

O PREGÃO ELETRÔNICO COMO FERRAMENTA EFICAZ NA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA*

ELECTRONIC BIDDING AS AN EFFECTIVE TOOL IN CONTRACTING SERVICES BY THE PUBLIC ADMINISTRATION.

Robson Felipe Alves Costa**
Tiago Mateus Sá Santos **
Delza Abreu Silva***

INSTITUTO DE ENSINO SUPERIOR FRANCISCANO

RESUMO

Em regra, os contratos celebrados entre a administração pública brasileira e entidades privadas devem ser antecedidos de contratação pública e / ou licitação pública. Os procedimentos de licitação e contratação pública têm sido regidos especialmente pela Lei nº 8.666/1993. O presente artigo tem como objetivo analisar os benefícios que a administração pública tem ao licitar usando o pregão eletrônico, modalidade essa que contribui para um melhor uso do dinheiro público e contribui para o crescimento dos municípios, beneficiando assim a sociedade. Essa pesquisa, de cunho exploratório, propõe estudar o pregão eletrônico, no âmbito da Administração Pública brasileira em geral, objetivando verificar quais as principais mudanças trazidas pela nova legislação sobre o assunto, Lei nº 14.133/2021. Conclui-se que a nova lei de licitações trouxe mudanças importantes, embora não possam ser consideradas propriamente inovações. Conquanto o pregão eletrônico não estivesse expressamente incluído nas legislações específicas de contratação pública e nos contratos administrativos como a forma preferencial, estas medidas constituem, sem dúvida, passos importantes para dissolver a cultura burocrática.

Palavras-chaves: Administração Pública. Contabilidade Pública. Licitação. Pregão Eletrônico.

ABSTRACT

As a rule, contracts entered into between the Brazilian public administration and private entities must be preceded by public contracting and/or public bidding. Bidding and public contracting procedures have been governed especially by Law No. 8.666/1993. This article aims to analyze the benefits that public administration has when bidding using the electronic auction, a modality that contributes to a better use of public money and contributes to the growth of municipalities, thus benefiting society. This research, of an exploratory nature, proposes to study the electronic auction, within the scope of the Brazilian Public Administration in general, aiming to verify the main changes brought about by the new legislation on the subject, Law nº. 14.133/2021. It is concluded that the new bidding law brought important changes, although they cannot be properly considered innovations. Although electronic bidding was not expressly included in specific legislation on public contracting and in administrative contracts as the preferred form, these measures undoubtedly constitute important steps to dissolve bureaucratic culture.

Keywords: Public Administration. Public Accounting. Bidding. Electronic Auction.

*Artigo Científico apresentado ao Curso de Ciências Contábeis do Instituto de Ensino Superior Franciscano, para obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

** Graduando do 8º período do curso de Ciências Contábeis do Instituto de Ensino Superior Franciscano (IESF).

*** Ma. em Auditoria, orientadora.

1 INTRODUÇÃO

A lei 8.666/93 estabelece normas gerais sobre licitação que, em suma, pode ser conceituada como atividade administrativa utilizada pela Administração Pública, que por ter responsabilidade sobre os recursos públicos, a Administração de qualquer esfera de governo é obrigada a utilizar a licitação para fazer suas contratações, seja para prestação de serviços ou compras de bens e alienações. Nesse sentido, pode-se dizer que o ato de ratificação de dispensas e inexigibilidades produz efeitos equivalentes aos da homologação da licitação. (ZÊNITE, 2003, p. 338.)

O termo licitação vem do latim *licitatione* que significa arrematar em leilão, embora muitos associem sua origem à palavra lícito, já que conta a ideia de transparência e legalizado.

A partir da Constituição Federal de 1988, a Administração Pública começou a alçar novos caminhos e a licitação se torna instrumento que garante a observância dos princípios constitucionais, tais como: isonomia, legalidade, liberdade, igualdade, ampla defesa, proporcionalidade e contraditório. A partir disso, criou-se Lei nº 8.666/1993 com o objetivo de normatizar e orientar sobre as licitações e contratos administrativos e a Lei nº 10.520/02 que institui a modalidade Pregão e explica a sua utilização.

Existem algumas modalidades de licitação, tais como: concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão e pregão. Este trabalho pretende destacar o Pregão por ser uma das modalidades licitatórias mais utilizadas no âmbito municipal devido às vantagens para administração, já que considera, especificamente, o menor preço na compra de bens e serviços comuns. Existem Pregões presenciais e eletrônicos, em ambos os casos pode-se especificar a exclusividade por Micro e Pequenas Empresas (MPE) conforme orienta a Lei nº 123/06, que garante um tratamento favorecido e diferenciado para essas empresas. Nos municípios brasileiros, essa é uma prática cada vez mais comum e que abre espaço para que microempresas locais concorram com igualdade de condições, desenvolvendo a economia da região.

O estudo desse tema é de grande relevância para graduandos e profissionais de ciências contábeis, pois embora seja uma área vinculada ao direito administrativo, na maior parte dos processos licitatórios a contabilidade é bastante solicitada, sendo imprescindível conhecer as vantagens que as licitações proporcionam para administração pública, e assim demonstrar a importância de se abrir espaços para atuação desses profissionais que estão cada vez mais próximos às licitações.

Com isso, essa pesquisa, do tipo bibliográfica de cunho exploratório, propõe estudar o pregão eletrônico, no âmbito da Administração Pública brasileira em geral, objetivando verificar se as mudanças trazidas pela nova legislação Lei n.º 14.133/2021. Portanto formula-se a seguinte pergunta: O pregão eletrônico como modalidade de licitação contribui com eficácia para as contratações de serviços pela Administração Pública brasileira?

Para contextualizar e fundamentar este trabalho foi realizada uma revisão de literatura que se inicia com a as características da Contabilidade Aplicada ao Setor Público (CASP); mostrando como funciona o orçamento, as fases das despesas e seus tipos na administração pública; para então apresentar como funciona a licitação e os contratos, destacando as modalidades e características de cada uma delas, especialmente do pregão eletrônico que é o foco da pesquisa.

2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública (AP) é a atividade dos dirigentes, concretiza o exercício dos poderes públicos. É o conjunto de unidades institucionais que têm como principal função a produção de serviços não mercantis, obtendo a maior parte de seus recursos de tributos e impostos, que são contribuições obrigatórias.

A tarefa do governo é implementar políticas e serviços públicos, ou de bens acessórios e serviços de mercado despretensiosos de obtenção de lucros servindo os interesse e demandas da população, efetivados através do oferecimento de serviços públicos. De forma geral, a Administração Pública pode ser entendida como o mecanismo instituído para dar mobilidade aos os três poderes, o Legislativo, Executivo e o Judiciário, sendo constituída por rum rol de instituições e órgãos com funções específicas predeterminadas para o agir segundo suas atribuições, por meio de seus agentes públicos, para atender as demandas sociais. Na perspectiva de Meirelles (2016, p. 84)

Em sentido lato, administrar é gerir interesses segundo a Lei, a Moral e a Finalidade dos bens entregues à guarda e conservação alheias. Se os bens e interesses geridos são individuais, realiza-se a administração particular, se são da coletividade, faz-se a administração pública. Administração Pública, portanto, é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do direito e da moral, visando o bem comum. Contudo, pode-se falar de Administração Pública, aludindo-se aos instrumentos de governo, como a gestão dos interesses da coletividade.

Sob esta ótica, é possível inferir que a atuação da Administração Pública é mais complexa do que a simples acepção do que é avaliado como justo ou injusto, visto que a gestão do bem público deve se posicionar segundo a necessidade de seus administrados, ou seja, deve objetivar aquilo que é bom para todos, buscando contemplar o interesse coletivo em detrimento da própria vontade individual do servidor público, seja este ou não gestor.

As organizações públicas podem ser definidas como aquelas que têm como escopo a prestação de serviços à sociedade. Segundo Carbone, possuem dinâmica particular e complexa, e podem ser interdependentes e inter-relacionadas com outra(s), no que diz respeito a hierarquia, o trânsito de informações e seus fluxos, assim como estruturas organizacionais, indivíduos e uso de tecnologias. Na visão de Carbone et al. (2009), essas organizações, de forma geral, têm como características:

- a) Burocracia, expressa pelo excessivo controle de procedimentos, que a tornam administrativamente ortodoxa e intrincada, afastando-se desta forma do objetivo precípua de atendimento das necessidades de seus usuários;
- b) Centralização, com uma estrutura hierárquica excessivamente verticalizada e centralização também do processo decisório;
- c) Aversão ao empreendedorismo, ou seja, ausência de comportamento empreendedor de seus funcionários e gestores no que diz respeito à modificação e adoção de novas metodologias e grande resistência à mudanças no modelo de produção vigente; e,
- d) Reformismo, que é a desconsideração dos avanços conquistados em cada gestão pela posterior, descontinuidade administrativa, detrimento do uso de novas tecnologias.

Corroborando com essa visão, Lima (2015) afirmam que as organizações públicas têm sua administração normalmente considerada ineficiente e pouco produtiva, características que atrasam o desenvolvimento.

Embora essas organizações não possuam como objetivo principal o acúmulo de capital, as mudanças globais no que concerne o mercado e as novas relações de trabalho também exercem reflexo nestas organizações, visto que delas têm sido exigidos cada vez mais produtividade, qualidade de serviço, eficiência e competitividade (BORBA, 2012).

Sendo assim, as organizações públicas defrontam-se com um paradigma: de um lado está sua estrutura extremamente hierarquizada e a tomada de decisões verticalizada e do outro está a cobrança da população quanto demonstração clara de sua contribuição social diante das demandas crescentes.

Neste cenário, Lima (2015) assinala que a partir de 1996, estas organizações têm buscado desenvolver uma gestão pública com foco no cidadão e nas demandas sociais em detrimento da burocracia, visando trazer essa gestão para contemporaneidade, tendo como característica a busca pela excelência na prestação dos serviços.

Respeitando os princípios constitucionais explicitados no caput do art. 37 da CF: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, cujos escopos são atender ao interesse público, embora existam outros princípios implícitos no texto constitucional, como da isonomia, interesse público, finalidade, motivação, proporcionalidade, razoabilidade, dentre outros (CAMARGO, 2014).

Pazzaglini Filho (2012) explica o princípio da legalidade administrativa como o sustentáculo e fundamento dos outros princípios constitucionais que direcionam, estabelecem e subordinam as atividades administrativas. Na perspectiva de Meirelles (2016, p. 82) é este princípio que determina

[...] que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não pode se afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.

A ação de toda a AP deve obedecer aos trilhos dos valores constitucionais da legalidade conforme o caput do art. 37 da Constituição Federal, mas deve-se entender que a legalidade referida quer dizer que a administração deve agir de acordo com o que a lei estabelece estritamente e pela melhor interpretação da lei visando à manutenção da harmonia do sistema administrativo.

Então, a atuação do servidor público deve ser pautada sempre nos requisitos legais e normativos, os quais visam garantir que o agente sempre coloque as demandas sociais como prioridade, sendo o descumprimento destas obrigações passível de sanções, não apenas administrativas.

O princípio da impessoalidade garante que todos os cidadãos recebam o mesmo tipo de tratamento, tendo suas necessidades atendidas pela AP, não podendo esta favorecer ou lesar determinado cidadão indevidamente, embora deva prevalecer interesses da coletividade sobre os pessoais.

Explica Camargo (2014) que este princípio se reflete também na abstenção de símbolos ou indicações particulares e específicas dos gestores na coisa pública, ou seja, aquele servidor público que seja administrador de bens públicos por um período determinado não pode fazer destes uma forma de delineamento de sua forma de gerir, ou expressão de seu desejo pessoal ou arbítrio.

Assim, conforme a visão de Meirelles (2016), o princípio constitucional da impessoalidade, tem como escopo impedir que agentes públicos atuem administrativamente com o objetivo de atender interesses individuais, sem a existência de interesse público ou em detrimento destes. Segundo Meirelles (2016), a

impessoalidade da Administração Pública é necessária para que não haja favorecimento de um ou outro contribuinte, ou mesmo do servidor público e seus familiares, amigos e conhecidos, de modo a obter qualquer tipo de ganho com ações ou manobras administrativas, prejudicando ou não a coletividade. A questão não é apenas não lesar a sociedade, é também não promover ou obter ganho ilícito sobre esta. A terceira regra definida no Código de Ética Profissional do servidor público, determina que

III, A moralidade da Administração Pública não se limita à distinção entre o bem e o mal, devendo ser acrescida da ideia de que o fim é sempre o bem comum. O equilíbrio entre a legalidade e a finalidade, na conduta do servidor público, é que poderá consolidar a moralidade do ato administrativo (BRASIL, 1994, p. 1).

O respeito ao princípio constitucional da moralidade é o que garante que o agente público seja íntegro e honesto, assumindo uma postura proba diante da sociedade, atuando sempre de forma ética em sua função, sem que favoreça à outro indivíduo ou a si mesmo ao mesmo tempo em que lesa os cidadãos, a sociedade e AP.

Numa ordem democrática, como o sistema brasileiro, o conceito de moralidade constitucional significaria uma efetiva coordenação entre interesses conflitantes de diferentes pessoas sob a égide da AP, a qual deve resolver, através de seus servidores públicos, de forma satisfatória o atendimento as necessidades coletivas, em detrimento das individuais. Deve haver uma forte relação de equilíbrio entre a sociedade, o Governo e AP. Em outras palavras, a consciência pública, a ordem moral e a moralidade constitucional – que se concretiza pela postura ética dos servidores públicos – que constituem o núcleo da democracia e do respeito ao cidadão.

2.1 Contabilidade Aplicada ao Setor Público (CASP)

De acordo com Bächtold (2011) a contabilidade é uma ciência responsável por controlar, organizar, estudar e avaliar o patrimônio, seja ele fiscal ou jurídico, de uma determinada entidade pública ou privada. Para tanto se utiliza da execução de serviços técnicos com a finalidade de suscitar informações que norteiem a tomada de decisões. Quando se trata de contabilidade aplicada ao setor público, é imprescindível ter um conhecimento básico de contabilidade, noções de orçamento público e principalmente sobre execução orçamentária e financeira.

Isso porque, entendendo a contabilidade se tem os subsídios para entender os bens, os direitos e as obrigações sobre o patrimônio; já o orçamento precisa ser entendido como o recurso financeiro dos governos; enquanto a execução desse orçamento é feita por meio da técnica do orçamento-programado, através de instrumentos como: o Plano Plurianual – PPA; a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO; Lei Orçamentária Anual – LOA e outros. Utilizando-se de princípios, critérios e métodos da ciência contábil a contabilidade aplicada ao setor público é responsável por acompanhar a evolução patrimonial do Estado.

Além de acompanhar a arrecadação das receitas e disposição das despesas, já que o orçamento é um dos fatores mais importantes em um órgão público e sua execução deve ser acompanhada de perto por profissionais que entendam o seu funcionamento e garantam o seu equilíbrio (MOTA; BARROS, 2017).

Santos e Castro (2015) definem a contabilidade aplicada ao setor público como uma área da contabilidade que trata das entidades públicas. Antes de ter essa nomenclatura, esse tipo de contabilidade era chamado de contabilidade pública e apresentava como aspecto principal apenas orçamento público, ficando as questões

patrimoniais em segundo plano. Foi apenas com o advento das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público – NBCASP e com a adequação do Brasil com as normas internacionais que isso foi se modificando, e colocando o patrimônio público como foco principal.

Nesse sentido, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP de 2017 mostra que o uso da contabilidade aplicada a esse setor, não é algo novo, mas vem passando por transformações em consonância com o próprio processo de evolução do controle das finanças públicas. Nesse contexto alguns marcos podem ser destacados, como: a Lei nº 4.320/1964 que ao instituir as Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos, estabeleceu regras importantes para propiciar o controle dessas finanças; e Lei de Responsabilidade Fiscal, LRF (Lei Complementar nº 101/2000), que como o próprio nome diz estabelece as responsabilidades em relação as finanças públicas, com o objetivo instituir instrumentos de transparência no que tange gestão fiscal (BRASIL, 2016).

Com o objetivo de interpretar corretamente as informações contábeis, é relevante entender os diferentes aspectos orçamentários, patrimoniais e fiscais da contabilidade aplicada ao setor público.

O aspecto orçamentário é o registro e a evidenciação do orçamento público, tanto quanto à sua aprovação quanto à sua execução; o aspecto patrimonial é o registro e a evidenciação da composição patrimonial do ente público; e o aspecto fiscal é a apuração e evidenciação dos indicadores estabelecidos pela LRF (BRASIL, 2016).

Para Mota e Barros (2017) a Contabilidade Pública assume algumas funções, tais como: fazer o registro da previsão da receita; fixando as despesas pontuadas no orçamento público que foi aprovado no período; documentar a execução orçamentaria; comparar a previsão com a realização de receitas e despesas.

Fica clara a importância da Contabilidade Aplicada ao Setor Público, pois ainda são elevados os déficits nas execuções orçamentarias de todos os níveis de governo, o que indica a existência de falhas nas formas de controle. Sendo necessário estudar ainda mais essa área para que possa se tornar uma ferramenta de garantia de eficácia no acompanhamento do orçamento público.

2.2 Princípio da eficácia na administração pública

Ao longo do século XX, o estudo e a prática da ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA foram essencialmente pragmáticos e normativos, fato que pode explicar por que a ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, ao contrário de algumas ciências sociais, se desenvolveu sem muita preocupação com uma teoria abrangente. Somente em meados do século XX e com a disseminação da teoria da burocracia do sociólogo alemão Max Weber, houve muito interesse em uma teoria dessa área. A maior parte da teoria burocrática subsequente, entretanto, foi dirigida ao setor privado, e houve pouco esforço para relacionar a teoria organizacional à teoria política.

O trabalho da ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA é abordado com muito escrutínio no espírito de tentar prestar o melhor serviço à população em geral. Para o escopo, são definidos princípios que atuam como a espinha dorsal de suas operações, de modo que alguns desses princípios foram chamados de pilares da ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA e definem áreas-chave para o desenvolvimento de uma integrada e funcional (ALVES, 2016).

Os serviços públicos devem atender continuamente às necessidades coletivas.

Para não causar um corte repentino e prejudicial ao bom funcionamento do

serviço público, é necessário que este seja exercido continuamente. Atendendo a que a atividade tem por objeto o interesse geral, só pode ser interrompida em caso de força maior, e de acordo com as disposições legais ou regulamentares.

Após a Emenda Constitucional nº 19 de 1998, a eficiência tornou-se princípio constitucional da ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Princípios proeminentes da ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA têm sido a economia e a eficiência, ou seja, a prestação de serviços públicos a um custo mínimo. Geralmente, esse tem sido o objetivo declarado em reformas administrativas. Apesar da crescente preocupação com outros tipos de valores, como capacidade de resposta às necessidades públicas, justiça, tratamento igualitário e envolvimento dos cidadãos nas decisões do governo, a eficiência continua a ser uma meta principal (ALCÂNTARA, 2009).

No setor privado, os salários refletem a produtividade. A produtividade do trabalho mede a eficiência com que os recursos pessoais são usados no processo de produção, sendo determinada pela aplicação técnica, capital econômico e recursos naturais e humanos e os resultados obtidos.

No setor privado, a produtividade do trabalho pode ser medida. São conhecidos os recursos humanos (funcionários e salários), assim como a produção (venda de produtos e serviços a preços de mercado). Não é o caso do Estado, pois os serviços públicos não são normalmente oferecidos a preços de mercado, portanto, a produtividade do trabalho na ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA não pode ser determinada dessa forma.

Como a produtividade da administração não é mensurável da mesma forma que no setor privado, procura-se estimar a evolução da eficiência do setor público de outra forma. Em termos de eficiência, entretanto, não apenas a produção (serviços do governo), mas também os insumos (dinheiro dos contribuintes) devem ser levados em consideração (MEIRELLES, 2016).

A eficácia geralmente se refere ao caráter do que produz o efeito esperado. Equivale também, na linguagem cotidiana, à capacidade de produzir o máximo de resultados com o mínimo de esforço ou despesa.

Quanto ao princípio da eficiência, não há nada a dizer sobre ele. Trata-se, evidentemente, de algo mais do que desejável. Contudo, é juridicamente tão fluido e de tão difícil controle ao lume do Direito, que mais parece um simples adorno agregado ao art. 37 ou o extravasamento de uma aspiração dos que burilam no texto. De toda sorte, o fato é que tal princípio não pode ser concebido (entre nós nunca é demais fazer ressalvas óbvias) senão na intimidade do princípio da legalidade, pois jamais suma suposta busca de eficiência justificaria postergação daquele que é o dever administrativo por excelência. Finalmente, anote-se que este princípio da eficiência é uma faceta de um princípio mais amplo já superiormente tratado, de há muito, no Direito italiano: o princípio da 'boa administração' (MELO, 2013, p. 98).

Em primeiro lugar, de acordo com essa doutrina, a eficácia, em um sentido estrito, portanto, é a capacidade de uma medida atingir os objetivos da lei ou da política pública. É medido em relação aos resultados, ou seja, o conjunto de efeitos causalmente atribuíveis a uma dada política pública (CREPALDI; CREPALDI, 2012).

A eficácia indica o grau de congruência entre os objetivos definidos e o comportamento real dos grupos-alvo. É medida pelos impactos sobre estes últimos, ou seja, a sua mudança no comportamento real na sequência dos serviços (resultados) fornecidos pelas entidades e pessoas responsáveis por executar uma tarefa pública (por exemplo, decisões, contratos, atos materiais, atos de planejamento, etc.). A eficácia é avaliada segundo diferentes indicadores que variam de acordo com o tipo de

norma a ser implementada: o grau de implementação, o grau de cumprimento (para obrigações), o grau de utilização (para direitos) ou o grau de atenção (para medidas persuasivas).

Por fim, a eficiência compara os recursos investidos em uma norma ou política pública e os resultados obtidos (desfechos). Resulta de análises de custo / benefício quando os objetos a serem comparados são quantificáveis monetariamente ou de análises de custo / efetividade que mostram de forma relativa as diferenças de custo entre medidas alternativas, sem fazer uma estimativa dos valores absolutos. Na perspectiva de Torres (2004, p. 175, grifo nosso) esses dois conceitos implicados na área pública, podem ser expressos da seguinte maneira:

Eficácia: basicamente, a preocupação maior que o conceito revela se relaciona simplesmente com o atingimento dos objetivos desejados por determinada ação estatal, pouco se importando com os meios e mecanismos utilizados para atingir tais objetivos.

Eficiência: aqui, mais importante que o simples alcance dos objetivos estabelecidos é deixar explícito como esses foram conseguidos. Existe claramente a preocupação com os mecanismos utilizados para obtenção do êxito da ação estatal, ou seja, é preciso buscar os meios mais econômicos e viáveis, utilizando a racionalidade econômica que busca maximizar os resultados e minimizar os custos, ou seja, fazer o melhor com menores custos, gastando com inteligência os recursos pagos pelo contribuinte.

Ao definir eficiência como a capacidade de uma medida para atingir os objetivos, coloca-se a situação ideal composta por objetivos claros, inequívocos, precisos, facilmente mensuráveis, operacionais, determinados com precisão, expressamente expressos, estáveis, certos, objetivos convergentes. E não contraditórios. No entanto, essas condições raramente são satisfeitas na prática. A busca de objetivos é, portanto, uma etapa preliminar essencial em qualquer análise da eficácia da legislação. Determinar a eficácia de uma norma torna-se uma operação crítica se os objetivos não podem ser definidos com um mínimo de precisão.

Em resumo, uma política ou norma é eficaz se os resultados correspondem aos seus objetivos; é eficiente se os recursos para a alcançar forem econômicos. Por outro lado, é ineficaz, mesmo que ofereça muitos benefícios, mesmo que cause muitos impactos, quando resulta, contra todas as expectativas, em resultados ruins. Mas existem dificuldades em mensurar a eficácia, de modo que Alcântara (2009, p. 27) comenta que

[...] a dificuldade de mensurar e avaliar eficiência no setor público abrange: dificuldade de definição e medição dos resultados, imperfeição dos indicadores de resultados, limitação burocráticas para redução de custos e resistências à avaliação. [...] geralmente uma organização não poderá ser avaliada por apenas um critério, mas um conjunto deles, como exemplo: inovação, adaptação a mudanças e aprendizagem organizacional.

A eficácia não se mede, portanto, pelos serviços prestados ou utilizados, nem pela mudança em si do comportamento efetivo dos grupos-alvo. Em princípio, a noção de eficácia no seu sentido lato, engloba os elementos anteriores de eficácia (portanto, no sentido estrito), eficácia e eficiência.

A questão da eficiência e eficácia das medidas do Estado torna-se cada vez mais importante, pois a missão do Estado se torna mais complexa e seus recursos mais limitados. As medidas tomadas pelos gestores públicos têm algum efeito? Estão produzindo os efeitos pretendidos? Têm uma relação custo-eficácia razoável? Essas

são as perguntas que devem ser feitas se o Estado quiser continuar a tomar medidas eficazes no futuro. Dessa forma, por um lado, a eficiência só pode ser medida a partir do momento em que a eficácia, em o sentido estrito, foi observado. Por outro lado, a eficácia de uma medida é uma condição necessária para sua eficácia.

Uma legislação ineficaz não pode ser eficaz em seu sentido estrito. Isso é indiscutível, pois seria difícil demonstrar que uma lei que não modifica o comportamento humano possa ser a causa adequada dos efeitos observados no ambiente social e natural. Por outro lado, em determinadas situações os objetivos podem ser alcançados sem que a lei tenha sido implementada ou sem que ela o seja com grande intensidade. A principal dificuldade neste caso é estabelecer a relação causal entre a não aplicação da regra e o alcance dos objetivos.

O princípio da eficiência é um elemento-chave da nova gestão pública. Consta do ordenamento jurídico assim, a administração deve estar sujeita a tal ordenamento. Os valores gerenciais, portanto, penetraram no âmago do sistema jurídico, ajudando a ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA a evoluir: uma nova figura da racionalidade, em que o direito é inteiramente sustentado pelo imperativo da eficiência, tende a substituir uma concepção tradicional que tornava regularidade a própria condição para eficiência (MELO, 2013).

De forma inequívoca, a eficiência, e não apenas a legalidade, é um critério de ação administrativa. É característica do direito administrativo ter que levar em conta a exigência de eficiência: as atividades administrativas merecem ser não só legitimadas pela lei, mas também coroadas de sucesso.

É preciso reconhecer que a legitimidade de uma norma não se mede apenas por sua eficácia, sua eficiência ou sua efetividade. Que seja também função da sua capacidade de produzir o equilíbrio entre justiça e segurança, no cumprimento das formas jurídicas (MEIRELLES, 2016).

Por sua vez, o orçamento se desenvolveu como uma ferramenta principal no planejamento, decidindo prioridades, gerenciando programas atuais, vinculando o executivo com o legislativo e desenvolvendo controle e responsabilidade. A disputa pelo controle dos orçamentos, principalmente no mundo ocidental, começou há séculos e às vezes era a principal relação entre os monarcas e seus súditos.

O moderno sistema de orçamento executivo no qual o executivo recomenda, o legislativo aprova e o executivo supervisiona as despesas originou-se na Grã-Bretanha do século XIX. No Brasil, desde o início do século XXI, o orçamento tornou-se o principal veículo de fiscalização legislativa da administração, controle executivo dos gastos públicos, assumindo um papel semelhante em muitos dos países em desenvolvimento do mundo (CREPALDI; CREPALDI, 2012).

Outro movimento moderno na ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA tem sido a maior participação dos cidadãos no governo. Foi estimulado durante as décadas de 1980 e 90 por um sentimento crescente de que os governos não estavam respondendo às necessidades de seus cidadãos, especialmente grupos minoritários e os pobres. Uma variedade de experimentos para envolver os cidadãos ou seus representantes na tomada de decisões governamentais foram iniciados.

Eficiência e eficácia administrativas são a chave para mudanças administrativas positivas. Notavelmente, a maioria dos governos no mundo em desenvolvimento carece de mecanismos administrativos eficientes e eficazes para atender às demandas dos cidadãos. Os governos têm a promessa de ganhar eficiência e eficácia administrativa com mudanças administrativas substanciais, como uso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), que são consideradas uma das ferramentas mais importantes por trás dessas mudanças, pois podem alavancar o

conceito de governança *online* (ALVES, 2016).

A boa governança é importante, pois tem um impacto significativo no desempenho do governo e, portanto, é essencial para construir confiança no governo e realizar as reformas estruturais necessárias. Uma ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA que funcione bem requer uma função pública profissional, procedimentos eficientes para o desenvolvimento de políticas e legislações, disposições de responsabilização bem definidas entre as instituições e os cidadãos, bem como entre as instituições, a capacidade da administração para prestar serviços de forma eficiente aos cidadãos e empresas, e um bom sistema de gestão das finanças públicas.

3 LICITAÇÃO

Lei Federal nº 8.666 / 1993 regulamenta o procedimento licitatório estatal, bem como os contratos administrativos. Por sua vez, a Lei nº. 10.520 / 2002 rege de forma detalhada a modalidade de licitação denominada leilões, a Lei 13.303 / 2016, trata da situação jurídica da companhia aberta, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, incluindo as disposições licitatórias dessas entidades e o Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019, que revogou o Decreto nº 5.450/2005, regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns. É possível identificar os princípios básicos da licitação no artigo 3º da lei 8.666/93 (BRASIL, 1993, s/p) que define:

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Verifica-se então que a Lei nº. 8.666 / 93 conferiu objetividade e publicidade ao procedimento, além de trazer também os princípios básicos que regem a AP, tais como:

- a) Legalidade: a AP é obrigada a atuar nos termos da Lei, dentro dos limites legais estabelecidos. Assim, ao contrário da liberdade de contratar inerente ao Direito Privado, a AP só pode atuar dentro dos limites previstos na lei;
- b) Impessoalidade: determina que as decisões da ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA serão baseadas em critérios objetivos, livres de quaisquer personalidades. O objetivo deste princípio é garantir as melhores condições de contratação para a AP, privilegiando sempre o interesse público em detrimento de eventuais vantagens pessoais dos envolvidos na contratação;
- c) Moralidade e Probidade Administrativa: relacionada ao princípio da impessoalidade, tem por objetivo evitar que o administrador público extrapole o interesse público em benefício de investimentos pessoais, próprios ou outros; visto que o objetivo principal de todas as licitações é a satisfação de um interesse ou necessidade pública;
- d) Igualdade: representa a obrigação do administrador público de conceder o mesmo tratamento a todos os participantes do evento, os quais devem competir em igualdade de condições;
- e) Publicidade: estabelece o compromisso do órgão licitante de dar conhecimento e divulgação de seus atos à comunidade;
- f) Vinculação ao Instrumento Convocatório: significa a obrigação da ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, bem como do licitante, de se submeterem aos termos do instrumento convocatório. Assim, todas as regras aplicáveis à licitação em questão deverão constar do edital ou carta-convite;
- g) Economia e eficiência: refletem a indisponibilidade de bens públicos. Além

disso, a economia também é um dever de eficiência, na medida em que impõe a escolha da melhor decisão na gestão dos recursos públicos;

- h) Julgamento objetivo das propostas: A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, ao escolher a proposta mais vantajosa, deve obedecer obrigatoriamente aos critérios estabelecidos no edital.

Além desses princípios, observa-se uma tendência de descentralização da ação do Estado, destacando que alguns dos princípios gerais que regem o setor de compras e contratações seriam: terceirização, transparência, flexibilidade administrativa, avaliação de resultados, modelo de gestão descentralizado, mas integrado por tecnologia da informação, não padronização de regras para gestão descentralizada e busca pelo menor preço com a melhor qualidade sem reservas de mercado. A área de sistemas de informação também é fundamental com a integração das aquisições com a execução financeira e a gestão estratégica, além do desenvolvimento de pregões eletrônicos.

A legislação de compras governamentais brasileira passa por um processo de mudança, na busca por maior transparência e economia, com base em uma política de descentralização e terceirização, com controle de resultados e desburocratização de procedimentos, em um modelo de gestão descentralizado, mas integrado pela tecnologia da informação. Nos últimos anos, mecanismos modernos foram incorporados, como a compra em pregão, que permite aos fornecedores baixarem seus preços de venda quando todos os interessados estiverem presentes, além da intenção de realizar compras eletrônicas no curto prazo.

No Brasil, o sistema de informações do setor de compras (<http://www.compras.gov.br>) é um sistema corporativo disponível *online* que possui um banco de dados central e módulos já em funcionamento como o Cadastro de Fornecedores, o Cadastro de Materiais e Serviços, a Divulgação Eletrônica de Intenções de Compra (na Internet) e o módulo geral de comunicação entre os usuários do sistema, que são os entes públicos que realizam as aquisições para cada órgão ou entidade sob sua jurisdição. O site foi criado para maior transparência e para facilitar o acesso às informações sobre licitações do governo federal, estadual e municipal (BRASIL, 2019).

As contratações públicas feitas através de licitações e contratos surgiram a partir da demanda por serviços, obras e bens em todos os âmbitos do Estado, sendo necessária a adoção de formas de controle que pudessem garantir o uso correto e transparente do orçamento público disponível.

Para tanto, a Constituição Federal de 1988, no artigo 37 inciso XXI forneceu as bases para o que mais tarde se tornaria a Lei das Licitações, que limita e cria critérios para a utilização do recurso público, com o objetivo de preservar os interesses dos cidadãos, impedindo ou pelo menos inibindo a corrupção (ALVES, 2016).

A Lei 8.666/93 estabelece as seguintes modalidades de licitação: concorrência; tomada de preços; convite; concurso; leilão. E em 17 de julho de 2002 através da Lei 10.520 foi criado também o formato pregão, em seus formatos presencial e eletrônico. Cada uma dessas modalidades possui utilização diferenciada de acordo com o objeto de aquisição e das necessidades da ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. O Quadro 2 apresenta um comparativo entre cada uma delas, inclusive sobre os casos em que há dispensa de licitação (BRASIL, 2002).

Quadro 2: Comparativo entre as modalidades de licitação

Modalidade da licitação	Objeto	Valores	Prazos
-------------------------	--------	---------	--------

Concorrência	Obras e serviços de engenharia	Acima de R\$ 1.500.000,00	45 dias para Empreitada; melhor técnica ou técnica e preço e 30 para os demais casos
	Compras e outros serviços	Mais de R\$ 650.000,00	
Tomada de preços	Obras e serviços de engenharia	Até R\$ 1.500.000,00	30 dias para melhor técnica ou técnica e preço e 15 para os demais casos
	Compras e outros serviços	Até R\$ 650.000,00	
Convite	Obras e serviços de engenharia.	Até R\$ 150.000,00	5 dias uteis
	Compras e outros serviços	Até R\$ 80.000,00	
Concurso	Trabalho técnico científico ou artístico	Não há valor	45 dias
Leilão	Venda de bens moveis; produtos legalmente apreendidos ou alienação de bens ou imóveis	Não há valor	15 dias
Pregão	Bens e serviços comuns	Não há valor	Não deve ser inferior a 8 dias uteis
Dispensa licitação	Obras e serviços de engenharia	Até R\$ 33.000,00	A qualquer tempo
	Compras e outros serviços	Até R\$ 17.600,00	

Fonte: Teixeira e Magalhães (2019).

Para esse trabalho será dada ênfase à modalidade pregão, em seu formato eletrônico, comumente usado na ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Nesse sentido, é importante entender como funciona, para que assim seja possível analisar os seus benefícios. Como já mencionado esse tipo de licitação foi criada nove anos depois das demais modalidades, através do Decreto Federal nº 3.555/2000, da Lei 10.520/2002, e da Lei Geral das Licitações n 8.666/1993 para aquisição específica de bens e serviços comuns através do menor preço (PIVORAR; ZANIN; BOGADO, 2017).

O pregão é a modalidade licitatória de menor preço, tendo como objetivo selecionar a proposta mais vantajosa para a contratação de bens ou serviços comuns. Caracteriza-se pela existência de uma fase inicial de competição, cabendo aos licitantes a formulação de consecutivas propostas, associada a uma fase posterior de verificação dos requisitos, também conforme qualificação de verificação de lance subsequente e satisfação com as ofertas (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2021).

A criação do pregão trouxe algumas vantagens e novidades para aquisições públicas, tais como: não existência de limite de valores; ser sempre do tipo menor preço; tratamento favorecido e diferenciado para Microempresa (ME) e Empresa de Pequeno Porte (EPP); recurso único; disputa por lances; possibilidade de uma versão eletrônica e inversão das fases, fazendo primeiro a análise da proposta e depois da documentação. O pregão pode ser presencial ou eletrônico (AMORIM, 2017).

O pregão presencial utiliza lances sucessivos e decrescentes, de modo que a ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, que é quem está fazendo a aquisição, faz economia, o que significa a princípio fazer bom uso do dinheiro público. O processo é realizado de forma que os concorrentes devem ir ao local citado no edital, no dia e horário marcado. A sessão pública é sempre presidida por um pregoeiro e sua equipe de apoio. No horário marcado inicia-se a abertura do processo licitatório, cada participante entrega seu credenciamento, junto com os envelopes contendo a proposta de preços e o

envelope com os documentos para habilitação (MALACHIAS, 2011).

Como toda modalidade de licitação, ao pregão foram definidos procedimentos com atributos específicos, próprios e diferenciados. As formalidades licitatórias devem seguir uma sequência predefinida, tornando o pregão distinto das outras modalidades, nas quais não são admitidas alterações e inovações, exceto atendendo os limites da Lei e no seu instrumento convocatório (AMORIM, 2017).

O pregão eletrônico, que é regulamentado pelo Decreto nº 10.024/2019, estabeleceu a necessidade de uso do pregão obrigatoriamente de forma eletrônica para órgãos da ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA federal direta, pelas autarquias, pelas fundações e pelos fundos especiais, na contratação de bens e serviços comuns, seja no uso de recursos públicos da união ou de transferências voluntárias.

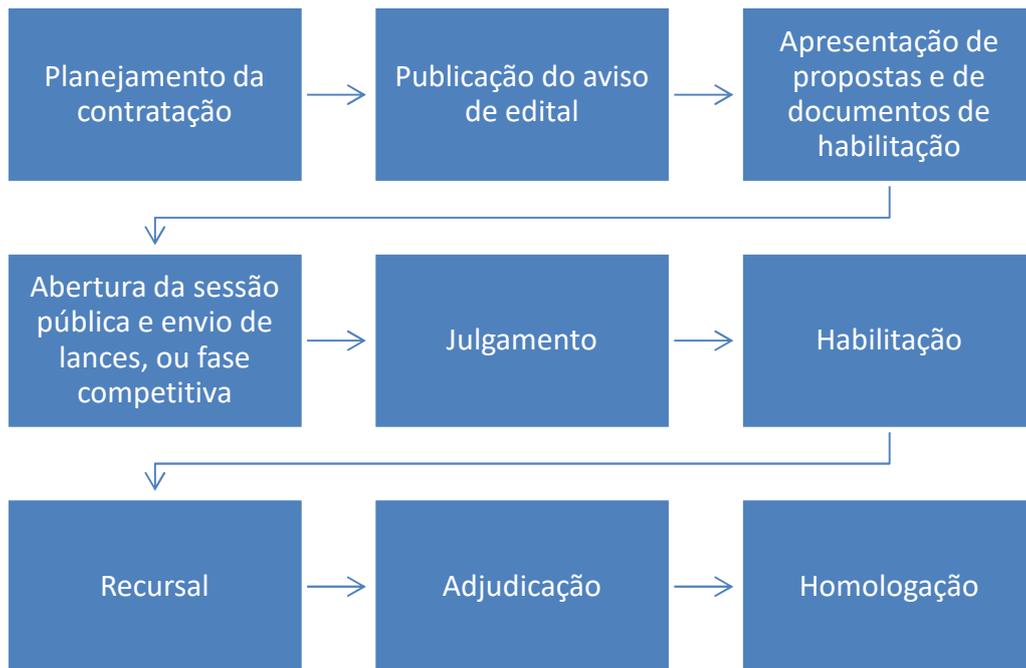
3.1 Pregão na Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021

Nos termos do Decreto n. 10.024/2019, é prevista a utilização da dispensa eletrônica, no âmbito do âmbito da ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA federal. A regra torna obrigatória a adoção dos pregões eletrônicos pelos órgãos da ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA federal direta, autárquica, fundacional e fundos especiais. Além disso, a obrigatoriedade do uso do pregão eletrônico se aplica também aos Estados, Distrito Federal e Municípios quando utilizarem ou houver recursos da União (art. 1º, § 3º). A redação desse decreto não se aplica às empresas públicas ou sociedades de economia mista, que possuem regime de licitações próprio, ditado pela Lei das Sociedades por Ações (Lei nº 13.303 / 2016).

Pelo decreto anterior, Decreto nº 5.450/2005, que foi revogado, o uso da modalidade pregão eletrônico era preferencial, mas não obrigatório. Mas, o pregão eletrônico não pode ser usado na contratação de obras, aluguéis de imóveis e alienações; e bens e serviços especiais, compreendidos os serviços de engenharia pré-definidos na mesma lei (PIVORAR; ZANIN; BOGADO, 2017).

Uma de suas características é que seus interessados não precisam comparecer ao local determinado levando envelopes materialmente existentes. Dessa forma, não existe abertura de envelopes para análise das propostas e nem lances de forma oral pelos interessados (AMORIM, 2017). Deve ser realizado dentro dos Sistema de Compras do Governo Federal. O Fluxograma 1 mostra as etapas dessa modalidade.

Figura1: Fases sucessivas realizadas nas licitações modalidade pregão eletrônico



Fonte: Adaptado de Brasil (2019)

No inciso I do art. 6º do Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019, há menção ao planejamento da contratação, que corresponde à fase interna, na qual devem ser contemplados todos os aspectos pertinentes à futura contratação buscada pela administração, como a definição do objeto do processo licitatório, elaboração da ata do edital e anexos, termo referencial e neste a definição precisa e suficiente do objeto, os métodos e prazos de execução, a planilha de estimativa da despesa, previsão de recursos orçamentários, autorização de abertura de licitação, designação de o leiloeiro e equipe de apoio e parecer jurídico (BRASIL, 2019).

Do inciso II a IX, correspondem à fase externa do processo licitatório, quando o edital é tornado público a todos os interessados, até a devida aprovação do procedimento licitatório pelo órgão competente. Voltando à análise das orientações presentes na Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas (MPE), é claro que aquelas contidas no art. 43, 44 e 48 devem ser contempladas na fase de planejamento do Leilão Eletrônico (fase interna), especificamente na elaboração das minutas dos editais e respectivos Termos de Referência, os quais, por sua vez, devem contar com a anuência do órgão competente antes de sua realização público (fase externa).

Cada edita define qual o critério de julgamento a ser utilizado para escolha do negócio mais vantajoso, se: menor preço ou maior desconto. O parágrafo único, do artigo 7, destaca que:

Parágrafo único. Serão fixados critérios objetivos para definição do melhor preço, considerados os prazos para a execução do contrato e do fornecimento, as especificações técnicas, os parâmetros mínimos de desempenho e de qualidade, as diretrizes do plano de gestão de logística sustentável e as demais condições estabelecidas no edital (BRASIL, 2019, s/p).

Conforme observado na prática legislativa, o acerto da legislação aplicada às MPEs para acesso aos mercados públicos é correto, há um movimento crescente de fomento por meio de regulamentação para inserir esta categoria empresarial nas compras públicas realizadas pelos entes federados. Atualmente, as MPEs se

beneficiam de tratamento diferenciado, favorecido e simplificado de forma a garantir o alargamento das oportunidades de acesso a mercados anteriormente dominados por grandes empresas, são inúmeras as razões que justificam e justificam a ação legislativa no sentido de proporcionar igualdade e equidade na contratação pública para bens, serviços e empreitadas de obras.

Em 1 de abril de 2021 foi publicado no Diário Oficial da União a Lei n.º 14.133, denominada nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que define que os órgãos da administração federal deverão usar o pregão eletrônico, processo eletrônico de licitação, para adquirir bens e serviços comuns. A exigência vale para órgãos da ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA federal direta, autarquias, fundações e fundos especiais (BRASIL, 2021).

A Lei n.º 14.133/2021 não abrange as empresas públicas e as sociedades de economia mista, que têm regimes próprios de licitação estabelecido pela Lei das Estatais. Até então, a utilização do pregão eletrônico nas licitações federais era classificada como preferencial, mas não obrigatória. Estados, municípios e Distrito Federal também ficarão obrigados a licitar pelo pregão eletrônico caso usem recursos da União para as contratações.

A Lei n.º 14.133/2021 vai valer para praticamente todas as compras federais, com três exceções tipos de contrato: contratação de obras, locações imobiliárias e alienações, e contratação de compra de bens e serviços especiais, incluindo serviços especiais de engenharia. A determinação segue o entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU) de que serviços comuns de engenharia podem ser contratados por meio de pregão eletrônico. Até poucos anos atrás, existia um entendimento de que nenhum serviço de engenharia poderia ser licitado pela modalidade eletrônica (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2021).

Mais de 20 (vinte) dispositivos foram vetados e a nova lei substituirá, em 2 (dois) anos, a Lei nº 8.666 / 1993 (atual Lei das Licitações), Lei nº 10.520 / 2002 (Lei dos leilões) e a Lei nº 12.462 / 2011, que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas, RDC. Destaca-se as quatro principais inovações trazidas pela Lei n.º 14.133/2021 e relacionadas com a integridade: reforço do controle dos concursos e contratos públicos, programa de integridade como diferencial para contratação com o governo, desenvolvimento de um portal nacional de compras públicas e aumento das sanções.

Eficiência, flexibilidade e desburocratização são alguns dos ajustes que a nova lei consolidou, através de dispositivos legais díspares que promovem a eficiência dos processos licitatórios, em oposição às questões meramente formais. Na avaliação de licitações, a nova lei permite que o critério de preço leve em consideração não apenas o valor nominal, mas a menor despesa global para o governo (BRASIL, 2021).

Dessa forma, a Lei n.º 14.133/2021 introduziu como critério de julgamento o maior retorno econômico, reservado aos contratos de eficiência, nos quais a remuneração do vendedor consistirá em um percentual da economia destinada ao governo. Ainda como desdobramento dessa busca por maior eficiência, esta lei oferece maior agilidade no processo licitatório, admitindo um conjunto mais amplo de modalidades de licitação à disposição da ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (contratação integrada, semi-integrada, contrato de eficiência, etc.), critérios de julgamento e alternativas de licitação.

Alguns destes instrumentos já se encontravam à disposição das empresas estatais e, a depender da adoção do regime de compras diferenciadas, mesmo para outros órgãos e entidades do Estado, mas agora foram elevados a instrumentos jurídicos indiscutivelmente aplicáveis a toda a ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, inclusive

direta.

Modernização e adaptação da lei às novas tecnologias, através do pregão eletrônico obrigatório, foi outra parte importante da Lei n.º 14.133/2021, a qual busca, corretamente, se adaptar ao mundo digital e às novas tecnologias. Embora essa preocupação permeie uma série de disposições, vale ressaltar a regra geral de que os pregões serão realizados preferencialmente em meio eletrônico, pressupondo-se as sessões presenciais apenas excepcionalmente e mediante os devidos fundamentos (art. 17, §2º), ou a disposição que permite a celebração eletrônica de contratos (art. 91, §3º) (BRASIL, 2021).

Então, a Lei n.º 14.133/2021 determinou a implementação reforçada dos controles internos e externos pela AP, ou seja, sujeita os contratos públicos às práticas contínuas e permanentes de gestão de risco e controle preventivo, sujeitando o procedimento às chamadas “três linhas de defesa” o reforço do papel dos órgãos de execução e a já existente possibilidade de informar os Tribunais de Contas das irregularidades.

As políticas ou procedimentos internos das empresas para prevenção de fraudes em licitações e contratos, exigidos pelo Decreto nº 8.420 / 2015, também devem ser revisados para se adequarem à nova legislação. Cuidado especial nas políticas para cobrir o novo tipo de licitação denominado “Diálogo Competitivo” que permitirá maior interação e negociação com a Administração Pública quando comparada à antiga lei, gerando maiores riscos de fraude e corrupção BRASIL (2015).

O desenvolvimento do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), conforme dispõe o art. 174 da Lei nº 14.133/2021, visa dar maior transparência ao processo licitatório, especialmente ao pregão eletrônico. Este portal, já em funcionamento, contém informações para consulta pública como: Propostas, Contratos, Notas Fiscais Eletrônica, Painel de Consulta de Preços, Acesso ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP), que são registros públicos administrados pela Controladoria Geral da União (CGU) e publicados no Portal da Transparência do Governo Federal. O acesso a tais dados será muito relevante para ser incluído em auditorias e pesquisas de integridade (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2021).

Além disso, as sanções relativas à violação da nova Lei de Licitações também foram aumentadas: a declaração de inidoneidade para licitar e celebrar contratos com a AP pode ser de até 6 anos; há previsão de desconsideração da personalidade jurídica da empresa quando utilizada com abuso de direito ou em conflito patrimonial, podendo atingir administradores e sócios, pessoas jurídicas sucessoras e até empresas ligadas que operem no mesmo setor; e as fraudes nas licitações tiveram suas penalidades aumentadas.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Aprovada pelo Congresso após mais de sete anos de tramitação e assinada pelo Presidente do Brasil em 1º de abril, a Nova Lei das Contratações Públicas, Lei nº 14.133/2021, substituirá após dois anos de *vacatio legis*, a Lei nº 8.666 / 93, que está em vigor há quase trinta anos, e outras leis díspares relativas a aquisições e contratos administrativos.

Uma gestão mais eficiente é possível no âmbito do novo arcabouço legal, desenvolvendo e incorporando novas rotinas, indicadores e avaliações permanentes para garantir eficiência e qualidade dos pregões eletrônicos. A discussão sobre a relação preço / qualidade ideal também é importante. A ideia é especificar a qualidade

e comprar pelo menor preço, mas muitas vezes há problemas com a qualidade do produto.

O pregão em sua forma virtual, tem o suporte das tecnologias da informação, sendo seu processo de aquisição conduzido eletronicamente visando assegurar maior competitividade, eficiência, transparência e economia de recursos e de tempo. Dessa forma, a aquisição de bens e serviços na forma eletrônica, é uma modalidade licitatória mais rápida. Entende-se que sua adoção como modalidade obrigatória se dá em razão da administração pública necessitar acompanhar a crescente evolução tecnológica mundial, configurando-se desse modo em um avanço nas formas licitatórias.

Embora tenha conservado as premissas principais do pregão presencial, foram adicionados procedimentos exclusivos, cuja interação é totalmente processada pelo sistema eletrônico de comunicação utilizando-se a *internet*. Por tal característica, tem a possibilidade de ampliar quantidade de participantes e reduzir os custos do processo licitatório, tanto para ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA quanto para os participantes, que não têm a necessidade que se deslocarem de suas empresas para se fazerem presentes pessoalmente.

Por essa característica, verifica-se que essa modalidade tem em vista ampliar a disputa licitatória, admitindo a participação de múltiplas empresas, tanto do mesmo município, de cidades próximas e até mesmo de outros estados da federação, pois os contendentes são escusados de comparecimento, por se beneficiarem da utilização da tecnologia da informação é um instrumento acessível e de baixo custo e que consente ao mesmo tempo a transparência do processo, acarretando uma maior competitividade, tendo como resultado uma redução significativa de preços no final do certame.

A transparência determinada pela tecnologia consentiu acesso simplificado aos dados da AP pela população e pelos órgãos de controle como TCU, impedindo aos órgãos contratantes e aos licitantes se corromper, já que todas as fases do processo licitatório bem como todos os atos administrativos relativos devem ser publicados no meio eletrônico.

Ao expor a proposta via eletrônica, ou seja, disponibilizando online para que qualquer pessoa ou empresa com interesse possa participar de um pregão eletrônico, tem-se maior transparência, além de promover a probidade, ajudando a substituir controles burocráticos por controles da sociedade e de seus atores. Também aumenta a competitividade e a capacidade de gestão do setor de compras governamentais. Uma das ações mais importantes para a modernização do setor de compras governamentais é a manutenção de um sistema de informação que suporte a gestão de compras e contratações da Administração.

Conclui-se que a nova lei de licitações trouxe mudanças importantes, embora não possam ser consideradas propriamente inovações. Conquanto a pregão eletrônico não estivesse expressamente incluída nas legislações específicas de contratação pública e nos contratos administrativos como a forma preferencial, estas medidas constituem, sem dúvida, passos importantes para dissolver a cultura burocrática.

REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, Christian Mendez. Os princípios constitucionais da eficiência e eficácia da administração pública: estudo comparativo Brasil e Espanha. Constituição,

Economia e Desenvolvimento: **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**. Curitiba, 2009, n. 1, Ago-Dez. p. 24-49. Disponível em: <http://www.abdconst.com.br/revista/ARTIGO%202.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2021.

ALVES, Jefferson Santos. **O uso da contabilidade nas licitações do Rio Grande do Norte** – RN. Natal: UFRN, 2016. Disponível em: file:///C:/Users/Andre/Desktop/ARTIGO%/JeffersonSA_Monografia.pdf. Acesso em: 10 nov. 2021.

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **Licitações e Contratos Administrativos: Teoria e Jurisprudência**, 2017. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/533714/licitacoes_e_contratos_administrativos_1ed.pdf&ved=2ahUKEwinyaqyiMbiAhW7GbkGHWgWA0IQFjABegQIBRAB&usq=AOvVaw30F3fe1KyW6pntO5pMuHSa. Acesso em: 10 nov. 2021.

BÄCHTOLD, Ciro. **Contabilidade Básica**. Instituto Federal: Curitiba/PR, 2011. Disponível em: http://redeetec.mec.gov.br/images/stories/pdf/proeja/contabil_basica.pdf. Acesso em: 10 nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Despesas Públicas**: manual de procedimentos: aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios. 1. ed. – Brasília: 2007. BRASIL. Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). 7. ed. Ministério da Fazenda: Brasília/DF, 2016. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/456785/MCASP+7%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o+Vers%C3%A3o+Final.pdf/6e874adb-44d7-490c-8967-b0acd3923f6d>. Acesso em: 10 nov. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União. Publicado em: 01/04/2021, edição: 61-F, Seção: 1, Extra F, página: 2. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.133-de-1-de-abril-de-2021-311876884>. Acesso em: 10 nov. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **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. Brasília, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 10 nov. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019**. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. Brasília, 2019.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994**. Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. Brasília, 1994. Disponível em:<

https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwj687rA_-bTAhUHgJAKHX59AFoQFggtMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.inpi.gov.br%2Fsobre%2Farquivos%2FCDIGODEETICADOSERVIDORPUBLICOFEDERAL1.pdf&usg=AFQjCNF4m__5GfTO6pwmekUqgtzJ1Aog-A&sig2=kpMnkmiVg5Wz3u9c3dKcZg>. Acesso em: 10 out. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **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. Brasília, 2002. Disponível em:<
https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwj687rA_-bTAhUHgJAKHX59AFoQFggtMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.inpi.gov.br%2Fsobre%2Farquivos%2FCDIGODEETICADOSERVIDORPUBLICOFEDERAL1.pdf&usg=AFQjCNF4m__5GfTO6pwmekUqgtzJ1Aog-A&sig2=kpMnkmiVg5Wz3u9c3dKcZg>. Acesso em: 10 out. 2021.

CAMARGO, M. **Fundamentos de ética geral e profissional**. 2 ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2014.

CARBONE, P. P. et al. **A gestão por competências**. Gestão por Competências e Gestão do Conhecimento. 3. ed. Rio de Janeiro, RJ: Fundação Getúlio Vargas, 2009.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Corregedoria-Geral da União. **Como implementar uma corregedoria em municípios**. Brasília: CGU, 2021. Disponível em:
https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/44489/3/Manual_Como%20implementar%20uma%20corregedoria%20em%20munic%3%ADpios_vers%C3%A3o%20completa.pdf. Acesso em: 10 nov. 2021.

CREPALDI, Silvio Aparecido; CREPALDI, Guilherme Simões. **Orçamento Público: Planejamento, Elaboração e Controle**. São Paulo: Saraiva, 2012.

LIMA, P. D. B. **A Excelência em Gestão Pública: A Trajetória e Estratégia do GESPÚBLICA** – Rio de Janeiro: Qualitymark, 2009.

MALACHIAS, Eduardo. **História da Licitação**. Publicado: Sonegas, 2011. Disponível em:
<http://licitacoescontratospublicos.blogspot.com/search/label/hist%C3%B3ria%20licita%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 10 nov. 2021.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42 ed. São Paulo: Malheiro Editores, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2013.

MOTA, Francisco Glauber Lima. BARROS, Rosaura Haddad. **Contabilidade**

aplicada ao setor público. Florianópolis:Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2017. Disponível:
<https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=https://educapes.capes.gov.br/bitstream/capes/177902/2/PNAP%2520%2520Bacharelado%2520%2520Contabilidade%2520aplicada%2520ao%2520setor%2520publico.pdf&ved=2ahUKEwi88sSj6biAhVwDrkGHbbjD0YQFjAAegQIBxAB&usg=AOvVaw2e1jim7m5QM9829wWz0DEs>. Acesso em: 10 nov. 2021.

PAZZAGLINI FILHO, M. **Lei de improbidade comentada:** aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal. São Paulo: Atlas, 2012.

PIVORAR, Luís César; ZANIN, Luís Maurício Junqueira; BOGADO, Maria Aparecida Rosa Vital Brasil. **Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae).** Pregão Presencial e Eletrônico. – Brasília: Sebrae, 2017. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/SEBRAE/PREGOPRESENCIALELETRONICO.pdf&ved=2ahUKEwjCqtGol8biAhUZJbkGHd3HCt0QFjAGegQICBAB&usg=AOvVaw2teq2B0JKRBUgvjqCpJRib>. Acesso em: 10 nov. 2021.

SANTOS, Mauren Corrêa dos; CASTRO, Roberta Graziella Vivian. O papel da contabilidade aplicada ao setor público na tomada de decisões. *In: XV Convenção de Contabilidade do Rio Grande do Sul*, Bento Gonçalves/RS, 2015. Disponível em: http://www.crcrs.org.br/convencao/arquivos/trabalhos/tecnicos/o_papel_da_contabilidade_aplicada_ao_setor_publico.pdf. Acesso em: 10 nov. 2021.

TEIXEIRA, Lorena Saraiva; MAGALHAES, André Luiz Peruhype. **Alienação de bens públicos imóveis municipais sem licitação.** Portal âmbito jurídico. Rio Grande, 2019. Disponível em: http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=18337&revista_caderno=4. Acesso em: 10 nov. 2021.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil.** Rio de Janeiro: FGV, 2004.