



**FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS DE SERGIPE - FANESE  
CURSO DE DIREITO**

**MATEUS VASCONCELOS LUZ**

**EVOLUÇÃO NO PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: DA LEI  
8.666/1993 A LEI 14.133/2021**

**ARACAJU  
2023**

L979e

LUZ, Mateus Vasconcelos

Evolução no planejamento das contratações públicas : da lei 8.666/1993 a lei 14.133/2021 / Mateus Vasconcelos Luz. - Aracaju, 2023. 25f.

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo)  
Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe.  
Coordenação de Direito.

Orientador(a): Prof. Esp. Marcel Figueiredo Ramos  
1. Direito 2. Contratações públicas 3.  
Planejamento 4. Licitação - Evolução I. Título

CDU 34 (045)

MATEUS VASCONCELOS LUZ

**EVOLUÇÃO NO PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: DA  
LEI 8.666/1993 A LEI 14.133/2021**

Artigo Científico apresentado à Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe – FANESE, como requisito parcial e elemento obrigatório para a obtenção do grau de bacharel em Direito no período de 2023.1.

Aprovado com média: 10,0 (DEZ)

*Marcel F. Ramos*

---

**Prof. Marcel Figueiredo Ramos**

1º Examinador (Orientador)

*Silvio Eduardo de Assunção Vieira Carvalho*

---

**Prof. Sílvio Eduardo de Assunção Vieira Carvalho**

2º Examinador(a)

*Luis Rogério Santos de Jesus*

---

**Prof. Luis Rogério Santos de Jesus**

3º Examinador(a)

Aracaju (SE), 09 de junho de 2023

# **Evolução no planejamento das contratações públicas: da Lei 8.666/1993 a Lei 14.133/2021\***

---

Mateus Vasconcelos Luz

## **RESUMO**

Aos quase 30 anos de vigência da Lei 8.666/1993 uma nova lei de licitações e contratações públicas entra em vigor, a Lei 14.133/2021 com robusta preocupação no planejamento das contratações. Este trabalho propõe analisar a evolução legal do planejamento das contratações públicas neste período, prioritariamente com análise documental das principais leis e normativos e bibliográfica da doutrina. Busca-se entender a ampliação da exigência de planejamento da nova Lei a partir do arcabouço legal das últimas 3 décadas. Verificou-se que na esfera federal já houve ampliação da importância do planejamento nas contratações públicas, especialmente após a IN 05/2017/SEGES/MPDG. Conclui-se pela grande relevância dos normativos federais e da jurisprudência do TCU nesta evolução legal.

Palavras-chave: Contratações públicas. Planejamento. Licitação. Evolução.

## **1 INTRODUÇÃO**

Ao ano de 2023, quando a Lei 8.666/1993 completaria 30 anos, ela passa a ser substituída integralmente pela Lei 14.133/2021. É o fim de uma etapa iniciada poucos anos após promulgada a Constituição Federal de 1988, face às transformações sociais, jurisprudenciais, mercadológicas e tecnológicas em três décadas para iniciar uma nova etapa. A (Nova) Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLC), traz em seu bojo três décadas de experiências de especialistas, de consolidação de normas federais, de jurisprudências do TCU e de outros órgãos de controle. Outrossim, podemos considerá-la uma consolidação nacional de normas de licitações e contratos administrativos.

Trata-se de um ensaio jurídico teórico, com utilização metodológica de pesquisa bibliográfica e análise documental, com o objeto de compilar, elucidar e discutir a evolução do planejamento das contratações públicas nesses últimos 30 anos de consolidação normativa. No referencial teórico da pesquisa bibliográfica serão consideradas as obras de doutrinadores do Direito Administrativo na área de licitações e contratações públicas; enquanto na pesquisa documental serão considerados principalmente a Constituição Federal de 1988, a Lei 8.666/1993, a Lei 10.520/2002, a Lei 14.133/2021, Decretos Presidenciais, as principais

---

\*Artigo apresentado à banca examinadora do curso de Direito da Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe, em junho de 2023, como critério parcial e obrigatório para a obtenção do título de Bacharel em Direito. Orientador: Prof. Esp. Marcel Figueiredo Ramos

Instruções Normativas do Governo Federal e Acórdãos do Tribunal de Contas da União sobre o tema.

Permeando esta compilação e discussão, pretende-se um diálogo acadêmico sobre a maturidade do planejamento nas contratações públicas após 30 anos de Lei de Licitações e Contratos da Constituição Cidadã, com perspectivas da progressão dessa maturidade, promovendo a interdisciplinaridade do Direito Administrativo, pelo aperfeiçoamento normativo, doutrinário e jurisprudencial desta matéria, com a Administração Pública, na evolução de governança e gestão pública.

## **2 PRECURSORES DA LEI 8.666/1993**

Para contextualizar as normas de licitações e contratos das últimas três décadas, é mister citar algumas normas que antecederam a Lei 8.666/1993, especialmente considerando que uma norma dessa importância também surgiu de outras que lhe precederam e influenciaram. Nesse sentido, cumpre trazer considerações sobre o Decreto-Lei 200/1967, o Decreto-Lei 2.300/1986, além da própria Constituição Federal de 1988.

### **2.1 O Decreto-Lei 200/1967**

A primeira norma a regular expressamente as licitações públicas, ainda que predominantemente sob forma principiológica, foi o Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispunha sobre a organização da Administração Federal, estabelecia diretrizes para a Reforma Administrativa e dava outras providências. Nesse ínterim, seu art. 6º trouxe o planejamento como princípio fundamental; seu art. 10, §7º, recomendou a execução indireta por meio de contrato para serviços cujo mercado dispusesse de empresas com profissionais suficientemente desenvolvidos e capacitados para os encargos de execução; e em seu Título XII, havia 20 artigos (arts. 125 a 144) com normas relativas a licitações para compras, obras, serviços e alienações.

Neste Decreto-Lei destacou-se: o princípio da licitação como regra; as primeiras hipóteses onde a licitação seria dispensável; as modalidades de licitação (concorrência, tomada de preços e convite, distinguindo-se especialmente pelo valor da contratação), que perduraram até a revogação da Lei 8.666/1993, em 1º de abril de 2023; a publicidade; os regimes de execução; as garantias contratuais; as penalidades; a possibilidade de alienação através do leilão; e a possibilidade de concurso para elaboração de projetos.

O planejamento, neste normativo, priorizava diretrizes orçamentário-financeiras, especialmente ao considerar seu Título III (DO PLANEJAMENTO, DO ORÇAMENTO-PROGRAMA E DA PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA). Não obstante, no Título XI (DAS DISPOSIÇÕES DE PESSOAL CIVIL) percebe-se uma relevante normatização do planejamento na Gestão de Pessoas do serviço público federal.

## **2.2 O Decreto-Lei 2.300/1986**

Sucedendo o período de governos militares, o Decreto-Lei 2.300, de 21 de novembro de 1986, inovou bastante ao estabelecer estatuto jurídico para disciplinar as licitações e contratos da Administração Federal. Ele é composto por 90 artigos, distribuídos em 6 Capítulos, da seguinte forma: I - das disposições gerais, apresentando princípios, definições e conceitos; II - da licitação, tratando das modalidades, critérios de habilitação e procedimentos; III - dos contratos, tratando de sua formalização, execução, alteração, rescisão; IV - das penalidades; V - dos recursos ou direito de petição; VI - das disposições finais e transitórias, dentre as quais revogando o Título XII do Decreto-Lei 200/1967. Este Decreto-Lei foi alterado pelo Decreto-Lei 2.348, de 24 de julho de 1987, e pelo Decreto-Lei 2.360, de 16 de setembro de 1987.

Uma das inovações do Decreto-Lei 2.300/1986 foi a hipótese de inexigibilidade de licitação, quando houver inviabilidade de licitação, distinguindo-a da licitação dispensável, já prevista no Decreto-Lei 200/1967, que lhe antecedeu. Desde sua origem, a normatização das hipóteses de inexigibilidade possuía caráter meramente exemplificativo, ao contrário do caráter restritivo nas hipóteses de licitação dispensável.

Houve ainda ampliação significativa na documentação mínima exigida para a habilitação dos licitantes. Relevante a previsão do art. 31 do Decreto-Lei 2.300/1986 sobre a necessidade de formalização de processo administrativo com diversos documentos, onde destaca-se a necessidade prévia de exame dos editais e contratos “pelo órgão competente da Advocacia Consultiva da União”. Tal normativo fomentaria, na Constituição Federal de 1988 e na Lei-Complementar 73/1993, a criação da Advocacia Geral da União (AGU) como órgão essencial à Justiça e com atribuição de centralizar a representação judicial e extrajudicial da União, retirando do Ministério Público as atribuições da Advocacia Pública que havia desde o Decreto 848, de 11 de outubro de 1890.

Não obstante sua importância para a regulamentação dos procedimentos licitatórios, o planejamento das contratações ainda se apresentava incipiente e não positivado. Já é tratado,

por exemplo, de projeto básico e executivo para obras e serviços, mas com poucos e genéricos requisitos. É razoável presumir uma evolução do planejamento em meio à ampliação das formalidades exigidas dos procedimentos licitatórios. Todavia, sua regulamentação ainda restaria predominantemente principiológica.

Outro destaque está positivado no art. 39 do Decreto-Lei 2.300/1986, com a possibilidade de revogação, por interesse público, ou anulação, por ilegalidade, da licitação sem a necessidade de indenização. Seu parágrafo único apontava que a nulidade da licitação induz à nulidade do seu respectivo contrato.

Normatizou ainda que a duração dos contratos ficaria restrita às vigências dos créditos orçamentários, exceto quando previstas no plano plurianual, situação em que a vigência poderia ser de até 5 anos. Com a alteração imposta pelo Decreto-Lei 2348/1987, a prestação de serviços de forma contínua poderia ser estendida até o exercício seguinte ao da vigência do respectivo crédito, o que evitaria a descontinuidade desses serviços essenciais.

Nas alterações contratuais, normatiza-se a possibilidade de alteração unilateral para acréscimos/supressões contratuais no limite de 25% do valor inicial do contrato para serviços e compras e de 50% do valor inicial do contrato para reforma de edifício ou de equipamento. A execução dos contratos passaria a ser acompanhada por fiscalização especialmente designada pela Administração.

O controle das despesas e de demais normas do Decreto-Lei 2.300/1986 é atribuído ao Tribunal de Contas da União, passando a tornar-se umas das mais relevantes atividades da egrégia Corte de Contas.

As normas gerais deste Decreto-Lei também abrangiam os estados, municípios, distrito federal e territórios. As sociedades de economia-mista, empresas públicas, fundações de supervisão ministerial e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União poderiam criar seus próprios regulamentos, respeitados os princípios básicos da licitação e sujeitando-se ao Decreto-Lei enquanto tal regulamento não fosse editado. O Decreto-Lei 2.300/1986 teve sua vigência até a edição da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993.

### **2.3 A Constituição Federal de 1988**

A mais importante norma precursora da Lei 8.666/1993 é a própria Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/1988), considerando que a lei de licitações e contratos brasileira de maior vigência foi criada para lhe regulamentar o art. 37, XXI, da CF/1998. Nesse ínterim, enuncia a carta magna:

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

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

Até a edição da Lei 8.666/1993, houve recepção constitucional do Decreto-Lei 2.300/1986 para regulamentar o art. 37, XXI, da CF/1988. Não obstante, não houve outra Lei de tamanha relevância para as licitações públicas quanto aquela, pela qual seguiremos a análise.

### **3 DA LEI 8.666/1993 AO DECRETO 7.892/2013**

A Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, foi a mais importante Lei de Licitações e Contratações Públicas editada no Brasil. A despeito de suas alterações, ela vigorou por quase 30 anos, entre 21 de junho de 1993 a 1º de abril de 2023. Ademais, a Portaria SEGES/MGI nº 720, de 15 de março de 2023, praticamente prorroga até o final de março de 2024 a possibilidade de licitações com fulcro na Lei 8.666/1993, sem embargo a futuras possibilidade de novas portarias prorrogando a transição dos regimes de licitação. Isto demonstra o quanto a Lei 8.666/1993 permanece entranhada na estrutura das licitações públicas em todo o país.

A despeito da Lei 14.133, de 1º de abril de 2021, ter incorporado muito da estrutura e princípios de sua antecessora, além do estabelecimento de uma *vacatio legis* de 2 anos onde a Administração pudesse optar pelo novo ou antigo regime licitatório, os órgãos e entidades públicas dos 3 poderes (executivo, legislativo e judiciário) e das 3 esferas de governo (federal, estadual e municipal) pressionaram o governo federal pleiteando ampliar a *vacatio legis* por mais 1 ano, considerando as dificuldades da Administração Pública se adequar às novas exigências legais, dentre as quais, pelo objeto deste trabalho, é mister destacar a juvenil cultura de planejamento nas contratações públicas, por onde circulam cerca de 500 bilhões de reais por ano, correspondente a aproximadamente 12% do PIB brasileiro. Tal tópico será explicitado quando for tratado da Lei 14.133/2021.

### 3.1 A Lei 8.666/1993:

A Lei 8.666/1993 é a que possui maior número de livros, artigos, cursos e jurisprudências dos tribunais de contas dentre as normas do Direito Administrativo Brasileiro. Conquanto o orçamento público com previdência, servidores públicos e dívida pública sejam superiores, nenhuma delas supera a busca pelas contratações públicas, notoriamente sob a égide da Lei 8.666/1993.

Ela possui 126 artigos, organizada em 6 capítulos, a saber: I – das disposições gerais; II – da licitação; III – dos contratos; IV – das sanções administrativas e da tutela judicial; V – dos recursos administrativos; e, VI – disposições finais e transitórias. Assim, a Lei 8.666/1993 apresentou estrutura normativa beneficiada pelo Decreto-Lei 2.300/1986. Há muitos artigos similares entre esses normativos, de forma que a Lei 8.666/1993 mostra-se com uma evolução de seu antecessor, com estrutura mais robusta, aperfeiçoada e consolidada por 3 décadas. Não obstante, cumpre destacar as inovações da Lei 8.666/1993.

Quanto à abrangência, ela deixa de ser uma lei federal para ser uma lei nacional, ou seja, enquanto sua antecessora regia apenas Administração Pública Federal, a Lei 8.666/1993 atua no âmbito de todos os Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive as respectivas autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pelos três entes da federação.

Foram acrescentados princípios: alguns constitucionais e outros específicos das contratações públicas. Contudo, o planejamento não figura como princípio.

Houve significativa ênfase/ampliação dos conceitos, requisitos e critérios para elaboração de projetos básicos e executivos, para obras e serviços. Porquanto, passaram obrigatoriamente a integrar os editais como seus anexos: projeto básico e/ou executivo; orçamento estimado; minuta de contrato; especificações complementares e normas de execução pertinentes à licitação.

Previsão detalhada dos tipos de licitação entre: menor preço; melhor técnica; técnica e preço; maior lance ou oferta (para alienação e concessão de direito real de uso).

Possibilidade de contratos continuados com vigência limitada a sessenta meses, incluindo as prorrogações. Com a possibilidade de ampliação da vigência desse tipo de contratação, o planejamento das contratações deixa de ser apenas de curto prazo de execução para desenvolver uma cultura de médio prazo de execução, com cláusulas contratuais de reajustes e reequilíbrio econômico-financeiro. Criação de crimes de licitações, com a estipulação de penas e de procedimentos processuais penais específicos a estes crimes;

Houve relevante ampliação de exigências legais na Lei 8.666/1993 que culminaram no desenvolvimento do planejamento das contratações, ao passo que os principais doutrinadores passaram a distinguir as contratações públicas em três fases: interna, predominando o planejamento da licitação, elaboração do edital e seus anexos; externa, após a divulgação do edital até a adjudicação da licitação; execução, com a assinatura do contrato até o exaurimento das respectivas obrigações. Outrossim, é razoável considerar o a Lei 8.666/1993 como marco inicial do planejamento das contratações públicas.

### **3.2 O Decreto 3.555/2000:**

O Decreto 3.555, de 8 de agosto de 2000, aprovou o Regulamento para a modalidade de licitação denominada Pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Ele regulamentou a Medida Provisória nº 2.026-3, de 28 de julho de 2000.

Interessante salientar a série de medidas provisórias (MPs) que instituíram a modalidade de licitação do pregão. O primeiro normativo a instituir essa modalidade foi a Medida Provisória nº 2.026-1, de 1º de julho de 2000, seguida por mais 17 mensais, a saber: MP 2.026-2, de 29/06/2000; MP 2.026-3, de 28/07/2000; MP 2.026-4, de 28/08/2000; MP 2.026-5, de 27/09/2000; MP 2.026-6, de 26/10/2000; MP 2.026-7, de 23/11/2000; MP 2.026-8, de 21/12/2000; MP 2.026-9, de 27/12/2000; MP 2.026-10, de 26/01/2001; MP 2.026-11, de 23/02/2001; MP 2.026-12, de 27/03/2001; MP 2.026-13, de 26/04/2001; MP 2.026-14, de 24/05/2001; MP 2.026-15, de 21/06/2001; MP 2.026-16, de 28/06/2001; MP 2.026-17, de 26/07/2001; MP 2.026-18, de 23/08/2001. Por derradeiro, esta última finalmente foi convertida na Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, que será discutida posteriormente.

Destarte, o então presidente Fernando Henrique Cardoso utilizou o artifício de criar e reeditar 18 medidas provisórias consecutivas para manter vigente a modalidade de licitação do pregão entre 01/07/2000 e 17/07/2022, ou seja, mais de 2 anos de reedições de medidas provisórias, sem o aval do Congresso Nacional, antes de transformá-las em Lei.

Entrementes, importante destacar nesse interstício a Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001 (EC 32/2001). Esta foi a primeira Emenda Constitucional que trouxe mudanças substanciais à forma de tramitação de Medidas Provisórias no Congresso Nacional. Originada no Senado Federal, ela estabeleceu os prazos, etapas e regras do processo de apreciação das MPs. Nas regras anteriores, a validade de uma medida provisória era de 30 dias. A EC 32/2001 ampliou esse prazo para 60 dias, prorrogáveis uma única vez por até mais 60

dias, possibilitando a vigência por até 120 dias antes de ser convertida em Lei ou de perder sua vigência pelo decurso do prazo. Em tese, esse prazo pode até ser superior a 120 dias considerando a previsão constitucional de suspensão do prazo durante os períodos de recesso do Congresso Nacional.

Nesse ínterim ainda interessante destacar que todas as MPs editadas ou reeditadas nos 30 dias anteriores à promulgação da EC 32/2001, ocorrida em 11/09/2001, foram alcançadas pela “eternização”, ou seja, permaneceram ou permanecem vigentes até que o Congresso se disponha a decidir em definitivo sobre elas, de forma que em 2023 ainda existem Medidas Provisórias vigentes desse período que nunca foram convertidas em Lei, nem perderam sua eficácia por decurso do prazo.

Isso explica o porquê da MP 2.026-18, de 23/08/2001, permanecer vigente por quase 1 ano, ou seja, até a edição da Lei 10.520, de 17/07/2002, consoante disposto no art. 2º da Emenda Provisória 32, de 11 de setembro de 2001. Como resultado, excepcionalmente, o Decreto que regulamenta a modalidade do Pregão no âmbito da União foi criado cerca de 2 anos antes da edição da Lei que regulamenta (Lei 10.520/2002).

Quanto ao planejamento das licitações, o Decreto 3.555/2000 prevê a existência de fase preparatória do pregão, cuja explicação será ampliada logo mais, quando for tratada a Lei do Pregão (Lei 10.520/2002). Também há uma concentração de atividades do pregão na figura denominada pregoeiro. Vemos sendo positivada um modelo de gestão de projetos, onde cada pregão é um projeto gerenciado pelo seu pregoeiro.

Vários órgãos e entidades têm em seus pregoeiros os servidores mais qualificados no exercício de suas competências. Não por acaso, este Decreto e seus sucessores tiveram uma participação significativa por conta desse seguinte excerto:

Art. 7º À autoridade competente, designada de acordo com as atribuições previstas no regimento ou estatuto do órgão ou da entidade, cabe:

- I - determinar a abertura de licitação;
- II - designar o pregoeiro e os componentes da equipe de apoio;
- III - decidir os recursos contra atos do pregoeiro; e
- IV - homologar o resultado da licitação e promover a celebração do contrato.

Parágrafo único. Somente poderá atuar como pregoeiro o servidor que tenha realizado capacitação específica para exercer a atribuição. (BRASIL, 2000, grifo nosso)

Dessarte, a capacitação dos pregoeiros além de mera exigência legal, transpõe como pré-requisito para atuação nessa área. Interessante que mesmo os cargos de alta gestão não possuíam pré-requisitos e exigência de qualificação de forma positivada tal como os pregoeiros.

Importante crítica está na notória ampliação da responsabilidade desses servidores a serem designados como pregoeiros sem qualquer tipo de vantagem aos mesmos, situação que

ainda perdura atualmente. Numa política de pessoal adequada, especialmente considerando o modelo de gestão por competências, as responsabilidades devem ser proporcionais às qualificações e aos benefícios auferidos por aqueles que os detêm. Servidores ocupantes de cargos de alta gestão receberiam reconhecimento financeiro muito superior ao de pregoeiros, mas não incomum com menos responsabilidades e qualificações.

Essa distorção demonstra notórios erros de governança pública por aqueles desenvolveram essa norma, uma vez que mesmo os gestores bem intencionados não teriam cargos suficientes para designar o quantitativo de pregoeiros necessários, nem uma norma em que se exigisse qualificações mínimas dos ocupantes de cargos de alta gestão, sendo tais cargos supridos em grande parte por critérios de interesses pessoais/políticos do gestor ao invés de critérios meritocráticos ou de profissionalismo que melhor beneficiariam a qualidade do serviço público, reiterando uma gestão pública patrimonialista na distribuição de cargos enquanto buscava-se legislar sobre as contratações públicas em um modelo de nova gestão pública.

Considerando ainda o caráter multiplicador dos normativos federais para os Estados, Distrito Federal e Municípios, essa distorção na governança extrapolou a União. Outrossim, apesar do efeito benéfico da norma exigir a qualificação prévia dos pregoeiros, a falta de políticas públicas de benefícios proporcionais às responsabilidades desses servidores deixou de fomentar o potencial que teria na profissionalização e economicidade das contratações públicas, uma área que fomenta relevantes proporção do Produto Interno Bruto no Brasil.

O Decreto 3.555/2000 também prevê, inclusive, a designação de uma equipe de apoio ao pregoeiro. Para melhor compreender onde isso implica na evolução prática no planejamento, Lima elucidada:

Havia nítido descompasso e distanciamento dos processos de trabalho, pois a unidade que solicitava determinado produto ou serviço não possuía conhecimento sobre os limites da legislação. Sequer a clareza das necessidades administrativas estava presente.

A padronização dos documentos, com o uso de formulários pré-aprovados é desejável e, até mesmo necessária, em certa medida, em nome da eficiência e racionalidade. Levada ao pé da letra [SIC], entretanto, a atividade de desenvolvimento das condições de contratação passa a ter um resultado simplista, com ausência de maiores estudos ou reflexões por parte dos agentes públicos envolvidos no processo.

Com a mudança de paradigma – introdução da modalidade pregão -, muitas atividades foram paulatinamente migrando das áreas de contratação para as unidades requisitantes. (LIMA, 2017, p. 59, grifo nosso)

Malgrado não seja possível identificar meramente com o estudo da norma, essa progressiva distribuição do planejamento de uma unidade de compras para as unidades requisitantes traz uma importante evolução na qualidade das contratações. A unidade

requisitante possui melhor conhecimento sobre a demanda e as especificações da contratação a ser realizada, maior conhecimento das opções e preços disponíveis no mercado, além de reduzir o risco de a contratação estar em desconformidade com a expectativa de seus demandantes. Por mais qualificados que fossem os servidores dos setores de contratações, não é possível terem conhecimento técnico em todas as áreas de contratações necessárias. Outrossim, embora o pregoeiro possa coordenar o processo (ou quicá, projeto) de contratação, desde a sua origem seria recomendado que aqueles que possuíssem conhecimento técnico e de demanda da contratação estivessem presentes em sua equipe de apoio.

O pregão passa a ser dividido em: fase preparatória, onde predomina o planejamento; e fase externa, com a convocação dos interessados até a adjudicação. Na fase interna surge um dos documentos mais importantes até o momento no planejamento das contratações: o Termo de Referência. Com a sua criação, os projetos básicos e executivos praticamente ficaram relegados a obras e serviços de engenharia ou em caso de bens e serviços que não são comuns, portanto não poderão ser licitados na modalidade Pregão. Pela sua importância na evolução do planejamento das contratações, cumpre citar o art. 8º do Decreto 3.555/2000, *in verbis*:

Art. 8º A fase preparatória do pregão observará as seguintes regras:

I - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou a realização do fornecimento, devendo estar refletida no termo de referência;

II - o termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato;

III - a autoridade competente ou, por delegação de competência, o ordenador de despesa ou, ainda, o agente encarregado da compra no âmbito da Administração, deverá:

a) definir o objeto do certame e o seu valor estimado em planilhas, de forma clara, concisa e objetiva, de acordo com termo de referência elaborado pelo requisitante, em conjunto com a área de compras, obedecidas as especificações praticadas no mercado;

b) justificar a necessidade da aquisição;

c) estabelecer os critérios de aceitação das propostas, as exigências de habilitação, as sanções administrativas aplicáveis por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos e das demais condições essenciais para o fornecimento; e

d) designar, dentre os servidores do órgão ou da entidade promotora da licitação, o pregoeiro responsável pelos trabalhos do pregão e a sua equipe de apoio;

IV - constarão dos autos a motivação de cada um dos atos especificados no inciso anterior e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento estimativo e o cronograma físico-financeiro de desembolso, se for o caso, elaborados pela Administração; e

V - para julgamento, será adotado o critério de menor preço, observados os prazos máximos para fornecimento, as especificações técnicas e os parâmetros mínimos de desempenho e de qualidade e as demais condições definidas no edital. (BRASIL, 2000, grifo nosso)

Verifica-se, por conseguinte, uma grande evolução no planejamento das contratações não só com a criação do Termo de Referência, mas com o estabelecimento de critérios mínimos do planejamento que devem constar no Termo, de forma a prover uma eficácia maior que a da criação do projeto básico / executivo.

Nestes, pela ausência de requisitos, geralmente eram relevantes apenas nas obras e serviços de engenharia, pela sua complexidade, ou ainda nas contratações de grande vulto. Como grande parte das contratações não se enquadram nessas hipóteses, podemos concluir que a ausência de previsão normativa expressa de requisitos nos instrumentos de planejamento anteriores os tornaram, em sua maioria, ineficazes.

### 3.3 A Lei 10.520/2002

Afora os normativos já tratados, relevante a edição da Lei 10.520, de 17 de julho de 2002, também conhecida como Lei do Pregão. Ela Instituiu, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. A partir de então, essa modalidade de licitação passou a ser a mais utilizada em todo o país, sendo basicamente um “leilão inverso”, onde os licitantes vão disputando a contratação por meio de sucessivos lances menores.

Inobstante possuir apenas 11 artigos, é mister destacar a criação da “fase preparatória do pregão” em seu art. 3º, *ipsis litteris*:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e

IV - a autoridade competente designará, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, cuja atribuição inclui, dentre outras, o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor.

§ 1º A equipe de apoio deverá ser integrada em sua maioria por servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego da administração, preferencialmente pertencentes ao quadro permanente do órgão ou entidade promotora do evento.

§ 2º No âmbito do Ministério da Defesa, as funções de pregoeiro e de membro da equipe de apoio poderão ser desempenhadas por militares. (BRASIL, 2002)

Outrossim, nesta lei foi criada uma fase quase que completamente visando o planejamento dessa modalidade de licitação. Considerando a amplitude de utilização do pregão, especialmente na modalidade eletrônica, também podemos considerar a lei do pregão como uma das mais relevantes na evolução do planejamento das licitações em virtude da fase interna.

A principal crítica a esta norma seria deixar o regramento dos componentes mínimos do Termo de Referência para ser regulamentado por cada ente federativo. Nisso demonstra que o legislador, nesse período, ainda considerava o planejamento das contratações como componente acessório, onde cada ente poderia optar em regrá-lo ou não. O prejuízo dessa omissão por tantos anos é difícil de mensurar, embora seja presumido.

Importante destacar que, por ser uma Lei Nacional, sua aplicação se estende para praticamente toda Administração Pública Brasileira, o que não ocorre com o já citado Decreto 3.555/2000. Seus poucos artigos refletem a preocupação do legislador em criar um padrão nacional para essa modalidade não prevista na lei 8.666/1993 sem ferir o pacto federativo da autonomia dos demais entes em seu poder regulamentar, de forma que haja a legalidade na utilização desse modelo por todos os entes sem fixar exigências desproporcionais às realidades locais e econômicas de cada um.

### 3.4 O Decreto 5.450/2005

O Decreto 5.450, de 31 de maio de 2005, buscou regulamentar o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns. *Ab initio*, cumpre destacar que o âmbito de atuação dessa norma é apenas a União. Todavia, ela tornou-se um modelo que passou a ser replicado para a maioria dos Estados e Municípios brasileiros, pela ampla aceitação do pregão eletrônico, inclusive robustamente recomendado pelos órgãos de controle para ampliação da concorrência, da transparência e da economicidade. Ele consolidou a normatização da principal modalidade de licitação, tendo vigorado até 28/10/2019, ou seja, por quase 15 anos, aproveitando e substituindo vários institutos do Decreto 3.555/2000, já tratado alhures.

No âmbito do planejamento das contratações, o art. 9º, inciso I, esclarece a responsabilidade da elaboração do Termo de Referência pelo órgão requisitante, o que não restava claro nos normativos anteriores, *in verbis*:

Art. 9º Na fase preparatória do pregão, na forma eletrônica, será observado o seguinte:  
 I - elaboração de termo de referência **pelo órgão requisitante**, com indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização;  
 II - aprovação do termo de referência pela autoridade competente;

III - apresentação de justificativa da necessidade da contratação;  
 IV - elaboração do edital, estabelecendo critérios de aceitação das propostas;  
 V - definição das exigências de habilitação, das sanções aplicáveis, inclusive no que se refere aos prazos e às condições que, pelas suas particularidades, sejam consideradas relevantes para a celebração e execução do contrato e o atendimento das necessidades da administração; e

VI - designação do pregoeiro e de sua equipe de apoio.

§ 1º A autoridade competente motivará os atos especificados nos incisos II e III, indicando os elementos técnicos fundamentais que o apóiam, bem como quanto aos elementos contidos no orçamento estimativo e no cronograma físico-financeiro de desembolso, se for o caso, elaborados pela administração.

§ 2º O termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva. (BRASIL, 2005, grifo nosso)

Destaque ainda para o seu §2º, onde consta com maior detalhamento sobre os elementos de planejamento que devem ser consolidados no Termo de Referência, ampliando bastante as exigências em comparação com o rol do previsto no Decreto 3.555/2000.

### **3.5 O Decreto 7.892/2013**

O Decreto 7.892, de 23 de janeiro de 2013, regulamentou o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da 8.666/1993. Embora houvesse previsão desse sistema desde 1993, apenas vinte anos depois é que ganhou escala em âmbito federal por meio desta norma. Na área de gestão de materiais, foi uma grande evolução para o planejamento da licitação, especialmente aos órgãos e entidades do poder executivo pela imprevisibilidade orçamentária.

Explico. Não obstante a previsão do orçamento nas leis orçamentárias, há uma margem de cortes desse orçamento pelo gerenciador do orçamento, além de restrições de liberação mensal de duodécimos, que em alguns exercícios tornaram-se 1/18 ou até menos do orçamento anual, especialmente nos primeiros meses, enquanto nas últimas semanas que o orçamento era disponibilizado, não era incomum se conseguir grandes repasses de excedentes orçamentários que não foram gastos por alguns órgãos / entidades, mas que não poderiam ser utilizados no exercício seguinte nos termos da legislação orçamentária e financeira.

Na prática, durante meses os órgãos / entidades federais tinham poucos recursos para atendimento de suas demandas, havendo ao final do ano, em poucas semanas, ou por vezes dias, a disponibilidade de grande orçamento, quando não haveria mais tempo hábil para o devido planejamento e execução de uma licitação. Desta forma, especialmente na aquisição de materiais, era comum os órgãos / entidades possuírem grandes almoxarifados e depósitos com

aquisições, por vezes desnecessárias, de alto volume de materiais de consumo e permanentes, pela necessidade de gastar os recursos ao fim do ano e pela imprevisibilidade de haver recursos futuros para aquela aquisição. Não incomum, parte relevante desse material ensejaria em uso ineficiente dos recursos públicos.

O regramento do registro de preços trouxe uma evolução substancial no planejamento das aquisições de materiais. Através do Sistema de Registro de Preços, uma vez concluída a licitação, ela gerava um documento chamado Ata de Registro de Preços, com validade de até um ano, e sem a exigência prévia de reserva dos recursos orçamentários da licitação tradicional. Assim, quando e se houvesse recursos orçamentários, o procedimento da aquisição seria muito mais célere, uma vez que todo o planejamento e execução das principais licitações já havia sido concluído, bastando realizar o empenho, carta-contrato ou contrato para a aquisição do material. Outra vantagem é que não havia obrigatoriedade do órgão adquirir os itens daquela ata, situação comum com os recorrentes cortes orçamentários.

Isso tornou possível um melhor dimensionamento das licitações recorrentes nos órgãos e entidades federais. Ademais, tornou possível vários órgãos/entidades entrarem como participantes de uma mesma licitação, facilitando especialmente para aqueles que possuíam poucos servidores qualificados para realização das licitações e reduzindo os custos dos procedimentos licitatórios. Além da participação no pregão, mesmo após a assinatura da Ata de Registro de Preços, havia a possibilidade de outro órgão/entidade aderir uma ata de outro órgão/entidade, evitando a realização de novo certame para aquisição do mesmo objeto. Progressivamente as empresas vencedoras das atas começaram a divulgar amplamente suas atas em diversos órgãos, gerando algumas distorções que foram duramente criticadas pelos órgãos de controle, especialmente pelo Tribunal de Contas da União.

Por exemplo: uma empresa ganhava uma licitação para fornecimento de duzentos computadores para os órgãos participantes da ata. Após vencer o certame, a empresa divulgava essa ata para vários órgãos / entidades que a “pegavam carona” para evitar a necessidade de planejamento e execução de outra licitação para aquele mesmo objeto. Assim, esta empresa poderia vender mais de dez mil computadores no território nacional em uma ata precificada inicialmente para duzentos. Obviamente se todos os órgãos aderentes tivessem sido participantes da licitação, grandes distribuidores e até fabricantes teriam interesse em participar dessa licitação, onde a maior escala ampliaria o rol de interessados na licitação, o que provavelmente seria refletido na redução do custo individual do equipamento.

Esse entendimento, embora razoável, *data venia*, não considera as limitações orçamentárias, o custo de transação e as deficiências no quadro de pessoal de diversos órgãos

e entidades. Na prática não há uma comunicação eficiente entre os órgãos e entidades sobre as licitações em andamento, pelo contrário, muitos colocam em seus editais cláusulas impedindo a participação e adesão por outros órgãos. A grande quantidade de adesões ocorria pela eficiência nas empresas interessadas em ampliar seu mercado, o que também trazia razoável economicidade à Administração Pública pelo alto custo na realização de uma licitação, custos geralmente ignorados pelos órgãos de controle por serem de difíceis dimensionamentos.

Ademais, em situações onde as licitações seriam dispensáveis, como em situações emergenciais e de baixo valor, passaram a ser utilizadas atas de registro de preços, onde houve um planejamento mais adequado pelo órgão gerenciador além da competitividade que torna o preço provavelmente inferior ao que ocorreria na simples dispensa de licitação individual de cada órgão, o que traria o ganho de escala da licitação para o órgão / entidade que não teria demanda suficiente que justificasse os encargos da realização de uma licitação. A própria concorrência entre atas de diversos órgãos para adesão levaria a empresa a considerar a ampliação da demanda com as adesões na composição de preços.

Desta forma, o Decreto 7.892/2013 trouxe relevante melhoria no planejamento das aquisições de materiais, redução das necessidades de grandes estoques (melhorando a gestão de materiais), redução do quantitativo de licitações com o mesmo objeto pelo compartilhamento da mesma licitação por vários órgãos / entidades e ganho de escala.

#### **4 DA IN MPDG nº 05/2017 à Lei 14.133/2021**

Esta parte contará com poucos normativos. Todavia, pela sua relevância na evolução do planejamento das licitações justifica classificá-la em apartado das demais.

##### **4.1 A Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 05/2017**

A Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017, de autoria da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, foi um divisor de águas no planejamento das contratações. Nesse ínterim, cumpre salientar a relevância da atuação do Tribunal de Contas da União na vanguarda da governança pública, logrando de expertise e padrões de qualidade internacional. Quanto ao normativo em tela, não há como desconsiderar a relevância do Acórdão 2.622/2015 TCU-Plenário, que objetivou sistematizar informações

sobre o estágio da governança e da gestão das aquisições em amostra da Administração Pública Federal (APF) visando o aperfeiçoamento da governança e da gestão das contratações, culminando nesta relevante Instrução Normativa.

Este normativo distinguiu, com grande clareza, a existência de três fases nas contratações públicas: planejamento da contratação; seleção do fornecedor; e gestão do contrato.

O planejamento da contratação é uma etapa disciplinada por todo o Capítulo III, tornou-se necessário a elaboração de, no mínimo, 4 artefatos, cada qual com um modelo em um dos anexos dessa IN: Documento de Formalização de Demanda (DFD); Estudos Técnicos-preliminares (ETP); Mapa de riscos; e Termo de Referência (ou projeto básico). O art. 20 trata apenas dos três últimos, mas o art. 21 trata da necessidade de um Documento de Formalização de Demanda como um procedimento inicial para o planejamento da licitação. Mais especificamente, o DFD seria elaborado pelo setor requisitante do serviço e encaminhado ao setor de licitações.

Empós, a Autoridade Competente do setor de licitações designaria a equipe de planejamento da contratação, que faria os demais artefatos (ETP, Mapa de Riscos e Termo de Referência) considerando o estipulado no DFD, motivo pelo qual houve essa diferenciação pelo legislador. Tais artefatos não são distintos, mas complementares aos seus anteriores. O ETP amplia o DFD e o Termo de Referência ou Projeto Básico consolida o DFD, ETP e Mapa de Riscos. Este último inicia na etapa de planejamento da contratação, mas deve ser atualizado e complementado nas demais etapas.

Houve grande ênfase em disciplinar a contratação de serviços com dedicação exclusiva de mão-de-obra, popularmente conhecidos como terceirização, especialmente pela responsabilidade subsidiária atribuída à Administração Pública em situação tratada pelo enunciado da Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho, a saber:

**CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE (nova redação do item IV e inseridos os itens V e VI à redação) - Res. 174/2011, DEJT divulgado em 27, 30 e 31.05.2011**

I - A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 03.01.1974).

II - A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública direta, indireta ou fundacional (art. 37, II, da CF/1988).

III - Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20.06.1983) e de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta.

IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas

obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.

V - Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.

VI – A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas decorrentes da condenação referentes ao período da prestação laboral. (TST, 2011)

Verifica-se, outrossim, uma maior interatividade entre diversos setores e equipes da Administração no sucesso da contratação. Neste sentido ressalta-se o disposto no art. 21, inciso I, alínea “d”, da IN MPDG 05/2017:

d) a indicação do servidor ou servidores para compor a equipe que irá elaborar os Estudos Preliminares e o Gerenciamento de Risco e, se necessário, daquele a quem será confiada a fiscalização dos serviços, o qual poderá participar de todas as etapas do planejamento da contratação, observado o disposto no §1º do art. 22. (BRASIL, 2017)

Na contratação de serviços é conveniente a participação da equipe de fiscalização dos serviços desde o planejamento da licitação, de forma a mitigar riscos, notoriamente em licitações provocadas por contratos anteriores insatisfatórios. Neste sentido, mesmo os integrantes da equipe de fiscalização dos contratos, que atuam na fase da execução contratual, passam a ser importantes agentes de planejamento da próxima contratação daquele serviço, gerando prestação de serviços progressivamente melhores.

#### **4.2 A Lei 14.133/2021**

A Lei 14.133, de 1º de abril de 2021, apresenta-se em seu preâmbulo como “Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, enquanto na Lei 8.666/1993 constava como a regulamentação de um inciso da Constituição. Parece uma pequena distinção, mas demonstra o grau de maturidade normativa das contratações públicas no Direito Administrativo, pois além da Lei, temos importantes contribuições dos princípios esculpidos e amadurecidos nestas últimas três décadas, da jurisprudência dos Tribunais de Contas, das normas infralegais e da experiência acumulada no período, tudo contribuindo para uma maior eficácia do ordenamento jurídico atinente às contratações públicas.

Ela incorporou vários dispositivos da Lei 8.666/1993, da Lei 10.520/2011 (Pregão) e da Lei 12.462/2011 (RDC). Busca tornar as contratações públicas menos burocráticas, mais eficientes, competitivas e econômicas. Seu âmbito de aplicação é a toda administração pública direta, autárquica e fundacionais das três esferas, não aplicando-se apenas às estatais, permanecendo estas vinculadas à Lei 13.303/2016.

Destaca-se um razoável período de transição entre as leis anteriores e a nova lei de contratações. Foram 2 anos onde a Administração poderia optar em contratar pela nova lei ou pelas anteriores, de forma que apenas em 1º de abril de 2023, em tese, suas antecessoras seriam revogadas. Sem embargo, municípios e estados têm pressionado politicamente para a dilação desse prazo para adequarem suas estruturas às novas exigências legais.

As licitações passam a ser dispensadas até o limite de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) para obras, serviços de engenharia ou serviços de manutenção de veículos automotores e de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) para outros serviços e compras. Ademais, há previsão de atualização anual desses valores por meio de Decreto Presidencial, evitando a defasagem nesse valor, como ocorrido na vigência da Lei 8.666/1993. Isso evita elevados custos na realização de licitações, por vezes maiores que o custo da obra, material ou serviço a ser contratado. No âmbito da Lei 8.666/1993 esse valor era cerca de três vezes menor. Na dispensa emergencial, o prazo máximo passa a ser de um ano, ampliando o prazo anterior de 180 dias.

As licitações devem preferencialmente serem realizadas por meio eletrônico, contribuindo para a redução do custo da licitação e ampliando a competitividade. Todavia, esse deve ter sido um dos motivos pelo qual vários municípios solicitaram a ampliação do prazo de obrigatoriedade de dois anos para utilização exclusiva da nova Lei.

As modalidades de licitação deixam de ser diferenciadas pelo valor do objeto, extinguindo as modalidades de convite e tomada de preços anteriormente existentes. As modalidades passam a ser distinguidas pelo tipo e/ou complexidade do objeto, sendo tais: pregão; concorrência; concurso; leilão; e diálogo competitivo. Este último passa a ser novidade em detrimento das legislações anteriores. Foram criados quatro modos de disputa: o aberto; o fechado; o aberto e fechado; e o fechado e aberto. Os prazos para divulgação da licitação são maiores, contados em dias úteis, com quantitativo proporcional à complexidade da licitação.

As atas de registro de preço podem ter sua validade prorrogada por até dois anos, reduzindo pela metade a necessidade de pregões de materiais recorrentes para a Administração, com consequente redução dos custos operacionais. Os contratos contínuos e de receita possuem previsão de prorrogação com vigência total de até dez anos, sendo que na lei que lhe antecedeu, a vigência máxima era de 60 meses, também reduzindo os custos operacionais de licitações em

contratos com execução satisfatória. Contratos de sistemas estruturantes de TI podem ter vigência por até 15 anos.

O processo de contratação passa a constar de sete fases: preparatória; divulgação do edital; apresentação de propostas e lances; julgamento; habilitação; recursal; homologação. Além disso, também há a previsão no art. 12, inciso VII, da criação de plano de contratações anual, regulamentado por cada ente federativo, “com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias”.

No âmbito do planejamento da licitação (fase preparatória), a Lei 14.133/2021 adotou várias das inovações da IN SEGES/MPOG nº 05/2017 e alterações, até mesmo ampliando-as. As definições de estudos técnicos preliminares, matriz de risco, termo de referência e projeto básico foram desenvolvidas, inclusive detalhando seus elementos. Definição de anteprojeto, que subsidia a criação do projeto básico, definindo seus principais elementos. Há possibilidade de contratação integrada e semi-integrada, não previstas anteriormente. Previsão de contrato de eficiência, com objetivo de redução de despesas da contratante.

A fase preparatória passa a constituir o Capítulo II da Lei 14.133/2021, dividido em 4 seções, além de subseções. São 35 artigos dedicados exclusivamente ao planejamento da licitação, superando todas as leis anteriores nesse quesito. Ela deve ser alinhada com o plano de contratações anual, também sem precedente no âmbito nacional, até então regulamentado na esfera federal. Ao serem incluídos na Lei 14.133/2021, passaram a ter abrangência para os demais entes federativos, muitos dos quais ainda não desenvolveram maturidade no planejamento de suas licitações, principal motivo pelo qual supõe-se os pedidos de prorrogação acima dos dois anos de opção entre a lei nova e as anteriores.

Por fim, destaca-se a previsão de requisitos distintos de planejamentos em contratações de compras; obras e serviços de engenharia; serviços em geral; locação de imóveis; e licitações internacionais.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Nesses 30 anos de Lei de Licitações e Contratações Públicas, desde a Lei 8.666/1993 à Lei 14.133/2021, houve muitas inovações subsidiadas principalmente pelas necessidades dos órgãos / entidades públicas, adequando-as às realidades e transformações do mercado brasileiro em toda a sua amplitude e diversidade.

Por meio do panorama de cerca de três décadas de normativos de licitações, ainda que de forma não exaustiva, foi possível verificar desenvolvimento no grau de maturidade normativa, considerando, inclusive, as necessidades dos órgãos e relevância social das licitações públicas, responsáveis por cerca de 12% do PIB brasileiro.

Verificou-se a evolução do planejamento das licitações a partir de seu arcabouço normativo, melhorando a qualidade das contratações, reduzindo os seus custos. Tal evolução foi fomentada a partir do poder executivo federal, especialmente a partir da IN SEGES/MPDG 05/2017. Importante considerar a relevante participação do poder legislativo, seja diretamente em sua função primária de legislar, seja indiretamente pelo fomento à governança pública por meio do Tribunal de Contas da União. A partir do ano de 2023, o desafio será ampliar governança desenvolvida em âmbito federal para os demais entes federativos, notoriamente quanto à evolução no planejamento das licitações.

Como sugestão para outras pesquisas, podem ser desenvolvidos estudos de legislações estaduais e municipais que regulamentaram as contratações públicas no âmbito de seus entes federativos, considerando a influência dos normativos aqui apresentados. Ademais, estudos de casos sobre a evolução nas contratações públicas em órgãos / entidades podem complementar a construção do conhecimento sobre a evolução normativa das contratações públicas.

## REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. **Teoria da Norma Jurídica**. 5. ed. rev. São Paulo: Edipro, 2014.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 18 mar. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005**. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm). Acesso em: 18 mar. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013**. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm). Acesso em: 18 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 18 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110520.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm). Acesso em: 18 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm). Acesso em: 18 mar. 2023.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017**. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada>. Acesso em: 18 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Súmula n. 337**. Disponível em: [https://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas\\_com\\_indice/Sumulas\\_Ind\\_301\\_350.html](https://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html). Acesso em: 08 abr 2023.

CARDOSO JR, José Celso. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado**. Texto para Discussão, 2011. Disponível em <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/90964/1/664199941.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2023.

DURÃO, Pedro; SILVA, Edson Oliveira da; PIMENTA, Hebert de Azevedo; JESUS, Luís Rogério Santos de. **Nova Lei de Licitação e Contratos: comentários à Lei 14.133/2001 – Teoria e aplicações**. Aracaju: DireitoMais, 2022.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Contratação direta sem licitação: dispensa de licitação; inexigibilidade de licitação; comentários às modalidades de licitação, inclusive o pregão; procedimentos exigidos para a regularidade da contratação direta**. 9.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011. (Coleção Jacoby de Direito Público; v. 6).

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratações administrativas**. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2021. *E-book*.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 14.ed. São Paulo: Dialética, 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Pregão: comentários à legislação do pregão comum e eletrônico**. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Dialética, 2009.

LIMA, Fabiano de Andrade. Os 17 anos do Termo de Referência: evolução histórica e a repercussão da IN SEGES/MP nº 5/2017. In: FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby (coord.). **Terceirização: legislação, doutrina e jurisprudência**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Walquíria Batista dos Santos. **Direito administrativo econômico**. São Paulo: Atlas, 2011.

ZYMLER, Benjamin. A evolução legislativa e os antecedentes jurisprudenciais que levaram à edição da IN SEGES/MP nº 5/2017. In: FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby (coord.). **Terceirização**: legislação, doutrina e jurisprudência. Belo Horizonte: Fórum, 2017.