UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
CURSO DE GESTÃO PÚBLICA

Lucas Cardoso Aguiar Pinto

OS NOVOS PROCEDIMENTOS DO PREGÃO ELETRÔNICO:
Regulamentado pelo Decreto nº 10.024/2019

Belo Horizonte
2022

Lucas Cardoso Aguiar Pinto

OS NOVOS PROCEDIMENTOS DO PREGÃO ELETRÔNICO:
Regulamentado pelo Decreto nº 10024/2019

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Gestão Pública.

Belo Horizonte
2022

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

CURSO DE GESTÃO PÚBLICA

Trabalho de conclusão de curso intitulado “Os novos procedimentos do pregão eletrônico: Regulamentado pelo Decreto nº 10.024/2019”, de autoria do bacharelando Lucas Cardoso Aguiar Pinto, aprovado pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:

BANCA EXAMINADORA:

_____

Prof. Dr. José Geraldo Leandro
(Orientador)
Universidade Federal de Minas Gerais

_____

Prof. Dr. Breno Henrique Ferreira Cypriano
(Avaliador)
Universidade Federal de Minas Gerais

Belo Horizonte, 31 de janeiro de 2022.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente gostaria de agradecer a oportunidade de vida que foi poder cursar o ensino superior em um país onde infelizmente nem todos tem acesso a este direito básico e que por isto ainda deve ser considerado um privilégio. O curso de gestão pública me formou enquanto cidadão além de qualquer outra coisa, um cidadão com raciocínio crítico contra as mazelas do jogo de poder em que estamos envolvidos na sociedade moderna capitalista. Penso senão fosse o curso de gestão pública e a oportunidade de viver mais de quatro anos no Universo da Universidade, estaria eu em amarras sombrias da ignorância. Lembrando que seremos eternos ignorantes diante da imensidão do conhecimento disponível a nosso alcance, todavia devemos primar sempre pela melhoria constante enquanto pessoas que vivem em sociedade.

Agradecimento em especial a minha família que sempre esteve ao meu lado e talvez senão fossem eles e por eles, eu já teria desistido de finalizar o curso. Também ao Prof. José Geraldo, que me lecionou Análise de Políticas Públicas durante o curso e encarou o desafio em orientar um aluno que já havia perdido o pique acadêmico proporcionando o suporte necessário para este trabalho ser concluído e apresentado.

Agradeço a todos os professores que fizeram parte da minha formação, dentre eles: Josê Ângelo, Telma Menicucci, Geralda, Fernando Filgueiras, Marcus Abílio, Marlise Matos, Juarez Guimarães, Manoel, Eduardo Moreira, Eduardo Zauli, e todos os outros que não foram citados mas que não se fazem menos importantes que estes. Muito obrigado!

*“*Eu prefiro ser essa metamorfose ambulante, do que ter aquela velha opinião formada sobre tudo.*”*

Raul Seixas

RESUMO

O trabalho apresentado trata de investigar o contexto histórico do pregão eletrônico e como as novas mudanças advindas do decreto promulgado recentemente (10.024/2019) impactam de maneira positiva a eficiência das compras públicas realizadas através desta modalidade licitatória A pesquisa versou sobre o tema *"*Os novos procedimentos do pregão eletrônico: Regulamentado pelo Decreto nº 10024/2019*"*. Trata-se de tema relevante na agenda pública da gestão pública brasileira em um momento em que o combate a corrupção é assunto pungente nas principais democracias modernas do mundo e grande parte da prática desta corrupção ocorre nos processos através dos quais o Estado realiza seus contratos e escolhe seus fornecedores, a exemplo de escândalos de corrupção que já são de nosso conhecimento e foram presenciados por nós desde a redemocratização, onde os fornecedores/empresas ganham contratos superfaturados em troca de um repasse percentual em relação ao valor contratado para os agentes públicos, ou seja, a norma que regulamenta a matéria tem que se aprimorar a medida que os mecanismos de corrupção se modernizam e o que tentaremos apresentar no trabalho é como o decreto em questão tenta aprimorar os procedimentos do pregão eletrônico para tentar trazer mais eficiência para a maneira como a administração pública e os entes federados realizam suas compras e contratações. A metodologia que foi utilizada e compõe os resultados finais deste trabalho foi alcançada através das pesquisas qualitativa, descritiva e bibliográfica em livros, artigos e periódicos de domínio público com credibilidade acadêmica.

Palavras-Chave: Leis, Decretos, Licitação, Pregão, Eletrônico.

LISTA DE SIGLAS

ANATEL	– Agência Nacional de Telecomunicações
APG	– Administração Pública Gerencial
ARP	– Ata de Registro de Preços
CAU/BR	– Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil
	– Constituição Federal
CGU	– Controladoria-Geral da União
COMPRASNET	– Portal de Compras do Governo Federal
CONFEA	– Conselho Federal de Engenharia e Agronomia
DOU	– Diário Oficial da União
ENAP	– Escola Nacional de Administração Pública
ETP	– Estudo Técnico Preliminar
IN	– Instrução Normativa
LC	– Lei Complementar
LGP	– Lei Geral do Pregão
LP	– Lei do Pregão
LRF	– Lei de Responsabilidade Fiscal
ME	– Ministério da Economia
MP	– Medida Provisória
SDE	– Sistema de Dispensa Eletrônica
SEGES	– Secretaria de Gestão
SFC	– Secretaria Federal de Controle Interno
SIASG	– Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais
SICAF	– Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores
SISG	– Sistema de Serviços Gerais
SLTI	– Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação
TCE/PA	– Tribunal de Contas do Estado do Pará
TCU	– Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO **9**

CAPÍTULO 1: A IMPORTÂNCIA DO PREGÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA **13**
1.1 Dos princípios que regem a licitação na modalidade de pregão, na forma eletrônica **14**
1.1.1 Princípio de legalidade *14*
1.1.2 Princípio da impessoalidade *15*
1.1.3 Princípio da moralidade *15*
1.1.4 Princípio da publicidade *16*
1.1.5 Princípio da eficiência *17*
1.2 Históricos do pregão na legislação infraconstitucional no período de 1997 a 2019 ..... **18**

CAPÍTULO 2: OS NOVOS PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS DO PREGÃO ELETRÔNICO **24**
2.1 Dos princípios que regem o novo Decreto **24**
2.2 Da origem do pregão em 2002 à sua forma eletrônica entre 2005 a 2019 ..... **27**
2.3 Do pregão, na nova forma eletrônica, a partir de 2019 ..... **28**
2.4 Bens e serviços comuns e especiais: inclusão de serviços comuns de engenharia e dispensa eletrônica **29**
2.5 Aplicabilidade aos entes federados: transferências voluntárias da União para estados, Distrito Federal e municípios **31**
2.6 Adoção do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF em sede de transferências voluntárias **33**
2.7 Desenvolvimento sustentável **33**
2.8 Estudo Técnico Preliminar (ETP) **34**
2.9 Orçamento sigiloso **35**
2.10 Designação e capacitação do pregoeiro e equipe de apoio **37**
2.11 Fim da exigência de publicação em jornal **38**
2.12 Aspecto vinculante dos esclarecimentos **39**
2.13 Impugnação e resposta: prazos e competências e efeito suspensivo **40**
2.14 Habilitação + proposta e prazo para envio de proposta e documentos complementares **40**
2.15 Modos de disputas e prazo para reinício da sessão **41**
2.16 Classificação e desempate **44**
2.18 Dispensa eletrônica – expansão da cotação eletrônica **44**
2.18.1 Em razão do valor *46*
2.18.2 Por razões cabíveis *46*

CAPÍTULO 3: AS INOVAÇÕES E EFICIÊNCIA DO NOVO DECRETO DE 2019....48
3.1 Da celeridade e desburocratização no procedimento licitatório 50
3.2 Do aumento do número de participantes nas licitações 51
3.3 Dos melhores preços ao alcance das empresas em qualquer parte do país 51
3.4 Da maior transparência dos gastos realizados pela Administração Pública 53
3.5 Do registro das propostas e apresentação dos documentos de habilitação na mesma fase.....54

CONSIDERAÇÕES FINAIS 59

INTRODUÇÃO

Este trabalho apresenta os resultados da pesquisa sobre o tema *"Os novos procedimentos do pregão eletrônico: regulamentado pelo Decreto nº 10024/2019"*. Esse estudo se justifica por se tratar de tema relevante para busca de autoconhecimento e promoção de discussões acadêmicas sobre os procedimentos licitatórios utilizados pelos gestores públicos brasileiros nas questões relacionadas ao processo do pregão, na forma eletrônica. E para atingir as metas que possibilitaram a formação da presente pesquisa, a metodologia utilizada e que compõe os resultados finais foram alcançadas através das pesquisas qualitativa, descritiva e bibliográfica em livros, artigos e periódicos de domínio público e credibilidade acadêmica.

A historiografia do instituto licitatório brasileiro tem sua origem na Constituição Federal de 1988 (CF/1988) que determinou em seu art. 37, inciso XXI, que as compras públicas dos três níveis governamentais fossem oferecidas com igualdade de condições ou princípio isonômico a todos concorrentes. Para regulamentar o que determinava a CF/1988 sobre o exercício dessa modalidade foi editada em 1993 a Lei Federal nº 8.666, que elencava cinco modalidades de licitação, mas que era burocrática, determinando somente bens e serviços comuns ao âmbito da União exclusivamente, além de não abrir possibilidade para inclusão de uma nova modalidade licitatória, contudo, essa situação mudou após reivindicações dos estados e municípios brasileiros.

Nove anos após a promulgação da Lei nº 8.666/1993, era promulgada a Lei Federal nº 10.520/2002 que estendeu a instituição da modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e agora, além do âmbito da União, também aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da CF/1988.

Em seguida após a promulgação da Lei nº 10.520/2002, em 2005, foi regulamentado o Decreto nº 5.450 que atualizou o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de

bens e serviços comuns, contudo, nesse decreto somente o privilégio era do âmbito da União, mas abria possibilidades, como reza o § 5º do Decreto de 2005 que a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) cedesse o uso do seu sistema eletrônico a órgão ou entidade dos estados, Distrito Federal e municípios, mediante celebração de termo de adesão.

Constata-se que o pregão, na forma eletrônica não é garantia definitiva de assegurar probidade administrativa e transparência para quem participa ou representa uma empresa licitante no processo, no entanto, é exigência legal para aquisições e contratações de bens, serviços e obras públicas, entre outros. Diante do exposto, pretende-se contribuir para futuras discussões acadêmicas sobre os principais desafios enfrentados pela administração pública dos três níveis governamentais no processo licitatório, além de oferecer fonte de pesquisa a outros estudos de interessados em aprofundar nesta matéria. Este trabalho foi estruturado em três capítulos, sendo que a introdução e as considerações finais apresentam os resultados contextualizados dos capítulos 1, 2 e 3. Dessa forma, os capítulos foram assim distribuídos:

No primeiro capítulo é abordado*“”* o contexto histórico dos princípios constitucionais alicerçado no arts. 37, inciso XXI e 175 da CF/1988 que formam o instituto da licitação brasileiro. Fazem parte também deste contexto, além da CF/1988, art. 37, inciso XXI e art. 175: as medidas provisórias nºs 2.026/2000, 2.108/2000 e 2.182-18/2001; os Decretos nºs 3.697/2000, 3.555/2000, 5.504/2005 e 5.450/2005; e as leis gerais nºs 8.666/1993, 9.472/1997 e 10.520/2002 que foi ou são normas infraconstitucionais destinadas a evolução do processo licitatório global.

No segundo capítulo: *“”*discorremos sobre as inovações regulamentadas pelo novo Decreto nº 10.024/2019 na modalidade pregão, na forma eletrônica para aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, *incluídos os serviços comuns de engenharia* que não existia nos decretos anteriores. O novo Decreto de 2019 abarca os princípios constitucionais elencados no *caput* do art. 37, além de incluir os princípios da probidade administrativa, desenvolvimento sustentável, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e os correlatos: razoabilidade,

competitividade e proporcionalidade, e também relata o contexto histórico do pregão, na forma eletrônica nos períodos de 2005 a 2019.
Esse capítulo aborda ainda as principais mudanças do novo Decreto de 2019 em relação à norma anterior, tais como:

bens e serviços comuns e especiais; inclusão de serviços comuns de engenharia e dispensa eletrônica; aplicabilidade às estatais: transferências voluntárias da União para Estados, Distrito Federal e municípios; adoção do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF) em sede de transferências voluntárias; desenvolvimento sustentável; Estudo Técnico Preliminar (ETP); orçamento sigiloso; fim da exigência de publicação em jornal; aspecto vinculante dos esclarecimentos; impugnação e resposta: prazos e competências e efeito suspensivo; habilitação + proposta e prazo para envio de proposta e documentos complementares; modos de disputas e prazo para reinício da sessão; documentação de empresa estrangeira; classificação e desempate; sanção a Ata de Registro de Preços (ARP); dispensa eletrônica; expansão da cotação eletrônica.

No terceiro capítulo*“”* e conclusão foi apresentado a correlação entre a implantação do modelo de administração pública gerencial e o surgimento destas normas que norteiam o processo de compras e estão fundamentadas sobre os princípios básicos da administração pública brasileira. Além disto, foi discutido o longo caminho que o Estado brasileiro percorreu entre duas reformas administrativas, sendo a primeira denominada administração pública burocrática, nos anos trinta, que substituía a administração patrimonialista do século XIX e boa parte do XX. Já a segunda reforma, foi através da implantação da administração pública gerencial nos anos noventa, que elevou o Brasil ao *status* da eficiência, ou seja, introduz uma nova dinâmica ao Estado que prima pela eficiência na realização de seus atos.

Constatou-se que foi com a chegada do novo modelo denominado Administração Pública Gerencial (APG) que houve a edição da primeira lei geral da licitação de nº 8.666/1993, mas que impunha vestígios de administrações burocráticas, pois não permitia que fosse incluída uma nova modalidade entre as suas cinco modalidades licitatórias já estabelecidas. A Administração Pública Gerencial possibilitou a edição

da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelecendo um conjunto de normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações para prevenir riscos e corrigir desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas.

Se a lógica da Lei de nº 8.666/1993 era considerada mais burocrática por não permitir a criação de uma nova modalidade licitatória, a segunda norma geral da licitação, criada em 2002, com nº 10.520, batizada como Lei do Pregão, foi inserida no cenário da Administração Pública Gerencial com legisladores aberto a mudanças. Podemos afirmar que a promulgação destas leis se deu em momentos distintos da democracia brasileira sendo a primeira em um governo que implementava políticas em grande parte no modelo *topdown*, um governo que acabava de se libertar das garras da ditadura militar, mas que ainda possuía raízes fortes dentre estas castas de poder (se temos em 2022, imagine em 1992), enquanto a Lei do Pregão (LP) foi sancionada por um governo em um tempo em que a participação direta da sociedade civil na tomada de decisão era valorizada.

Após a Lei do Pregão, temos a promulgação do Decreto nº 5.450/2005 que promoveu a origem do pregão somado às tecnologias da informação e comunicação, trazendo a inovação do pregão eletrônico. Ressalta-se que o ano era 2005 e em um país em desenvolvimento como o Brasil, o acesso a este tipo de tecnologia ainda era muito limitado, enquanto nos dias de hoje o pregão eletrônico é realizado por grande parte dos entes federados.

CAPÍTULO 1: A IMPORTÂNCIA DO PREGÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

No Brasil, até a evolução do advento do Decreto nº 10.024/2019 que *"*regulamenta a licitação[1], 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*"* (BRASIL, 2019a), passaram-se trinta um ano a contar do rol dos princípios norteadores da licitação elencados no *caput* do art. 37 da CF/1988.

No cenário jurídico brasileiro a origem desta construção foi alicerçada nos princípios elencados no arts. 37[2], inciso XXI[3] e 175[4] da CF/1988. Segundo Rêgo (2021), os princípios são os fundamentos gerais, ou os cânones estruturantes, de uma determinada disciplina jurídica. *"*Sem eles, não é possível compreender a lógica operacional por trás de grandes e pequenos regulamentos, sendo plausível afirmar que a sua ausência ou ignorância pode acabar conduzindo a aplicação das normas jurídicas ao mero arbítrio*"* (RÊGO, 2021, p. 19).

---

[1] A palavra licitação é derivada da expressão latina *licitatione*, que quer dizer arrematar em leilão. Apresenta diversos sinônimos, destacando-se: "procedimento licitatório", "certame", "prélio", "disputa", entre outros (AMORIM, 2017, p. 21). Celso Antônio Bandeira de Mello define a licitação como sendo: Procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, outorgar concessões, permissões de obra, serviço ou de uso exclusivo de bem público, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se revele mais conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados (MELLO, 2009, p. 519).

[2] Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte [...] (BRASIL, 1988).

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

[4] Art. 175. Incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos (BRASIL, 1988).

1.1 Dos princípios que regem a licitação na modalidade de pregão, na forma eletrônica

Para Cretella Júnior (1999, p. 28) citado por Veríssimo (2013, p. 1), a expressão princípio, na linguagem corrente, *"*tem o sentido de 'aquilo que vem antes de outro', 'origem, começo', 'momento em que se faz uma coisa pela primeira vez'. Princípio contrapõe-se a fim, assinalando marco inicial, no tempo e no espaço*"*.

1.1.1 Princípio de legalidade

De acordo com Mazza (2012, p. 482) o princípio da legalidade representa a subordinação da *"*Administração Pública à vontade popular. O exercício da função administrativa não pode ser pautado pela vontade da Administração ou dos agentes públicos, mas deve obrigatoriamente respeitar a vontade da lei*"*.

> O princípio da legalidade é certamente a diretriz básica da conduta dos agentes da Administração. Significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não o sendo, a atividade é ilícita. Tal postulado, consagrado após séculos de evolução política, tem por origem mais próxima a criação do Estado de Direito, ou seja, do Estado que deve respeitar as próprias leis que edita (FILHO, 2011, p. 35-36).

Rêgo (2021, p. 21) destaca que o princípio da legalidade aplicado às licitações e às contratações públicas *"*deve ser compreendido em sua acepção clássica, no sentido de que à Administração Pública só é lícito fazer aquilo que a lei determina ou, no mínimo, autoriza*"*. Segundo o autor existem dois aspectos primordiais para aplicação desse princípio no tema das licitações e das contratações públicas, sendo, *"*o primeiro, referente ao próprio bem ou serviço licitado, que precisa ser lícito e, portanto, não ofensivo à legislação aplicável ao ente federativo licitante e o segundo, relacionado aos próprios procedimentos, ritos, modalidades etc., a serem adotados nas licitações empreendidas pelos entes públicos subordinados à lei de regência*"*.

1.1.2 Princípio da impessoalidade

Para Carvalho Filho (2011, p. 35) impessoal é *"*o que não pertence a uma pessoa em especial*"*, ou seja, *"*aquilo que não pode ser voltado especialmente a determinadas pessoas*"*.

> O princípio objetiva a igualdade de tratamento que a Administração deve dispensar aos administrados que se encontrem em idêntica situação jurídica. [...] Neste caso, o alvo a ser alcançado pela Administração é somente o interesse público, e não se alcança o interesse público se for perseguido o interesse particular, porquanto haverá nesse caso sempre uma atuação discriminatória (FILHO, 2011, p. 35).

Este princípio tem por base o fundamento de tentar *"*dar mais credibilidade ao processo licitatório, de torná-lo claro e ético para que o serviço público tenha a imagem de idoneidade*"* (CORRÊA, 2014, p. 1). O princípio da impessoalidade, *"*quando incide nas contratações públicas, tem em vista a necessidade premente de empreender tratamento impessoal e desinteressado em relação a todos os licitantes envolvidos no certame*"* (RÊGO, 2021, p. 22).

1.1.3 Princípio da moralidade

O princípio da moralidade impõe que o administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta. *"*Deve não só averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, mas também distinguir o que é honesto do que é desonesto*"* (CARVALHO FILHO, 2011, p. 36). O art. 37 da CF/1988 referiu expressamente sobre este princípio:

> E pode-se dizer, sem receio de errar, que foi bem-aceito no seio da coletividade, já sufocada pela obrigação de ter assistido aos desmandos de maus administradores, frequentemente na busca de seus próprios interesses ou de interesses inconfessáveis, relegando para último plano os preceitos morais de que não deveriam afastar-se (CARVALHO FILHO, 2011, p. 36).

De acordo com Corrêa (2014, p. 1), este princípio não deveria ser expresso em uma norma constitucional ou no próprio estatuto da licitação, tendo em vista que *"*a moralidade deve ser vista como atributo necessário à atuação de qualquer pessoa que lide com verba pública*"*. Como a lei não faz nascer a moral, *"*esta preexiste e é inerente ao caráter de cada um é precípuo da boa conduta humana*"*.

Conforme Rêgo (2021, p. 22) o princípio da moralidade exige daqueles que laboram com licitações públicas *"*uma atuação escorada na boa-fé e na honestidade, sem levar em consideração interesses que conflitem com uma noção básica de moralidade administrativa*"*. Na lição de Niebuhr (2013):

> A moralidade posta no meio administrativo quer agregar força ao princípio da legalidade, evitando que agentes administrativos deturpem as competências que lhes foram atribuídas por lei para a prática de atos incompatíveis com os valores que a sociedade considera acertados (NIEBUHR, 2013, p. 57 *apud* RÊGO, 2021, p. 22).

A moralidade significa harmonia com *"*o interesse público, vetor máximo de todos os princípios e regras que o informam, revelando-se intimamente ligada à legitimidade*"* (NIEBUHR, 2013, p. 57 *apud* RÊGO, 2021, p. 22).

1.1.4 Princípio da publicidade

O auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE/PA), Luiz Antônio Santiago Corrêa, esclarece que é através da publicação que se possibilita o conhecimento de que uma licitação vai ocorrer, *"*devendo ser divulgado pelos meios oficias e até mesmo não oficiais se for o caso para que se façam presente o maior número possível de interessados ao objeto de contrato da licitação que ocorrerá*"* (CORRÊA, 2014, p. 1). O princípio da publicidade também possibilita:

> O conhecimento por parte dos participantes das etapas do processo, bem como os possibilita de elaborar seus planejamentos e recursos administrativos em caso de descontentamento com alguma decisão que venha a ser tomada pela comissão de licitação, ou mesmo se houver alguma irregularidade ou ilegalidade no certame (CORRÊA, 2014, p. 1).

Este princípio garante a competitividade do certame e *"*possibilita aos disputantes, conhecimento do andamento do processo, estando portanto a Administração Pública no caminho certo para a seleção da proposta mais vantajosa*"* (CORRÊA, 2014, p. 1). A obrigatoriedade da publicidade no andamento da licitação está assentada na Lei nº 8.666/1993, art. 21[5].

O princípio da publicidade garante que todos os interessados na licitação pública, direta ou indiretamente, *"*tenham conhecimento sobre os atos nela praticados. Assim sendo, atos secretos, que não aqueles pertinentes à fase interna da licitação, são repudiados pelo aludido princípio*"* (RÊGO, 2021, p. 22).

1.1.5 Princípio da eficiência

O princípio da eficiência exige do administrador público que atue sempre na busca de um resultado satisfatório, sem maiores apegos a formalidades vazias. Bem entendido: não se trata de abdicar da forma, que é muito importante na organização burocrática brasileira, mas, sim, trata-se de não convertê-la num fim em si mesma (RÊGO, 2021).

Niebuhr (2013, p. 55) citado por Rêgo (2021, p. 22) esclarece que *"*a eficiência em licitação pública gira em torno de três aspectos fundamentais, preço, qualidade e celeridade*"*. Assim sendo, de nada adiantaria a realização de um procedimento licitatório compatível com o princípio da legalidade, formalmente escorreito, mas que *"*consagrou como vencedora uma proposta com preço incompatível com o mercado e com baixa qualidade na prestação de serviços*"* (RÊGO, 2021, p. 22).

Após o advento da CF/1988 e o rol de seus princípios, foi promulgada em seguida, a Lei nº 8.666/1993, que somente contemplava as modalidades licitatórias,

---

[5] Art. 21. Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994).

concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão, elencadas no art. 22, contudo, essas modalidades não atendiam amplamente o mercado porque o § 8º deste artigo, vedava a criação de outras modalidades ou combinações das já existentes, porém, *"*ao longo do tempo, as medidas adotadas mostraram-se burocráticas e morosas no seu desdobramento, acarretando, em alguns casos, onerosidade aos cofres públicos*"* (PENA; FELICIDADE; MONTEIRO, 2010, p. 2).

Carvalho Filho (2011, p. 239) esclarece que a onerosidade aos cofres públicos *"*não tinham como alvo os contratos de grande vulto e de maior complexidade*"*. Ao contrário, *"*centravam-se nos contratos menores ou de mais rápida conclusão, prejudicados pela excessiva burocracia do processo regular de licitação*"*.

Por isto, para atender às revindicações, foi editada uma Lei Especial número 10.520/2002 que atendia além do âmbito da União, aos Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), surge então, a sexta modalidade de licitação, denominada *pregão*, para aquisição de bens e serviços comuns e complementares da Lei nº 8.666/1993 (CARVALHO FILHO, 2011). Constata-se que foi a partir da Lei nº 8.666/1993 e de várias reivindicações para implantação da sexta modalidade, que foram editadas e reeditadas leis, medidas provisórias e decretos para alcance de *status* evolutivo pregão, na forma eletrônica nos períodos entre 1997 a 2019.

1.2 Históricos do pregão na legislação infraconstitucional no período de 1997 a 2019

• **Lei nº 9.472/1997:** foi conhecida como a primeira lei do pregão e dispunha sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8/1995 (ZIULKOSKI, 2011).

O pregão originou-se através da Lei nº 9.472/1997 aplicado exclusivamente no âmbito da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) para contratos que não vislumbrassem obras de engenharia. O sucesso da aplicação do pregão realizado pela ANATEL, derivado da simplicidade do processo, motivou *"*o governo federal a editar a Medida Provisória nº 2.026/2000, que após várias reedições, foi transformada na Medida Provisória nº 2.182/01*"* (PENA; FELICIDADE; MONTEIRO, 2010, p. 3).

• **Medida Provisória nº 2.026/2000a**: essa medida foi regulamentada pelos Decretos Federais nº 3.555/2000 e nº 3.697/2000, somente ao privilégio do âmbito federal (ZIULKOSKI, 2011). Nessa Medida, segundo Souza (2020), foi criada uma nova figura para a condução dos procedimentos licitatórios, o *pregoeiro,* e dois anos após, com as alterações dessa Medida na conversão da Lei nº 10.520/2002 - Lei Geral do Pregão (LGP), surge outra figura, a denominada, *equipe de apoio*.

Três anos após a aplicação da Lei nº 9.472/1997, o primeiro instrumento normativo a prever a possibilidade de realização do pregão, foi a Medida Provisória nº 2.026/2000, que em seu art. 2º, § único[6] (PENA; FELICIDADE; MONTEIRO, 2010, p. 3). No mesmo ano, *"*[...] Essa Medida Provisória foi regulamentada pelo Decreto Federal nº 3.697/2000 que tratavam do pregão na forma *presencial* por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação respectivamente*"* (ENAP, 2014, p. 5).

Em 2000, o instituto do pregão foi celebrado como uma nova modalidade de licitação exclusivamente para o *âmbito da União* (JORDÃO, 2017). Segundo Jordão (2017), a Medida Provisória nº 2.026/2000 foi reeditada por várias vezes seguidas e teve sua legalidade muito questionada, pois a Lei de Licitações vigente à época, de número 8.666/1993 vedava a criação de novas modalidades.

---

[6] Art. 2º. Pregão é a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, promovida exclusivamente no âmbito da União, qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública. Parágrafo único. Poderá ser realizado o pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica (BRASIL, 2000).

• **Medida Provisória nº 2.108/2000b** – reeditada. Revogou a Medida Provisória (MP) n. 2.026-3/2000 nos termos do art. 37, inciso XXI, da CF/1988, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns[7] (ZIULKOSKI, 2011). Segundo Carvalho Filho (2011), nessa Medida antes da conversão da Lei nº 10.520/2002, essas matérias eram reguladas pelas Medidas Provisórias nºs 2.026/2000, 2.108/2000 e 2.182-18/2001. Os legisladores haviam estabelecidos, "por mais esdrúxulo que pudesse parecer, que o pregão era modalidade de licitação adotada exclusivamente no âmbito da União Federal" (CARVALHO FILHO, 2011, p. 239). Era o que constava o art. 2º, da Medida Provisória nº 2.108/2000:

> Pregão é a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, promovida *exclusivamente no âmbito da União*, qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública (BRASIL, 2000b).

Conforme Carvalho Filho (2011), essa restrição não se justificava sob qualquer ótica administrativa. Ao contrário:

> Se a nova modalidade tinha o escopo de dar maior celeridade ao processo licitatório para certas contratações, não se conseguia entender por que razão não era estendida também para Estados, Distrito Federal e Municípios, na medida em que estas pessoas federativas, da mesma forma que a União, tinham a mesma inspiração no que tange à eliminação de certos trâmites burocráticos existentes nas licitações tradicionais (CARVALHO FILHO, 2011, p. 239).

Carvalho Filho (2011) esclarece que era incompreensível ter dado aos diplomas reguladores o caráter de federal e não de nacional.

• **Decreto nº 3.697/2000c**: regulamentou o § único, "Poderá ser realizado o pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica, do art. 2º", "Pregão é a modalidade de licitação para

---

[7] Aquisição de bens e serviços comuns está definida no § único, do art. 1º, da Lei nº 10.520/2002, com a seguinte redação: "Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado" (BRASIL, 2002). A legislação define que são comuns aqueles objetos cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado – Lei nº 10.520, art. 1º, § único –, (DAUD, 2020, p. 1).

aquisição de bens e serviços comuns, promovida exclusivamente no âmbito da União, qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública (BRASIL, 2000c). Esse Decreto tratava o pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, sendo revogado pelo Decreto nº 5.450/2005 (ZIULKOSKI, 2011).

• **Medida Provisória nº 2.182-18/2001**: para o âmbito da União, nos termos do art. 37, inciso XXI, da CF/1988, a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns (ZIULKOSKI, 2011). O art. 2º dessa Medida consignava expressamente que o pregão podia ser adotado *"*qualquer que seja o valor estimado da contratação*"* (CARVALHO FILHO, 2011, p. 958) e na Lei nº 10.520/2002 esse art. 2º foi vetado.

Embora o art. 2º esteja revogado na Lei nº 10.520/2002, deve entender-se que não *"*há restrição quanto ao valor, eis que todo o sistema do pregão foi calcado no critério da natureza dos bens e serviços, além de não haver qualquer restrição quanto ao valor da contratação*"* (CARVALHO FILHO, 2011, p. 958). Finalmente, com o advento da Lei nº 10.520/2002, as anomalias que continham as medidas provisórias e decretos foram extintas, expressando, em sua ementa, que a instituição do pregão poderá dar-se nos âmbitos, além da União, aos Estados, Distrito Federal e Municípios, *"*introduzindo no texto as alterações necessárias à adequação do instituto a todos os entes federativos*"* (CARVALHO FILHO, 2011, p. 240).

• **Lei nº 10.520/2002**: essa Lei acrescentou dispositivo à legislação anterior, admitiu que fosse empregado o pregão para as compras de bens e contratações de serviços comuns, independentemente do valor da licitação para além da União, também aos outros entes federados, quando processadas pelo sistema de registro de preços, obedecendo ao princípio constitucional da eficiência (CARVALHO FILHO, 2011).

> A primeira conclusão importante é que a adoção do pregão não está relacionada ao valor do contrato a ser celebrado, mas sim à natureza do objeto ser ou não comum. Em outras palavras, o que a Lei nº 10520 prevê,

> é que o pregão poderá ser utilizado quando a Administração busca adquirir bens ou serviços comuns (DAUD, 2020, p. 1).

Jordão (2017, p. 3) reforça que a partir de 2002, as licitações para aquisição de bens e serviços comuns passou a ser obrigatória para *"*a modalidade pregão, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica*"*. Segundo Carvalho Filho (2011) o funcionamento dessa modalidade foi se demonstrando ao longo do tempo célere, eficiente e proporcionando contratos mais vantajosos para a Administração.

> A celeridade do pregão é resultante de uma série de vantagens e simplificações em seus procedimentos, como a realização da habilitação apenas do licitante classificado em primeiro lugar (isto é, após a etapa de classificação) e a realização da homologação após a adjudicação (inversões de fases). Além disso, a possibilidade de oferta de lances (verbais ou eletrônicos) por parte de determinados licitantes tem contribuído para a redução dos valores pagos pela Administração, em benefício do erário público. Outra característica importante do pregão é que o critério de julgamento (ou seja, o *"*tipo de licitação*"*) em regra será o menor preço! (DAUD, 2020, p. 1).

• **Decreto nº 5.450/2005**: definiu o procedimento a ser adotado para o *pregão eletrônico* (ZIULKOSKI, 2011). Nesse Decreto regulamentou o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns [...] (BRASIL, 2005a), *"*a realização da sessão no formato de pregão eletrônico exigiu a utilização de sistemas ou plataformas que são acessadas por meio da *internet"* (JORDÃO, 2017, p. 4). Quanto ao procedimento do pregão eletrônico, segue as regras básicas do pregão presencial, *"*mas deixa de ocorrer a presença física do pregoeiro e dos participantes, tendo em vista que as comunicações são feitas por *via eletrônica"* (JORDÃO, 2017, p. 4).

No caso de pregão eletrônico na esfera federal, conforme o art. 10[8], desse Decreto, permite autorização do pregoeiro ou membros da equipe de apoio, caso não sejam servidores do próprio órgão/entidade promotora do certame, que sejam de órgão/entidade integrante do Sistema de Serviços Gerais (SISG). No art. 9º, incisos de I a VI, § 2º, desse Decreto, na fase preparatória do pregão, na forma eletrônica, será observado o seguinte:

---

[8] Art. 10. As designações do pregoeiro e da equipe de apoio devem recair nos servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, ou de órgão ou entidade integrante do SISG (BRASIL, 2005a).

> I - elaboração de termo de referência pelo órgão requisitante, com indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização;
> II - aprovação do termo de referência pela autoridade competente;
> III - apresentação de justificativa da necessidade da contratação;
> IV - elaboração do edital, estabelecendo critérios de aceitação das propostas;
> V - definição das exigências de habilitação, das sanções aplicáveis, inclusive no que se refere aos prazos e às condições que, pelas suas particularidades, sejam consideradas relevantes para a celebração e execução do contrato e o atendimento das necessidades da administração; e
> VI - designação do pregoeiro e de sua equipe de apoio.
> § 2º. O termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva (BRASIL, 2005a).

• **Decreto n. 5.504/2005**: estabeleceu o pregão eletrônico para Estados e Municípios para compras com recursos voluntários da União (ZIULKOSKI, 2011). Esse Decreto traz a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da união, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos (BRASIL, 2005b). Este Decreto foi revogado a partir de setembro de 2019 pelo Decreto nº 10.024/2019.

Realizados breves apontamentos sobre os princípios constitucionais, leis, medidas provisórias e decretos em legislações infraconstitucionais pretéritas, passa-se a investigar no próximo capítulo quais as regras do pregão, na forma eletrônica, foram inovadas com a vigência do novo Decreto a partir de 20 de setembro de 2019.

CAPÍTULO 2: OS NOVOS PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS DO PREGÃO ELETRÔNICO

Conforme o art. 1º, o Decreto nº 10.024, regulamentado em 20 de setembro de 2019, a licitação, na modalidade de pregão, na forma eletrônica, tem como objetivo *"*a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, *incluídos os serviços comuns de engenharia*[9]*"* (BRASIL, 2019a). O Decreto, denominado *novo regulamento do pregão eletrônico* foi publicado no Diário Oficial da União (DOU) no dia 23 de setembro de 2019, entrando em vigor no dia 28 de outubro de 2019, dispondo sobre o uso da *dispensa eletrônica*, com aplicação somente no âmbito da União. Constata-se que por ser um Decreto, não tem força de extinguir nenhum dos artigos das Leis nº 8.666/1993 e nº 10.520/2002, mas teve força de revogar os Decretos nºs 5.450/2005 e 5.504/2005 (BRASIL, 2019a).

2.1 Dos princípios que regem o novo Decreto

Os princípios que regem o novo Decreto nº 10.024/2019 são os cinco já elencados no subtópico 1.1, no primeiro capítulo deste trabalho somado aos de *"*probidade administrativa, desenvolvimento sustentável, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e os correlatos: razoabilidade, competitividade e proporcionalidade*"* elencada no art. 2º do novo Decreto (BRASIL, 2019a).

O princípio da probidade administrativa do novo Decreto foi trazido do inciso § 1º, art. 3º, da Lei nº 8.666/1993, ressaltando *"*ser vedado aos agentes públicos admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo*"* (BRASIL, 1993). Esse princípio é voltado especificamente ao administrador, como uma *"*moralidade administrativa qualificada*"*, no sentido de que viola a probidade o agente público

[9] A inclusão dos serviços comuns de engenharia é uma das novidades trazidas pelo novo Decreto.

que, em suas tarefas e deveres, infrinja os tipos previstos na Lei nº 8.429/1992, a conhecida Lei da Improbidade Administrativa (AMORIM, 2018), que *"*dispõe sobre as *sanções aplicáveis aos agentes públicos* nos casos de *enriquecimento ilícito* no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional [...]*"* (BRASIL, 1992).

Tal princípio exige que o administrador atue *"*com honestidade perante os licitantes, e, sobretudo para com a própria Administração, concorrendo para que sua atividade esteja voltada para o interesse público que é o de promover a seleção da proposta mais vantajosa possível*"* (SOUSA, 2016, p. 1).

O princípio do desenvolvimento sustentável está disposto no art. 2º, § 1º, do novo Decreto, com a seguinte redação, *"*será observado nas etapas do processo de contratação, em suas dimensões econômica, social, ambiental e cultural, no mínimo, com base nos planos de gestão de logística sustentável dos órgãos e das entidades*"* (BRASIL, 2019a). Esse princípio originou da CF/1988, art. 225, que diz *"*Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para *as presentes e futuras gerações* (BRASIL, 1988).

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório deve assegurar aos licitantes os seus direitos. Esse princípio está alocado no art. 2º do novo Decreto e é advindo da redação do art. 41, da Lei nº 8.666/1993: *"*a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada*"* (BRASIL, 1993). Conforme o **§** 1º do art. 41, da Lei nº 8.666/1993:

> Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a *abertura dos envelopes de habilitação*, devendo a Administração julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no § 1º do art. 113 (BRASIL, 1993).

Elencado no art. 2º do novo Decreto e advindo do art. 44[10] da Lei nº 8.666/1993, o princípio do julgamento objetivo, *"*orienta os agentes responsáveis pelo julgamento das propostas, devendo os critérios ser objetivamente definidos e previamente fixados no edital*"* (AMORIM, 2018, p. 38). Conforme Amorim (2018, p. 38) *"*busca-se, assim, evitar julgamento com base em critérios subjetivos, supervenientes e desconhecidos pelos licitantes*"*.

Quanto aos princípios correlatos, elencados no revogado Decreto nº 5.450/2005, o da razoabilidade foi conduzido para o novo Decreto, de acordo com Ávila (2018, p. 194), para estruturar *"*a aplicação de outras normas, princípios e regras, notadamente das regras*"*. Esse princípio é empregado com vários sentidos, pode ser uma interpretação, uma restrição, fim legal, função legislativa como fazem os tribunais superiores.

> Embora as decisões dos Tribunais Superiores não possuam uniformidade terminológica, nem utilizem critérios expressos e claros de fundamentação dos postulados de *proporcionalidade* e de *razoabilidade*, ainda assim é possível – até mesmo porque isso se inclui nas finalidades da Ciência do Direito – reconstruir analiticamente as decisões, conferindo-lhes a almejada clareza. Por isso, não se pode afirmar que a falta de utilização expressa de critérios no exame da proporcionalidade e da razoabilidade não permita ao teórico do Direito saber, mediante a reconstrução analítica das decisões, quais são os critérios implicitamente utilizados pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federa1 (ÁVILA, 2018, p. 194).

O princípio correlato da competitividade, também do revogado Decreto nº 5.450/2005, tem por objetivo alcançar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, que é uma das finalidades da licitação. De acordo com Oliveira (2018, p. 1), nesse princípio *"*não é permitida a adoção de medidas que comprometam o caráter competitivo do certame*"*. É pelo princípio da competitividade que:

> O edital não pode conter exigências descabidas, cláusulas ou condições que restrinjam indevidamente o possível universo de licitantes para aquele certame. Isso porque, a competitividade impõe que as decisões administrativas sejam pautadas na busca do maior número possível de interessados, na ampliação da competitividade para aquele

[10] Art. 44. No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei (BRASIL, 1993).

> certame/licitação, fomentando que dele participem o maior universo de licitantes (VIANNA, 2021, p. 1).

No tocante ao princípio correlato da proporcionalidade refere-se às medidas punitivas, previstas na lei do pregão no sancionamento de organizações que incorram nas faltas previstas no art. 7º da Lei nº 10.520/2002.

> Art. 7º. Quem, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, deixar de entregar ou apresentar documentação falsa exigida para o certame, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não mantiver a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal, ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios e, será descredenciado no Sicaf, ou nos sistemas de cadastramento de fornecedores a que se refere o inciso XIV do art. 4º desta Lei, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais (BRASIL, 2002).

O princípio da proporcionalidade não conta com expressa previsão constitucional, porém é pacífica sua aplicabilidade no ordenamento jurídico brasileiro, com o princípio implícito, decorrente da leitura sistemática da CF/1988, art. 5º, § 2º e como um corolário do contraditório e da ampla defesa (GONÇALVES, 2021). A aplicação da proporcionalidade *"*exige a relação de causalidade entre meio e fim, de tal sorte que, adotando-se o meio, promove-se o fim*"* (ÁVILA, 2018, p. 203). Em relação ao pregão eletrônico, esse princípio já estava alocado no art. 2º, do revogado do Decreto nº 5.450/2005 e agora se insere no art. 2º do novo Decreto nº 10.024/2019, onde está previsto a incidência do princípio da proporcionalidade (GONÇALVES, 2021).

2.2 Da origem do pregão em 2002 à sua forma eletrônica entre 2005 a 2019

Como já discutido no primeiro capítulo deste trabalho, em 1993, quando foram instituídas as cinco modalidades licitatórias na Lei nº 8.666, essas se mostraram burocráticas, não permitindo a agilidade e, em alguns casos, impunha onerosidade aos cofres públicos (PENA; FELICIDADE; MONTEIRO, 2010). Esses prejuízos aos cofres públicos foram motivos de reivindicações pelos Estados, Distrito Federal e

municípios para implantação de uma sexta modalidade, a chamada pregão em 2002, pela Lei nº 10.520 (PENA; FELICIDADE; MONTEIRO, 2010). Com a criação da modalidade pregão, conforme o art. 2º (vetado), § 1º, Lei no 10.520/2002 houve a possibilidade de *"*ser realizado o pregão por meio da utilização de r*ecursos de tecnologia da informação* [...]*"* (BRASIL, 2002). *"*O uso da tecnologia da Informação, proporcionou para a Administração Pública maior possibilidade de concorrência e menor custo para sua aplicação*"* (TOSAWA, 2019, p. 37).

De acordo com Oliveira (2009, p. 27), as novas tecnologias de informação e comunicação *"*tiveram grande impacto sobre as transações comerciais, em que a *internet* possibilitou a aquisição de bens e serviços, por organizações públicas e privadas, de modo mais ágil, transparente e eficiente*"*. Três anos após a edição da Lei Geral de 2002, em 2005, o pregão foi regulamentado pelo Decreto nº 5.450 ao *status "*na forma eletrônica*"*. O Decreto nº 5.450/2005 tornou *"*a utilização da modalidade pregão *obrigatório* para a aquisição de bens e serviços comuns, sendo *preferencial* a utilização em sua forma eletrônica, em todos os órgãos da União, salvo nos casos de comprovada inviabilidade, a ser justificada pela autoridade competente*"* (BRASIL, 2005).

2.3 Do pregão, na nova forma eletrônica, a partir de 2019

Quatorze anos após a regulamentação do Decreto nº 5.450/2005, o pregão, na forma eletrônica foi evoluído a um novo patamar em 2019. O novo Decreto do Pregão Eletrônico passou a estipular a obrigatoriedade desta modalidade de licitação visando consolidá-la nos outros entes da federação, promovendo assim, uma verdadeira *"*universalização do pregão eletrônico*"* (NOVELETTO, 2021, p. 1). A *"*universalização*"* do pregão eletrônico foi motivada pelas inúmeras vantagens possibilitadas pela modalidade, como: celeridade e desburocratização no procedimento licitatório; aumento do número de participantes nas licitações; conquista de melhores preços (uma vez que permite que empresas de diversos locais do país participem dos certames); maior transparência dos gastos realizados

pela Administração Pública; registro das propostas e apresentação dos documentos de habilitação na mesma fase (NOVELETTO, 2021, p. 1).

2.4 Bens e serviços comuns e especiais: inclusão de serviços comuns de engenharia e dispensa eletrônica

De acordo com a definição do art. 3º, inciso II, do Decreto nº 10.024/2019, bens e serviços comuns são os *"*bens cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações reconhecidas e usuais do mercado*"* (BRASIL, 2019a). Amorim (2017, p. 72) informa que a caracterização de bens e serviços comuns é a sua padronização, ou seja, *"*a possibilidade de substituição de uns por outros com o mesmo padrão de qualidade e eficiência*"*. O enquadramento de um bem ou serviço como comum dependerá do caso concreto, não se tratando de uma lista taxativa, tal como havia originalmente no Decreto nº 3.555/2000 (AMORIM, 2017).

> Ocorrendo tal configuração, poderá ser adotada a modalidade pregão, independentemente do valor estimado para a contratação. Diante do conceito de serviço comum, conclui-se que a modalidade de pregão não se aplicava às contratações de obras de engenharia, bem como às locações imobiliárias e alienações em geral (AMORIM, 2017, p. 72).

Amorim (2017, p. 73) ainda diz que a noção de *"*comum*"* não está vinculada à estrutura simples de um bem ou de um serviço. Do mesmo modo, a estrutura complexa também não é razão bastante, por si só, para retirar a qualificação de *"*bem ou serviço comum*"*. Quanto aos bens e serviços especiais, de acordo com Dotti (2020, p. 1), o Decreto nº 3.555/2000, art. 5º[11], era expresso e taxativo na vedação ao uso da modalidade pregão para a licitação de obra de engenharia. Essa vedação estendeu à Lei nº 10.520/2002 acerca da *"*possibilidade de contratação por meio da modalidade licitatória denominada de pregão*"* (DOTTI, 2020, p. 1), De acordo com o art. 3º, inciso VIII, do novo Decreto, o serviço comum de engenharia é:

[11] Art. 5º. A licitação na modalidade de pregão não se aplica às contratações de obras e serviços de engenharia, bem como às locações imobiliárias e alienações em geral, que serão regidas pela legislação geral da Administração (BRASIL, 2000).

> Atividade ou conjunto de atividades que necessitam da participação e do acompanhamento de *profissional engenheiro habilitado*, nos termos do disposto na Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966, e cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pela administração pública, mediante especificações usuais de mercado (BRASIL, 2019a).

A determinação para que serviços de engenharia sejam contratados através de pregão eletrônico é um dos pontos que mais tem causado polêmica e indagações, pois:

> O governo pretende gerar economia através do aumento da competitividade possibilitada pelo uso do pregão eletrônico e as entidades de classe indicam que é impossível determinar e garantir projetos de qualidade quando o critério de julgamento é única e exclusivamente o menor preço. Neste caso, defendem que o critério adotado continue sendo por técnica e preço (SALLA, 2021, p. 1).

Diante destes impasses entre governo e entidades de classe, em 2019, o Ministério da Economia (ME), em audiências públicas com membros do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR), Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (CONFEA) e mais trinta e cinco entidades classe do setor da construção reuniram para discutir o conteúdo do novo Decreto do Pregão. À época, houve manifestação contra o enquadramento de projetos, consultorias, laudos técnicos e demais serviços de Arquitetura e Urbanismo e Engenharia como *"*serviços comuns*"*, por serem trabalhos técnicos de natureza predominantemente intelectual e, portanto, *"*não padronizáveis*"* (CAU/BR, 2019, p. 1).

No entanto, o Decreto nº 10.024/2019, não especifica essas exceções supracitadas pela CAU/BR, CONFEA e outros participantes da audiência pública, o que pode dar margem à contratação de tais serviços por pregão, *"*como tem sido usual no país inteiro, há alguns anos, nas diversas esferas administrativas, com base na Súmula 257 do Tribunal de Contas da União[12]*"* (CAU/BR, 2019, p. 1). Mas se houveram impasses entre governo, entidades de classe e vedação fixada no novo Decreto, ele também promoveu inovação elencada no art. 51 ao retrazer a previsão do *sistema*

[12] De acordo a Súmula nº 257 do Tribunal de Contas da União (TCU), o uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia tem amparos fundamentados na CF/1988, art. 37, inciso XXI, Lei nº 10.520/2002, art. 1º e no extinto Decreto n º 5.450/2005, art. 6º (BRASIL, 1973).

de dispensa eletrônica[13] para a contratação de serviços comuns de engenharia. Conforme redação do art. 51:

> Art. 51. As unidades gestoras integrantes do SISG adotarão o sistema de dispensa eletrônica, nas seguintes hipóteses:
> I - contratação de serviços comuns de engenharia, nos termos do disposto no inciso I do *caput* do art.24 da Lei nº 8.666, de 1993;
> […]
> III - aquisição de bens e contratação de serviços comuns, **incluídos os serviços comuns de engenharia**, nos termos do disposto no inciso III e seguintes do *caput* do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, quando cabível (BRASIL, 2019a).

2.5 Aplicabilidade aos entes federados: transferências voluntárias da União para estados, Distrito Federal e municípios

O novo Decreto determina ao fixar para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns a utilização da modalidade de pregão, na forma eletrônica, obrigatoriedade para os estados, Distrito Federal e municípios que utilizem *recursos da União* (CAMPITELI, 2019). Conforme o art. 1º, § 3º do novo Decreto, a transferência voluntária da União para os entes federativos se realiza por meio de aquisição de bens e de contratação de serviços comuns, com a utilização de recursos da União, tais como:

> Convênios e contratos de repasse, a utilização da modalidade de pregão, na forma eletrônica, ou da dispensa eletrônica será obrigatória, exceto nos casos em que a lei ou a regulamentação específica que dispuser sobre a modalidade de transferência discipline de forma diversa as contratações com os recursos do repasse (BRASIL, 2019).

A Controladoria-Geral da União (CGU) e a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) informam que as transferências voluntárias:

---

[13] Art. 3°. O Sistema de Dispensa Eletrônica constitui ferramenta informatizada integrante do Sistema de Compras do Governo Federal - Comprasnet 4.0, disponibilizada pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, para a realização dos procedimentos de contratação direta de obras, bens e serviços, incluídos os serviços de engenharia (BRASIL, 2021).

> São os recursos financeiros repassados pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum e coincidente às três esferas do Governo ou, conforme definido no art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF), a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde. Os dois instrumentos utilizados para a operacionalização das transferências voluntárias são o convênio e o contrato de repasse (BRASIL, 2014, p. 14).

Conforme previsto no Decreto nº 10.024/2019, os entes federativos, ao executarem recursos da União decorrentes de convênios, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns deverá realizar a modalidade pregão na sua forma eletrônica (BRASIL, 2019c). Segundo o Ministério da Economia (ME) para atender à inovação trazida pelo Decreto nº 10.024/2019 é preciso que:

> Os entes federativos utilizem o Sistema de Compras do Governo Federal (COMPRASNET), o qual é disponibilizado gratuitamente aos demais entes, mediante celebração de termo de acesso com o Ministério da Economia.
> Também será possível utilizar sistemas próprios ou outros sistemas disponíveis no mercado, desde que os mesmos estejam adequados às regras do Decreto nº 10.024/2019 e integrados à Plataforma + Brasil (BRASIL, 2019, p. 1).

O ME informa que considerando a necessidade de integração da Plataforma +Brasil com os sistemas utilizados pelos entes, em 21/10/2019 foi publicada a Instrução Normativa (IN) nº 206/2019. Essa IN estabeleceu nos seus incisos II a IV o calendário para que os entes federativos utilizem *obrigatoriamente* a modalidade, com os seguintes prazos:

• II - para os municípios acima de cinquenta mil habitantes e entidades da respectiva administração indireta - a partir de 3 de fevereiro de 2020;
• III - para os municípios entre quinze mil e cinquenta mil habitantes e entidades da respectiva administração indireta - a partir de 6 de abril de 2020;
• IV - para os municípios com menos de quinze mil habitantes e entidades da respectiva administração indireta - a partir de 1º de junho de 2020 (BRASIL, 2019c).

2.6 Adoção do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF em sede de transferências voluntárias

O Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF) é um sistema automatizado de informações através do qual os fornecedores se cadastram de forma gratuita com a "finalidade de fornecer materiais ou prestar serviços para os órgãos/entidade da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional, no âmbito do Sistema Integrado de Serviços Gerais" (SIASG[14]) (BRASIL, 2011, p. 3). Todas as pessoas físicas ou jurídicas que têm interesse em participar das licitações do Governo Federal precisam se cadastrar no SICAF, mantido pelos órgãos e entidades que compõem o SISG (BRASIL, 2006b). Uma vez inscrito no SICAF, o fornecedor estará cadastrado perante qualquer órgão/entidade integrante do SIASG, em todo território nacional, independente da unidade cadastradora onde tenha ocorrido o cadastramento (BRASIL, 2011).

2.7 Desenvolvimento sustentável

O desenvolvimento sustentável está previsto nos arts. 2º, §1º; art. 7º, § único, do novo Decreto, que insere este princípio como condição básica no pregão eletrônico, devendo ser este observado em todas as etapas do processo de contratação, sob as perspectivas econômica, social, ambiental e cultural, no mínimo, baseando-se nos planos de gestão de logística sustentável dos órgãos e das entidades. Além disso, no art. 7º do Decreto nº 10.024/2019 diz que o desenvolvimento sustentável é

[14] O Decreto nº 1.094/1994, no art. 7° instituiu o SIASG. Esse sistema auxiliar do SISG(*) se destinada à informatização e à operacionalização suas atividades, com a finalidade de integrar e dotar os órgãos da administração direta, autárquica e fundacional de instrumento de modernização. O SIASG está interligado treze subsistemas de módulo de aquisição de compras do governo federal. Os módulos de Compras públicas do SIASG possuem funções que se complementam na operacionalização das licitações (BRASIL, 2020).

estabelecido como critério objetivo para escolha da proposta mais vantajosa (LÔBO et al. 2019).

De acordo Lôbo et al. (2019, p. 25) o novo regulamento tem por objetivo aperfeiçoar o pregão eletrônico, visando *"os pilares da ampla competitividade, a transformação digital, a desburocratização, a sustentabilidade e a garantia de uma maior segurança negocial ao mercado"*.

Em comparação as legislações pretéritas, o Decreto nº 10.024/2019 promove o estabelecimento do desenvolvimento sustentável como princípio, coadunando com a Lei nº 8.666/1993, que trata da norma geral de Licitações e Contratações da Administração Pública (LÔBO et al., 2019).

2.8 Estudo Técnico Preliminar (ETP)

Conforme o Portal de Compras do Governo Federal, Estudo Técnico Preliminar (ETP) é o documento que integra a fase de planejamento das contratações públicas e tem o objetivo de demonstrar a real necessidade da contratação, analisar a viabilidade técnica de implementá-la, bem como instruir o arcabouço básico para a elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico (BRASIL, 2021a). Trata-se de uma ferramenta disponível pela União para as unidades de compras, em especial aquelas que atuam como:

> Requisitantes de bens ou serviços ou como área técnica dos mais variados objetos contratados, por serem os responsáveis pela elaboração do referido estudo, deverão ajustar suas rotinas internas de planejamento para plena utilização do Sistema ETP digital em todos os seus processos de aquisição de bens e a contratação de serviços e obras (BRASIL, 2021a, p. 1).

Conforme o art. 8º, incisos de I a XIV do novo regulamento, o processo relativo ao pregão, na forma eletrônica, será instruído com os seguintes documentos, no mínimo:

> I - estudo técnico preliminar, quando necessário; II - termo de referência;
> III - planilha estimativa de despesa; IV - previsão dos recursos orçamentários necessários, com a indicação das rubricas, exceto na hipótese de pregão para registro de preços; V - autorização de abertura da licitação; VI - designação do pregoeiro e da equipe de apoio; VII - edital e respectivos anexos; VIII - minuta do termo do contrato, ou instrumento equivalente, ou minuta da ata de registro de preços, conforme o caso; IX - parecer jurídico; X - documentação exigida e apresentada para a habilitação; XI - proposta de preços do licitante (BRASIL, 2019a).

No inciso XII do art. 8º, a ata da sessão pública, conterá os seguintes registros, entre outros:

> a) os licitantes participantes; b) as propostas apresentadas; c) os avisos, os esclarecimentos e as impugnações; d) os lances ofertados, na ordem de classificação;
> e) a suspensão e o reinício da sessão, se for o caso; f) a aceitabilidade da proposta de preço; g) a habilitação; h) a decisão sobre o saneamento de erros ou falhas na proposta ou na documentação; i) os recursos interpostos, as respectivas análises e as decisões; e j) o resultado da licitação (BRASIL, 2019a).

O inciso XIII informa que os licitantes participantes devem apresentar os seguintes comprovantes das publicações, como: a) do aviso do edital; b) do extrato do contrato; c) dos demais atos cuja publicidade seja exigida (BRASIL, 2019a).

Conforme o inciso XIV, art. 8º, do Decreto nº 10.024/2019, o ato de homologação será resultante dos seguintes procedimentos: § 1º. *"*a instrução do processo licitatório poderá ser realizada por meio de *sistema eletrônico*, de modo que os atos e os documentos de que trata este artigo, constantes dos arquivos e registros digitais, serão válidos para todos os efeitos legais, inclusive para comprovação e prestação de contas*"*; § 2º. *"*a ata da sessão pública será disponibilizada na *internet* imediatamente após o seu encerramento, para acesso livre*"* (BRASIL, 2019a).

2.9 Orçamento sigiloso

Júnior (2020) informa que uma das inovações do Decreto do pregão eletrônico de 2019, foi:

> Estabelecer a possibilidade de o valor estimado ou o valor máximo aceitável para a contratação, ter caráter sigiloso. [...] na fase de planejamento, o próprio órgão faz sua pesquisa de mercado estabelecendo o que poderíamos chamar de valor admissível em relação as propostas que receber das licitantes, já que se estas últimas apresentarem valor maior, suas propostas serão desclassificadas (SILVA JÚNIOR, 2020, p. 1).

De acordo Silva Júnior (2020, p. 1) o normal das licitações é estabelecer esse preço admissível logo de início, expresso no edital; mas essa prática pode gerar uma situação complicada para a administração: onde, *"*as licitantes, ao saberem do valor admissível, apresentam suas propostas e lances em torno do máximo e não do valor usual do mercado em situação de concorrência*"*.

> Para evitar essa situação e inspirado no Regime Diferenciado de Contratações (RDC), o novo Decreto deixou essa decisão para o pregoeiro no caso-a-caso, dispondo que esse valor admissível *"*se não constar expressamente do edital, possuirá caráter sigiloso e será disponibilizado exclusiva e permanentemente aos órgãos de controle externo e interno*"* (SILVA JÚNIOR, 2020, p. 1).

Isso não significa que esta pesquisa jamais será disponibilizada para os licitantes, pois segundo o § 2º, art. 15, do novo regulamento de 2019, para fins do disposto no *caput*[15], o valor estimado ou o valor máximo aceitável *"*para a contratação será tornado público apenas e imediatamente após o encerramento do envio de lances, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias à elaboração das propostas*"* (BRASIL, 2019a).

---

[15]de, no mínimo, duas horas, contado da solicitação do pregoeiro no sistema, para envio da proposta e, se necessário, dos documentos complementares, adequada ao último lance ofertado após a negociação de que trata o *caput* (BRASIL, 2019a).

[?] Art. 15. O valor estimado ou o valor máximo aceitável para a contratação, se não constar expressamente do edital, possuirá caráter sigiloso e será disponibilizado exclusiva e permanentemente aos órgãos de controle externo e interno (BRASIL, 2019a).

2.10 Designação e capacitação do pregoeiro e equipe de apoio

Conforme assentado no art. 8º, *"*o processo relativo ao pregão, na forma eletrônica, será instruído com os seguintes documentos, no mínimo [...], inciso VI - designação do pregoeiro e da equipe de apoio*"* (BRASIL, 2019a). No pregão, na forma eletrônica, a figura do pregoeiro participa em quase todas as fases licitatórias em vários artigos do novo regulamento, como: nos capítulos II: Dos procedimentos: Forma de realização, art. 8º, inciso VI; III: Do Acesso ao Sistema Eletrônico – Credenciamento, art. 9º, § 2º; IV: Da Condução do Processo - Órgão ou entidade promotora da licitação, art. 13, incisos I; V: Do Planejamento da Contratação: Orientações gerais, art. 14, inciso V, art. 16, inciso I, § 1º a 3º, art. 17, § único, art. 18; art. 23, § 1º, art. 24; § 1º e 2º, art. 26, § 8º, art. 27, § 2º, arts. 28 e 29, § único, art. 30, art. 32, § 3º e 6º, arts. 34, 35, 38, § 2º, 39, 43, § 2º e 4º, 44, § 3º, 45, 46 e 47 (BRASIL, 2019a). O art. 9º, § 2º[16], informa que o pregão, na forma eletrônica é constituído pela autoridade competente do órgão governamental ou da entidade promotora e pregoeiro e a equipe de apoio.

O pregoeiro é o servidor público encarregado de conduzir o pregão desde *"*a análise das propostas, condução dos procedimentos relativos aos lances, análise dos recursos e indicação do(s) vencedor(es) do certame*"* (BRASIL, 2015, p. 6). A equipe de apoio deverá auxiliar o pregoeiro nas fases do processo licitatório. *"*As designações do pregoeiro e da equipe de apoio devem recair nos servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, ou de órgão ou entidade integrante do Sistema de Serviços Gerais (SISG)*"* (BRASIL, 2015, p. 6). Para ser pregoeiro, é obrigatório que o servidor possua capacitação específica conforme Parágrafo Único do art. 7º do Decreto nº 3.555/2000[17].

---

[16] Art. 9º A autoridade competente do órgão ou da entidade promotora da licitação, o pregoeiro, os membros da equipe de apoio e os licitantes que participarem do pregão, na forma eletrônica, serão previamente credenciados, perante o provedor do sistema eletrônico.
§ 2º Caberá à autoridade competente do órgão ou da entidade promotora da licitação solicitar, junto ao provedor do sistema, o seu credenciamento, o do pregoeiro e o dos membros da equipe de apoio (BRASIL, 2019a).

[17] Art. 7º À autoridade competente, designada de acordo com as atribuições previstas no regimento ou estatuto do órgão ou da entidade, cabe: [...] Parágrafo único. Somente poderá atuar como

2.11 Fim da exigência de publicação em jornal

Até 2018, as leis nº 8.666/1993, nº 10.520/2002, nº 11.079/2004 e nº 12.462/2011 impunham que os avisos contendo os resumos de editais de concorrências, tomadas de preços, concursos e leilões, obras, compras e serviços financiados parcial ou totalmente com recursos federais fossem publicados no Diário Oficial da União (DOU) e em jornais de grande circulação.

> Na regulamentação antiga, providenciada pelo Decreto federal nº 5.450/2005 e hoje já revogada, a necessidade de publicação em jornal de grande circulação dependia de alguns fatores, notadamente do valor do certame público, de maneira que, apenas naquelas licitações acima de R$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais) era necessária a publicação em jornal de grande circulação (local, regional ou nacional), sendo exceção apenas aquelas nas quais fosse adotado o procedimento auxiliar sistema de registro de preços, pois elas exigiriam a publicação em jornal de grande circulação regional ou nacional, independentemente do valor estimado (TORRES, 2019, p. 3).

Contudo, essas divulgações terminaram com o advento do novo Decreto em 2019. O Decreto federal nº 10.024/2019 revogou essas disposições, regulamentando de maneira diferente *"*o inciso I do art. 4º da Lei nº 10.520/2002, não mais se referindo à publicação em jornal de grande circulação, como meio obrigatório de publicização do instrumento convocatório*"* (TORRES, 2019, p. 5).

De acordo o art. 20 do novo regulamento, *"*a fase externa do pregão, na forma eletrônica, será *iniciada com a convocação dos interessados* por meio da publicação do aviso do edital no *Diário Oficial da União* e no *sítio eletrônico oficial do órgão* ou *da entidade promotora da licitação* (BRASIL, 2019a). Segundo o § único desse artigo, *"*na hipótese de que trata o § 3º[18] do art. 1º, a publicação ocorrerá na

---

pregoeiro o servidor que tenha realizado capacitação específica para exercer a atribuição (BRASIL, 2000d).

[18]§ 4º era informado que "somente poderá exercer a função de pregoeiro o servidor ou o militar que reúna qualificação profissional e perfil adequados, aferidos pela autoridade competente" (BRASIL, 2005a).

[?] § 3º. *Para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns pelos entes federativos*, com a utilização de *recursos da União decorrentes de transferências voluntárias*, tais como convênios e contratos de repasse, a utilização da modalidade de pregão, na forma eletrônica, ou da dispensa.

imprensa oficial do respectivo estado, do Distrito Federal ou do município e no *sítio eletrônico oficial do órgão* ou *da entidade promotora da licitação"* (BRASIL, 2019a).

Conforme Torres (2019, p. 6) o novo regulamento não impede que um determinado órgão, em licitação específica e de forma justificada, opte, quando razoável, pela publicidade também em jornais de grande circulação ou mesmo em *outdoors* ou sites e portais privados na internet. *"*O que a mudança regulamentar finda é com a obtusa obrigatoriedade de publicação em jornal de grande circulação, que é onerosa, pouco eficiente e provavelmente não atinge a mesma amplitude de divulgação informacional já conseguida com a utilização da *internet"*.

2.12 Aspecto vinculante dos esclarecimentos

De acordo o art. 17 do novo Decreto de 2019, *"*Caberá ao pregoeiro, em especial [...], inciso II, *'*receber, examinar e decidir as impugnações e os pedidos de esclarecimentos ao edital e aos anexos, além de poder requisitar subsídios formais aos responsáveis pela elaboração desses documentos'*"* (BRASIL, 2019a). No mesmo sentido, o art. 23 informa que *"*Os pedidos de esclarecimentos referentes ao processo licitatório serão enviados ao pregoeiro, até *três dias úteis* anteriores à data fixada para abertura da sessão pública, por meio eletrônico, na forma do edital*"*. O § 1º do art. 23 acrescenta que *"*o pregoeiro responderá aos pedidos de esclarecimentos no prazo de *dois dias úteis*, contado da data de recebimento do pedido, e poderá requisitar subsídios formais aos responsáveis pela elaboração do edital e dos anexos*"*, enquanto que o § 2º diz que *"*as respostas aos pedidos de esclarecimentos serão divulgadas pelo sistema e *vincularão os participantes e a administração"* (BRASIL, 2019a).

2.13 Impugnação e resposta: prazos e competências e efeito suspensivo

O art. 24 do novo Decreto de 2019 traz a informação que *"*Qualquer pessoa poderá impugnar os termos do edital do pregão, por meio eletrônico, na forma prevista no edital, até três dias úteis anteriores à data fixada para abertura da sessão pública*"* (BRASIL, 2019a), com reforço do inciso § 1º, *"*a impugnação não possui efeito suspensivo e caberá ao pregoeiro, auxiliado pelos responsáveis pela elaboração do edital e dos anexos, decidir sobre a impugnação no prazo de dois dias úteis, contado da data de recebimento da impugnação*"*, inciso 2º, *"*a concessão de efeito suspensivo à impugnação é medida excepcional e deverá ser motivada pelo pregoeiro, nos autos do processo de licitação e inciso 3º, *"*acolhida a impugnação contra o edital, será definida e publicada nova data para realização do certame*"* do mesmo artigo (BRASIL, 2019a).

2.14 Habilitação + proposta e prazo para envio de proposta e documentos complementares

De acordo com as palavras de Justen Neto (2019, p.1), na fase de habilitação todos os licitantes serão obrigados a entregar previamente a documentação. No momento da exigência de apresentação dos documentos de habilitação, os licitantes serão obrigados a enviar a documentação antes da fase competitiva, de disputa de lances. É o que dispõe o art. 26 do Decreto no 10.024/2019, informando que, *"*após a divulgação do edital no sítio eletrônico, os licitantes encaminharão, exclusivamente por meio do sistema, concomitantemente com os documentos de habilitação exigidos no edital, proposta com a descrição do objeto ofertado e o preço, até a data e o horário estabelecidos para abertura da sessão pública*"* (BRASIL, 2019a).

Justen Neto (2019, p. 1) informa que no regime do revogado Decreto no 5.450/2005, *"*os licitantes eram obrigados a apresentar apenas a proposta e o preço nesta etapa do pregão eletrônico. A documentação de habilitação era exigida apenas após o

encerramento da etapa de lances no art. 25[19]*“*. Já o art. 25 do novo de 2019 diz que *“*o prazo fixado para a apresentação das propostas e dos documentos de habilitação não será inferior a oito dias úteis, contado da data de publicação do aviso do edital*”* (BRASIL, 2019a).

De acordo com o art. 19, inciso II[20], a documentação de habilitação deverá ser enviada exclusivamente por meio do próprio sistema eletrônico do pregão, *“*mediante chave de acesso e senha, na mesma oportunidade em que o licitante realizar o envio da proposta para participar do certame*”* (JUSTEN NETO, 2019, p. 3). Segundo Justen Neto (2019), o Decreto nº 5.450/2005 admitia o envio da documentação por outros modos, como o fax, cujo uso se tornou obsoleto. Até 2018, havia um problema frequente em pregões eletrônicos para *“*o licitante enviar anexos dentro do prazo estabelecido, eventualmente em virtude da instabilidade do sistema. Com a exigência da apresentação prévia, é esperado que esse tipo de dificuldade seja reduzida*”* (JUSTEN NETO, 2019, p. 3).

2.15 Modos de disputas e prazo para reinício da sessão

No Decreto nº 10.024/2019 temos a completa e total inovação em relação aos modos de disputa do pregão eletrônico. São eles modo de disputa aberto e modo de disputa aberto e fechado, inseridos nos arts. 31, incisos I e II; 32, § 1º, 2º e 3º e 33, § 1º e 2º. Esta é uma grande inovação que trará grande economia aos cofres públicos reduzindo o custo com as contratações dando mais eficiência ao gasto público.

---

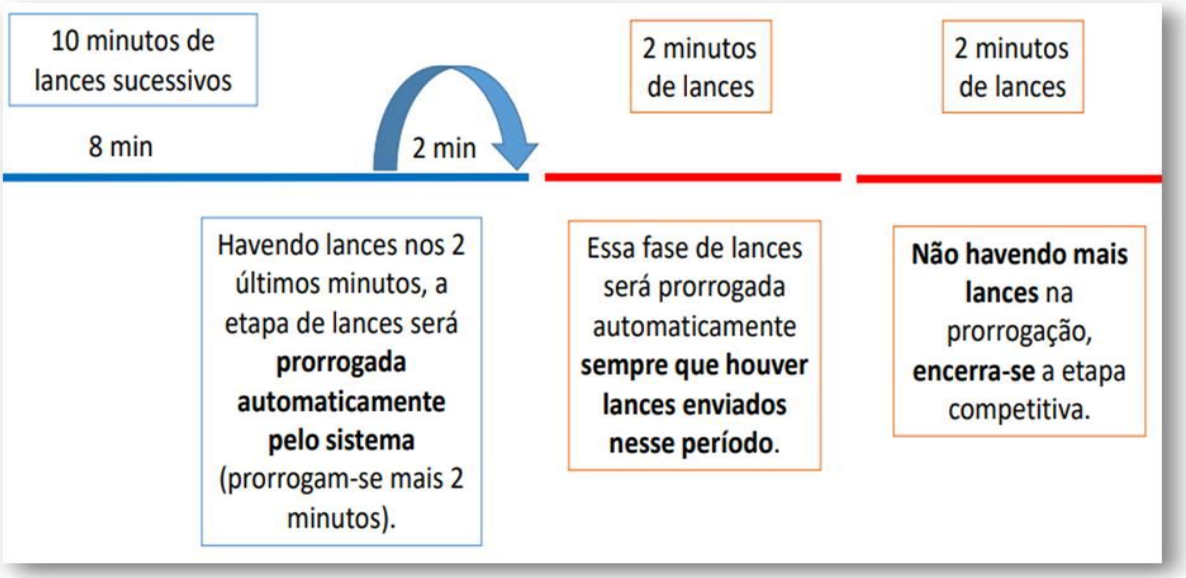
eletrônica será obrigatória, exceto nos casos em que a lei ou a regulamentação específica que dispuser sobre a modalidade de transferência discipline de forma diversa as contratações com os recursos do repasse (BRASIL, 2019a).

[19] Art. 25. Encerrada a etapa de lances, o pregoeiro examinará a proposta classificada em primeiro lugar quanto à compatibilidade do preço em relação ao estimado para contratação e verificará a habilitação do licitante conforme disposições do edital (BRASIL, 2005a).

[20] Art. 19. Caberá ao licitante interessado em participar do pregão, na forma eletrônica [...]; II - remeter, no prazo estabelecido, exclusivamente via sistema, os documentos de habilitação e a proposta e, quando necessário, os documentos complementares (BRASIL, 2019a).

A Figura 1 ilustra o modo aberto, elencado no inciso I do Decreto nº 10.024/2019, onde *"*os licitantes apresentarão lances públicos e sucessivos, *com prorrogações*, conforme o critério de julgamento adotado no edital*"* (BRASIL, 2019a).

Figura 1: Modos de disputa na etapa aberta de envio de Lance

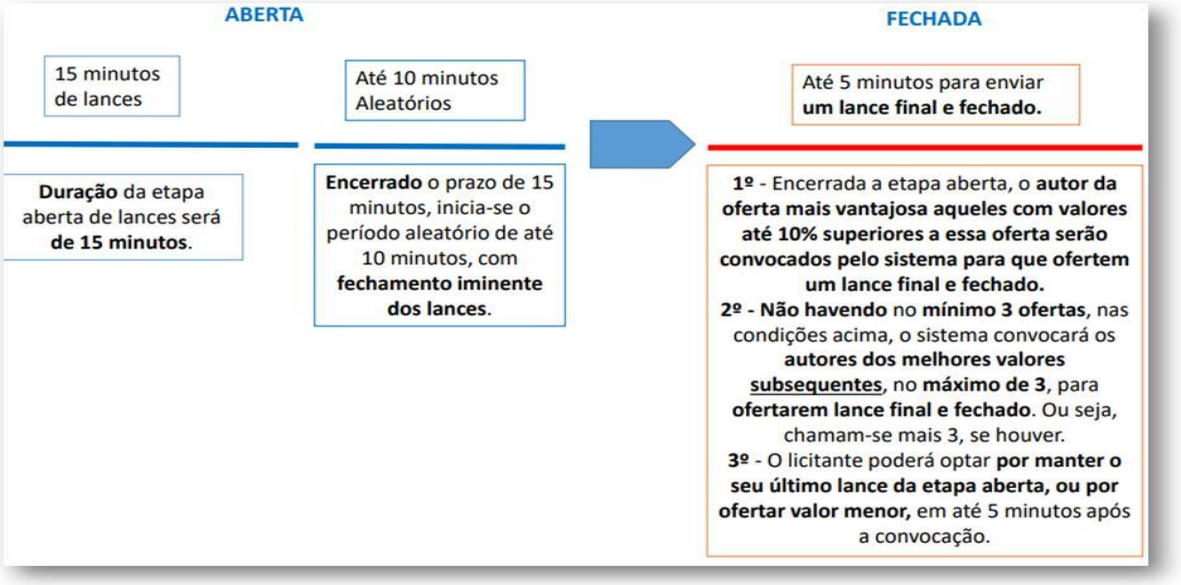


Fonte: (BRASIL, 2019b, p. 4)

De acordo com o § único do art. 31, *"*no modo de disputa aberto, o edital preverá intervalo mínimo de diferença de valores ou de percentuais entre os lances, que incidirá tanto em relação aos lances intermediários quanto em relação ao lance que cobrir a melhor oferta*"* (BRASIL, 2019a). No art. 32, do novo Decreto, no modo de disputa aberto, de que trata o inciso I do *caput* do art. 31, *"*a etapa de envio de lances na sessão pública durará dez minutos e, após isso, será prorrogada automaticamente pelo sistema quando houver lance ofertado nos últimos dois minutos do período de duração da sessão pública*"* (BRASIL, 2019a).

Já a Figura 2 apresenta o inciso II do novo Decreto, na forma aberta e fechada, onde *"*os licitantes apresentarão lances públicos e sucessivos, com lance final e fechado, conforme o critério de julgamento adotado no edital*"* (BRASIL, 2019a).

Figura 2: Modos de disputa na etapa aberta e fechada para oferecimento de lances finais



Fonte: (BRASIL, 2019b, p. 7)

No Modo de disputa aberto e fechado inserido no art. 33, de que trata o inciso II do *caput* do art. 31, a etapa de envio de lances da sessão pública terá duração de quinze minutos. O § 3º, art. 33, diz que *"*na ausência de, no mínimo, três ofertas nas condições de que trata o § 2º, *os autores dos melhores lances subsequentes*, na ordem de classificação, até o máximo de três, poderão oferecer um lance final e fechado em até cinco minutos, que será sigiloso até o encerramento do prazo*"* (BRASIL, 2019a).

O prazo para reinício da sessão encontra-se alocado em dois artigos do novo Decreto, o primeiro no supracitado art. 33 e o segundo no art. 47. De acordo com o art. 47, durante período do julgamento da habilitação e das propostas, *"*o pregoeiro poderá sanear erros ou falhas que não alteram a dimensão das propostas, dos documentos e da sua validade jurídica, mediante decisão fundamentada*"* (BRASIL, 2019a). O § único do art. 47 determina que na hipótese de necessidade de suspensão da sessão pública para a realização de diligências, com vistas ao saneamento de que trata o *caput*, *"*a sessão pública somente poderá ser reiniciada mediante aviso prévio no sistema com, no mínimo, vinte e quatro horas de antecedência, e a ocorrência será registrada em ata*"* (BRASIL, 2019a).

2.16 Classificação e desempate

O art. 36 do Decreto nº 10.024/2019 regulamenta que *"*após a etapa de envio de lances, haverá a aplicação dos critérios de desempate previstos nos art. 44 e art. 45 da Lei Complementar (LC) nº 123/2006, seguido da aplicação do critério estabelecido no § 2º do art. 3º da Lei nº 8.666/1993 se não houver licitante que atenda à primeira hipótese*"* (BRASIL, 2019a).

> Art. 44. Nas licitações será assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte. (Vide Lei nº 14.133, de 2021). § 1º. Entende-se por empate aquelas situações em que as propostas apresentadas pelas microempresas e empresas de pequeno porte sejam iguais ou até 10% (dez por cento) superiores à proposta mais bem classificada. § 2º. Na modalidade de pregão, o intervalo percentual estabelecido no § 1º deste artigo será de até 5% (cinco por cento) superior ao melhor preço.
>
> Art. 45. Para efeito do disposto no art. 44 desta Lei Complementar, ocorrendo o empate, proceder-se-á da seguinte forma: (Vide Lei nº 14.133, de 2021). § 3º. No caso de pregão, a microempresa ou empresa de pequeno porte mais bem classificada será convocada para apresentar nova proposta no prazo máximo de 5 (cinco) minutos após o encerramento dos lances, sob pena de preclusão (BRASIL, 2006a).
>
> Art. 3º. 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. (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010) (Regulamento) (Regulamento) (Regulamento). § 2º. Em igualdade de condições, como critério de desempate, será assegurada preferência, sucessivamente, aos bens e serviços [...] (BRASIL, 1993).

2.18 Dispensa eletrônica – expansão da cotação eletrônica

De acordo com a Instrução Normativa SEGES/ME nº 67/2021, art. 3°, o Sistema de Dispensa Eletrônica é uma ferramenta informatizada integrante do Sistema de Compras do Governo Federal - Comprasnet 4.0, disponibilizada pela Secretaria de

Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, *"*para a realização dos procedimentos de contratação direta de obras, bens e serviços, incluídos os serviços de engenharia*"* (BRASIL, 2021b, p. 1).

No novo Decreto, essa regulamentação está elencada no art. 51 as unidades gestoras integrantes do Sistema de Serviços Gerais (SISG) que adotarão o sistema de dispensa eletrônica, nas seguintes hipóteses:

> I - contratação de serviços comuns de engenharia, nos termos do disposto no inciso I do *caput* do art. 24 da Lei nº 8.666/1993;
> II - aquisição de bens e contratação de serviços comuns, nos termos do disposto no inciso II do *caput* do art. 24 da Lei nº 8.666/1993;
> III - aquisição de bens e contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, nos termos do disposto no inciso III e seguintes do *caput* do art. 24 da Lei nº 8.666/1993, quando cabível.
> § 1º Ato do Secretário de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia regulamentará o funcionamento do sistema de dispensa eletrônica. § 2º A obrigatoriedade da utilização do sistema de dispensa eletrônica ocorrerá a partir da data de publicação do ato de que trata o § 1º. § 3º Fica vedada a utilização do sistema de dispensa eletrônica nas hipóteses de que trata o art. 4º. A dispensa eletrônica foi realizada no Decreto 10.024 e permite a eliminação do processo de licitação na compra de bens ou serviços por órgãos do governo. Isso quer dizer que as contratações dos bens e serviços comuns podem ser feitas de maneira direta pelos órgão públicos, sem a utilização do pregão eletrônico e, consequentemente, dos editais que acompanham as licitações em geral (BRASIL, 2019a).

A dispensa eletrônica permite a eliminação do processo de licitação na compra de bens ou serviços por órgãos do governo. Isso quer dizer que *"*as contratações dos bens e serviços comuns podem ser feitas de maneira direta pelos órgãos públicos, sem a utilização do pregão eletrônico e, consequentemente, *dos editais* que acompanham as licitações em geral*"* (COMPRAS BR, 2021, p. 1). Dessa forma, o critério para utilizar a dispensa eletrônica consiste em dispensa em razão do valor e dispensa por razões cabíveis.

2.18.1 Em razão do valor

A dispensa eletrônica pode ser mobilizada para os chamados bens e serviços de pequeno valor. Assim, estabeleceu-se em acordo com o art. 24, incisos I a XXXV da Lei nº 8.666/1993 que para a contratação de serviços de engenharia a dispensa *"*pode ser concedida aos serviços que não ultrapassem os R$ 33.000,00. Já para bens e serviços, o valor máximo para a dispensa de licitação é R$ 17.600,00*"* (COMPRAS BR, 2021, p. 1). A dispensa em razão do valor *"*é uma possibilidade para as obras pequenas e para os bens e serviços de menor escala que, consequentemente, apresentam menores custos aos cofres públicos*"* (COMPRAS BR, 2021, p. 1).

2.18.2 Por razões cabíveis

É possível realizar a dispensa eletrônica quando for cabível, desde que isso não cause danos ou prejuízos ao próprio órgão e para a sociedade como um todo. Razões cabíveis são:

> Os casos de emergência, como de calamidade pública, guerras, catástrofes ambientais, entre outros. A própria pandemia Covid-19 serve como um exemplo, *já que nesse período houve, inclusive, um aumento expressivo do número de compras realizadas por órgãos públicos sem licitação* (COMPRAS BR, 2021, p. 1).
> A dispensa é usada como recurso porque é preciso que os órgãos públicos ofereçam uma resposta rápida e eficaz ao problema enfrentado. Mas esse critério exige que a negociação possa ser devidamente justificada, de modo que sua pertinência seja explícita e em *compliance* com a lei (COMPRAS BR, 2021, p. 1).

Portanto, as situações de emergência demandam simplificação e agilidade no processo de contratação, tornando a dispensa eletrônica *"*um recurso para a maior *agilidade* e *rapidez* em momentos de *crise"* (COMPRAS BR, 2021, p. 1). O novo

Decreto de 2019, conforme o art. 1º, § 3º[21], ampliou a utilização da cotação eletrônica, tornando seu uso obrigatório, sempre que for possível e não prejudicial.

O Sistema de Dispensa Eletrônica (SDE) para expansão da cotação eletrônica, disposto no art. 51 do novo regulamento é um sistema eletrônico para a aquisição de bens e contratação de serviços comuns dentre as hipóteses de dispensa previstas no art. 24 da Lei nº 8.666/1993.

> A utilização do sistema será obrigatória para os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica, fundacional, fundos especiais e, também, aos entes federativos, na execução de recursos de transferências voluntárias da União (LÔBO et al., 2019, p. 15).

Porém, segundo Lôbo et al. (2019) a obrigatoriedade somente terá início com a regulamentação do sistema por ato da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia. Realizados os breves apontamentos das principais inovações regulamentadas pelo Decreto nº 10.024/2019 em relação ao revogado Decreto nº 5.450/2005, passe-se no próximo capítulo a discorrer sobre a eficiência do novo regulamento do pregão, na forma eletrônica, para a União, entes federativos e sociedade, bem como o primeiro julgado do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre o novo regulamento de 2019.

---

[21] Art. 1º. Este Decreto regulamenta a licitação, na modalidade de 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. § 3º Para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns pelos entes federativos, com a utilização de recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, tais como convênios e contratos de repasse, a utilização da modalidade de pregão, na forma eletrônica, ou da dispensa eletrônica será obrigatória, *exceto* nos casos em que a lei ou a regulamentação específica que dispuser sobre a modalidade de transferência discipline de forma diversa as contratações com os recursos do repasse.

CAPÍTULO 3: AS INOVAÇÕES E EFICIÊNCIA DO NOVO DECRETO DE 2019

No Brasil, o Estado percorreu um longo caminho de duas reformas administrativas, denominadas estruturais na economia brasileira antes de alcançar o *status* da eficiência. A primeira reforma sucedeu quando *"*da implantação da administração pública burocrática, nos anos trinta, em substituição à *administração patrimonialista"* (BRESSER-PEREIRA, 1997 *apud* CHAVES; SILVA, 2010, p. 3). Enquanto a segunda reforma, foi através da *"*implantação da *administração pública gerencial* nos anos noventa, como resposta à crise fiscal dos Estados*"* (BRESSER-PEREIRA, 1997 *apud* CHAVES; SILVA, 2010, p.3). No Brasil o modelo burocrático substituiu *"*a lógica patrimonialista, cujo princípio era o combate aos vícios e práticas advindas do patrimonialismo*"* (BRESSER-PEREIRA, 1997 *apud* CHAVES; SILVA, 2010, p. 3).

Conforme Chaves e Silva (2010 p. 3), uma característica forte na administração burocrática é que esta possui um excessivo apego *"*às normas e regulamentos pelos integrantes da organização. O aparato legal norteia toda atividade da organização, passando desde os processos de trabalho, aos controles, com detalhamento de procedimentos*"*. Desta forma:

> Os meios numa organização que trabalha com procedimentos burocratizados parecem adquirir normalmente uma importância maior que os fins para os quais ela foi criada. Dada a excessiva ênfase aos processos internos, a organização é percebida como um sistema fechado. Esse fato ocorre tanto no modelo patrimonialista, quanto no modelo burocrático. A diferença é que no modelo patrimonialista a organização se fecha em torno das figuras centrais ocupantes dos cargos estratégicos, enquanto que no burocrático ela se fecha em torno da lei, materializada nas regras, normas e procedimentos (CHAVES; SILVA, 2010, p. 3).

Segundo Chaves e Silva (2010, p. 3) na área pública, a administração burocrática deveria representar o braço por meio do qual o Estado exerce sua ação, *"*proporcionando uma administração competente do aparelho estatal, *o que de fato não representava"*.

Quanto a administração gerencial pública, essa vem de encontro a tendência mundial, verificada a partir dos anos setenta e oitenta, que *"*enfatizava a fragilidade da solução estatal para garantia do *bem-estar social* e da *estabilidade econômica*, preconizando a solução de mercado e fundamentando a ideia de estado mínimo[22], com redução de sua estrutura administrativa*"* (CHAVES; SILVA, 2010, p. 3).

Foi com o surgimento da Administração Pública Gerencial que houve a promulgação da Lei nº 8.666/1993, contudo, era uma normal geral da licitação com vestígios das administrações patrimonialista e burocrática, pois não permitia que fosse incluída entre as suas cinco modalidades licitatórias, uma sexta modalidade (PENA; FELICIDADE; MONTEIRO, 2010). Após a promulgação da Lei nº 8.666/1993, era editada em 2002, a Lei nº 10.520, também inserida no cenário da Administração Pública Gerencial com legisladores aberto a mudança, trazendo a sexta modalidade, denominada pregão. O pregão foi instituído através da Lei nº 10.520/2002, sendo regulamentada pelo governo federal em 2005 pelo Decreto nº 5.450 (GANDOLFI, 2020).

A regulamentação do Decreto nº 5.450/2005 promoveu a origem do pregão somado às tecnologias da informação e comunicação (COSTA, 2018), onde o Estado passou a ser gerenciado por conduta do princípio da eficiência nos processos de compras e serviços, bem como nas relações do Estado com o cidadão (COSTA, 2018). Quatorze anos após 2005, o novo Decreto nº 10.024/2019 revogou o Decreto nº 5.450 e regulamentou que *"*os atos normativos devem ser redigidos com *clareza, precisão e ordem lógica* e, ainda, deve observar as diretrizes como a articulação da linguagem mais adequada à compreensão do objetivo, do conteúdo e do cumprimento do ato normativo, entre outros*"* (SOBRAL; NETO, 2020, p. 65). A partir de 2019:

> O pregão eletrônico veio como uma inovação tecnológica que busca proporcionar um avanço nas formas licitatórias de pregão, já que mantendo-se as premissas básicas do pregão presencial, foram acrescidos

[22] No estado mínimo, o papel do Estado na sociedade deve ser o mínimo possível para que o ele consiga entregar serviços públicos de qualidade para a sociedade, com maior eficiência, deixando apenas nas mãos de iniciativas privadas funções consideradas não essenciais (POLITIZE, 2020).

> procedimentos específicos, cuja interação é absolutamente processada pelo sistema eletrônico de comunicação utilizando-se a rede mundial de computadores. Essa forma de pregão é mais dinâmica, por conseguinte, vem sendo apontado como uma maneira mais ágil de se processar as aquisições de bens e contratações de serviços pela Administração Pública e, principalmente, com a crescente preocupação com o desenvolvimento econômico nacional sustentável (SOUZA et al., 2018, p. 1-2).

O Ministério da Economia (ME) confirma essa eficiência das inovações regulamentadas pelas novas formas licitatórias do pregão, na forma eletrônica, ao dizer que, *"*o pregão eletrônico representa mais de 99,71% das licitações realizadas pelo governo federal*"* (BRASIL, 2019c, p. 1). Conforme o ME as principais eficiências do novo Decreto de 2019, são: a celeridade e desburocratização no procedimento licitatório; o aumento do número de participantes nas licitações; os melhores preços ao alcance das empresas em qualquer parte do país; a maior transparência dos gastos realizados pela Administração Pública; o registro das propostas e apresentação dos documentos de habilitação na mesma fase (BRASIL, 2019c).

3.1 Da celeridade e desburocratização no procedimento licitatório

Conforme salienta Niebuhr (2013, p. 57) citado por Rêgo (2021, p. 23), *"*a eficiência em licitação pública gira em torno de três aspectos fundamentais: preço, qualidade e celeridade*"*. Dessa forma, de nada adiantaria *"*a realização de um procedimento licitatório compatível com o princípio da legalidade, formalmente escorreito, mas que consagrou como vencedora uma proposta com preço incompatível com o mercado e com baixa qualidade na prestação de serviços*"* (RÊGO, 2021, p. 23).

O Pregão tem por suas vantagens especialmente a celeridade do processo. Esta celeridade é possível, *"*pela inversão de fases, pelo menor prazo recursal, pelo menor prazo de publicação, sendo que a forma eletrônica do Pregão pode ainda dar mais vantagens, tanto para a administração como para os fornecedores*"* (MELO; MARTINS; BULAWSKI, 2020, p. 1).

3.2 Do aumento do número de participantes nas licitações

O pregão, na forma eletrônica foi regulamentado com objetivo de alcançar basicamente a maior quantidade de participantes para reduzir os custos do processo licitatório. Esse método visa ampliar a disputa licitatória, permitindo a participação de várias empresas de diversos estados e municípios, dispensando a forma presencial, uma vez que a tecnologia da informação é uma ferramenta acessível e de baixo custo, permitindo a transparência do processo (MELO; MARTINS; BULAWSKI, 2020).

> A transparência gerada pela tecnologia permitiu fácil acesso aos dados da Administração Pública pela população e aos órgãos de controle como o Tribunal de Contas, evitando aos órgãos contratantes e aos licitantes se corromper. Todos os atos administrativos da licitação são publicados no meio eletrônico. Trata-se, assim, de uma modalidade ágil, transparente e que possibilita uma negociação eficaz entre os licitantes (MELO; MARTINS; BULAWSKI, 2020, p. 1).

No pregão eletrônico *"*o licitante credenciado, portador de chave de identificação e de senha pessoal, poderá registrar lances de qualquer parte do Brasil*"* (BRASIL, 2010, p. 73), por isto, segundo Melo, Martins e Bulawski (2020), essa modalidade, desde sua origem foi distinguida como uma maneira eficiente de processamento das aquisições de bens e contratações de serviços pela Administração Pública.

3.3 Dos melhores preços ao alcance das empresas em qualquer parte do país

De acordo com o art. 7º do novo Pregão eletrônico, os critérios de julgamento empregados na seleção da proposta mais vantajosa para a administração *"*serão os de menor preço ou maior desconto, conforme dispuser o edital*"* (BRASIL, 2019a). Segundo o § único desse artigo:

> 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, 2019a).

Por apresentar uma sistemática diversa daquela inerente ao menor preço elencada no art. 45, § 1º, inc. I da Lei nº 8.666/1993[23], o critério de aceitabilidade baseado no maior desconto é admitido apenas excepcionalmente, nos casos em que:

> a) a Administração não tiver condições de definir quais serão os objetos e seus respectivos quantitativos, a exemplo do que ocorre na contratação de peças para veículos e equipamentos em geral;
> b) os particulares atuam na condição de intermediário, sem poder para compor preços dos produtos que repassam à Administração Pública contratante, restando-lhes se diferenciarem competitivamente por meio de descontos incidentes sobre as comissões recebidas pelas vendas efetuadas (ZÊNITE, 2014, p. 1).

Ao utilizar o maior desconto como critério de aceitabilidade de preços em licitação, a Administração deve adotar medidas tendentes *"*a diminuir o risco de fraudes e majoração de preços alheias ao controle da Administração, visto que as tabelas de preços utilizadas como parâmetro nessas hipóteses são, normalmente, prefixadas pelo próprio fabricante*"* (ZÊNITE, 2014, p. 1).

A empresa licitante somente poderá oferecer menor preço ou o maior desconto no último lance ofertado e registrado pelo sistema, observado, quando houver, *"*o intervalo mínimo de diferença de valores ou de percentuais entre os lances, que incidirá tanto em relação aos lances intermediários quanto em relação ao lance que cobrir a melhor oferta*"* (MORAL, 2020, p. 1).

Durante a sessão pública, os licitantes serão informados, em tempo real, qual foi o valor menor, ou melhor, desconto em lance registrado, sendo vedada a identificação do licitante (MORAL, 2020). No julgamento da proposta, depois de encerrada a

---

[23] Art. 45. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle. § 1º. Para os efeitos deste artigo, constituem tipos de licitação, exceto na modalidade concurso: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994). I - *a de menor preço* - quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço (BRASIL, 1993).

etapa de lances do pregão eletrônico, quando o pregoeiro *"*apresentará ao licitante que tenha ofertado o melhor preço uma contraproposta, sendo a negociação realizada por meio do sistema e acompanhada pelos demais licitantes*"* (MORAL, 2020, p. 1).

3.4 Da maior transparência dos gastos realizados pela Administração Pública

O art. 1º, § 1º da LRF estabelece um conjunto de normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações para prevenir riscos e corrigir desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2020).
Em 2009, a Lei Complementar de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000 foi reforçada pela Lei Complementar nº 131[24], que obrigou a divulgação, em meios eletrônicos, de todas as informações públicas referentes à atividade financeira dos entes federados. Conforme o art. 48 da LRF:

> São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos (BRASIL, 2017, p. 38).

De acordo com o § 1º e 2º do art. 48, a transparência será assegurada também mediante:

> I - incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;
> II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e

[24] Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 2009).

> III - adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A[25].
> § 2º. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público (BRASIL, 2017, p. 40).

Portanto, a maior transparência dos gastos públicos regulamentado no novo Decreto de 2019 tem seu fundamento na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). É o que atesta o Tesouro Nacional, ao informar que um dos pontos mais fortes de transparência em relação aos gastos públicos, que indica os parâmetros para uma administração eficiente, encontra-se na Lei Complementar de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000, que foi a norma original consagradora do princípio da gestão fiscal responsável (BRASIL, 2020).

3.5 Do registro das propostas e apresentação dos documentos de habilitação na mesma fase

O processo licitatório do Pregão Eletrônico inicia-se com seu planejamento e prossegue até a assinatura do respectivo contrato ou emissão de documento correspondente, dividindo-se em duas fases distintas:

> a) Fase interna ou preparatória: trata dos procedimentos para a abertura do processo de licitação, delimitando e determinando as condições do edital antes de trazê-las ao conhecimento público;
> b) Fase externa ou executória: inicia-se com a publicação do edital e termina com a contratação do fornecimento do bem ou da prestação do serviço (ENAP, 2016, p. 5).

[25] Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a: (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009). I - quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009). II - quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009) (BRASIL, 2000).

No novo regulamento a fase interna ou preparatória, encontram-se no art. 9º, §§ 1º e 2º. De acordo com a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), nessa fase os trabalhos são desenvolvidos no âmbito interno da instituição, com acompanhamento da Autoridade Competente e as atividades realizadas são:

> • Apresentação de justificativa da necessidade da contratação;
> • Verificação da disponibilidade orçamentária (Reserva no Orçamento do órgão dos valores estimados para o contrato, com indicação da respectiva rubrica orçamentária);
> • Elaboração do termo de referência pelo setor ou órgão requisitante, com indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara;
> • Aprovação do termo de referência pela Autoridade Competente;
> • Elaboração do edital;
> • Designação do pregoeiro e de sua equipe de apoio (ENAP, 2016, p. 6).

Na Fase externa ou executória será alcançada pelas seguintes etapas:

> 1. Convocação dos Interessados; 2. Recebimento das Propostas - Impugnação e Esclarecimentos do Edital; 3. Análise das Propostas; 4. Fase de Lances; 5. Aceitação das Propostas; 6. Verificação da Habilitação ou Inabilitação dos Licitantes; 7. Manifestação da Intenção de Recurso; 8. Juízo de Admissibilidade; 9. Fase Recursal;
> 10. Adjudicação do Objeto ao Licitante Vencedor; 11. Homologação do Processo (ENAP, 2016, p. 8).

Segundo o art. 6º, inciso III do novo regulamento, *"*a realização do pregão, na forma eletrônica, observará as seguintes etapas sucessivas: [...] III - apresentação de propostas e de documentos de habilitação*"* (BRASIL, 2019a). A habilitação é *"*a fase da licitação em que se verifica o conjunto de informações e documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação*"* (PREIS, 2021, p. 1). Dessa forma:

> É dever da Administração Pública exigir os documentos de habilitação compatíveis com o ramo do objeto licitado ao realizar procedimentos licitatórios, garantindo que a empresa vencedora está em situação regular, além de possuir a qualificação técnica e a capacidade econômico-financeira para participar (PREIS, 2021, p. 1).

A habilitação é uma fase essencial para garantir o sucesso da sua inscrição no processo licitatório, sendo que a falha em apresentar documentos, assim como *"*a inclusão de documentos inválidos, pode resultar na desclassificação do licitante no edital*"* (PREIS, 2021, p. 1). No envio é preciso atenção, pois, após a entrega da

documentação para habilitação *"não será permitida a substituição ou a apresentação de novos documentos"* (PREIS, 2021, p. 1).

Quadro 1: Habilitação, Regularidade e Qualificação

Documentação	Discriminação
Habilitação jurídica	A habilitação jurídica visa demonstrar a capacidade de o licitante exercer direitos e assumir obrigações, e a documentação a ser apresentada por ele limita-se à comprovação de existência jurídica da pessoa e, quando cabível, de autorização para o exercício da atividade a ser contratada. Assim, são pedidos os documentos de: a) ato constitutivo (contrato social, estatuto social ou requerimento de empresário) em vigor devidamente inscrito na Junta Comercial e todas as suas alterações. Em caso de Sociedades Comerciais por ações, deverá ser apresentado acompanhado de ata de eleição de seus administradores e, para Sociedades Civis, deve ser acompanhado de prova de diretoria em exercício. Para Empresa Individual, é o Registro Comercial; b) procuração dos respectivos representantes nas licitações;c) documentos dos Sócios; d) documentos do Representante Legal. Decreto de Autorização, quando tratar-se de empresa ou sociedade estrangeira em funcionamento no País.
Regularidade fiscal, social e trabalhista	São os documentos para habilitação em licitação que comprovam que o licitante está em situação regular perante suas obrigações com a legislação tributária federal, estadual, municipal, seguridade social e o fundo de garantia por tempo de serviço. São eles: a) prova de inscrição no Cadastro de Pessoas Física e Jurídica, ou CPF e CNPJ, expedidos pela Secretaria da Receita Federal; b) prova de Inscrição no cadastro de contribuintes ICMS/ISS, com Inscrição Estadual ou Municipal, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e emitida pela Secretaria de Estado da Fazenda e Planejamento; c) prova de Regularidade com a Fazenda Federal, com Certidão Negativa de Débitos de Tributos e Contribuições Federais emitida pela Receita Federal, com validade de 180 dias, ou pelo site de 30 dias; d) prova de Regularidade com a Fazenda Estadual, emitida pela Secretaria da Fazenda Estadual, com validade de 90 dias; e) prova de Regularidade com a Fazenda Municipal, emitida pela Secretaria de Estado Municipal da sua cidade; f) prova de Regularidade com a Procuradoria da Fazenda Nacional, Certidão Quanto a Dívida Ativa da União, emitida pela Procuradoria da Fazenda Nacional com validade de 180 dias, ou 30 dias pelo site; g) certidão negativa de

Continua...

Continuação

Documentação	Discriminação
Regularidade fiscal, social e trabalhista	débitos Trabalhista; h) certidão negativa de débitos do FGTS, solicitada em qualquer agência da Caixa Econômica Federal ou por meio eletrônico no site da Caixa, com validade de 30 dias; Prova de Regularidade com a Seguridade Social, Certidão Negativa de Débitos (CND) emitida pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) ou pelo site, com validade de 60 dias.
Qualificação técnica	São os documentos para habilitação em licitação que comprovam os requisitos profissionais que a empresa possui para executar o objeto do edital. Podem ser genéricos ou específicos, mas devem demonstrar a capacidade técnica da empresa para executar o objeto da licitação. São eles: a) atestado(s) de Capacidade Técnica Profissional, expedido por órgão governamental ou empresa privada, o qual em seu corpo venha discriminado de forma clara, contendo características, quantidades e descrição do material ou serviço prestado; b) atestado(s) de Capacidade Técnica Operacional, expedido por órgão governamental ou empresa privada, o qual em seu corpo venha discriminado de forma clara, contendo características, quantidades e descrição do material ou serviço prestado; c) inscrição na entidade profissional competente do profissional apresentado, detentor de atestado de responsabilidade técnica, quando for o caso; d) registro em órgão regulamentador;
Qualificação técnica	e) prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso. Declaração de que o licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação.
Qualificação econômico-financeira	Documentos para habilitação em licitação que demonstram ao órgão licitante que a empresa, caso vencedora, terá capacidade para cumprir com o contrato. São eles: a) balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício, ou balanço de abertura; b) exigência de Certidão Negativa de Falência, Concordata e de execução patrimonial; c) garantia, que poderá ser em depósito prévio a data de realização da licitação de até 1% do valor do contrato a ser licitado; d) capital social mínimo até o limite de 10% do valor total do contrato. Índices de Liquidez, definidos no edital e obtidos por meio das informações do balanço patrimonial.

Fonte: (PREIS, 2021)

Além da documentação exposta no Quadro 1, outros complementares para habilitação em licitação podem ser exigidas em editais, feitas pela própria empresa e assinadas pelo representante legal com base em um modelo anexo na convocação. Os mais comuns são: declaração de Superveniência de Fatos Impeditivos; declaração de que cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, previstas em lei e em outras normas específicas; declaração de Emprego de Menores; declaração sobre Trabalho Forçado e/ou Degradante; declaração de elaboração independente de Proposta; declaração de Renúncia de Vistoria; e Carta de Credenciamento (PREIS, 2021). Realizado as pesquisas sobre as inovações regulamentadas pelo Decreto nº 10.024/2019, passa-se discorrer as considerações finais no próximo capítulo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para contextualizar um breve apontamento sobre o tema central deste trabalho e situar a historiografia do processo licitatório brasileiro, esta pesquisa utilizou-se de fonte bibliográfica de domínio público e credibilidade acadêmica. No Brasil, antes das inovações inseridas no Decreto nº 10.024/2019, pode-se afirmar que todo o universo do processo licitatório nacional, tem sua origem constitucional no art. 37, inciso XXI – que elenca para a administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios os princípios de legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência e no art. 175 que determina a incumbência aos três poderes da União, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, quando se prestar serviços públicos.

Após a determinação do processo licitatório em geral pela CF/1988, era promulgada a primeira norma geral da licitação em 1993, o Decreto nº 8.666 que regulamenta o art. 37, inciso XXI constitucional e instituía cinco modalidades de normas para licitações e contratos da Administração Pública, mas que era uma lei burocrática, pois impedia a inclusão de uma sexta modalidade. Passados nove anos da promulgada da primeira norma geral da licitação brasileira, foi editada a segunda norma geral, de nº 10.520/2002 que acrescentou novo dispositivo, admitindo que fosse empregada a sexta modalidade, o denominado pregão, além de instituir o âmbito da União, que os Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da CF/1988, que utilizasse a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Em 2005, o Decreto nº 5.450 regulamentou o pregão editado pela Lei nº 10.520/2002, evoluindo para as comunicações feitas por via eletrônica, contudo, não incluía os serviços comuns de engenharia e o uso da dispensa eletrônica. Passados quatorze anos da regulamentação do Decreto de 2005, este foi revogado pelo novo Decreto nº 10.024/2019, que regulamentou vinte e sete inovações da modalidade de pregão, na forma eletrônica.

Está previsto no Decreto nº 10.024/2019 os princípios constitucionais elencados no *caput* do art. 37, além dos da probidade administrativa, desenvolvimento sustentável, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e os correlatos: razoabilidade, competitividade e proporcionalidade que sustentam a transparência e eficiência do novo regulamento de 2019. Esse novo Decreto, denominado pregão, na forma eletrônica entrou em vigor no dia 28 de outubro de 2019. Mas se o novo regulamento promoveu inovações, ainda tem pontos divergentes entre governo e entidades de classe no tocante aos serviços de engenharia oferecidos via pregão, na forma eletrônica.

Constatou-se que o pregão, na forma eletrônica versão 2019 por se tratar de regulamento recente inserido no ordenamento jurídico brasileiro tem pontos a serem discutidos. Um desses pontos é a garantia definitiva de assegurar probidade administrativa e transparência.

O interesse do governo é de gerar economia através do aumento da competitividade possibilitado pela agilidade do uso do pregão eletrônico, enquanto as entidades de classe indicam que é impossível determinar e garantir projetos de qualidade quando o critério de julgamento é única e exclusivamente o menor preço.

O governo confirma as eficiências das inovações regulamentadas pelas novas formas licitatórias do pregão, na forma eletrônica, ao informar que o pregão eletrônico representa celeridade e desburocratização, sendo que atualmente essa modalidade é responsável por mais de 99,71% das licitações via eletrônica realizadas. Por se tratar de tema de natureza inesgotável, esse Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) não tem fim em si mesmo. Propõe-se que as futuras pesquisas sobre o mesmo tema explorem outras variáveis que não foram discutidas no decorrer do referencial teórico do presente trabalho.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **Licitações e contratos administrativos**: teoria e jurisprudência. 2. ed. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2018. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/547165/licitacoes.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 11 jul. 2021.

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de (1986). **Licitações e contratos administrativos**: teoria e jurisprudência. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/533714/licitacoes_e_contratos_administrativos_1ed.pdf. Acesso em: 12 jun. 2021.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 18. ed. rev e atual. São Paulo: Malheiros, 2018.

BRASIL. Portal de Compras do Governo Federal. Manual: ETP Digital. 23 jun. 2021a. Disponível em: https://www.gov.br/compras/pt-br/centrais-de-conteudo/manuais/manual-etp-digital. Acesso em: 12 jun. 2021.

BRASIL. Instrução Normativa SEGES/ME nº 67, de 8 de julho de 2021. Dispõe sobre a dispensa de licitação, na forma eletrônica, de que trata a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021b, e institui o Sistema de Dispensa Eletrônica, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União - DOU**, de 09/07/2021. Disponível em: https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-seges/me-n-67-de-8-de-julho-de-2021-330985107. Acesso em: 11 jul. 2021.

BRASIL. Tesouro Nacional. **Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF**, 07 mai. 2020. Disponível em: https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/execucao-orcamentaria-e-financeira/lei-de-responsabilidade-fiscal. Acesso em: 11 jul. 2021.

BRASIL. Decreto nº 10.024 de 20 de setembro de 2019a. 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. **Diário Oficial da União - DOU**, de 23 de setembro de 2019. Disponível em: https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=10024&ano=2019&ato=aeeQzaE1keZpWT04b. Acesso em: 11 jul. 2021.

BRASIL. Aplicação dos modos de disputa aberto e aberto/fechado - Decreto nº 10.024, de 2019. **Portal de Compras do Governo Federal**, 07 nov. 2019b. Disponível em: https://www.gov.br/compras/pt-br/images/ultimas_noticias/Modos-de-Disputa---passo-a-passo--05112019.pdf.pdf. Acesso em: 13 jul. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. Compras públicas: Decreto aprimora regras do pregão eletrônico, Brasília, **Ministério da Economia**, 23 set. 2019c. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2019/09/decreto-aprimora-regras-do-pregao-eletronico. Acesso em: 12 jul. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Lei de responsabilidade fiscal**. Brasília: Coordenação de Edições Técnicas, 2017. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/530796/LRF_1ed.pdf. Acesso em: 13 jul. 2021

BRASIL. Pregão eletrônico: órgão público – pregoeiro. Manual do Usuário - Parte I, 2015. **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação Departamento de Logística. Disponível em: https://antigo.comprasgovernamentais.gov.br/images/manuais/pregao/manual-pregao-eletronico-pregoeiro-parte-i-01062015.pdf. Acesso em: 13 jul. 2021.

BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. **Manual do fornecedor**: cadastro/credenciamento, solicitação e consulta de pessoa física e pessoa jurídica. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação Departamento de Logística e Serviços Gerais SICAFWEB – Sistema Unificado de Cadastramento de Fornecedores. Versão 1 - 22 jun. 2011. Disponível em: http://www.comprasnet.gov.br/publicacoes/manuais/Manual_SICAFweb_Fornecedor.pdf. Acesso em: 12 jul. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU**. 4. ed. rev., atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

BRASIL. Lei complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006a. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. **Diário Oficial da União - DOU**, de 15.12.2006, republicado em 31.1.2009, republicado em 31.1.2012 e republicado em 6.3.2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm. Acesso em: 13 jul. 2021.

BRASIL. Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - SIASG. **Sistema de Cadastramento de Fornecedores - SICAF**, 2006b. Disponível em: http://www.comprasnet.gov.br/ajuda/siasg/faqsicaf_nov2006.htm#r10. Acesso em: 12 jul. 2021.

BRASIL. Decreto n° 5.450, de 31 de maio de 2005a. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Revogado pelo Decreto nº 10.024, de 2019 Vigência. ~~**Diário Oficial da União - DOU**, de 1º .6.2005~~. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5450.htm. Acesso em: 13 jun. 2021.

BRASIL. Decreto n° 5.504, de 5 de agosto de 2005b. ~~Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos~~. Revogado pelo Decreto nº 10.024, de 2019 - Vigência. ~~**Diário Oficial da União - DOU**, de 8 .8.2005~~. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5504.htm. Acesso em: 12 jun. 2021.

BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da União - DOU**, de 18.7.2002 e retificado em 30.7.2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm. Acesso em: 10 jul. 2021.

BRASIL. Medida Provisória 2.026-4, de 28 de agosto de 2000a. ~~Institui, no âmbito da União, 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~~. Reeditada pela MPv nº 2.026-5, de 2000. ~~**Diário Oficial da União - DOU**~~, de 29.8.2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/2026-4.htm. Acesso em: 18 jul. 2021.

BRASIL. Medida Provisória 2.108-9, de 27 de dezembro de 2000b. ~~Institui, no âmbito da União, 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.~~ Reeditada pela MPv nº 2.108-10, de 2001. ~~**Diário Oficial da União - DOU**, de de 28.12.2000~~. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/2108-9.htm. Acesso em: 13 jun. 2021.

BRASIL. Decreto nº 3.697, de 21 de dezembro de 2000c. ~~Regulamenta o parágrafo único do art. 2º da Medida Provisória nº 2.026-7, de 23 de novembro de 2000, que trata do pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação~~. Revogado pelo Decreto nº 5.450, de 2005. ~~**Diário Oficial da União - DOU**, de 22.12.2000~~. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3697.htm. Acesso em: 11 jul. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União - DOU**, de 22.6.1993, republicado em 6.7.1994 e retificado em 6.7.1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8666cons.htm. Acesso em: 12 jun. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. **Diário Oficial da União - DOU**, de 3.6.1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 10 jul. 2021..

BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do estado dos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - Cadernos MARE da Reforma do Estado; v. 1; Brasília: MARE, 1997.

CAMPITELI, Marcus. Decreto 10.024/2019: obras e serviços de engenharia no novo pregão eletrônico. **Estratégia Concursos**, 23 set. 2019. Disponível em: https://www.estrategiaconcursos.com.br/blog/obras-e-servicos-de-engenharia-no-novo-decreto-10-024-2019-de-pregao-eletronico/. Acesso em: 13 jul. 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 24. ed., rev., ampl. e atual até 31 de dezembro de 2010. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011.

CAU/BR. Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil. **Decreto obriga contratação de *"serviços comuns de engenharia"* por pregão**. 24 set. 2019. Disponível em: https://caubr.gov.br/decreto-obriga-contratacao-de-servicos-comuns-de-engenharia-por-pregao/. Acesso em: 13 jul. 2021.

CHAVES, Débora Almeida; SILVA, Marcos Raimundo Pereira da. Administração pública gerencial: dificuldades de implementação nas organizações públicas. In: **Congresso Sul Brasileiro de Gestão Pública**. Centro de Eventos FIEP Brasil - CIETEP. Curitiba 05 a 07 de maio de 2010.

COMPRAS BR. Portal de Licitações. **Como utilizar dispensa eletrônica segundo novo Decreto 10.024**, 12 abr. 2021. Disponível em: https://comprasbr.com.br/como-utilizar-dispensa-eletronica-segundo-novo-decreto-10-024/. Acesso em: 13 jul. 2021.

CORRÊA, Luiz Antônio Santiago. Pregão eletrônico: aspectos gerais segundo a Lei nº 10.520/02. **Revista Jus Navigandi**, nov. 2014. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/34262/pregao-eletronico-aspectos-gerais-segundo-a-lei-n-10-520-02. Acesso em: 12 jun. 2021.

COSTA, Felipe Paiva da. As vantagens do pregão em sua forma eletrônica. **Revista Jus Navigandi**, 2018. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/63398/as-vantagens-do-pregao-em-sua-forma-eletronica. Acesso em: 10 jul. 2021.

CRETELLA JÚNIOR. José. **Licitações e contratos do Estado**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

DAUD, Antonio. Lei 10520/2002 comentada: noções gerais sobre a Lei 10520/2002. **Estratégia Concurso**s, 16 jun. 2020. Disponível em: https://www.estrategia concursos.com.br/blog/lei-10-520-02-saiba-tudo-sobre-a-lei-do-pregao/. Acesso em: 4 jul. 2021.

DOTTI, Marinês Restelatto. Modalidades licitatórias aplicáveis à execução de obra de engenharia. **Observatório da nova lei de licitações - ONLL**, 3 mar. 2020. Disponível em: http://www.novaleilicitacao.com.br/2020/03/03/as-modalidades-licitatorias-aplicaveis-a-contratacao-de-obras-e-servicos-de-engenharia/. Acesso em: 18 jul. 2021.

ENAP. Escola Nacional de Administração Pública. **Formação de pregoeiros**: Módulo 2 - Fases do Pregão Eletrônico. Brasília, 2016. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3029/1/MODULO%202_Fases%20do%20Preg%C3%A3o%20Eletr%C3%B4nico.pdf. Acesso em: 13 jul. 2021.

ENAP. Escola Nacional de Administração Pública. **Legislação Aplicada à Logística de Suprimentos Lei nº 8.666/93, pregão e registro de preços**: Módulo 13: O Pregão. Brasília 2014 Atualizado em: dezembro de 2013. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/868/1/M%C3%B3dulo_13.pdf. Acesso em: 11 jul. 2021.

GANDOLFI, Paula. Como funciona cotação eletrônica no Comprasnet?. **RCC Licitações**, 24 set. 2020. Disponível em: https://www.rcc.com.br/blog/como-funciona-cotacao-eletronica-comprasnet/. Acesso em: 10 jul. 2021.

GONÇALVES, M. O princípio da proporcionalidade na aplicação das sanções previstas na Lei Federal do Pregão. **Revista Digital de Direito Administrativo**, 8(1), 155-170, 2021. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/162991/168366. Acesso em: 12 jun. 2021.

JORDÃO, Heloísa Orlandini. Pregão eletrônico na prática. **Uni Publica Brasil**, 2017. Disponível em: https://www.unipublicabrasil.com.br/uploads/materiais/3e89e72bceddb9d399b29c7174dd5f2226012017162510.pdf. Acesso em: 13 jun. 2021.

JUSTEN NETO, Marçal. A fase de habilitação conforme o novo regulamento federal do pregão eletrônico. **Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini**, nº 151, set. 2019. Disponível em: https://www.justen.com.br/pdfs/IE151/IE%20151%20-%20Mar%C3%A7al%20Neto%20-%20Decreto%20Pregao%20Eletronico%20Habilitacao.pdf. Acesso em: 11 jul. 2021.

LÔBO, Letícia Santos et al. As inovações do pregão eletrônico com o Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**, ano 5, ed. 12, vol. 15, p. 5-30, dez. 2020. Disponível em: https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/pregao-eletronico. Acesso em: 12 jun. 2021.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELO, Juliana Melissa Lucas Vilela e; MARTINS, Adriana Martinelli; BULAWSKI, Cláudio Maldaner. As vantagens e desvantagens do pregão eletrônico na administração pública. **Revista Âmbito Jurídico**, 1 set. 2020. Disponível em: https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/as-vantagens-e-desvantagens-do-pregao-eletronico-na-administracao-publica/. Acesso em: 10 jul. 2021.

MORAL, Duarte (editor). **Tudo sobre pregão eletrônico**: Lei federal 10.024/2019. 29 jul. 2020. Disponível em: https://duartemoral.com/tudo-sobre-pregao-eletronico-lei-federal-10-024-2019/. Acesso em: 10 jul. 2021.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

NOVELETTO, Amanda. Quando será obrigatório o uso do pregão eletrônico? **Effecti**, 2021. Disponível em: https://www.effecti.com.br/blog/quando-sera-obrigatorio-o-uso-do-pregao-eletronico/. Acesso em: 10 jul. 2021.

OLIVEIRA, Adriana. Princípios norteadores do procedimento licitatório. **Jus Brasil**, 3 jan. 2018. Disponível em: https://drika2oliveira.jusbrasil.com.br/artigos/533957500/principios-norteadores-do-procedimento-licitatorio. Acesso em: 11 jul. 2021.

OLIVEIRA, Lilian Martins. **Pregão eletrônico**: vantagens e desvantagens na gestão de compras governamentais. Brasília: UNB, 2009. Disponível em: https://bdm.unb.br/bitstream/10483/1196/1/2009_LilianMartinsOliveira.pdf. Acesso em: 11 jul. 2021.

PENA, Cláudia Brito; FELICIDADE, Rafaela Suzana de Nazaré; MONTEIRO, Josué. Licitação por pregão eletrônico: economicidade, celeridade e transparência na Secretaria de Estado da Fazenda do Pará - SEFA. In: **VII Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia – SEGeT**, 2010.

PREIS, Cintia. Checklist de documentos para habilitação em licitação. **Effecti**, 2021. Disponível em: https://www.effecti.com.br/licitacao/documentos-para-habilitacaoo-em-licitacao/. Acesso em: 13 jul. 2021.

RÊGO, Eduardo de Carvalho. Capítulo 2: princípios jurídicos previstos na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. In: NIEBUHR, Joel de Menezes (coord.). **Nova lei de licitações e contratos administrativos**. 2. ed. Curitiba: Editora Zênite, 2021. Disponível em: https://www.zenite.com.br/books/nova-lei-de-licitacoes/nova_lei_de_licitacoes_e_contratos_administrativos.pdf. Acesso em: 10 jul. 2021.

SALLA, Fernando. Novo Decreto do pregão eletrônico: resumo das principais mudanças. **Effecti**, 2021. Disponível em: https://www.effecti.com.br/blog/decreto-do-pregao-eletronico/. Acesso em: 10 jul. 2021.

SILVA JÚNIOR, Adiel Ferreira da. Pregão eletrônico: aplicando o sigilo do valor estimado. **Direito Net**, 19 ago. 2020. Disponível em: https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/11843/Pregao-eletronico-aplicando-o-sigilo-do-valor-estimado. Acesso em: 13 jul. 2021.

SOBRAL, Patrícia Verônica Nunes Carvalho; NETO, Romeu da Silva. O pregão eletrônico como ferramenta de eficiência na gestão pública. **International Journal of Professional Business Review (JPBReview)**. São Paulo, v. 5, n. 1, 2020, p. 60-71, jan./jun. 2020.

SOUSA, Jefferson. O princípio da probidade administrativa norteando o procedimento licitatório. **Jurídico Certo**, 26 ago. 2016. Disponível em: https://juridicocerto.com/p/jefferson-sousa-adv/artigos/o-principio-da-probidade-administrativa-norteando-o-procedimento-licitatorio-2638. Acesso em: 10 jul. 2021.

SOUZA, Augusto César Nogueira de. Pregoeiro: equipe de apoio e comissão de licitação. **MMP Cursos - Capacitação & Treinamento**, 5 ago. 2020. Disponível em: https://www.mmpcursos.com.br/blog/pregoeiro-equipe-de-apoio-comissao-de-licitacao. Acesso em: 4 jul. 2021.

SOUZA, Helano Batista de; SCHRAMM, Gercina Maria Rodrigues; SOUSA, Horácio Luiz de; SOUSA, Maria do Carmo de Sousa. As vantagens na utilização do pregão eletrônico nas compras públicas sustentáveis. In: **ADM - Congresso Internacional de Administração**. Cooperação e Desenvolvimento. Bolívia: Sucre, 13 a 17 ago. 2018. Disponível em: https://admpg2018.com.br/anais/2018/arquivos/05292018_090547_5b0d434795a05.pdf. Acesso em: 13 jul. 2021.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. O pregão eletrônico e a (não) publicação do edital em jornais de grande circulação. **Informativo Ronny Charles - RC**, 2019. Disponível em: https://www.institutoprotege.com.br/wp-content/uploads/2019/12/Informativo-O-Prega%cc%83o-eletro%cc%82nico-e-a-na%cc%83o-publicac%cc%a7a%cc%83o-do-edital-em-jornais-de-grande-circulac%cc%a7a%cc%83o-com-capa-2.pdf. Acesso em: 11 jul. 2021.

TOSAWA, Silvio Hideo. **A padronização de fases internas do procedimento licitatório na modalidade pregão, na forma eletrônica, dentro do sistema de compras da UTFPR**. 70 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP, Curitiba, 2019. Disponível em: https://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/4092/1/CT_PROFIAP_M_Tosawa%2C%20Silvio%20Hideo%2C%202019.pdf. Acesso em: 10 jul. 2021.

VERÍSSIMO, Dijonilson Paulo Amaral. Princípios gerais e específicos da licitação. **Revista Âmbito Jurídico**, 1 mar. 2013. Disponível em: https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/principios-gerais-e-especificos-da-licitacao/. Acesso em: 4 jul. 2021.

VIANNA, Flavia Daniel. Princípios da licitação. **Vianna & Consultores Associados Ltda.**, 2021. Disponível em: https://www.viannaconsultores.com.br/principios-das-licitacoes. Acesso em: 12 jun. 2021.

ZÊNITE. Definição e aplicação do julgamento com base no maior desconto. **Núcleo de Pesquisa e Desenvolvimento**, 09 set. 2014. Disponível em: https://www.zenite.blog.br/definicao-e-aplicacao-do-julgamento-com-base-no-maior-desconto/. Acesso em: 11 jul. 2021.

ZIULKOSKI, Paulo. A história do pregão no Brasil: a importância do pregão presencial. Confederação Nacional de Municípios - CNM. **Revista cidade compras**, edição 1, ano 1. Brasília, 2011. Disponível em: https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/CidadeCompras.pdf. Acesso em: 12 jun. 2021.