

O PREGÃO ELETRÔNICO SOB A PERSPECTIVA DA LEI Nº 14.133/2021

Giovana Alves Ceccato

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (IFSP) –
São Paulo, SP, Brasil.

Roberta Barbosa Pereira Simões

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (IFSP) –
São Paulo, SP, Brasil.

Prof Hamilton Carvalho

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (IFSP) –
São Paulo, SP, Brasil

Prof Dr Wilian Ramalho Feitosa

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (IFSP)
São Paulo, SP, Brasil

Resumo: Através desta pesquisa, pretende-se responder como a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos interfere nas compras públicas realizadas por meio do pregão eletrônico. Diante disso, torna-se imprescindível compreender suas características e vantajosidade, pois propiciará ao gestor a oportunidade de identificar possíveis entraves e investir em soluções inovadoras. Além do mais, seja para propor alterações ou se adaptar a ele, é necessário que se conheça o pregão eletrônico a fim de evitar problemas nas contratações e, dentro do período de dois anos, saber aplicá-lo nos conformes da nova legislação.

Palavra-chave: Licitações, Pregão eletrônico, Gestor.

Abstract: Through this research, it is intended to answer how the new Law on Public Procurement and Administrative Contracts interferes in public purchases carried out through the auction in its electronic form. Therefore, it is essential to understand its characteristics and advantages, as it will provide the manager with the opportunity to identify possible obstacles and invest in innovative solutions. Furthermore, whether to propose changes or adapt to it, it is necessary to know the electronic auction, in order to avoid problems in hiring and, within a period of two years, to know how to apply it in accordance with the new legislation.

Keywords: Public Procurement, electronic trading, manager.

1. INTRODUÇÃO

Licitação é o processo por meio do qual a administração pública contrata bens, obras e serviços e o pregão foi uma modalidade acrescentada posteriormente à Lei 8.666/1993 que regulamenta as licitações.

O pregão surgiu na forma presencial e eletrônica e, embora as duas tenham se mostrado ferramentas eficientes nas compras públicas em comparação às demais modalidades, o eletrônico se destacou. Após seu surgimento, ele passou a ser a modalidade mais utilizada e responsável por movimentar grande parte da economia, atualmente está atrás apenas da dispensa de licitação.

Por consequência de suas características, de uma menor burocracia, maior transparência e economicidade, o pregão eletrônico sofreu um crescimento acelerado a partir do seu surgimento em 2002, o que se pode notar é que ele se mantém até os dias atuais como uma das formas mais eficientes de realizar as aquisições públicas. Nesse sentido, a tendência é que ele continue se expandindo e, por isso, se faz essencial o estudo desse tema para que o gestor possa alocar os recursos públicos da forma mais eficiente, eficaz e efetiva, conseguindo o menor preço por um bom serviço prestado à sociedade.

Considerando que em 2021 foi publicada uma nova lei de licitações que trouxe consigo inúmeras alterações, inclusive no que tange à extinção e criação de modalidades, é fundamental que se pesquise sobre os possíveis impactos dessa nova legislação no pregão eletrônico, sempre observando o respeito aos princípios que regem as licitações e o bem-estar coletivo.

Ademais, serão analisadas quais são, de fato, as vantagens e desvantagens do uso do pregão eletrônico e qual sua eficiência na gestão pública para poder entender o que causou o seu crescimento célere e se há uma tendência do crescimento se manter face às mudanças trazidas pela nova lei de licitações.

2. MODALIDADES DE LICITAÇÃO NA LEI 14.133/21

Com o advento da Lei nº 14.133/2021, houve mudanças no que se refere às modalidades de licitação. Com relação à lei anterior, mantiveram-se a concorrência, o concurso e o leilão, enquanto a tomada de preços e o convite foram extintos. Por outro lado, foi incorporada a modalidade pregão e instituído o diálogo competitivo.

Concorrência, na nova lei, é prevista como modalidade de licitação para bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, cujo critério de julgamento poderá ser: menor preço, melhor técnica ou conteúdo artístico, técnica e preço, maior retorno econômico ou maior desconto de acordo com o art. 6º, inciso XXXVIII. Pode ser entendida, por Almeida (2021), como a modalidade que sofreu menos alterações com a nova lei.

O concurso é definido como “modalidade de licitação para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, cujo critério de julgamento será o de melhor técnica ou conteúdo artístico, e para concessão de prêmio ou remuneração ao vencedor” segundo o art.6º, inciso XXXIX. Nessa modalidade, há subjetividade na natureza do objeto. (BRASIL, 2021).

O leilão sofreu mudanças significativas com a nova lei. É definido como modalidade de licitação para alienação de bens imóveis ou bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos a quem oferecer o maior lance, nos termos do art. 6º, inciso XL. Diferentemente da lei anterior, agora será utilizado sempre o leilão para alienação, independentemente do valor estimado e da natureza do bem. (ALMEIDA, 2021).

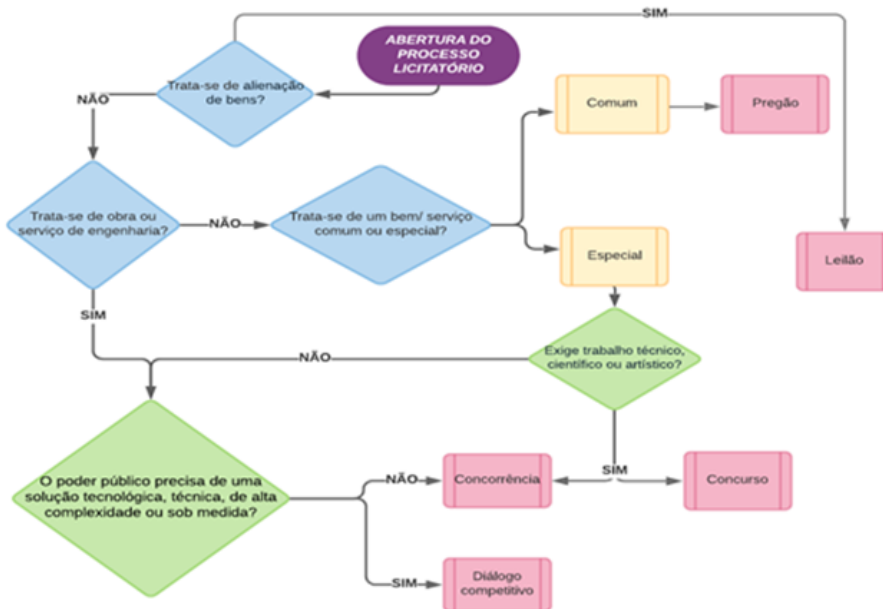
A última modalidade é o diálogo competitivo, definido como:

Art. 6º, XLII – [...] modalidade de licitação para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos.

A ideia é atender situações específicas em que a Administração precisará de uma solução inovadora. Essa modalidade ocorrerá, em síntese, em 3 grandes etapas: a pré-seleção dos licitantes, a fase de diálogos em busca de uma solução e, por fim, a fase competitiva, em que serão consideradas as melhores propostas. (ALMEIDA, 2021).

Note-se que na lei anterior a modalidade de licitação seria determinada pelo valor e agora passará a ser pela natureza do objeto. O fluxograma a seguir tem o intuito de nortear quanto ao uso adequado das modalidades licitatórias.

Figura 1 – Fluxograma: Escolha das modalidades licitatórias na Lei nº 14.133/21



Fonte: Elaborado pelos autores.

3. PREGÃO ELETRÔNICO

3.1 ASPECTOS GERAIS

Para contratações de bens e serviços comuns no âmbito Federal, em regra, será utilizado o pregão eletrônico. A exceção terá que ser justificada formalmente perante a autoridade competente e apenas nos casos em que se demonstrar inviabilidade técnica ou desvantagem na sua utilização. Serviços comuns de engenharia ou serviços intelectuais, técnicos e científicos que também possam ser descritos objetivamente serão enquadrados na modalidade do pregão eletrônico. Em síntese, não é permitido o uso do pregão eletrônico nos casos de obras, locações imobiliárias, alienações, bens e serviços especiais e serviços de engenharia especiais.

Uma das principais características que transforma o pregão em mais econômico e ágil é a inversão das fases. Ocorre que a habilitação só será checada ao final quando houver um vencedor e se este não estiver de acordo com os critérios

exigidos, ganhará o segundo lugar, isso causa grande economia de tempo de se verificar a habilitação de todos os licitantes.

Como supracitado, é essencial que a Administração Pública aja com transparência em suas ações e, tendo isso em mente, a modalidade pregão eletrônico buscará a transparência, a agilidade e a eficiência na compra entre órgãos públicos e fornecedores, cujo conhecimento das normas gerais, leis e regulamentos é primordial para o alcance das metas.

4. O PREGÃO ELETRÔNICO NA ATUALIDADE: DECRETO FEDERAL 10.024/2019

Ainda que a Lei nº 14.133/2021 tenha trazido inúmeras alterações às licitações no Brasil, não há tantas modificações na modalidade do pregão eletrônico, cujo fato decorre de que o Decreto nº 10.024/2019 trata de forma minuciosa sobre o tema e a nova lei não revoga este Decreto, razão pela qual será mantido aquilo que ele determina. (ALMEIDA, 2021).

Diante do cenário em que foi instituído e legislação do pregão, fez-se necessária uma nova disposição para regulamentá-lo, especificamente em sua forma eletrônica, e isso se deu por meio do Decreto 10.024/2019, que não revogou a Lei nº 10.520/2002, mas é seu regulamento. O Decreto também é responsável por tratar da dispensa eletrônica de licitação.

A norma é válida apenas para a Administração Pública Federal direta, autárquica, fundacional e para os fundos especiais. As empresas públicas e sociedades de economia mista, quando forem realizar aquisição de bens e serviços comuns, usam preferencialmente o pregão de acordo com a Lei nº 14.133/2021 e essas entidades poderão utilizar o Decreto nº 10.024/2019 como referência. Quanto aos demais entes, quando se tratar de transferências voluntárias, terão que utilizar, em regra, o pregão eletrônico, tendo o Decreto como referência. (ALMEIDA, 2021).

Em decorrência da inversão de fases, presume-se que todos os licitantes que entraram na disputa atendem a todas as condições de participação, aceitação da proposta e habilitação previstas no edital, mas existe a possibilidade de que, eventualmente, as empresas não cumpram alguns requisitos e sejam desabilitadas ao final do procedimento. Nessa situação, o pregoeiro poderá reiniciar a disputa de

lance fechado, visando obter uma proposta válida de um licitante que atenda aos critérios de participação e habilitação. (CORRÊA, 2019).

A respeito da conexão à internet, se houver inatividade ou desconexão do pregoeiro, os licitantes continuam ofertando seus lances, contudo, se a desconexão for superior ao período de 10 minutos, a sessão terá que ser suspensa e terá seu reinício após 24 horas, com o aviso prévio dos licitantes para não prejudicar o certame. No entanto, se o problema de conexão for do licitante, a sessão prosseguirá normalmente, pois entende-se que é sua inteira responsabilidade garantir o acesso à internet estável. (BRASIL, 2019).

Em seguida, ocorre o julgamento, ou seja, a análise minuciosa da proposta e análise do preço. E, posteriormente a habilitação, de acordo com o Decreto, essa etapa ocorrerá em relação ao primeiro colocado e apenas analisará os demais, em ordem sucessiva, se esse primeiro for desabilitado. (RAMOS, 2016).

A fase de recurso não apresenta grandes inovações em relação à Lei nº 10.052/2002, mas diferentemente da Lei nº 8.666/1993, que possui duas fases recursais, essa possui apenas uma, após a habilitação.

Caso não haja manifestação imediata, todos perderão o direito e o próprio pregoeiro irá adjudicar e encaminhar para a autoridade competente. Por fim, a adjudicação é o ato da autoridade ou do pregoeiro de atribuir o objeto licitado ao vencedor e homologação como um controle de legalidade do procedimento.

5. VANTAGENS E DESVANTAGENS DO PREGÃO ELETRÔNICO

5.1 VANTAGENS

Em virtude da propagação da internet, assim como a facilidade e o encurtamento de distâncias por ela proporcionadas, os órgãos públicos têm investido cada vez mais em recursos de tecnologia da informação. Nesse contexto, a criação de plataformas online para a realização de licitações eletrônicas ganha destaque.

Trata-se de uma ferramenta consolidada e que vem assumindo proporções cada vez maiores e sendo documentada quanto aos seus impactos à Administração e aos fornecedores.

Em uma pesquisa publicada pela Revista de Administração e Contabilidade em 2019 sobre as vantagens e desvantagens do pregão eletrônico, através de uma amostragem de voluntários das prefeituras que compõe a Associação dos Municípios

das Missões e os Consórcios Públicos Integrantes da Associação Gaúcha de Consórcios Públicos, os entrevistados citaram como vantagens do pregão eletrônico:

Maior concorrência, agilidade no processo de compra, segurança/sigilo nas informações, negociação sem interferência de concorrentes nas cotações, compra de grande volume de itens, toda documentação recebida conforme o edital e economicidade.¹

No grupo selecionado, as idades variaram entre 23 e 56 anos e o tempo de exercício de menos de 1 ano a mais de 20 anos. Entre eles, o pregão presencial era visto como mais eficiente; no entanto, a maioria ainda não utilizava a versão eletrônica, grande parte por questões de investimento na área de Tecnologia da Informação.

Foram elencadas também as vantagens e desvantagens do pregão presencial, mas a nova lei de licitações já estipulou a obrigatoriedade do pregão em sua modalidade eletrônica, dando alguns anos para que os municípios se adaptem à nova regra, onde o pregão presencial passa a ser a exceção.

Em síntese, nesta pesquisa foram apontadas como maiores vantagens a economicidade, celeridade, competitividade e a transparência (RAMOS et al., 2016). Isso se deve ao fato de que a inversão de fases e a redução dos prazos e exigências documentais (PEDROSA et al., apud FREITAS; MALDONADO, 2013, p. 108) tornam o processo mais rápido. Ademais, a agilidade no processo de adjudicação, a padronização - que permite o ganho de tempo com elaboração de editais e estudos para aquisição de bens ou serviços corriqueiros -, e a racionalização do procedimento, que deverá ser analisado e conduzido de acordo com a necessidade da administração, aumentam a eficiência.

Quanto à economicidade, há a redução dos preços contratados, que se deve majoritariamente ao estímulo a reações mais agressivas por parte dos fornecedores durante a fase de lances e a redução de barreiras que possibilita que licitantes de todo país participem, além de gerar economia aos fornecedores que não precisarão despender com locomoção. Tais fatos somados aos benefícios dispostos a pequenas e microempresas, amplia a competitividade. Destarte, o ambiente favorável à entrada

¹ RAMOS, Josiani et al. As vantagens e desvantagens do pregão eletrônico e presencial do ponto de vista da Administração Pública. **Revista de Administração e Contabilidade-RAC (IESA)**, v. 15, n. 29, p. 106-127, 2016.

de novos participantes expande o número de concorrentes e resulta em ganhos para o órgão licitante no preço contratado. (REIS; CABRAL, 2017).

Outra vantagem na utilização da modalidade é a coibição da corrupção e a segurança devido à transparência no processo licitatório uma vez que ele é acompanhado através da internet, facilitando a fiscalização em decorrência de sua informatização, qualquer interessado pode acompanhar o desenvolvimento do processo licitatório em tempo real por meio da internet. Ademais, a identidade dos autores dos lances não pode ser revelada aos demais concorrentes, evitando fraudes no processo. (FIGUEIREDO, 2019).

Os entrevistados também afirmaram que, para que haja um bom andamento do processo licitatório, o edital tem que estar claro e objetivo, e para que isso ocorra é necessário que as especificações sejam bem definidas. Para alcançar esses requisitos, é preciso uma pesquisa prévia da média de preços no mercado e que as características também tenham sido pesquisadas antecipadamente para melhor especificação no edital.

Na visão de Klein (2012), as principais vantagens para a aplicação do pregão na forma eletrônica consistem na publicidade e transparência do procedimento, na desburocratização nos processos de julgamento, na agilidade, na celeridade, na eficiência e na economia das contratações, melhor gerenciamento das despesas públicas, controle da atividade administrativa, e a ampliação da disputa entre os fornecedores.

Entende-se, portanto, que as principais vantagens podem ser divididas em três grandes categorias: estratégicas, como a transparência, que coíbe o potencial de corrupção e facilita o acompanhamento e a ampliação do universo de fornecedores; operacionais, como a inversão de fases, que promovem a agilidade, eficiência, celeridade, e o aperfeiçoamento da comunicação entre os fornecedores, o governo e a sociedade; e financeiras, com a redução dos preços contratados. (REIS; CABRAL, 2017).

5.2 DESVANTAGENS

A forma eletrônica encurta distâncias, possibilitando que mais licitantes possam participar, mas, por outro lado, podem acontecer atrasos nas entregas dos produtos caso a empresa vencedora seja de um local muito distante. Com relação a isso, Ramos (et al., 2016) enfatiza que a troca de produtos errados e soluções de

problemas correlatos tornam-se mais demorados, e o contato com o fornecedor é oneroso para o órgão.

Existe ainda, um aumento de 40% no tempo despendido aos pregões eletrônicos se comparados aos realizados de forma presencial, fato que impacta diretamente na agilidade do procedimento.

Ademais, mesmo sendo uma modalidade que gera economia de tempo - se comparada às demais - e recursos devido a sua forma eletrônica, ela é totalmente dependente da internet (do sinal, da velocidade). Se algum licitante tiver problema com essa questão ou até mesmo o pregoeiro, afetará todo o processo da licitação, atrasando-o em pelo menos 24 horas caso o problema seja por parte da conexão do órgão licitante, podendo prejudicar os licitantes. (RAMOS, 2016).

É preciso ter em mente também que nem todas as regiões possuem o mesmo acesso à internet e à tecnologia da informação. Essa perspectiva é integrada por Klein (2012) ao defender que a conectividade da internet se apresenta como uma das principais desvantagens da modalidade eletrônica, pois muitos municípios no Brasil ainda sofrem com a deficiência de poder usufruir de internet de alta velocidade.

A mesma ideia se dá com relação aos fornecedores, especificamente as pequenas empresas, mesmo as regionais que, pela localização, teriam facilidade na entrega, o que possivelmente afetaria seus preços, tornando-as competitivas, mas deixam de participar devido à falta de acesso à rede de informações ou sistema limitado que dificulta a participação eletrônica.

Outros aspectos desfavoráveis ao tratar-se do pregão eletrônico são o despreparo e a desatualização dos servidores responsáveis pela licitação, o que pode acarretar problemas na elaboração do edital e semelhantes, trazendo risco à aquisição dos produtos ou execução dos serviços contratados.

Por fim, as desvantagens apontadas pelos entrevistados da pesquisa supracitada, publicada pela Revista de Administração e Contabilidade em 2019, é capaz de sintetizar os pontos mais documentados em artigos acadêmicos como desfavoráveis do pregão em sua forma eletrônica:

“Muitas vezes não há entrega dos produtos no prazo estabelecido no edital, em razão da distância entre as empresas, todo processo necessita de internet de boa qualidade (pois alguns municípios ainda possuem internet lenta e instável), atualização de sistemas, desclassificação de itens em razão de lances abaixo do preço, inviabilizando a entrega do item”.

6. A NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Em dezembro de 2020, foi aprovado pelo Senado Federal o Projeto de Lei (PL) nº 4.253/2020, que tinha por objetivo instituir um novo regime de licitações e contratos para a gestão pública, após quase 30 anos de vigência da Lei nº 8666/93. Foram mais de sete anos de tramitação para que a Nova Lei de Licitações e Contratos fosse sancionada em abril de 2021.

É importante ressaltar que a Lei 8.666/93 surgiu durante a segunda reforma administrativa, em um modelo de administração burocrático, como resposta ao sistema patrimonialista. Saldanha (2021), - elucida esse fato ao afirmar que, embora a Lei nº 8.666/93 tenha aduzido inúmeras vantagens para a época, não atende a perspectiva administrativa atual, pois mantinha a atenção mais voltada à prudência contra fraudes e desvios do que à eficiência do procedimento, o que além de engessar o gestor público pela burocratização excessiva, trouxe incongruências entre os setores público e privado. A aquiescência da nova legislação, portanto, trouxe consigo expectativa de modernidade ao sair da exegese de um regulamento já vetusto.

Niebuhr (2021) entende que a grande cinca da antiga lei foi: “o modelo excessivamente burocrático, formalista, engessado e desconfiado com relação aos agentes administrativos”. Logo, pressupunha-se que a nova lei não reproduzisse o modelo, já que era o maior problema, e o motivo por trás da necessidade da criação de uma norma inteira do zero.

Contudo, em sua percepção, a nova lei não só afigura o mesmo modelo, como o agrava. A Lei nº 8.666/93, já apontada como exageradamente longa, possui 29 mil palavras e 126 artigos. A Lei nº 14.133/21, que deveria fugir dos pormenores e detalhes que tornaram a lei anterior obsoleta, conta com 41 mil palavras e 194 artigos.

Em um contraponto, Anastasia (2021), ao tratar da perspectiva do congresso ao redigir o novo regulamento, afirma que foi considerado que a profusão de detalhes das normas procedimentais poderia manter um problema que, na verdade, deveria ser solucionado.

A conclusão foi que ao detalhar a atuação e limitar os espaços de interpretação, ou seja, inibir a elasticidade de compreensões presente na lei nº 8.666/93, trará aos gestores maior segurança na tomada de decisões, além de uniformizar as aquisições. Isso porque a míngua segurança jurídica refreia um ambiente propício de negócios no Brasil, trazendo desconfiança aos gestores públicos,

Anastasia (2021) aponta também que foram considerados para a criação da nova lei, excepcionalmente, quatro pilares: planejamento, governança, transparência e a parceria com o setor privado.

7. LEI Nº 8.666/93 E LEI Nº 14.133/2021

A primeira mudança e a que mais chama atenção em relação à "antiga" Lei de Licitações e a Lei nº 14.133/2021 são as modalidades. Como supracitado, na Lei nº 8.666/2021 havia 6 modalidades: concorrência, tomada de preço, convite, concurso, leilão e o pregão (instituído pela Lei nº 10.520/2020); a nova Lei conta com 5 modalidades, sendo elas a concorrência, concurso, leilão, diálogo competitivo (novidade) e o pregão, que agora passa a ser obrigatoriamente eletrônico.

A tomada de preço e o convite foram modalidades extintas porque o valor estimado não é mais utilizado para definir o tipo de contratação. Na Lei nº 8.666/93, a natureza do objeto e o valor estimado eram os critérios adotados para decidir qual seria a modalidade utilizada e na nova lei apenas importa a natureza do objeto, portanto não fazia sentido manter essas duas modalidades.

Niebuhr (2021) afirma que, de modo geral, as modalidades além do pregão e concorrência serão pouco ou quase nunca utilizadas, enquanto o diálogo competitivo se operará menos ainda, mantendo-se à administração pública nacional.

Uma alteração que pode ser notada é quanto às fases da licitação. Atualmente as etapas são: fase preparatória, divulgação do edital, apresentação das propostas e lances (se fosse o caso), julgamento, habilitação, recursal e homologação. Como supracitado, costumava haver duas fases recursais e a habilitação ocorria antes do julgamento e, a partir de agora, a habilitação sempre ocorrerá após o julgamento, característica trazida do Decreto nº 10.024/2019, que regulamenta o pregão eletrônico. Só será admitida a exceção (primeiro a habilitação) mediante justificativa formal. Para Vieira (2021), tal exceção é mais aplicável à concorrência, enquanto no pregão provavelmente não haverá justificativa plausível, e mesmo que haja essa inversão, somente a certidão de regularidade fiscal da melhor classificada será analisada (art. 63, III).

A respeito da alienação de bens, costumava-se usar o leilão para alienação de bens móveis e a concorrência para bens imóveis, em regra. A exceção seria a utilização do leilão quando o valor do bem fosse acima do limite da tomada de preço,

caberia a concorrência e a exceção para a modalidade concorrência era nos casos que a origem fosse de procedimento judicial ou dação em pagamento, nessa situação poderia se usar o leilão. No entanto, na nova lei tudo passa a ser realizado através de leilão. (ALMEIDA, 2021).

Algumas mudanças gerais são o âmbito de aplicação que era a toda Administração Pública e passa a prever que as empresas estatais não se submeterão; os objetivos (antes desenvolvimento nacional sustentável, selecionar a proposta mais vantajosa e assegurar o princípio da isonomia) passam a ser o resultado mais vantajoso, evitar o sobrepreço, superfaturamento ou proposta manifestamente inexequível e promover a inovação; a publicidade passa a ser uma decisão discricionária e dependente de motivação, ou seja, passa a existir a possibilidade de deixar o orçamento sigiloso desde que haja justificativa; e inclui-se o modo de disputa aberto e fechado (já presente no Decreto nº 10.024/2019).

7.1 Avanços da Lei nº 14.133/21

Na perspectiva de Martins (2021), a nova lei de licitações 14.133/2021 não traz tantas inovações quanto estão especulando uma vez que, na verdade, a maioria de suas “novidades” são agregadas das Leis nº 8.666/2021, nº 10.520/2002 do pregão, Lei das empresas estatais e a Lei do Regime diferenciado de contratações, renovando-as e unindo-as em uma única Lei.

Heckert (2021) aponta esse compilado de normas como uma forma de consolidar o que se aprendeu a respeito de licitações e contratos ao longo dos anos. Trata-se de uma linha de inovação incremental, não disruptiva: um apanhado de instruções normativas do governo federal e de suas principais referências, especialmente precedentes dos órgãos de controle, com ênfase ao Tribunal de Contas da União (TCU) e avanços pontuais que beneficiarão a administração. Por esse motivo, embora precise ser estudada, não será muito difícil de ser aplicada. (NIEBUHR, 2021).

Quanto ao modelo administrativo adotado pela nova legislação, encontram-se opiniões divergentes. O consenso está em que a Lei nº 8.666/93 possuía um espírito burocrático, mas Martins (2021) tem essa característica como um aspecto vantajoso em um país eivado por corrupção onde estão sempre em busca de maneiras de burlar a legislação, já que a lei tentava impedir isso ainda que com suas lacunas. Portanto,

ele acredita que a solução mais viável seria tentar corrigir aquilo que não estava dando certo ao invés de criar uma legislação.

Enquanto a Lei nº 8.666/93 era burocrática, as leis que vieram depois e foram agregadas pela 14.133/2021 possuem a lógica gerencial; portanto, a nova lei veio com uma lógica gerencialista, que de acordo com Martins (2021) não é uma abordagem que funciona bem no Brasil em vista do alto índice de corrupção. Para ele, na Administração Pública brasileira, o viés burocrático de Weber funciona melhor, é preciso atingir o interesse público e para isso são necessárias regras pré-estabelecidas em abstrato a fim de alcançar sua finalidade, cumprindo de forma impessoal, deixar as regras abertas gera caos nesse cenário.

Por outro lado, Sanseverino (2021) destaca que as excessivas discussões e preocupação com relação às formalidades do procedimento licitatório resultaram em frequentes paralisações de obras e serviços públicos, o que evidenciava a necessidade de uma nova legislação. Para Niebuhr (2021), a lógica burocrática era exatamente o motivo pela qual a lei antiga deveria ser descartada e não ajustada, mas a Lei n 14.133 reproduz o mesmo modelo desconfiado com relação aos agentes administrativos, logo, o problema central não foi resolvido.

Heckert (2021) salienta que o Brasil ainda é marcado por práticas patrimonialistas muito presentes, por isso talvez não esteja preparado para mudanças disruptivas. “A lei procura avançar ao mesmo tempo que mantém cuidados para que possamos induzir um movimento de ganho gradativo de maturidade por parte dos gestores em diversos níveis”, pois a autonomia dada ao gestor, mesmo que seja positiva, gera abertura a pessoas má intencionadas. (HECKERT, 2021).

Um exemplo da tentativa de estabelecer o modelo gerencial é a inversão de fases, sendo que passará a ser primeiro o julgamento e depois a habilitação, como na Lei do pregão para a aquisição de bens e serviços comuns, algo que gerou economicidade para a Administração Pública; no entanto, quando ocorre essa inversão, a tendência é que essa análise da habilitação seja feita com menos cuidado, menos criteriosa pois já se sabe quem ganhou, o que abre espaço para a corrupção. (MARTINS, 2021).

A respeito dos avanços e benefícios trazidos pela “Nova” lei de licitações, Arena (2021) sustenta que:

As mudanças referentes à atualização da lei que rege as licitações e contratos em nosso ordenamento jurídico são notórias com o advento da nova Lei 14.133/2021. A norma incorporou o que há de mais moderno em compras

públicas no Brasil, antes disperso em diversas legislações, e também importou boas práticas utilizadas em outros países. Dessa forma, modernizando as licitações e os contratos realizados pelo Estado.

A inversão de fases advinda do pregão eletrônico e agora acolhida pelas demais modalidades, ainda que possa diminuir a rigidez na análise da habilitação, é responsável por tornar o procedimento mais ágil e eficiente em decorrência de uma quantidade menor de documentos a serem examinados. Para Arena (2021), o princípio da eficiência é enfatizado devido ao ganho na celeridade e diminuição da burocracia o que reflete na melhora da prestação dos serviços governamentais e assegura o interesse público.

No que tange às mudanças nas modalidades de licitações, pode-se entender a substituição, em alguns casos, da Tomada de Preço e do Convite pelo pregão eletrônico, como benéfico e vantajoso para a máquina pública uma vez que traz a possibilidade de disputa de lances, gerando uma diminuição nos preços ofertados.

Na perspectiva de Lima (2021), a nova modalidade permite uma melhor aquisição para o poder público em casos específicos, nos quais haja necessidade de contratações que requeiram inovações técnicas não disponíveis no mercado, principalmente quanto aos aspectos técnicos, financeiros e jurídicos.

Em relação ao pregão eletrônico, Martins (2021) defende que a mudança trazida pela nova lei, que torna o pregão eletrônico a regra e o presencial a exceção, dificulta a corrupção, sendo uma alteração benéfica, de acordo com os §§ 2º e 4º do art. 17:

§ 2º As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.

§ 4º Nos procedimentos realizados por meio eletrônico, a Administração poderá determinar, como condição de validade e eficácia, que os licitantes pratiquem seus atos em formato eletrônico.

Nesse sentido, Madeira (2021) aponta alguns benefícios que são trazidos em consequência desse modelo eletrônico, entre eles o aumento da transparência, como já supracitado, pois ele pode ser visitado a qualquer momento pelos cidadãos e facilita a fiscalização uma vez que tudo que ocorre no processo licitatório fica registrado.

Ademais, é enfatizado o princípio da economicidade pois entende-se que quanto maior for a celeridade, maior será a economicidade causando a eficiência do processo licitatório. Por fim, outro avanço de destaque é em relação à sustentabilidade ambiental tendo em vista que não haverá mais a necessidade de automóveis para

deslocamento dos processos físicos, bem como dos insumos para a produção destes devido à digitalização, como afirma Madeira (2021):

Em funcionamento ideal do processo eletrônico os benefícios ambientais começam desde a confecção até o transporte, tendo em vista que o único meio de tramitação de processos seria o virtual, não necessitando, portanto, da utilização de automóveis para a logística de processos e o consumo de materiais que geram resíduos, principalmente o papel.

Por outro lado, Madeira (2021) acredita que, mesmo as vantagens sendo majoritárias, o maior inimigo do processo eletrônico é a falha na conectividade uma vez que o procedimento inteiro depende de internet de boa qualidade e muitos municípios menores ou licitantes de pequenas empresas não possuem. Cita também como desvantagem secundária, o atraso na entrega dos produtos em decorrência da eventual distância entre as empresas e a unidade administrativa contratante.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se com a realização deste trabalho investigar a nova lei de licitações publicada em 2021, a fim de esclarecer algumas incertezas acerca das novas mudanças e entender os possíveis impactos trazidos por ela, especialmente no que tange à modalidade do pregão em sua forma eletrônica. Nessa perspectiva, foram reunidas as principais vantagens e desvantagens, tanto do pregão quanto da própria lei de licitações, na visão de especialistas e atuantes da área e vislumbradas suas expectativas em face de um cenário de dúvidas e especulações das possíveis consequências do novo texto legislativo.

A princípio, é possível notar que, embora a Lei nº 14.133/21 seja inovadora em relação à Lei nº 8.666/93, na realidade ela apenas reuniu em um único texto as disposições já presentes nas Leis: das empresas estatais, do Regime Diferenciado de Contratações, a 10.520/2002 (pregão), e a própria 8.666/93, conseqüentemente irá revogá-las. Portanto, pode ser entendida mais como uma novação do que de fato uma inovação, sendo necessário o seu estudo, mas, por conseguinte, não deverá ser de difícil aplicação uma vez que ao invés de examinar diversos estatutos o agente administrativo o fará em uma única lei, proporcionando maior segurança.

Em suma, a nova lei incorporou diversos institutos já existentes e comumente utilizados, entre eles as disposições do pregão eletrônico, como a inversão de fases que deixa a análise da habilitação para após o julgamento e a adoção do meio eletrônico para as demais modalidades, desse modo torna-se perceptível o impacto

do pregão eletrônico no novo diploma e na inovação da forma de licitar. Além disso, essas duas características foram grandes responsáveis pelo crescimento célere dessa modalidade após o seu surgimento em 2002 e por ser modalidade de preferência entre os licitantes em decorrência de suas vantagens.

Por analogia, é possível aplicar as vantagens e desvantagens observadas no pregão eletrônico para a nova lei de licitações, ainda que o cenário futuro seja de incerteza, tendo em vista a incorporação das características como as supracitadas, é plausível acreditar que se assemelham. Nesse sentido, se encaixam a economicidade, celeridade, aumento da competitividade e a transparência uma vez que com o uso da internet licitantes do país inteiro podem participar do certame, mesmo que à distância, estando tudo registrado e online facilita-se a fiscalização, inclusive pela sociedade, a análise da habilitação ao final economiza tempo e a ampliação do número de fornecedores, bem como a redução de gastos despendidos com modalidades presenciais deixam o processo econômico.

Por outro lado, ainda que sejam apontadas mais vantagens do que desvantagens, pode-se mencionar atrasos na entrega dos produtos, mas o problema principal é em relação à dependência da conectividade que pode acarretar atraso da licitação, e desequilíbrio competitivo uma vez que nem todas as regiões ou empresas possuem o mesmo acesso à internet e à tecnologia da informação. Ademais, se os servidores responsáveis pela licitação não receberem o treinamento adequado, há problemas na elaboração do edital que traz riscos à aquisição dos produtos ou execução dos serviços contratados.

Ainda em relação ao pregão eletrônico, embora a nova lei de licitações e contratos administrativos tenha ocasionado grandes mudanças nas modalidades, inclusive extinguindo algumas, o mesmo não se percebe em relação ao pregão em sua forma eletrônica que já estava, e aparentemente continuará sendo regulamentado pelo Decreto nº 10.024/19, que não há previsão de revogação pelo novo texto. No entanto, há especulações se esse decreto deverá ser refeito sob a ótica da nova lei pois não é ideal que se aplique um decreto que tem como referência as legislações anteriores, que serão revogadas.

É presumível que, diante das novas alterações, o pregão eletrônico mantenha o ritmo de crescimento que possui desde o seu surgimento, especialmente após o valor estimado deixar de ser critério para decisão da modalidade utilizada, passando a ser apenas a natureza do objeto, e duas modalidades terem sido extintas, assim

alguns casos que antes seriam da tomada de preços ou do convite passam para o pregão eletrônico. Além disso, o pregão presencial também deixará de existir e essas licitações migrarão para o formato eletrônico, portanto é possível assumir que devido à nova lei de licitações ocorram ainda mais pregões eletrônicos no país.

Em relação à necessidade de uma nova lei, bem como dos benefícios que ela trará, a opinião dos especialistas se encontra bem dividida. Há aqueles que defendem que, embora a antiga lei possuísse um espírito burocrático, em um país eivado por corrupção, o modelo da Lei nº 8.666/93 tentava impedir isso, mesmo com suas lacunas, e o ideal teria sido corrigir aquilo que não estava dando certo ao invés de criar uma legislação. Nesse sentido, o novo texto possui um viés gerencialista que alguns acreditam não funcionar no Brasil em decorrência do alto índice de corrupção, sendo preferível o antigo formato burocrático.

Por outro lado, há quem acredite que o excesso de formalidade por muitas vezes causa a paralisação de obras e serviços públicos e por isso se fazia necessário um novo texto legislativo optando pelo descarte da antiga lei e não o seu ajuste. No entanto, a Lei nº 14.133/21 que prometia uma ruptura do antigo modelo, para alguns continua reproduzindo a desconfiança em relação aos agentes administrativos, logo não resolvendo o problema central, mantendo a lógica burocrática e o excesso de formalismos, com um texto ainda mais longo e denso do que o anterior.

As discordâncias e divergências são inúmeras, ocasionando o supracitado cenário de incertezas e especulações até que a lei entre em vigência e comece a gerar seus efeitos. Até a tão glorificada inversão de fases que acarreta economicidade e maior eficiência se tornou questão de debate ao ser estendida a todas as modalidades pois há quem defenda que isso possa facilitar fraudes e corrupção uma vez que diminui a rigidez na análise da habilitação tendo em vista já se conhecer o vencedor daquela licitação. Portanto, a mudança de legislação traz consigo avanços e retrocessos, não sendo possível afirmar se ela será mais benéfica ou prejudicial para a Administração Pública a longo prazo, mas já tendo sido publicada todos devem começar a se adaptar às mudanças impostas independente de suas concordâncias. O que se pode inferir é que as posições variam entre a necessidade da lei gerencialista e a solução das lacunas em relação à anterior, a preferência pelo antigo texto que precisava apenas de ajustes, sendo mantido o formalismo e aqueles que creem que não houve mudanças significativas no modelo e os problemas anteriores provavelmente serão mantidos.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Arthur Soares Dias de. Os possíveis impactos da Lei 14.133/2021 na Licitação Pública. Trabalho de Conclusão de Curso. (Curso de Direito). Faculdade de Inhumas. Inhumas, 2021. Disponível em: <<http://65.108.49.104/bitstream/123456789/227/2/Arthur%20TCC%20Direito%202021.docx-compactado.pdf>>

ALMEIDA, Herbert. Nova Lei de Licitações e Contratos Esquematizada. Estratégia Concursos. V. único, p. 65-80, abr-2021. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/221841/nova%20lei%20de%20licitac%20o%20es%20esquematizada%20-%20prof%20herbert%20almeida%20-%20estrat%20C3%A9gia%20concursos.pdf?sequence=1>>

ALMEIDA, Herbert. Lei 8.666 - Atualizada e Esquematizada. Estratégia Concursos. 4 de abril de 2022. Disponível em: <<https://dhg1h5j4swfq.cloudfront.net/2020/07/06161730/Lei-8666-atualizada-e-esquematizada.pdf>>

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, 8 de Outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>

BRASIL. Decreto no 10.024/2019 de 28 de setembro de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10024.htm>

BRASIL. Lei no 10.520/2002 de 17 de julho de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm>

BRASIL. Lei no. 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>

BRASIL. Medida Provisória no 2.026 de 04 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/2026.htm>

BRASIL. Ministério do Planejamento. Coletânea de Melhores Práticas de Gestão do Orçamento Público, 2012. Disponível em: <https://www.ufpr.br/portalufpr/wp-content/uploads/2013/03/coletanea_de_melhores_praticas_de_gestao_do_gasto_publico.pdf>

BRASIL. Ministério do Planejamento. Estatísticas Gerais das Compras Governamentais: Número de Processos/ Itens e Valor de Compra. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <http://comprasnet.gov.br/ajuda/Brasil_Econ%20B4mico_Relatorio_Dados_Gerais_Janeiro_a_Dezembro2011.pdf>

CADIP - CENTRO DE APOIO AO DIRETOR PÚBLICO. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/2021. 3ª edição. São Paulo, 29 de abril de 2022. Disponível em: <<https://www.tjsp.jus.br/Download/SecaoDireitoPublico/Pdf/Cadip/Esp-CADIP-Nova-Lei-Licitacoes.pdf>>

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). Departamento de Logística e Serviços Gerais (DLSG). COMPRASNET: O Site da Transparência das Compras Governamentais. Maio de 2002. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/522>>

CORRÊA, Ronaldo. Reinício da etapa de lances: hipóteses no novo pregão eletrônico. O licitante. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/208457/olicitante.com.br-As%20possibilidades%20de%20rein%C3%ADcio%20da%20etapa%20de%20lances%20no%20preg%C3%A3o%20eletr%C3%B4nico.pdf?sequence=1>>.

DALLARI, Adilson Abreu. Análise Crítica das licitações da Lei 14.133/21. Consultor Jurídico, 29 de abril de 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/222985/an%C3%A1lise%20cr%C3%ADtica%20das%20licita%C3%A7%C3%B5es%20na%20lei%2014.133_21%20-%20conjur.pdf?sequence=1>

DAUD, Antonio. Lei 10.520/2002 Comentada: Saiba tudo sobre a Lei do Pregão!. Estratégia. Disponível em: <<https://www.estrategiaconcursos.com.br/blog/lei-10-520-02-saiba-tudo-sobre-a-lei-do-pregao/>>

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Edição 32a. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2019.

GOVERNO ELETRÔNICO. Compras Governamentais Eletrônicas no Brasil: como funcionam os principais sistemas de operação. Informa-se, BNDS, nº 39, abril de 2002. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/16439/1/PRPer214067_Informe-se_n39_compl_BD.pdf>

GOULART, João Fábio Stecca Penna. Estudo comparativo entre as Leis de Licitações 14.133/2021 e 8.666/1993. Trabalho de Conclusão de curso (Engenharia Civil). Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia, 2021. Disponível em: <<http://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/33415/1/EstudoComparativoLeis.pdf>>

LIMA, Eduardo Alves. O diálogo competitivo e os desafios práticos de sua operacionalização. JOTA. 11 de maio de 2021. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/222991/di%C3%A1logo%20competitivo%20e%20os%20desafios%20pr%C3%A1ticos%20de%20sua%20operacionaliza%C3%A7%C3%A3o-%20jota.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>

LOPES, Virgínia Bracarense. A nova Lei de Licitações: 5 mudanças trazidas pela norma aprovada. Inove. 29 de julho de 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/225574/A%20Nova%20Lei%20de%20Licita%C3%A7%C3%B5es_%205%20mudan%C3%A7as%20trazidas%20pela%20norma%20aprovada%20-%20Inove%20Capacita%C3%A7%C3%A3o.pdf?sequence=1>

MADEIRA, Raissa Chaves Salgado. Vantagens e desvantagens da realização preferencial de licitações sob a forma eletrônica: análise a partir da mudança do marco legal propiciada lei nº 14.133/2021. 2022. 31 f. Monografia (Graduação em Direito) - Escola de Direito, Turismo e Museologia, Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, 2022. Disponível em: <<https://monografias.ufop.br/handle/35400000/3791>>

MELO, Izabela Martins de. Principais mudanças da nova lei de licitações: Melhorias e Barreiras da Lei 14.133/2021. Trabalho de conclusão de curso (Escola de Direito e Relações internacionais). Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Goiás, 2021. Disponível em: <<https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/bitstream/123456789/3564/2/TCC%20IZABELA%20MARTINS.pdf>>.

NIEBUHR, Joel de Menezes. Pregão presencial e eletrônico. Curitiba: Zênite, 2004.



NUNES, Jaqueline. Vantagens e desvantagens do pregão na gestão de compras no setor público- Caso Funasa-PB. Revista do Serviço Público Brasília 58 (2): 227-243 Abr/Jun 2007. Disponível em: <[http://www.spell.org.br/documentos/ver/35792/vantagens-e-desvantagens-do-pregao-na-gestao-de-compras-no-setor-publico--ocaso-da-funasa ----pb](http://www.spell.org.br/documentos/ver/35792/vantagens-e-desvantagens-do-pregao-na-gestao-de-compras-no-setor-publico--ocaso-da-funasa----pb)>.

PINTO, Daniel Silveira Veras. Processo Licitatório na Tomada de Preços. Curso de Direito, Universidade Federal de Campina Grande. Sousa, 2014. Disponível em: <<http://dspace.sti.ufcg.edu.br:8080/jspui/bitstream/riufcg/16493/1/DANIEL%20SILVEIRA%20VERAS%20PINTO%20-%20TCC%20DIREITO%202014.pdf>>

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da Administração Pública Burocrática à Gerencialista. Revista do Serviço Público. 1996. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1734/1/1996%20RSP%20ano.47%20v.120%20n.1%20jan-abr%20p.07-40.pdf>>

RAMOS, Josiane. As vantagens e desvantagens do pregão eletrônico e presencial do ponto de vista da Administração Pública. RAC - Revista de Administração e Contabilidade. Ano 15, n. 29, p. 106-127, jan./jun. 2016. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/229768343.pdf>>

RODRIGUES, Lucas Cherem de Camargo. RUGGERI, Júlia Duprat.. Nova lei de licitações pode ampliar uso do pregão. 30 de março de 2021. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/342597/nova-lei-de-licitacoes-pode-ampliar-uso-do-pregao>>

SEBRAE. Compras públicas - Um bom negócio para sua empresa. Disponível em: <<https://atendimento.sebraemg.com.br/biblioteca-digital/content/compras-publicas-bom-negocio-para-sua-empresa>>

VIEIRA, Michele Roque. Licitações: a vantagem do pregão eletrônico nas licitações (2010). Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/27211>>