

LICITAÇÕES EM TEMPO DE PANDEMIA: UM ESTUDO SOBRE O COMPORTAMENTO DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE/MG

LICITACIÓN EN TIEMPOS DE PANDEMIA: UN ESTUDIO SOBRE EL COMPORTAMIENTO DE LOS PROCESOS DE LICITACIÓN EN LA ALCALDÍA DE BELO HORIZONTE/MG

BIDDING IN PANDEMIC TIMES: A STUDIO ABOUT THE BEHAVIOR OF BIDDING PROCESSES IN THE ALCALDÍA DE BELO HORIZONTE/MG

Thiago Resende Costa* **
thiagoresende.pp@gmail.com

Pablo Luiz Martins* **
pablo@ufsj.edu.br

Danielle B. C. Belchior* **
daniellebelchior@yahoo.com.br

Magna Leite Carvalho Lima* **
magnaleite30@gmail.com

Dickison Leite Carvalho* **
dickison.carvalho@gmail.com

* Universidade Federal de São João del-Rei – UFSJ, São João del-Rei/MG – Brasil

** Núcleo de Educação a Distância da Universidade Federal de São João del-Rei – NEAD – UFSJ, São João del-Rei/MG – Brasil

Resumo

Este trabalho analisa as licitações feitas no Município de Belo Horizonte, capital de Minas Gerais, em 2020, com o surto da pandemia da Covid-19, momento em que foram editadas Medidas Provisórias e promulgadas Leis Federais que flexibilizaram as regras para as compras, contratações e os pagamentos aos fornecedores. Sabe-se que a última grande pandemia, a Gripe Espanhola, aconteceu entre os anos de 1918 e 1920, época em que inexistiam legislações específicas para licitação e foi importante analisar o atual momento no intuito de servir de auxílio para eventos similares no futuro e para a possível reforma das atuais legislações. Dessa forma, foram analisados os impactos das medidas governamentais nos certames e nas dispensas de licitação. A pesquisa analisou, no Portal da Transparência da Prefeitura de Belo Horizonte/MG, as licitações feitas no município nos meses de abril, maio, junho e julho, do quadriênio que compreende os anos de 2017, 2018, 2019 e 2020, em todas as modalidades e procedimentos adotados pelo Executivo e constatou grande oscilação no número de certames e nos objetos das dispensas. O uso do pregão eletrônico cresceu, enquanto o presencial inexistiu em 2020 devido às regras de isolamento social. Concluiu-se que foi grande o aumento das dispensas de licitação e pregão eletrônico e que é necessário realizar estudos e atualização das leis pertinentes, porque mesmo havendo novas legislações, a principal foi sancionada e promulgada em 1993 e foi preciso, às pressas, editar novas medidas para que o gestor público não ficasse desamparado para suprir as demandas da população e da própria Administração.

PALAVRAS CHAVE: Licitação; Coronavírus; Covid-19; Dispensa de Licitação; Pregão

Resumen

Este trabajo analiza las licitaciones realizadas en el Municipio de Belo Horizonte, capital de Minas Gerais, en 2020, con el estallido de la pandemia de Covid-19, cuando se editaron Medidas Provisionales y se promulgaron Leyes Federales que reglamentaron las compras, contratos más flexibles y pagos a proveedores. Se sabe que la última gran pandemia, la Gripe Española, se produjo entre 1918 y 1920, época en la que no existía una legislación específica para la licitación y era importante analizar el momento actual para que sirviera de ayuda para eventos similares en el futuro ya la posible reforma de la legislación vigente. De esta forma, se analizaron los impactos de las medidas gubernamentales en los procesos de licitación y en los desistimientos de licitación. La investigación analizó, en el Portal de Transparencia del Municipio de Belo Horizonte/MG, las licitaciones realizadas en el municipio en los meses de abril, mayo, junio y julio, del cuatrienio que comprende los años 2017, 2018, 2019 y 2020, en todas las modalidades y procedimientos adoptados por el Ejecutivo y encontraron gran oscilación en el número de concursos y en los objetos de las exenciones. Creció el uso de la negociación electrónica, mientras que la presencial no existía en 2020 por las normas de aislamiento social. Se concluyó que hubo un gran incremento en las exoneraciones de licitación y negociación electrónica y que es necesario realizar estudios y actualizar las leyes correspondientes, pues aún con nueva legislación, la principal fue sancionada y promulgada en 1993 y fue necesario, a toda prisa, editar nuevas medidas para que el gestor público no quede indefenso ante las demandas de la población y de la propia Administración.

PALABRAS CLAVE:Licitación; Coronavirus; COVID-19; Renuncia a la licitación; comercio

Abstract

This work analyzes the bids made in the Municipality of Belo Horizonte, capital of Minas Gerais, in 2020, with the outbreak of the Covid-19 pandemic, when Provisional Measures were edited and Federal Laws were enacted that made the rules for purchases, contracts more flexible. and payments to suppliers. It is known that the last major pandemic, the Spanish Flu, took place between 1918 and 1920, a time when specific legislation for bidding did not exist and it was important to analyze the current moment in order to serve as an aid for similar events in the future and to possible reform of current legislation. In this way, the impacts of governmental measures on bidding processes and on bidding waivers were analyzed. The research analyzed, in the Portal of Transparency of the Municipality of Belo Horizonte/MG, the bids made in the municipality in the months of April, May, June and July, of the four-year period that comprises the years 2017, 2018, 2019 and 2020, in all modalities and procedures adopted by the Executive and found great oscillation in the number of contests and in the objects of the exemptions. The use of electronic trading grew, while the face-to-face one did not exist in 2020 due to the rules of social isolation. It was concluded that there was a great increase in the exemptions of bidding and electronic trading and that it is necessary to carry out studies and update the relevant laws, because even with new legislation, the main one was sanctioned and enacted in 1993 and it was necessary, in a hurry, to edit new ones. measures so that the public manager is not helpless to meet the demands of the population and the Administration itself.

KEYWORDS: Bidding; Coronavirus; Covid-19; Bidding Waiver; trading

I. Introdução

O ano de 2020 pode ser considerado atípico para todo o globo devido à pandemia do novo coronavírus que, segundo o Portal G1 (2020), até o dia 31 de outubro de 2020 havia levado a óbito 159.902 (cento e cinquenta e nove mil, novecentas e duas) pessoas e infectado mais de 5,5 milhões, no Brasil. Essa atipicidade atingiu a Administração Pública e as licitações feitas nos diferentes entes da Federação.

Licitação é o processo pelo qual a organização pública contrata bens e serviços e faz alienações e locações (MELLO, 2015). Por possuir tamanha importância, este é um assunto muito debatido no curso de Administração Pública e exposto na mídia de todo o Brasil devido aos desvios de dinheiro, corrupção, pagamento de propinas e superfaturamento de compras, tornando-se um tema mais importante devido à pandemia.

As leis e normas que regem a licitação e todo o seu processo são: Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitação e Contratos); Lei nº 10.520/2002 (Lei do Pregão); Decretos nº 5450/2005 e 10.024/2019 (Pregão Eletrônico); Lei nº 12.232/2010 (Lei da Publicidade); Lei Complementar nº 123/2006 (Lei da Microempresa) e Decreto nº 8.538/2015 (Dispõe sobre a participação de pequenas e microempresas em processos licitatórios).

A licitação é feita para que se encontre a melhor oferta para a entidade e para respeitar a isonomia entre os interessados. Dessa forma, é garantida a oportunidade de participação para todo cidadão ou empresa que estiverem regulares, além de garantir a melhor proposta financeira, pagando-se o menor valor oferecido (FERRAZ, 2009).

Para que isso aconteça, existem as seguintes modalidades: concorrência, tomada de preço, convite, concurso, leilão e pregão, os quais serão escolhidos seguindo a lei a de acordo com a demanda da entidade. Cada modalidade tem as suas peculiaridades concernentes ao valor do contrato, objeto a ser licitado, processo, edital, à análise documental e da proposta, aos prazos, às publicações, à homologação e adjudicação, entre outros aspectos (OLIVO, 2015)

De acordo com a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, em certos casos poderá haver a dispensa de licitação: quando o valor do contrato não atingir um teto máximo, por não haver interessados no certame e em casos de Estado de Emergência (BRASIL, 1993).

Diante do quadro grave relacionado à Covid-19, segundo a Folha de São Paulo (2020), o Governo Federal decretou Estado de Emergência, no dia 04 de fevereiro de 2020, e editou a Medida Provisória nº 961, de 06 de maio de 2020, que flexibilizou as licitações e pagamentos de contratos até o dia 31 de dezembro de 2020 (BRASIL, 2020).

Ante o exposto, o objetivo geral do trabalho é apresentar uma análise, com um estudo de caso, do comportamento das licitações feitas em Belo Horizonte/MG, analisando e comparando os certames feitos pelo município em períodos normais e durante a pandemia da Covid-19.

Serão coletados todos os processos licitatórios feitos entre abril e julho de 2017, 2018, 2019 e 2020, analisando e comparando o número de certames nos quatro anos, no quadriênio

dividido nos quatro meses citados, todas as modalidades e procedimentos no mesmo período e as dispensas de licitação em abril, maio, junho e julho de 2020, expondo os objetos e quantidades, sendo estes os objetivos específicos.

Também será feito um paralelo entre dois processos que exigem a presença do representante da empresa com aqueles que não necessitam: pregão presencial e eletrônico. Observando se houve oscilação.

Devido ao isolamento social, a pesquisa para este estudo de caso será explicativa, bibliográfica e documental, utilizando-se dos métodos quantitativos e qualitativos para as análises.

Será explanado o que é licitação, a sua função, qual a importância, os objetivos, as modalidades, os princípios, os tipos, quando pode haver a dispensa e a inexigibilidade, as legislações – incluindo a Medida Provisória nº 961/2020 – e, por fim, a apresentação da pesquisa e os resultados obtidos.

O estudo apresenta relevância, porque mesmo com a existência de outros surtos de doenças no século XX e XXI, a última grande e grave pandemia vivida no mundo, segundo Costa e Hamann (2016), foi a Gripe Espanhola, que aconteceu entre os anos de 1918 e 1920, matando entre 20 e 50 milhões de pessoas em todo o globo, momento em que inexistiam regras para compras e contratações públicas. Mesmo com o Decreto nº 2.926, de 14 de maio de 1862, que versava sobre a regulamentação das arrematações e algumas legislações feitas antes do agravamento da doença no início do século passado, as matérias não dispuseram especificamente sobre licitação (BARBOSA, 2009).

Assim sendo, esta análise é importante para o gestor público, cientistas, estudiosos e população, pois pode auxiliar em eventos semelhantes no futuro e na análise da necessidade ou não de se atualizarem as legislações pertinentes.

2. Fundamentação Teórica

2.1. Licitação

Licitação é a forma impositiva, por lei, para a Administração Pública fazer contratações sem favorecer empresas e pagar pela proposta mais vantajosa (FERRAZ, 2009).

Para Mello (2015), licitação é um certame com o qual as organizações públicas realizam as suas compras e contratações por meio de uma disputa isonômica entre interessados que estejam de acordo com as exigências necessárias quanto aos atributos e às aptidões, com o intuito de encontrar a proposta mais vantajosa para a Administração.

Oliveira (2018) acrescenta que a licitação usa critérios objetivos e impessoais para julgar as propostas e, além de zelar pela isonomia e buscar os melhores preços para as organizações públicas, é usada para promover o desenvolvimento nacional sustentável.

De acordo com Medauar (2018) licitação é o processo que antecede a assinatura de contrato administrativo entre as entidades públicas e privadas, uma vez que a Administração não pode contratar, livremente, porque deve respeitar a impessoalidade e a moralidade administrativa, sendo esse um processo administrativo por envolver diversos agentes e a sucessão de fases e atos.

Meirelles (1980) apud. Olivo (2015) argumenta que a licitação é usada para que seja selecionada a proposta menos onerosa para a Administração. Pietro (2014) afirma que é um processo que deve ser aberto a todos os interessados que se enquadrarem no edital ou carta-convite para que eles possam apresentar propostas as quais serão analisadas e a mais conveniente será aceita. A finalidade é “assegurar o princípio da isonomia e impessoalidade, promoção do desenvolvimento nacional e assegurar a proposta mais vantajosa para a Administração” (ANDRADE, 2010, p. 157 e 158).

Essas contratações, segundo a Lei nº 8.666/1993, Art. 1º são as seguintes: “obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (BRASIL, 1993). No Art. 2º são acrescentadas concessões e permissões e, de acordo com a mesma lei, também devem ser feitas licitações para as contratações.

2.2. Legislação

São muitas leis e normais que versam sobre as compras públicas. As mais significativas serão abordadas, iniciando-se pela Lei nº 8.666/1993, promulgada poucos anos após a Constituição de 1988 entrar em vigor, regulamentando o artigo 37, inciso XXI desta e revogando o Decreto-Lei nº 2.300/1986 (OLIVO, 2015).

A Lei n. 8.666/1993 estabelece o seguinte:

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.

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

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 (BRASIL, 1993).

Ainda de acordo com o documento, são apresentadas as modalidades concorrência, tomada de preço, carta convite, concurso e leilão.

O Decreto nº 9.412, de 18 de junho de 2018 atualizou os valores das modalidades de licitação, alterando a Lei nº 8.666/1993 (BRASIL, 2018).

Com o objetivo de gerar economia para os cofres públicos e reduzir a burocracia, foram instituídos e regulamentados o pregão presencial e eletrônico, pela Lei Federal nº 10.520/2002 e pelos Decretos nº 3.555/2000 e 5.450/2005 (QUICK, 2014).

A Lei nº 13.019/2014 dispõe sobre o Chamamento Público que é usado para firmar parcerias entre a Administração e setores privados para a execução de atividades e projetos de interesse da sociedade (BRASIL, 2014) sendo regulamentada pelo Decreto nº 8.726/2016 (BRASIL, 2016).

O Decreto nº 8.428/2015 alterado pelo Decreto nº 10.104/2019 refere-se ao Procedimento de Manifestação de Interesse. No art. 1º do atual instrumento consta o uso e a função da modalidade:

Este Decreto estabelece o Procedimento de Manifestação de Interesse - PMI a ser observado na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, com a finalidade de subsidiar a administração pública na estruturação de desestatização de empresa e de contratos de parcerias, nos termos do disposto no § 2º do art. 1º da Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016. (BRASIL, 2019)

O Decreto nº 7.892/2013 regulamenta o Sistema de Registro de Preço, a Lei nº 12.462/2011 institui o Regime Diferenciado de Contratações, a Lei nº 12.232/2010 apresenta normas legais para a contratação de serviços de publicidade e a Medidas Provisórias nº 926/2020, 961/2020, 951/2020 e 952/2020 e Leis nº 13.979/2020 e 14.035/2020 flexibilizaram regras de licitação durante a pandemia da Covid-19.

2.2. Processo Licitatório na Pandemia do COVID-19

No período da pandemia do novo coronavírus, algumas regras das licitações foram alteradas, flexibilizando a realização dos certames. Foram editadas medidas provisórias e leis foram sancionadas.

A Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, com algumas alterações feitas por outras leis, “dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019” (BRASIL, 2020).

Em seu art. 4º, são disciplinadas as novas regras: a licitação pode ser dispensada para aquisição de bens, serviços comuns e de engenharia e compra de insumos para enfrentar a Pandemia da Covid-19. As regras são válidas apenas enquanto o Brasil estiver sob a emergência de saúde pública e a dispensa deve ser publicada em até cinco dias úteis em sítio oficial com o ato que a autoriza, discriminação do objeto, valores dos contratos, quantidades entregues, informação sobre possíveis aditivos e possíveis atas de registro de preço. Se for uma entidade com restrição para contratar com a Administração, mas sendo exclusiva no mercado, haverá autorização para firmar contrato. As compras realizadas por mais de um órgão ou organização, poderá ser usado o registro de preço (BRASIL, 2020).

Para as dispensas de licitação decorrentes do disposto nesta lei, é necessário que haja situação de emergência e atendimento urgente da situação, risco para pessoas, obras, prestação de serviços e bens públicos. Não serão necessários estudos preliminares para compras e contratações quando se tratar de bens e serviços comuns e o gerenciamento de riscos será exigido apenas durante a gestão do contrato (BRASIL, 2020).

A Medida Provisória n. 926, de 20 de março de 2020 que se transformou na Lei nº 14.035/2020, foi a responsável pela alteração do artigo 4º da Lei nº 13.979/2020. A medida provisória 961, de 06 de maio de 2020, transformada na Lei nº 14.065, de 2020 ampliou o limite para a dispensa de licitação, autorizou pagamentos antecipados de contratos e ampliou o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (BRASIL, 2020). Na tabela 1, pode-se ver a diferença entre os limites das dispensas antes e após a alteração.

Tabela 1 – Diferença entre os limites da dispensa de licitação antes e após a Lei nº 14.065/2020.

Objeto	Limite anterior	Limite atual
Obras e serviços de engenharia	R\$ 33.000,00	R\$ 100.000,00
Compras e outros serviços	R\$ 17.600,00	R\$ 50.000,00

Fonte: Adaptado da Lei nº 8.666/1993, Lei nº 14.065/2020 e Decreto n. 9.412/2018.

Sobre a antecipação do pagamento nas licitações e contratos, só deve ser realizado quando tiver condição indispensável para a compra ou garantir a prestação do serviço e gerar economia para a Administração. O regime diferenciado de contratações públicas poderá ser usado para compras, contratação de serviços, locações e alienações, até o último dia do ano de 2020 (BRASIL, 2020).

Por fim, de acordo com o Senado Federal, as Medidas Provisórias nº 951/2020 e 952/2020 tratam, respectivamente, da “autorização do uso do Registro de Preço na aquisição conjunta de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da Covid-19” e “prorrogação para 31 de agosto do vencimento de tributos incidentes sobre a prestação de serviços de telecomunicações, ambas já com a eficácia perdida de acordo com o Congresso (2020) e a Câmara dos Deputados (2020).

3. Metodologia

Inicialmente, foi enviada uma solicitação embasada na Lei de Acesso à Informação para a Ouvidoria Pública da Prefeitura de Belo Horizonte, requerendo acesso aos certames, com as justificativas e pareceres jurídicos. Entretanto, a resposta foi superficial, sugerindo um novo envio para outro setor, com outros fundamentos jurídicos. Pela impossibilidade de deslocamento até a sede do Executivo Municipal devido às regras de isolamento social, optou-se pela coleta de dados no Portal da Transparência, cuja publicidade e transparência estão de acordo com o que exige a legislação pertinente.

Foram averiguadas todas as modalidades e procedimentos apresentados no sítio eletrônico na data de 30 de setembro de 2020, que são: Carta Convite, Chamamento Público, Concorrência, Concurso, Consulta Pública, Dispensa de Licitação, Edital de Credenciamento, Inexigibilidade de

Licitação, Leilão, Pregão Eletrônico e Presencial, Procedimento de Manifestação de Interesse, Procedimento de Pré-Qualificação, Regime Diferenciado de Contratação, Registro de Preços, Seleção Pública Simplificada e Tomada de Preço. No mês de outubro constatou-se o acréscimo de outras quatro: Licitação (eletrônica) – Disputa Aberta, Licitação (eletrônica) – Disputa Fechada, Licitação – Disputa Aberta e Licitação – Disputa Fechada, as quais não serão analisadas por não estarem compreendidas no período deste estudo. Em seguida, foram separadas por ano para o conhecimento do crescimento ou redução.

Realizou-se a coleta do número de licitações em todas as modalidades supracitadas separando por ano e mês, fazendo um levantamento de quais foram feitas nos mesmos períodos de 2017, 2018 e 2019 comparando-os com o ano de 2020, o período pandêmico. Foram estudadas as dispensas de licitação, comparando se houve alteração nos objetos dos certames ou se manteve os mesmos dos anos anteriores e quais foram feitas em 2020.

O estudo de caso da Prefeitura de Belo Horizonte foi feito porque se pretendia estudar com profundidade e exaustivamente um ou poucos objetos, as licitações, para que se tenha grande conhecimento daquilo que se é pesquisado, neste caso as licitações (YIN, 2001). Pode-se investigar fatos reais realizando observação do que se é explorado, fazer as devidas descrições do que se é encontrado e explicar variáveis as quais forem apresentadas, isso tudo de acordo com o contexto em que está inserido o objeto (GIL, 2008). Dessa forma, os certames foram analisados, descritos e inseridos no contexto da pandemia da Covid-19 para que se chegue ao resultado pleiteado.

Foi utilizado o método quantitativo, com a coleta de números e informações no Portal da Transparência da Prefeitura de Belo Horizonte, as quais serão analisadas e classificadas de acordo com técnicas estatísticas (MENEZES e SILVA, 2005). Zanella (2009) acrescenta que esta metodologia deve ser usada para fazer relação entre quantitativos, o que foi feito neste trabalho.

A pesquisa explicativa foi a escolhida por buscar conhecer os fatores que contribuem para a ocorrência de um fato ou a relação entre variáveis (MENEZES e SILVA, 2005), que, para este trabalho, são as novas normas de licitação e a pandemia da Covid-19. Zanella (2019) corrobora afirmando que é importante conhecer a realidade do tempo e espaço em que o objeto da pesquisa está inserido para que os resultados e conclusões sejam mais eficazes.

A pesquisa bibliográfica é feita por meio de livros e artigos científicos, com estudos já elaborados por outros autores (GIL, 2008) e serviu de apoio para a elaboração deste texto. Koche 1997 apud. Zanella (2009) argumenta que finalidade é gerar mais conhecimento ao escritor e fundamentar o que será escrito e pesquisado.

A fonte para coleta de dados na pesquisa documental são documentos feitos quando se é pesquisado ou aquilo que fora registrado anteriormente (LAKATOS e MARCONI, 2003), os processos e procedimentos licitatórios feitos pela Prefeitura de Belo Horizonte. Esses registros podem ser quantitativos, utilizando-se da estatística na coleta e tratamento dos dados,

aferindo a relação entre os números ou qualitativos, com análises qualitativas e conhecimentos teóricos-empíricos (ZANELLA, 2009).

4. Resultados e Discussões

O município de Belo Horizonte foi escolhido por ser a capital de um dos estados da região sudeste e que, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) tem população estimada em 2020 de 2.521.564 (duas milhões, quinhentas e vinte e uma mil, quinhentas e sessenta e quatro pessoas), com densidade demográfica em 2010 de 7.167,00 habitantes por quilômetro quadrado e devido ao rígido trabalho de enfrentamento à Covid-19 feito pelo Prefeito Alexandre Kalil.

O primeiro caso da Covid-19, segundo o G1, foi registrado no Brasil em São Paulo, no dia 26 de fevereiro de 2020. No dia 08 de março do mesmo ano, em Divinópolis e segundo a Secretaria de Estado de Saúde, Minas Gerais confirmou o primeiro caso. Já em Belo Horizonte, o portal Estado de Minas informou que no dia 16 de março de 2020 Belo Horizonte teve a primeira pessoa infectada.

Foram estabelecidas diversas medidas de enfrentamento à Covid-19 em Belo Horizonte, como a inauguração de um centro especializado. No dia 17 de março, a prefeitura do município declarou emergência em saúde e foi criado um comitê de enfrentamento à doença. O isolamento social iniciou-se na mesma semana, com as aulas da rede pública canceladas e a proibição de eventos públicos e privados com aglomeração. Em seguida, o comércio e atividades não essenciais foram paralisados no dia 20 de março. Posteriormente, parques municipais foram fechados e diversos locais da cidade foram desinfetados. Só a partir do dia 25 de maio, do mesmo ano, iniciou-se a flexibilização do distanciamento e a reabertura gradual do que fora fechado (ANDRADE et al., 2020).

Serão apresentadas quatro tabelas com os quantitativos encontrados mês a mês nas diferentes modalidades, nos quatro anos estudados, para melhor visualização do estudo e entendimento dos gráficos.

Tabela 2 – Licitações feitas em Belo Horizonte em 2017.

Categorias	2017			
	Abril	Maio	Junho	Julho
Dispensa	0	0	0	0
Carta convite	0	0	0	0
Inexigibilidade	1	0	0	0
Pregão eletrônico	0	0	3	2
Pregão presencial	2	3	3	2

Chamamento público	0	0	0	0
Concorrência	0	1	1	0
Tomada de preço	0	1	1	0
Concurso	0	0	0	0
Consulta pública	0	0	0	0
Edital de credenciamento	0	0	0	0
Leilão	0	0	0	0
Procedimento de manifestação de interesse	0	0	0	0
Regime diferenciado de contratação	0	0	0	0
Registro de preço	0	0	0	0
Seleção pública simplificada	0	0	0	0
Procedimento de pré-qualificação	0	0	0	0

Fonte: Adaptado de Portal da Transparência da Prefeitura de Belo Horizonte.

Tabela 3 – Licitações feitas em Belo Horizonte em 2018.

Categorias	2018			
	Abril	Maio	Junho	Julho
Dispensa	0	0	0	0
Carta convite	0	0	0	0
Inexigibilidade	1	0	0	0
Pregão eletrônico	35	34	34	31
Pregão presencial	3	14	9	3
Chamamento público	5	11	11	3
Concorrência	2	1	1	1
Tomada de preço	0	0	1	0
Concurso	0	0	0	0
Consulta pública	0	0	0	0
Edital de credenciamento	0	0	0	0

Leilão	0	0	0	0
Procedimento de manifestação de interesse	0	0	0	0
Regime diferenciado de contratação	0	0	0	1
Registro de preço	1	0	0	0
Seleção pública simplificada	2	0	0	0
Procedimento de pré-qualificação	0	0	0	0

Fonte: Adaptado de Portal da Transparência da Prefeitura de Belo Horizonte.

Tabela 4 – Licitações feitas em Belo Horizonte em 2019.

Categorias	2019			
	Abril	Maio	Junho	Julho
Dispensa	1	0	1	0
Carta convite	0	0	0	0
Inexigibilidade	2	0	0	1
Pregão eletrônico	57	67	47	49
Pregão presencial	2	3	0	1
Chamamento público	15	12	6	4
Concorrência	2	0	0	3
Tomada de preço	2	3	2	0
Concurso	1	4	0	0
Consulta pública	1	0	0	0
Edital de credenciamento	0	2	0	0
Leilão	0	0	0	0
Procedimento de manifestação de interesse	0	1	1	0
Regime diferenciado de contratação	0	1	1	1
Registro de preço	0	0	0	1
Seleção pública simplificada	0	2	1	0
Procedimento de pré-qualificação	0	0	0	0

Fonte: Adaptado de Portal da Transparência da Prefeitura de Belo Horizonte.

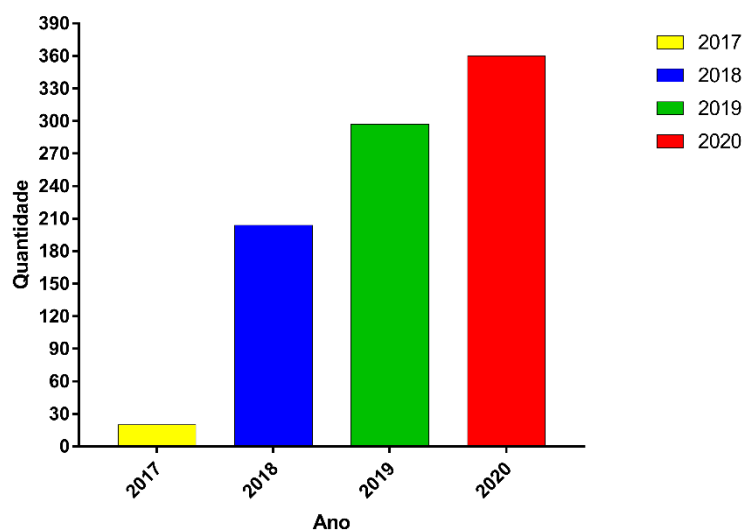
Tabela 5 – Licitações feitas em Belo Horizonte em 2020.

Categorias	2020			
	Abril	Maio	Junho	Julho
Dispensa	41	29	18	10
Carta convite	0	0	0	0
Inexigibilidade	3	0	4	1
Pregão eletrônico	38	43	91	51
Pregão presencial	0	0	0	0
Chamamento público	0	1	1	3
Concorrência	1	0	1	1
Tomada de preço	1	1	0	0
Concurso	0	0	0	0
Consulta pública	0	0	0	0
Edital de credenciamento	0	0	0	0
Leilão	0	0	1	0
Procedimento de manifestação de interesse	0	0	0	0
Regime diferenciado de contratação	1	0	0	1
Registro de preço	0	0	9	0
Seleção pública simplificada	0	0	0	0
Procedimento de pré-qualificação	0	0	0	0

Fonte: Adaptado de Portal da Transparência da Prefeitura de Belo Horizonte.

A partir dos dados obtidos, foi feita a análise comparativa que está exposta no gráfico 1.

Gráfico 1 – Comparação das licitações feitas em Belo Horizonte no quadrimestre que compreende abril, maio, junho e julho, entre os anos 2017, 2018, 2019 e 2020.



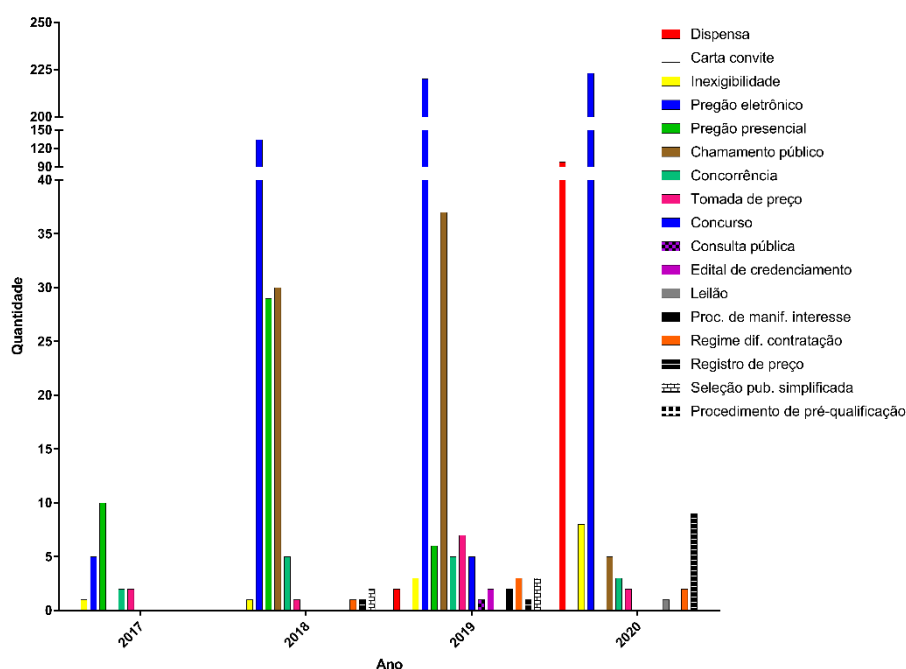
Fonte: Adaptado de Portal da Transparência da Prefeitura de Belo Horizonte.

Em 2017, primeiro ano do mandato do Prefeito Alexandre Kalil, foram feitas poucas licitações. No mês de junho houve maior demanda com oito certames. Não se sabe se de fato foram apenas estes processos, já que a pesquisa foi totalmente virtual no Portal da Transparência da Prefeitura, ou se não foram publicados todos, o que iria contra a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso à informação e obriga a Administração a divulgar dados relativos aos processos licitatórios, com os editais, resultados e contratos (BRASIL, 2011).

De 2017 para 2018 aumentou em mais de 1000% o número de certames. De 2017 para 2020 o crescimento foi maior, chegando a 1800%. Pode-se chegar à conclusão de que o Prefeito, no primeiro ano, se todas as licitações foram publicadas, ainda estava conhecendo a realidade do município para depois licitar. Já no último ano, as demandas com a Covid-19 influenciaram o aumento nos números, de acordo com o estudo feito. Outro ponto que pode ter favorecido o aumento é por se tratar do final do mandato, quando os políticos pretendem se reeleger e apresentam mais obras, inaugurações e serviços para atrair mais votos.

Ainda sobre o quadriênio, o número de licitações foram se ampliando ao longo dos quatro meses.

Gráfico 2 – Comparação das modalidades e procedimentos licitatórios feitos em Belo Horizonte no quadrimestre que compreende abril, maio, junho e julho, entre 2017, 2018, 2019 e 2020 .



Fonte: Adaptado de Portal da Transparência da Prefeitura de Belo Horizonte.

Levando-se em consideração o gráfico 3, nota-se que a carta convite e o procedimento de pré-qualificação não foram utilizados em nenhum período analisado. Como já explanado, o procedimento de pré-qualificação é usado quando é necessário fazer uma análise mais aprofundada da qualidade técnica da entidade, antecipando, portanto, a habilitação (FERREIRA NETO, 2005). Conclui-se, portanto, que não foram feitas licitações que demandaram seu uso.

A carta convite também foi abordada e, apesar de ser legal, tendo sido autorizada e regulamentada pela Lei nº 8.666/1993, existem fragilidades na modalidade que possibilitam a ocorrência de corrupção. Sabe-se que não é necessário fazer publicação do resumo do edital no Diário Oficial do Estado e a Administração pode convidar empresas pelas quais se interessa, podendo haver clientelismo ou a preferência por aquelas que podem conferir comissão à autoridade competente e ao responsável pela licitação.

Concurso, leilão, procedimento de manifestação de interesse, consulta pública e edital de credenciamento apenas em um dos quatro anos buscados foram usados. Houve aumento do pregão presencial de 2017 a 2018, entretanto em 2019 foi reduzido e em 2020 nenhuma licitação foi feita por esta modalidade. Já o pregão eletrônico apresentou grande crescimento de 2017 para 2018, mantendo o aumento dos números nos anos seguintes. Há duas possíveis explicações para o efeito: a pandemia da covid-19 e recomendações de Tribunais de Contas e Ministério Público acerca do uso do pregão. Devido ao distanciamento social, empresas e organizações optaram, durante a fase mais difícil da pandemia, por reuniões virtuais e trabalhos remotos. No caso da licitação, a forma virtual é o Pregão Eletrônico. Outra possibilidade, é a recomendação do Tribunal de Contas da União (TCU) para que os certames,

quando houvesse possibilidade, fossem feitos por pregão, por garantir proposta mais vantajosa e dar a oportunidade de mais interessados em participar da disputa (TCU, 2010).

Foi utilizada a inexigibilidade entre 2017 e 2019 em 5 certames e em 2020, em 08. Em 2017 não teve chamamento público. Já em 2018 houve 30, em 2019, 37 e em 2020 caiu para 05. Entre 2017 e 2019 houve apenas dois registros de preço. Em 2020 foram 11. Em 2019 teve um salto na tomada de preços, com 07 licitações. Nos demais anos foram 12.

Percebe-se que a dispensa de licitação mostrou maior oscilação entre todas as modalidades analisadas. Em 2017 e 2018 nenhuma licitação foi dispensada e, em 2019, apenas duas, tendo como objeto: empresa de apoio administrativo e operacional e serviço de vigilância e segurança patrimonial. Entretanto, em 2020 foram feitas 98 dispensas.

Para a análise da dispensa de licitação em 2020, criou-se quatro categorias: hospitais, insumos para a saúde e prevenção, assistência social e outros. De abril para maio, aumentou-se o investimento em insumos para a saúde e prevenção e reduziu-se para hospitais (último mês em que se fez compras) e assistência social.

Já em 2020, grande parte foi para a compra de alimentos, equipamentos, produtos, e materiais para a saúde, medicamentos e insumos para a Covid-19, objetos que nos anos anteriores foram adquiridos com o uso do pregão eletrônico ou presencial ou sequer foram adquiridos.

Os insumos para a saúde foram reduzidos até julho, enquanto os produtos para a assistência social não obedeceram a uma progressão homogênea: após a redução em maio, houve pequeno crescimento em junho, seguido de nova redução em julho. Já as outras contratações que não estão relacionadas à Covid-19 e nem à assistência aos desamparados pela Pandemia, cresceram em todos os meses.

Por outro lado, o número de dispensas em 2020 foi decrescente: em abril foram 41, maio 29, junho 18 e julho 10, mesmo que a medida provisória que ampliou o limite para a dispensa de licitação tenha sido editada em maio.

Após análise das justificativas e valores das compras e contratações, é importante realçar que mesmo com o aumento expressivo de dispensas de licitação, tudo foi feito conforme o que as legislações determinam, não tendo havido desrespeito ao princípio da legalidade.

Dessa forma, constatou-se que com o isolamento social e com medidas de flexibilização do Governo Federal para a realização de licitações, houve aumento acentuado nos pregões eletrônicos, nas dispensas de licitação, na inexigibilidade e no registro de preço.

É importante destacar que as licitações foram crescentes no período estudado. Nos últimos dois anos de mandato do Chefe do Executivo municipal, como apresentado anteriormente, o número de certames foi muito maior que na primeira metade do quadriênio.

5. Considerações Finais

Abordou-se o tema licitação e questionou-se se com a pandemia da Covid-19 e com as medidas de flexibilização para as compras e contratações públicas, com a ampliação do limite para a dispensa, houve alteração e qual o nível de mudança no número dos certames feitos na capital de Minas Gerais, Belo Horizonte, analisando-se os números de processos feitos presencial e virtualmente e aqueles em que a licitação foi dispensada, autorizadas por medidas provisórias e leis sancionadas.

Objetivou-se, portanto, coletar todos os processos licitatórios feitos entre abril e julho de 2017, 2018, 2019 e 2020, analisando o número de certames nos quatro anos, no quadriênio dividido nos quatro meses, todas as modalidades e procedimentos no mesmo período e as dispensas de licitação em abril, maio, junho e julho de 2020, as quais foram separadas pelas categorias “hospitais, insumos para a saúde e prevenção, assistência social e outros”.

Foram averiguadas todas as modalidades e procedimentos apresentados no sítio eletrônico na data de 30 de setembro de 2020, que são: Carta Convite, Chamamento Público, Concorrência, Concurso, Consulta Pública, Dispensa de Licitação, Edital de Credenciamento, Inexigibilidade de Licitação, Leilão, Pregão Eletrônico e Presencial, Procedimento de Manifestação de Interesse, Procedimento de Pré-Qualificação, Regime Diferenciado de Contratação, Registro de Preços, Seleção Pública Simplificada e Tomada de Preço. No mês de outubro constatou-se o acréscimo de outras quatro: Licitação (eletrônica) – Disputa Aberta, Licitação (eletrônica) – Disputa Fechada, Licitação – Disputa Aberta e Licitação – Disputa Fechada, as quais não foram analisadas por não estarem compreendidas no período deste estudo. Foram poucos os certames feitos pela Prefeitura no primeiro ano de mandato, em 2017, aumentando-se gradativamente em 2018, 2019 e 2020.

Após a verificação e analisando as tabelas 2, 3, 4 e 5, constatou-se, em 2020, elevado crescimento nas dispensas de licitação, totalizando 98, principalmente para a assistência social, insumos para a saúde e prevenção e hospitais, em sua maioria para a contratação de serviços e compra de produtos relacionados à Covid-19 e para auxiliar cidadãos em situação de precariedade. É importante destacar que em 2019 foram dispensadas apenas duas licitações e em 2017 e 2018, nenhuma.

Lado outro, levando-se em consideração o gráfico 4, identificou-se que de abril de 2020 a julho do mesmo ano houve decréscimo das dispensas para as compras e contratações para os hospitais e para os insumos para saúde e prevenção, incluindo as compras para a Covid-19. Para a assistência social, houve diminuição abrupta de abril para maio, seguido de pouco aumento em junho e julho. As demais aquisições cresceram mês a mês, somando-se 80% das dispensas em julho.

O pregão presencial foi extinto em 2020, enquanto o virtual cresceu devido às regras de isolamento social adotadas pelo governo municipal.

O Procedimento de pré-qualificação e a carta convite não foram usados em momento algum do período estudado e as demais modalidades sofreram pouca diferenciação de um ano para o outro

Ante o exposto, entende-se que houve grande oscilação nos números dos certames, principalmente aqueles com ligação direta às alterações das leis de licitação e regras de isolamento social.

Acredita-se que os objetivos propostos foram cumpridos, já que com a coleta e análise dos dados conseguiu-se aferir o que se pretendia. Dessa forma, os resultados poderão ser usados por agentes políticos e públicos a fim de viabilizar o estudo para uma reforma das atuais legislações sobre licitação, já que houve a necessidade emergencial de modifica-las, e servir de apoio para eventos semelhantes no futuro.

Referências

- ANATEL. **Consulta e Audiências Públicas**. Disponível em: <<https://www.anatel.gov.br/consumidor/consultas-e-audiencias-publicas>>. Acesso em: 18 de outubro de 2020.
- ANDRADE, Cristina Moura de. **Direito Administrativo**. 5. ed. rev. E atual – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.
- ANDRADE, Mônica Viegas et al. **Os primeiros 80 dias da pandemia da Covid-19 em Belo Horizonte**: da contenção à flexibilização. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512020000200701>. Acesso em: 10 de novembro de 2020.
- BARBOSA, Glauber de Castro. **Processo Licitatório no Brasil**: Evolução Normativa. Disponível em: <<http://e-revista.unioeste.br/index.php/ccsaemperspectiva/article/view/2330>>. Acesso em: 10 de novembro de 2020.
- BRASIL. **Decreto nº 3.555/2000**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm>. Acesso em: 02 de outubro de 2020.
- BRASIL. **Lei nº 10.520/2002**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm>. Acesso em: 02 de outubro de 2020.
- BRASIL. **Lei nº 8.726/2016**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8726.htm>. Acesso em: 02 de outubro de 2020.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 123/2006**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm>. Acesso em: 02 de outubro de 2020.
- BRITO, Daniel Higa Souza; SILVA, Kássia Barcelos. **A eficiência do sistema de Registro de Preço na modalidade Pregão Eletrônico na Administração Pública**. Disponível em: <<http://publicacoes.factus.edu.br/index.php/administracao/article/view/137>>. Acesso em 10 de novembro de 2020.
- CONGRESSO NACIONAL. **Medida Provisória nº 951, de 2020**. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/141565>>. Acesso em 13 de novembro de 2020.
- CORRÊA, Cristina Bertone; SILVA, Roberta Zumblick da. **O Regime Diferenciado de Contratações Públicas e um novo panorama licitatório no Brasil**. Disponível em: <<https://revista.esmesc.org.br/re/article/view/151>>. Acesso em: 22 de outubro de 2020.
- ENAP. **Conceitos, princípios e boas práticas da licitação pública aplicadas à SFTI**. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1127/1/M%C3%B3dulo_2.pdf>. Acesso em: 18 de outubro de 2020.

FARIAS, Ronaldo Silveira de; XISTO, Luzinaldo Saltos. **O Sistema de Registro de Preços (SRP) na visão dos principais autores brasileiros.** Disponível em: <<http://app.fanese.edu.br/revista/wp-content/uploads/ARTIGO-15-LUZINALDO.pdf>>. Acesso em: 22 de outubro de 2020.

FERRAZ, Luciano. **Função regulatória da licitação.** Disponível em: <<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/viewFile/301/136>>. Acesso em 12 de novembro de 2020.

FREITAS, Ernane César de; PRODANOV, Cleber Cristiano. **Metodologia do Trabalho Científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico.** 2.ed. Novo Hamburgo, Feevale, 2013.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6. ed. - São Paulo: Atlas, 2008.

G1. **Casos e mortes por coronavírus no Brasil em 31 de outubro segundo consórcio de veículos de imprensa.** Disponível em: <<https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/10/31/casos-e-mortes-por-coronavirus-no-brasil-em-31-de-outubro-segundo-consorcio-de-veiculos-de-imprensa.ghtml>>. Acesso em 30 de outubro de 2020.

IBGE. **Panorama.** Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/belo-horizonte/panorama>>. Acesso em 05 de novembro de 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo.** 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica.** 5. ed. - São Paulo: Atlas 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 32. ed. São Paulo, Malheiros Editores, 2015.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno.** 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Regulatório – Temas Polêmicos.** 2.ed. Belo Horizonte, Editora Fórum, 2014.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. **Portal da Transparência.** Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/licitacoes>>. Acesso em 30 de setembro de 2020.

SEBRAE. **Pregão Presencial e Eletrônico.** Disponível em: <<https://licitacoes.saquarema.rj.gov.br/wp-content/uploads/2018/10/Cartilha-Preg%C3%A3o-SEBRAE.pdf>>. Acesso em 26 de setembro de 2020.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos.** 2. ed. Porto Alegre. Bookman, 2001.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração.** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]:CAPES: UAB, 2009.

Recebido em: 02/08/2022

Aceito em: 10/10/2022

Endereço para correspondência:

Nome: Thiago Resende Costa

Email: thiagoresende.pp@gmail.com



Esta obra está licenciada sob uma [Licença Creative Commons Attribution 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)