 2 de fev. 2023.

BRASIL. Lei 14.133, de 1º de abril de 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 2 de fev. 2023.

BRASIL. Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8987cons.htm. Acesso em: 2 de fev. 2023.

BRASIL. **LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em 03 de fev. 2023.

CAMPOS, Ana Cláudia. **Direito Administrativo Facilitado**. São Paulo: Método; Rio de Janeiro: Forense, 2019.

CARNEIRO, Kalina Elizabeth Morais. **Garantia do princípio constitucional da eficiência no procedimento licitatório do pregão eletrônico**. 2017.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 7.ed. Revista, ampliada e atualizada- Imprensa Salvador. Juspodivm, 2015

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. rev., atual. e ampl. **São Paulo: Atlas**, p. 937-938, 2016.

CORREIA, Marcus Orione Gonçalves. **Direito processual constitucional**. Saraiva Educação SA, 2017.

COUTO, Reinaldo. **Curso de Direito Administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

DE AMORIM, Victor Aguiar Jardim. **Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência**. Senado Federal, 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. rev., atual. e ampl. **São Paulo: Revista dos Tribunais**, p. 725, 2015.

LEAL, Fernando Angelo Ribeiro; MENDONÇA, José Vicente Santos de. **Transformações do Direito Administrativo: novas tecnologias e alternativas regulatórias**. 2017.

LUZIA, Cauê Vecchia et al. **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos- 2ª edição**. 2021.

MATOS, Mayara Kupinski et al. **A aplicabilidade da teoria da imprevisão aos contratos de concessão de serviços públicos: a cláusula " rebus sic stantibus" como instrumento da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro**. 2014.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MIRANDA, Nara Oliveira de. **Compras públicas sustentáveis: Barreiras e oportunidades de melhoria no âmbito das organizações militares da Marinha**. 2018. Tese de Doutorado.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito administrativo**. 9. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Atlas, 2019.

NOHARA, Irene. **Diálogo competitivo**. Direito administrativo. 2018. Disponível em: https://direitoadm.com.br/dialogo-competitivo/#_ftn1. Acesso em: 2 de ago., 2022.
OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. Rio de Janeiro: Método, 2020.

PASCARELLI FILHO, Mario. **A nova administração pública: profissionalização, eficiência e governança**. DVS Editora, 2013.

REMEDIO, José Antonio; REMEDIO, Davi Pereira. LEI 14.133/2021: O CREDENCIAMENTO COMO PROCEDIMENTO AUXILIAR DAS LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES ADMINISTRATIVAS. **Conpedi Law Review**, v. 7, n. 2, p. 1-19, 2022.

ROCHA, Wesley; VANIN, Fábio Scopel. **A Nova Lei de Licitações**. Digitaliza Conteúdo, 2021.

RODRIGUES, Fernanda; ZAGO, Marina. **O que o diálogo competitivo agrega às contratações públicas? Consultor Jurídico**. Disponível em: www.conjur.com.br/2019-nov-11/opinia-odialogo-competitivo-agrega-contratacoes-publicas. Acesso em: 05 de fev. 2023.

SAAD FILHO, Alfredo; MORAIS, Lecio. **Brasil: neoliberalismo versus democracia**. Boitempo Editorial, 2019.

SANTOS, Marcello Leite dos. **Licitações: as legislações pertinentes e Projeto de Lei n.6814/2017**. 2019. Disponível em: <http://www.tce.ms.gov.br/portalservices/files/arquivo/nome/13958/6fac64fb1baf5b6e872c968984b737be.pdf>. Acesso em: 05 de fev. 2023.

SCATOLINO, Gustavo. TRINDADE, João. **Manual de Direito Administrativo**. 4. ed. rev. ampl. atual. Salvador: JusPodivm, 2016.

SCHIRATO, Vitor Rhein. **Linha Doutrina-As empresas estatais no direito administrativo econômico atual**. Saraiva Educação SA, 2016.

SILVA, Jessica Evelyn Souza. **O processo de licitação na Lei 14.133/2021: análise das limitações ao tratamento diferenciado das microempresas e empresas de pequeno porte**. 2021.

SOUSA, Priscila Aparecida et al. **Capacitação de empreendedores: uma forma de evitar a mortalidade precoce das Micro e Pequenas Empresas (MPE) do setor de serviços**. 2016

TORRES, Ronny Charles L. de. **A futura nova lei de licitações**. 2021.