

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ  
DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
DEPARTAMENTO ACADÊMICO DE GESTÃO E ECONOMIA  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

LETÍCIA MAIARA SABATKE

ASPECTOS POSITIVOS E NEGATIVOS DA APLICAÇÃO DO PREGÃO  
ELETRÔNICO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AS INOVAÇÕES  
TRAZIDAS PELO DECRETO Nº 10.024/19

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

TREZE TÍLIAS - SC

2020

LETÍCIA MAIARA SABATKE

ASPECTOS POSITIVOS E NEGATIVOS DA APLICAÇÃO DO PREGÃO  
ELETRÔNICO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AS INOVAÇÕES  
TRAZIDAS PELO DECRETO Nº 10.024/19

Monografia de Especialização apresentada ao  
Departamento Acadêmico de Gestão e Economia,  
da Universidade Tecnológica Federal do Paraná  
como requisito parcial para obtenção do título de  
“Especialista em Gestão Pública Municipal”  
Orientador: Prof. Jurandir Peinado

TREZE TÍLIAS - SC

2020

# TERMO DE APROVAÇÃO



Ministério da Educação  
Universidade Tecnológica Federal do Paraná  
Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação  
Gestão Pública Municipal



**Aspectos positivos e negativos da aplicação do Pregão Eletrônico na Administração Pública e as Inovações trazidas pelo Decreto nº 10.024/19**

por

**LETICIA MAIARA SABATKE**

Esta monografia foi apresentada às 16:00 do 24 de setembro de 2020 como requisito parcial para a obtenção do título de **Especialista no Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal** – Polo de Treze Tílias - SC, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Campus Curitiba. O candidato foi arguido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho **APROVADO**

jurandir peinado

LUCIANO DA COSTA BARZOTTO

RICARDO MANICA

a autenticidade deste documento pode ser verificada através da URL:  
<http://certificados.utfpr.edu.br/validar/53DB98B1>

## DEDICATÓRIA

*Dedico esse trabalho a Deus, sem ele nada disso seria possível;  
aos meus pais, minha irmã, e ao meu companheiro,  
por todo apoio e amor de sempre.*

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente a Deus, pelo dom da vida, e por todas as bênçãos recebidas em minha caminhada.

Aos meus pais Sinira e Luiz Augusto, e minha irmã Nataly, que sempre me apoiaram, me deram amor, e foram alicerce para que eu chegasse até aqui.

Ao meu companheiro Vinicius, por sempre estar ao meu lado.

A minha colega e amiga, Tauana Neis, que me proporcionou bons momentos na pós, e foi companheira dessa jornada.

Aos professores do curso, em especial ao meu professor e orientador Jurandir Peinado que não mediu esforços para a concretização desse trabalho.

Aos tutores presenciais e à distância que estiveram sempre presentes para sanar as dúvidas, e nos auxiliar.

À toda a equipa da UAB de Treze Tílias pela atenção de sempre.

Aos meus amigos que sempre torceram por mim.

À todos que contribuíram de forma direta ou indireta para a realização desse trabalho.

## RESUMO

SABATKE, Letícia Maiara. Aspectos Positivos e Negativos da Aplicação do Pregão Eletrônico na Administração Pública e as Inovações Trazidas pelo Decreto nº 10.024/19. 2020. 32 folhas. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal) – Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Treze Tílias, 2020.

Esta pesquisa apresenta uma abordagem teórica, baseada em pesquisa em livros, doutrinas, legislação, artigos e monografias relacionados ao assunto proposto. Analisa principalmente os aspectos positivos e negativos da utilização do pregão eletrônico, com o intuito de demonstrar seus benefícios para a Administração Pública, visando também apresentar as inovações trazidas pelo advento do Decreto nº 10.024/19. Aborda no todo o conceito de licitação, os princípios da Administração Pública e Licitatórios, as modalidades de licitação constantes na Lei de licitações, e a modalidade do pregão prevista na Lei nº 10.520/02. Traz como resultado do estudo que o pregão eletrônico, tanto na teoria como na prática, encontra mais pontos positivos do que negativos, sendo um meio eficaz para ampliar a competitividade e dar vantagem às contratações, principalmente no momento que estamos vivendo em 2020, em decorrência da pandemia do coronavírus.

**Palavras-chave:** Licitação. Pregão Eletrônico. Decreto nº 10.024/19.

### **POSITIVE AND NEGATIVE ASPECTS OF THE APPLICATION OF ELECTRONIC PRICING IN PUBLIC ADMINISTRATION AND THE INNOVATIONS BRIDGED BY DECREE N° 10.024/19**

This study presents a theoretical approach, book research, doctrines, legislation, articles and monographs related to the proposed subject. It mainly analyzes the positive and negative aspects of the use of electronic trading, in order to demonstrate its benefits for the Public Administration, aiming also to present the innovations brought by the advent of Decree nº. 10.024/19. It addresses the whole concept of bidding, the principles of Public Administration and Bidding, the modalities set out in the Bidding Law, and the trading method provided for in Law nº 10.520/02. As a result of the study, electronic trading, both in theory and in practice, finds more positives than negatives, being an effective means to increase competitiveness and provide advantages to hiring, especially at the moment we are living in 2020, as a result of the coronavirus pandemic.

**Keywords:** Bidding. Electronic Auction. Decree nº 10.024/19.

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	7
1.1 Tema .....	7
1.2 Problema .....	7
1.3 Justificativa .....	7
1.4 Objetivos .....	8
1.5 Metodologia .....	8
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA .....	9
2.1 Licitação .....	9
2.2 Princípios da Administração Pública e Princípios Licitatórios .....	9
2.3 Modalidades de Licitação previstas na Lei nº 8.666/93 .....	14
2.4 Modalidade de Licitação prevista na Lei nº 10.520/02: Pregão .....	15
2.5 Pregão Presencial e Pregão Eletrônico .....	17
3 ASPECTOS POSITIVOS E NEGATIVOS DA APLICAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO .....	18
4 INOVAÇÕES TRAZIDAS PELO DECRETO Nº 10.024/2019 .....	20
5 METODOLOGIA .....	25
5.1 Caracterização da Pesquisa .....	25
5.2 Procedimentos da Pesquisa .....	26
6 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS .....	26
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	28
REFERÊNCIAS .....	30

## **1 INTRODUÇÃO**

A Lei nº 10.520/02, instituiu, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. O Decreto nº 5.450/05, conforme previsto em seu preâmbulo, regulamentou o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns.

O Pregão Eletrônico está previsto desde 2005, com a entrada do Decreto supracitado em vigor, porém não era uma modalidade obrigatória, conforme consta no artigo 4º da referida Norma Jurídica.

Em 28 de outubro de 2019 entrou em vigor o Decreto nº 10.024/2019, revogando o Decreto nº 5.450/05, que regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, tornando-o uma modalidade obrigatória, conforme disposto no artigo 60 do novo Decreto.

Nesse sentido, o objeto de estudo desse trabalho é analisar os benefícios que o pregão eletrônico pode trazer para a Administração Pública, bem como os aspectos negativos da sua aplicação, e quais as inovações que ocorreram com o advento do Decreto nº 10.024/19.

Desta forma, o trabalho abordará o conceito de licitação, princípios da Administração Pública e princípios licitatórios, as modalidades previstas na Lei nº 8.666/93, a modalidade prevista na Lei nº 10.520/02: Pregão e as suas duas formas, presencial e eletrônico, os aspectos positivos e negativos da aplicação do pregão eletrônico para a Administração Pública, e por fim, as inovações do Decreto nº 10.024/19.

### **1.1 Tema**

O presente trabalho visa apresentar os aspectos positivos e negativos do Pregão Eletrônico e as Inovações trazidas pelo Decreto nº 10.024/19.

### **1.2 Problema**

Quais os aspectos positivos e negativos da utilização do pregão eletrônico para a Administração Pública, principalmente com as inovações trazidas pelo Decreto nº 10.024/19?

### **1.3 Justificativa**

A Administração Pública para contratar com o particular precisa passar pelo processo que chamamos de Licitação de acordo com o parágrafo único do artigo 1º da Lei nº 8.666/93.

A referida Norma Jurídica dispõe sobre como podem ser feitas essas contratações, expondo suas modalidades, princípios e demais requisitos.

Com a necessidade de praticidade foi criada a Lei nº 10.520/02, resultante da Medida Provisória nº 2.182-18/2001, que dispõe sobre o Pregão, podendo este ser feito de forma presencial ou eletrônica, sendo utilizado para a aquisição de bens e serviços comuns da Administração Pública, sendo a forma presencial prevista na Lei nº 10.520/02, e a forma eletrônica prevista desde o Decreto nº 5.450/05, que foi revogado pelo Decreto nº 10.024/19.

Contudo, até hoje ainda são feitos muitos pregões presenciais, conforme se vê nas publicações diárias do Diário Oficial dos Municípios nos últimos anos. Precisamos entender os pontos positivos e negativos da aplicação do pregão eletrônico, por isso a necessidade de estudar e entender melhor sua funcionalidade, para assim aplicá-lo com maior habitualidade.

Outro ponto importante, é que no ano passado, com o advento do Decreto nº 10.024/19, algumas inovações importantes foram feitas pelo legislador, como por exemplo, a obrigatoriedade de sua utilização para a administração pública federal direta, pelas autarquias, pelas fundações e pelos fundos especiais, conforme § 1º do Art. 1º da referida Norma Jurídica. Logo será uma obrigatoriedade a nível municipal, conforme prazos estipulados no Art. 1º da Instrução Normativa 206/2019, e por isso precisamos entender e estudá-lo, para ver seus benefícios e todas as inovações trazidas pelo Decreto supracitado.

#### **1.4 Objetivos**

O objetivo geral é analisar os aspectos positivos e negativos da aplicação do Pregão Eletrônico, e suas inovações com o Decreto nº 10.024/19.

Os objetivos específicos são:

- 1) Analisar os princípios licitatórios;
- 2) Estudar sobre as diferenças entre pregão presencial e eletrônico;
- 3) Compreender as inovações trazidas pelo Decreto nº 10.024/19;
- 4) Demonstrar os aspectos positivos e negativos na aplicação do pregão eletrônico.

#### **1.5 Metodologia**

O presente estudo será teórico, sendo uma pesquisa básica, descritiva, de abordagem qualitativa. Será realizado por meio de pesquisa em doutrinas, livros, artigos e monografias já publicadas a respeito do assunto em questão, bem como das Legislações existentes correlatas ao assunto, a exemplo: Lei nº 8.666/93, Lei nº 10.520/02, e Decreto nº 10.029/19.

Esse tipo de pesquisa foi escolhido em razão do tema proposto, o qual se faz necessário a busca por material já existente, e pensamentos de autores/doutrinadores sobre o pregão eletrônico, e assuntos relacionados.

## **2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

### **2.1 Licitação**

A Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993, em seu artigo 1º, estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Segundo Braz (2007, p. 27) “no Direito Civil a licitação é a venda de coisa comum *pro indivisa*, que não apresenta a possibilidade de fácil divisão. (...) Dentro dessa linha de pensamento, licitar traz o entendimento de oferecimento de qualquer bem em ato de arrematação ou de adjudicação. (...) o Poder Público procura a melhor oferta, dentro de um cotejo de propostas, numa *invitatio ad offerendum*, que garanta a seleção da oferta mais vantajosa, para a Administração.”

Nascimento (2007, p. 27) por sua vez, diz que:

Licitação é o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da sua função administrativa, abre a todos os interessados que se sujeitem as condições fixadas no instrumento convocatório a possibilidade de formularem propostas, dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para celebração de contrato. Visa propiciar iguais oportunidades aos que desejam contratar com o Poder Público, obedecendo a uma sequência determinada por lei e a condições preestabelecidas.

Para Mendes (2015, p. 17) “A obrigatoriedade da realização do certame licitatório se dá pela busca de um modo de contratação que melhor se adapte a Administração Pública, que garanta a legitimidade da escolha e a obtenção do mais adequado produto / serviço.”

Existe uma pluralidade de regimes licitatórios, conforme explica Justen Filho (2016), pois a Lei nº 8.666/93 contém normas gerais aplicáveis a todas as espécies de contratações, em todas as esferas federativas. A Lei 10.520/2002 dispõe sobre uma modalidade licitatória específica, que é o pregão. Ademais disso, há leis federais que dispõem sobre licitações para outras espécies de contratações administrativas.

### **2.2 Princípios da Administração Pública e Princípios Licitatórios**

Na linguagem comum, de acordo com Niebuhr (2015), o princípio significa o começo, o início, a base, o ponto de partida, esse sentido é aproveitado no Direito, já que os

princípios jurídicos consubstanciam a base, a estrutura sobre a qual se constrói o ordenamento jurídico, por isso a importância deles, porque para se compreender as leis, é fundamental que se compreenda o que deu origem e serviu de inspiração a elas.

O artigo 37 da Constituição Federal de 1988 dispõe que “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.”

A Lei 8.666 de 21 de junho de 1993, traz o seu rol de princípios em seu art. 3º. Já o Decreto nº 10.024/19, que regulamenta a licitação, na modalidade pregão eletrônico traz seus princípios em seu art. 2º.

No que tange ao pregão, Niebuhr (2015) leciona que para entender o pregão, as leis e os decretos, que o disciplinam, é fundamental compreender os princípios que o informam, o que está por trás ou na base dessas leis e decretos, pois sem recorrer aos princípios, não se alcança a essência da modalidade pregão e, em razão disso, muitas questões a respeito dela acabam sendo interpretadas de forma equivocada.

### **2.2.1 Princípio da Legalidade**

A legalidade, como princípio da Administração (CF, art. 37, caput), conforme leciona Meirelles (2006), significa que o administrador público está sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil, e criminal, conforme o caso.

No que tange ao princípio da legalidade no pregão, Niebuhr (2015) aduz que o pregão é prescrito em lei, em vista disso, deve obediência ao princípio da legalidade, uma vez que os agentes administrativos veem-se compelidos a agir nos termos das normas que lhe são apresentadas, procedendo conforme a lei e exigindo apenas o que nela for admitido, impedindo que haja a invenção ou a criação de procedimentos estranhos àquele anteriormente definido pelo legislador.

### **2.2.2 Princípio da Impessoalidade**

A impessoalidade, nos ensinamentos de Justen Filho (2016) consiste em uma faceta da isonomia, tomando em vista especificamente a aplicação da lei pelo Estado, dessa forma todos são iguais perante o Estado, o que não impede discriminações contempladas na norma constitucional ou legal. Onde a norma legal não discriminou, é vedado introduzir inovações diferenciadoras.

No âmbito das licitações, Jacoby Fernandes (2015) explica que o princípio da impessoalidade é aplicado com o fim de se evitar o direcionamento e, para isso, necessária se faz a abstenção de privilégios ou qualificações que venham a identificar possíveis “vencedores” da disputa por motivos alheios aos determinados em lei.

### **2.2.3 Princípio da Moralidade**

O princípio da moralidade de conforme ensinamentos de Niebuhr (2015) relaciona-se aos padrões morais, aos comportamentos reputados como honestos pelos membros da sociedade, desta forma, a moralidade posta no meio administrativo quer agregar força ao princípio da legalidade, evitando que os 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

Na mesma esteira, Gonçalves (2014, p. 31) define que o “Princípio da Moralidade significa que em sua atuação o administrador público deve atender aos conselhos da conduta ética honesta, exigindo a observância de exemplo de boa-fé, de lealdade, e de regras que assegurem o interesse público.”

### **2.2.4 Princípio da Publicidade**

O princípio da publicidade, de acordo com Justen Filho (2016) exige que os atos estatais sejam levados ao conhecimento de todos, ressalvadas hipóteses em que se justificar o sigilo, devendo assegurar a todos o poder de obter informações relativamente às ações e omissões praticadas por agentes estatais e mesmo não estatais, quando na gestão de recursos públicos; e garantir o conhecimento por quaisquer terceiros é um fator de desincentivo à prática de atos reprováveis.

A respeito deste princípio em licitações, (Braz, 2007, p. 66) discorre que:

A licitação não pode ser sigilosa, sendo acessíveis ao público os atos de seus procedimentos. Impõe-se, contudo, o sigilo do conteúdo das propostas até a respectiva abertura. Assim, a publicidade abrange o Edital ou Convite até a abertura das propostas e o exame da documentação. O julgamento, porém, pode ser realizado em recinto fechado e sem a presença dos interessados, sendo, contudo, obrigatória a divulgação do resultado do julgamento. O julgamento, em recinto fechado, desde que respeitada a vinculação ao Edital ou Convite, não fere o princípio da publicidade, que rege a licitação.

Para a licitação, Niebuhr (2015) leciona que o princípio da publicidade é de vital importância, pois sem ele já não se poderia falar em licitação pública, mas tão somente em licitação privada, pois se não há publicidade, se a licitação é destinada a grupo restrito de pessoas, não se pode chamá-la de pública.

### **2.2.5 Princípio da Eficiência**

Segundo Gonçalves (2014, p. 32) “Princípios da Eficiência busca a qualidade no exercício de sua competência de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz sem burocracia”

Desta forma, em termos simplistas, Justen Filho (2016) explica que a eficiência pode ser considerada com a utilização mais produtiva de recursos econômicos, de modo a produzir os melhores resultados, vedando-se o desperdício ou a má utilização dos recursos destinados à satisfação de necessidades coletivas. É necessário obter o máximo de resultados com a menor quantidade possível de desembolsos.

### **2.2.6 Princípio da Igualdade ou Isonomia**

Em um conceito geral, Jacoby Fernandes (2015, p. 55) ensina que “No Direito, a isonomia é estritamente vinculada à lei, porque a igualdade se estabelece ou não, segundo os ditames da norma, mas não se exaure da dimensão da legalidade.”

Por meio do princípio da igualdade, Braz (2007) explica que a ordem jurídica pretende firmar e confirmar a impossibilidade de tratamento desigual injustificado, dessa forma, muitas vezes, discriminar consiste numa maneira de equalizar.

### **2.2.7 Princípio da Probidade Administrativa**

O princípio da probidade administrativa, conforme aduz Braz (2007) também se inscreve como princípio constitucional, veda aos agentes políticos admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo.

Este princípio tem forte ligação com o princípio da moralidade, porém é mais enfático no que diz respeito a probidade administrativa em licitações, visto que está previsto tanto no artigo 3º da Lei 8.666/93, quanto no artigo 2º do Decreto nº 10.024/19.

### **2.2.8 Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório**

Com relação a este princípio, Jacoby Fernandes (2015, p. 63) discorre que “A Administração, segundo esse princípio, deve prender-se à linha que traçou para a realização do certame, ficando adstrita às regras que estabeleceu.”

Torres (1994, p. 31) diz que:

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório faz do edital ou do convite a lei interna de cada licitação, impondo-se a observância de suas regras à Administração Pública e aos licitantes, estes em face dela e em face uns dos outros, nada podendo ser exigido, aceito ou permitido além ou aquém de suas cláusulas e condições; o art. 41 da Lei nº 8.666/1993 ilustra a extensão do princípio ao declarar que ‘A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada’ reconhecendo no § 1º, a qualquer cidadão, legitimidade ‘para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei’

Em consonância, Niebuhr (2015) explica que a primeira grande formalidade a ser cumprida pela Administração para a condução de processo licitatório constitui-se na confecção do edital, assim a Administração Pública deverá consignar o que pretende contratar, ou seja, qual o objeto do contrato e, por dedução, da licitação pública, com todas as duas especificidades, conforme consta no artigo 40 da Lei nº 8.666/93.

Niebuhr (2015) continua lecionando que os licitantes, ao analisarem o edital, devem ter condições de precisarem tudo o que serão obrigados a fazer, caso saiam vencedores do certame, e a Administração Pública só pode exigir aquilo que efetivamente estiver no edital, salvo se alterar o contrato, dentro das balizas legais, restabelecendo o equilíbrio econômico-financeiro, fora disso, o instrumento convocatório deve indicar os documentos a serem apresentados pelos licitantes para que eles sejam habilitados no certame, e deve enunciar critérios objetivos a serem levados em conta para cotejar as propostas.

### **2.2.9 Princípio do Julgamento Objetivo**

De acordo com Mendes (2015, p. 22) “A escolha do vencedor deverá dar-se pela análise dos requisitos do processo licitatório, tanto na norma jurídica quanto no edital. Não cabem análises subjetivas por parte do Poder Público.”

Jacoby Fernandes (2015) explica que o julgamento objetivo, é aferível num exercício proposto em teoria, pela simples substituição fictícia do julgador por outro, de tal modo que o procedimento estará correto se, da substituição resultar o mesmo julgamento, como exercício, em licitações complexas, às vezes pode ser realizado o julgamento pela comissão e, em outra sala, o julgamento pelos suplentes da mesma comissão, apenas como forma de exercitá-los e avaliar o rigor da objetividade do julgamento.

Niebuhr (2015) aduz que tanto o princípio do julgamento objetivo quanto o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, se encontram no princípio da isonomia, visto que constituem garantias formais dos particulares em relação à Administração Pública, fazendo com quem o certame do início ao fim se deite sob critérios claros e impessoais.

### **2.3 Modalidades de Licitação previstas na Lei nº 8.666/93**

As modalidades de licitação previstas na Lei nº 8.666/93, encontram-se no artigo 22, sendo: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Cada modalidade possui suas especificidades e critérios de valores, conforme consta nos parágrafos deste mesmo artigo.

Schram (2016, p. 21) diz que “A Concorrência é a modalidade mais ampla, pois qualquer interessado pode participar do edital, desde que haja o cumprimento com os requisitos exigidos, o mesmo é válido para as demais modalidades comuns.”

Já a Tomada de preços, Klein (2012) define-a como sendo a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.

Sobre o convite, Mendes (2015) explica que é a modalidade mais simples dentre todas, pois a Administração Pública seleciona possíveis interessados em participar do certame, no mínimo três, não necessariamente previamente cadastrados e ainda é admitida a participação de outros interessados, desde que estes já estejam cadastrados junto ao município.

O concurso, conforme leciona Mendes (2015), é uma modalidade de licitação especial destinada a eleger o melhor trabalho técnico, científico ou artístico mediante a instituição de premiações ou remunerações, sendo que o Poder Público precisa especificar no edital os critérios de julgamento do vencedor previamente.

Com relação ao leilão, Schram (2016, p. 24) aduz que “O Leilão é a modalidade de licitação que tem como objetivo a venda de bens móveis inservíveis ou produtos legalmente apreendidos, em virtude de fiscalização, por exemplo, ou penhorados.”

Para Ribeiro (2013), a lei de licitações define as diversas modalidades de licitação que a administração poderá utilizar e determina os critérios e a forma específica que ela poderá ser conduzida, sendo um dos primeiros critérios para a escolha da modalidade o valor estimado para contratação, sendo exceção a esse critério apenas a modalidade de pregão, por não estar limitado a valores.

O critério de valor estimado da contratação estava definido nos incisos I e II do artigo 23 da Lei nº 8.666/93, sendo que os valores foram atualizados pelo Decreto nº 9.412, de 18 de junho de 2018.

Segundo Souza (2011) a Lei de licitações também apresenta exceções à regra de licitar, descritas no rol de dispensa e inexigibilidade (artigos 24 e 25 respectivamente), sendo

que o art. 24 elenca um rol taxativo de possibilidades para realização de dispensa, sendo que a Administração somente poderá dispensar licitação se a motivação estiver amparada neste artigo, já para os casos de inexigibilidade de licitação, o art. 25 elenca um rol exemplificativo de hipóteses nas quais não é possível a realização de processo licitatório.

A respeito dos requisitos para a aplicação de cada modalidades, Braz (2007, p. 138) diz que “À Administração compete o estabelecimento dos requisitos e exigências, de conformidade com a complexidade da obra ou serviço.” Estando é claro, em consonância com o previsto da Lei nº 8.666/93.

#### **2.4 Modalidade de Licitação prevista na Lei nº 10.520/02: Pregão**

A Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2000, conforme previsto em seu preâmbulo, 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, para aquisição de bens e serviços comuns, conforme disposto em seu artigo 1º.

Souza (2011) explica o pregão surgiu no sistema brasileiro em 1997, através da Lei Geral de Telecomunicações, que criou uma autarquia federal para implementar seus ideais: a Agência Nacional de Telecomunicações, o que possibilitou autonomia para criação de novas regras na organização das entidades administrativas públicas brasileiras, e neste contexto a LGT constituiu um regime próprio de contratações para a ANATEL, foi então que surgiu o pregão como nova modalidade de licitação e de restrita aplicação à entidade.

Após quase dois anos e meio de resultados positivos na ANATEL, de acordo com Souza (2011), o Governo Federal ampliou esta modalidade para a Administração Pública, por meio da Medida Provisória 2.026 de 04 de maio de 2000 e do Decreto 3.555/2000, que possibilitaram a utilização do pregão pela União, até a criação da Lei Federal 10.520/2002 que permitiu à todas as esferas da Administração Pública a utilização do pregão.

Inicialmente, em sentido técnico, Niebuhr (2015) explica que o pregão significa modalidade de licitação pública destinada a contratos de aquisição de bens ou de prestação de serviços, ambos considerados comuns, cujo julgamento das propostas antecede a fase de habilitação, admitindo que os licitantes ou parte deles renovem as suas propostas oralmente.

Conforme Mendes (2015, p. 26) “O pregão foi criado para possibilitar à Administração Pública, adquirir bens e serviços comuns de maneira mais simplificada.”

Miranda (2009) explica que o pregão surgiu devido a real necessidade de uma modalidade que viesse trazer maior praticidade aos objetos de extrema necessidades pelos

entes públicos, com a finalidade de trazer a maior praticidade à aquisição de bens e serviços comuns de extrema necessidade ao ente público.

Conforme explica Olivetti (2014, p. 17):

Pregão é mais uma modalidade de licitação no Brasil, além das tradicionais, que são o convite, a tomada de preços, a concorrência, o concurso e o leilão. Nesta modalidade, os licitantes vão ofertando propostas, que são chamadas lances, com valores cada vez menores até o momento em que não há mais participantes que abaixem os preços. Vence o pregão o licitante que ofertou o último lance, supondo, claro, que a sua documentação esteja completa, correta e válida.

De acordo com os ensinamentos de Niebuhr (2015) o pregão se opera na inversão das fases de licitação, pois inicialmente se procede o julgamento das propostas, para depois proceder à habilitação, de modo que se imprime celeridade à licitação, sendo que as outras modalidades, primeiro se julga a habilitação, e depois abre as propostas.

Além da inversão das fases, Niebuhr (2015) continua lecionando que “No pregão, os licitantes mais bem classificados dispõem de uma segunda oportunidade, em que, de forma oral, podem reduzir os seus preços.” conhecida por fase de lances.

A vantagem que a inversão de fases traz para o procedimento licitatório, segundo Olivetti (2014) é a diminuição da quantidade de envelopes de documentação dos participantes a ser aberta e analisada, pois quanto menor a quantidade de envelopes de documentação para serem analisados, mais rápida será a fase da habilitação e mais cedo se chegará até as etapas de homologação e empenhamento para posterior celebração do contrato.

Além disso, o prazo de publicação é diferente do definido na Lei nº 8.666/93, conforme explica Souza (2011, p. 23) “É importante mencionar que o prazo fixado para dar publicidade ao instrumento convocatório do pregão, é de no mínimo oito dias úteis anteriores a abertura das propostas.”

As licitações na modalidade pregão são orientadas pelo pregoeiro, conforme leciona Schram (2016), este contém com uma equipe para auxiliá-lo, nomeados pela autoridade competente dos servidores do órgão ou pela entidade promotora da licitação, a qual deverá ser composta, na maioria, por servidores que ocupam o cargo efetivo ou emprego da Administração Pública, devendo possuir conhecimento técnico sobre objeto licitado, de modo a prestar assistência necessária ao pregoeiro.

É importante salientar também, que a Lei nº 10.520/02 não prevê a necessidade de realizar um cadastro prévio do licitante, como em algumas modalidades previstas na Lei nº 8.666/93, este acompanha a publicação no edital, onde constará todas as informações

pertinentes ao objeto licitado, além do dia, horário e local onde será realizado o pregão para aquisição desse bem ou serviço comum.

Destarte, segundo Ribeiro (2013) o portal da transparência do Governo Federal, dentre as várias modalidades de licitação o Pregão é uma das modalidades mais utilizadas pela Administração Pública, tendo principal destaque por promover maior agilidade, redução da burocracia e por não limitação de valor para contratação.

## 2.5 Pregão Presencial e Pregão Eletrônico

Segundo Klein (2012, p. 49) o Pregão poderá ser realizado de sob duas formas:

- a) Presencial: a disputa pelo fornecimento de bens e serviços comuns é feita em sessão pública, por meio de propostas de preços escritas e lances verbais (artigo 2º do Anexo I do Decreto Federal nº 3.555/2000).
- b) Eletrônico: a disputa pelo fornecimento de bens e serviços comuns é feita a distância em sessão pública, por meio de sistema que promova a comunicação pela internet (artigo 2º do Decreto Federal nº 5.450/2005).

Conforme leciona Niebuhr (2015) existem dois tipos de pregão, quais sejam: o presencial e o eletrônico, onde no primeiro os licitantes podem estar todos presentes fisicamente, numa determinada sessão, em que os procedimentos são realizados, e no segundo, o processamento do pregão dá-se basicamente por meio da utilização da tecnologia da informação, à distância, isto é, sem a presença física.

Com o êxito do pregão presencial, Schram (2016) aduz que o Governo Federal, pensando em um meio para simplificar ainda mais o processo para aquisição de bens e serviços no âmbito público, decidiu implantar o pregão eletrônico que está instituído por meio do decreto Nº 5.450 de 31 de maio de 2005 e as contratações por meio deste modo ocorrem via Internet.

O Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, conforme previsto em seu preâmbulo, regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns. O pregão, na forma eletrônica, como modalidade de licitação do tipo menor preço, realizar-se-á quando a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns for feita à distância em sessão pública, por meio de sistema que promova a comunicação pela internet, conforme determinado em seu artigo 2º.

Godê (2013, p. 22) explica que:

O pregão eletrônico é uma das formas de realização da modalidade licitatória de pregão, tendo, no entanto, mesmíssimas regras básicas do Pregão Presencial, porém com procedimentos específicos. Dando importância principalmente pela presença física do pregoeiro e dos demais licitantes, onde, toda interação é feita por meio de sistema eletrônico de comunicação pela internet.

Os participantes para esta modalidade, segundo Schram (2016) devem ser credenciados no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores é uma plataforma na internet, sendo acessada pelo endereço do Portal de Compras do Governo Federal – Comprasnet, viabilizando o cadastramento de fornecedores, sendo também necessário que o pregoeiro e sua equipe de apoio estejam devidamente credenciados no sistema eletrônico e possuam uma chave de identificação e senha.

Schram (2016) continua explicando que deve conter no Portal o edital, informando o dia e a hora marcados para a abertura da sessão, assim os participantes podem encaminhar suas propostas, através do sistema eletrônico, desde a publicação do edital até o momento que antecede a abertura da sessão, onde o pregoeiro verifica as propostas e classifica as que estão em conformidade com o Edital, que poderão então, participar da fase de lance.

Apesar de existir o Portal de Compras do Governo Federal, conhecido popularmente como Comprasnet, ainda há no mercado outras plataformas para utilização do pregão eletrônico, a exemplo: Bolsa de Licitações do Brasil (BLL), e o Portal de Compras Públicas.

Godê (2013, p. 22-23) explica como ocorre a licitação de forma eletrônica:

No pregão eletrônico, então, o credenciamento dos participantes ocorre antes da sessão, pois o licitante deverá estar cadastrado ao órgão, a licitação ocorrerá no entanto, por meio eletrônico, todos os atos da sessão serão igualmente processados por meio eletrônico: declaração de cumprimento dos requisitos de habilitação, encaminhamento das propostas via sistema, classificação para o lance, classificação do licitante que está em primeiro lugar, fase para manifestação de recursos, adjudicação do objeto e homologação.

Por fim, Niebuhr (2015) explica que, embora haja uma séria de distinções nos procedimentos do pregão presencial e do eletrônico, ambos partem da mesma espinha dorsal, por efeito do qual devem compartilhar as mesmas premissas, os mesmos objetivos e os mesmos princípios jurídicos, sendo que divergem nos detalhes, porém comungam da mesma essência, dessa forma é fundamental apreender a relação entre o pregão presencial e o eletrônico, sobretudo no que tange à interpretação das disposições normativas acerca deles.

### **3 ASPECTOS POSITIVOS E NEGATIVOS DA APLICAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO**

Segundo Klein (2012), o pregão eletrônico apresenta algumas desvantagens na sua utilização, ligados principalmente no que se refere à conectividade da internet, pois muitos municípios no Brasil ainda sofrem com a deficiência de poder usufruir de internet de alta velocidade.

Na mesma esteira, Niebuhr (2015, p. 293) leciona que:

Sob essa perspectiva, muito embora, por um lado, o pregão eletrônico amplie a competitividade, por outro, se utilizado indistintamente, para objetos cujos fornecedores ainda não disponham de tecnologia, o efeito tende a ser contrário, restringindo a competitividade. Se os possíveis interessados na licitação não estiverem informatizados e se a mesma for realizada por pregão eletrônico, é quase certo que eles não participarão dela. Neste caso, a adoção do pregão eletrônico, em vez de benefício, acarreta prejuízo à Administração, na medida em que será menor o número de licitantes. Talvez, alguém que tem ótima proposta à Administração seja desencorajado a participar dela pelo fato de não dispor de tecnologia para o pregão eletrônico.

Para Nunes (2007), a característica mais marcante enumerada como desvantagem do pregão eletrônico diz respeito à exigência dos documentos via correio, enquanto no pregão presencial, os documentos estão em mãos, sendo que esta ação acarreta um certo atraso e pode provocar uma certa perda de agilidade do processo licitatório

Uma outra questão apontada como uma desvantagem, de acordo com Nunes (2007) diz respeito à dificuldade na negociação, pois por ser um meio eletrônico, muitas vezes na hora do fechamento da proposta, a empresa vencedora não está conectada, e isto dificulta a negociação.

Outra desvantagem é com relação a duração do pregão eletrônico, que é maior em comparação com o presencial, onde a licitação é resolvida de forma mais rápida. Nesse sentido Olivetti (2014) explica que a duração dos pregões eletrônicos é 40% maior que a dos pregões presenciais e que, portanto, a forma presencial de pregões é uma condição essencial para a obtenção de agilidade nesta modalidade licitatória contrariando-se, portanto, a hipótese inicial de que a forma eletrônica seria mais ágil que a presencial.

Com relação aos pontos positivos do pregão eletrônico, Oliveira, (2016, p. 39) diz que:

É inegável que a criação da modalidade pregão trouxe enormes melhorias aos procedimentos licitatórios. E a forma eletrônica, espécie do gênero, confere ainda mais dinamicidade ao processo, contribuindo para importantes ensejos da Administração Pública.

Niebuhr (2015) trata de um ponto bem importante, qual seja, de que as desvantagens assinaladas ao pregão eletrônico, de restringir a competitividade ou de não se adequar a certas situações, não são inerentes à modalidade, sendo perfeitamente contornadas, desde que haja sensibilidade para saber quando e em que situações utilizar o pregão eletrônico.

Sobre as principais características do pregão eletrônico, Mendes (2015, p. 27) discorre que “são a agilidade e a transparência na negociação, visto que, no ambiente virtual é possível detectar e coibir práticas errôneas. Cabe salientar, também, a redução de custos e a desburocratização que esta modalidade acarreta.”

No mesmo sentido, Gonçalves (2014, p. 55) lista mais uma vantagem do pregão eletrônico, qual seja:

O pregão eletrônico pode ainda contribuir muito para a prevenção à corrupção envolvendo as licitações públicas, por ser realizado através da rede mundial de computadores, a internet deixa o processo mais transparente e assim é possível acompanhar e fiscalizar de forma efetiva as compras governamentais, isto diminuirá os casos de superfaturamento dos preços dos contratos e o conluio de empresas.

Niebuhr (2015) discorre que outra vantagem da utilização do pregão eletrônico se trata da diminuição de uso de papel, por ser tudo feito via internet. E também diz que é vantajoso para a atuação do pregoeiro, pois no eletrônico é melhor para resolver as dificuldades apresentadas no certame, já que dá tempo para pesquisar, conversar com a equipe de apoio, e proceder a sessão de forma mais harmoniosa.

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

Com isso, Olivetti (2014) entende que o pregão eletrônico vem a ser a forma de licitação mais eficiente para a Administração Pública, já que não possui limitação de valor, ocorre com inversão de fases, amplia a participação de fornecedores a um nível maior que o do pregão presencial e mesmo que o da concorrência e, chega, por vezes, a obter uma redução do preço final dos objetos licitados maior que outras modalidades, pelo aumento da competitividade.

Gonçalves (2014, p. 51) diz que “A literatura não apresenta muitos apontamentos que justifiquem as desvantagens do pregão eletrônico. As desvantagens apontadas são pequenas perante a quantidade de vantagens e benefícios que a Administração Pública obtém com a utilização do pregão eletrônico.”

De acordo com Niebuhr (2015) num futuro bem próximo, quase a totalidade das licitações será processada pela internet, cujas vantagens são notórias, conforme já explicitadas acima, especialmente em relação à ampliação da competitividade.

#### **4 INOVAÇÕES TRAZIDAS PELO DECRETO Nº 10.024/2019**

Inicialmente, cumpre ressaltar, que o Decreto nº 5.450/05 foi o primeiro dispositivo legal a regulamentar o pregão na forma eletrônica, conforme disposto em seu artigo 2º,

porém não trouxe nele a obrigatoriedade do seu uso, trazendo apenas a “preferência” de sua utilização no seu artigo 4º, conforme consta em sua redação: “Art. 4º Nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns será obrigatória a modalidade pregão, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica.”

Com a entrada do novo Decreto nº 10.024/19 em vigor, o Decreto nº 5.450/05 foi revogado. Além deste, foi revogado também o Decreto nº 5.504/05, que estabelecida 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, conforme disposto em seu preâmbulo.

A primeira inovação trazida pelo Decreto nº 10.024/19 trata exatamente da obrigatoriedade da aplicação do pregão na forma eletrônica no âmbito federal, que não era prevista anteriormente, conforme § 1º “A utilização da modalidade de pregão, na forma eletrônica, pelos órgãos da administração pública federal direta, pelas autarquias, pelas fundações e pelos fundos especiais é obrigatória.”

De acordo com o Portal de Compras do Governo Federal (2019), esse Decreto:

Aplica-se à administração pública federal direta, à autarquias, às fundações e as fundo especiais. Também será **obrigatório** para os entes federativos que utilizem recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, tais como convênios e contratos de repasse (ressalvada à possibilidade de edição de lei ou regulamentação específica disciplinando a realização da licitação de modo diverso do estabelecido pelo decreto).  
Destaca-se, contudo, que a utilização das regras do Decreto pelos entes federativos que utilizem recursos da União **depende de ato da Secretaria de Gestão**, que estabelecerá os prazos para implementação.

Porém, há uma ressalva para aplicação da obrigatoriedade em seu § 4º, dessa forma se houver uma justificativa prévia da autoridade competente, que comprove a inviabilidade técnica ou a desvantagem para a administração na realização da forma eletrônica, poderá ser adotado ainda a forma presencial.

Outra inovação é a faculdade da adoção do pregão eletrônico para empresas públicas e sociedades de economia mista, conforme segue “§ 2º As empresas públicas, as sociedades de economia mista e suas subsidiárias, nos termos do regulamento interno de que trata o art. 40 da Lei nº 13.303, de junho de 2016, poderão adotar, no que couber, as disposições deste Decreto, inclusive o disposto no Capítulo XVII, observados os limites de que trata o art. 29 da referida Lei.” Ou seja, é facultado a aplicação no que for cabível, desde que dentro do regime da Lei nº 13.303/16, que é a Lei das Estatais, onde dispõe de regime licitatório

próprio. Isto, porquê, em seu artigo 32 inciso IV ela prevê a adoção do pregão de acordo com a Lei nº 10.520/02, portanto pode ser aplicado, no que couber, o novo Decreto do pregão eletrônico.

Também houve inovações no critério de julgamento das propostas, que anteriormente era apenas o menor preço, abrangendo agora a possibilidade de maior desconto, conforme exposto a seguir no artigo 7º do Decreto nº 10.024/2019:

Art. 7º 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.

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

O preâmbulo do Decreto nº 10.024/19 dispõe que “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.”

Percebe-se que ele incluiu os serviços comuns de engenharia, que já eram previstos na Súmula nº 257 do Tribunal de Contas União: “O uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei nº 10.520/2002.”, portanto, apesar de não ser uma inovação, ele deixa claro a sua aplicação dessa forma também.

Foi incluso também no Decreto, objeto do presente estudo, o princípio do desenvolvimento nacional sustentável. O Portal de Compras do Governo Federal (2019) explica que este princípio é básico do pregão eletrônico, e deve ser aplicado em todas as etapas do processo de contratação.

Conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal:

O princípio do desenvolvimento sustentável [...] representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, [...] cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações. (ADI n.º 3.540-MC. Rel. Min. Celso de Mello. Julg. 1/9/2005. DJ, 3/2/2006)

Outro ponto que gerava polêmica, apesar de haver decisões favoráveis do Tribunal de Contas da União, a exemplo o Acórdão 2.989/2018-Plenário, era com relação a não divulgação do valor estimado ou máximo no edital. Esse novo Decreto traz a opção da não divulgação de forma explícita em seu artigo 15, para os pregões com o critério de menor preço.

Devendo este ser divulgado apenas e imediatamente após o encerramento do envio dos lances, conforme consta no § 2º do artigo 15 do Decreto nº 10.024/19. Dessa forma, com a opção do orçamento sigiloso, as empresas deverão incluir seus lances com base em seus preços de mercado.

O Decreto nº 10.024/19 também prevê uma nova forma de disputa, qual seja: aberto e fechado:

Art. 31. Serão adotados para o envio de lances no pregão eletrônico os seguintes modos de disputa:

I - aberto - os licitantes apresentarão lances públicos e sucessivos, com prorrogações, conforme o critério de julgamento adotado no edital; ou

II - aberto e fechado - os licitantes apresentarão lances públicos e sucessivos, com lance final e fechado, conforme o critério de julgamento adotado no edital.

Mesmo havendo a opção aberto e fechado, ainda há a possibilidade de fazer a licitação no modo apenas aberto, como já era feito anteriormente à essa nova Norma Jurídica.

Houve inovações também na publicação do edital de licitação: “Art. 20. 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.”

Segundo o Portal de Compras do Governo Federal (2019), o edital será publicado somente no Diário Oficial da União e no sítio eletrônico oficial do órgão ou da entidade promotora da licitação, quando das licitações realizadas pelos entes federativos que utilizem recursos da União decorrentes de transferência voluntárias, a publicação ocorrerá somente na imprensa oficial do respectivo Estado, do Distrito Federal ou do Município e no sítio eletrônico oficial do órgão ou da entidade promotora da licitação.

Foram alterados também alguns prazos de recursos, como por exemplo o de impugnação ao edital, que passou para três dias úteis, previsto no art. 24 deste Decreto. Sendo que o pregoeiro terá o prazo de dois dias úteis para responder à referida impugnação, contados da data do recebimento da impugnação do licitante, conforme § 1º do artigo 24. Observa-se também no § 1º que a impugnação possui efeito suspensivo.

O artigo 51 prevê o sistema de dispensa eletrônica, outra novidade. Sobre este novo sistema, o Portal de Compras do Governo Federal (2019) explica que 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 n.º 8.666, de 21 de junho de 1993.

Ficando vedado o pregão, na forma eletrônica para contratações de obras; locações imobiliárias e alienações; e bens e serviços especiais, incluídos os serviços de engenharia

enquadrados no disposto no inciso III do caput do art. 3º, conforme artigo 4º do Decreto nº 10.024/2019.

Na execução de recursos de transferências voluntárias da União, o Portal de Compras do Governo Federal (2019) explica que os órgãos e entidades de entes federativos podem utilizar o Comprasnet (por meio da celebração de termo de acesso, sem custos) ou outros sistemas (desenvolvidos por eles próprios ou adquiridos no mercado) para a realização de seus pregões eletrônicos, desde que estes sistemas estejam integrados à Plataforma + Brasil e observem as disposições do Decreto.

Dessa forma, os entes federativos poderão utilizar outros portais de compras, desde que estes estejam integrados à Plataforma + Brasil, como por exemplo, o Portal de Compras Públicas e a Bolsa de Leilões do Brasil (BLL).

Um dos pontos mais importantes é o englobamento do estudo técnico preliminar ao termo de referência, que é um documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação, que caracteriza o interesse público envolvido e a melhor solução ao problema a ser resolvido e que, na hipótese de conclusão pela viabilidade da contratação, fundamenta o termo de referência, conforme inciso IV do artigo 3º do Decreto nº 10.024/19. Sendo que o inciso XI do novo Decreto do pregão eletrônico dispõe sobre o que deverá ter no estudo.

O Portal de Compras do Governo Federal (2019) diz que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) é uma das peças principais da instrução processual do pregão eletrônico, sendo um documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação, que caracteriza o interesse público envolvido e a melhor solução ao problema a ser resolvido e que, na hipótese de conclusão pela viabilidade da contratação, fundamenta o termo de referência.

Por fim, a Instrução Normativa 206, de 18 de outubro de 2019, estabelece em seu artigo 1º os prazos para que os órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, utilizem obrigatoriamente a modalidade de pregão, na forma eletrônica, ou a dispensa eletrônica, com observância as regras previstas no Decreto nº 10.024/19, quando executarem recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, tais como convênios e contratos de repasse. Sendo os prazos previsto IN 206/19:

Art. 1º (...)

I - a partir da data de entrada em vigor desta Instrução Normativa, para os Estados, Distrito Federal e entidades da respectiva administração indireta;

II - a partir de 3 de fevereiro de 2020, para os Municípios acima de 50.000 (cinquenta mil) habitantes e entidades da respectiva administração indireta;

- III - a partir de 6 de abril de 2020, para os Municípios entre 15.000 (quinze mil) e 50.000 (cinquenta mil) habitantes e entidades da respectiva administração indireta;  
e  
IV - a partir de 1º de junho de 2020, para os Municípios com menos de 15.000 (quinze mil) habitantes e entidades da respectiva administração indireta.

Conforme pode-se observar o pregão eletrônico já é uma obrigatoriedade a nível municipal, quando executarem recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, razão pela qual há a necessidade de um conhecimento mais detalhado a respeito do Decreto nº 10.024/2019.

## **5 METODOLOGIA**

O presente Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, foi elaborado como uma monografia, apresentando introdução, fundamentação teórica, metodologia e conclusão.

Neste tópico será apresentado a caracterização da pesquisa e os procedimentos utilizados para chegar ao resultado pretendido no objeto do presente estudo, delimitado nos objetivos explanados na introdução, e em consonância com o que foi abordado na fundamentação teórica.

### **5.1 Caracterização da Pesquisa**

A presente pesquisa caracteriza-se em sua modalidade como descritiva, sendo sua abordagem de natureza qualitativa.

Gil (1999, p. 43-45) define a pesquisa descritiva:

Pesquisa descritiva: tem como principal objetivo descrever características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre as variáveis. Uma de suas características mais significativas está na utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados.

Segundo Minayo (2008) o método qualitativo é adequado aos estudos da história, das representações e crenças, das relações, das percepções e opiniões, ou seja, dos produtos das interpretações que os humanos fazem durante suas vidas, da forma como constroem seus artefatos materiais e a si mesmos, sentem e pensam.

Esse tipo de pesquisa foi escolhido em razão do tema proposto, qual seja: os aspectos positivos e negativos do pregão eletrônico e as inovações trazidas pelo Decreto nº 10.024/19. Tornando-se como base o referencial teórico para conceituar os tópicos elencados, bem como diferenciá-los, como é o caso do pregão presencial e eletrônico. Tendo por finalidade realizar

uma busca de informações acerca do tema e aprimorar os conhecimentos sobre o novo Decreto do pregão eletrônico.

## 5.2 Procedimentos da Pesquisa

Quanto ao procedimento de pesquisa, foi utilizado a pesquisa bibliográfica, com base em doutrinas, livros, artigos, monografias, e Legislações existente acerca do assunto e pertinentes à este.

Conforme leciona Beuren (2004), o material consultado na pesquisa bibliográfica abrange todo referencial já tornado público em relação ao tema de estudo, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, dissertações, teses, entre outros. Por meio dessas bibliografias reúnem-se conhecimentos sobre a temática pesquisada.

Esse tipo de pesquisa foi escolhido em razão da base teórica, que é o que se busca no presente estudo. Através dessa pesquisa será possível se chegar ao resultado pretendido no presente trabalho, por meio de análises de diversos doutrinadores, e principalmente dos dispositivos do Decreto supracitado, pois é uma Norma Jurídica nova e ainda não há tanto conteúdo em doutrinas e artigos sobre o assunto.

Em razão disso, está sendo utilizado também a pesquisa no Portal de Compras do Governo Federal, para complementar o presente estudo.

Portanto, fazendo essa análise por meio da pesquisa bibliográfica, e a comparação do que foi alterado com o advento desse novo Decreto, é que se chegará ao resultado pretendido no presente trabalho, qual seja, identificar os aspectos positivos e negativos do pregão eletrônico com as inovações trazidas pelo Decreto nº 10.024/19.

## 6 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A apresentação e discussão dos resultados será apresentada inicialmente por meio de uma tabela, evidenciando de forma objetiva, os principais pontos negativos e positivos da aplicação do pregão eletrônico, encontrados no trabalho.

<b>Principais Aspectos Negativos da Aplicação do Pregão Eletrônico</b>	<b>Principais Aspectos Positivos da Aplicação do Pregão Eletrônico</b>
Deficiência do acesso à internet; ou acesso a uma internet de má qualidade.	Maior transparência.
Má conexão da internet na hora do	Ampliação da participação de fornecedores.

fechamento da proposta.	
Envio da documentação via correio.	Inibição de conluíus entre fornecedores.
Duração maior do tempo da licitação.	Diminuição do uso de papel.
Dificuldade nas negociações.	Necessidade de apenas uma pessoa para realizar o pregão.

Com relação aos pontos negativos da aplicação do pregão eletrônico, pode-se perceber, que a maioria é sanável. A internet, com a tecnologia que temos hoje em dia, está cada vez melhor, e o preço é acessível para as empresas, sendo um problema que pode ser sanado. Além disso, a tendência é que logo tudo seja feito de forma digital.

Quanto a documentação via correio, a maioria dos portais de licitações está aceitando documento via upload, o que facilita muito para que as empresas possam participar de qualquer lugar do país, gerando uma concorrência maior, e a efetividade na busca pelo melhor preço para a Administração.

É fato, conforme evidenciado no trabalho, que a licitação de forma eletrônica acaba sendo mais demorada, porém, ela evita conluíus, aumenta a participação de empresas, além de despender apenas de um servidor público para fazê-la, já que por ser eletrônica o pregoeiro consegue fazer sozinho, pois os próprios fornecedores dão seus lances, e o sistema gera uma Ata da sessão eletrônica, e tudo fica salvo no Portal.

Com o advento do Decreto nº 10.024/19 houve a obrigatoriedade do uso do pregão eletrônico para os órgãos da administração pública federal direta, autarquias, fundações e fundos especiais; ele facultou a sua aplicação para as empresas públicas e sociedades de economia mista; inovou no critério de julgamento das propostas; dispôs sobre o uso da dispensa eletrônica também; previu a inclusão dos serviços comuns de engenharia por meio do pregão eletrônico, tudo visando o desenvolvimento nacional sustentável.

Além disso, o novo Decreto trouxe de forma explícita a opção da não divulgação do valor máximo antes da licitação; a forma de disputa aberta e fechada; prazos de recurso diferenciados; efeito suspensivo das impugnações e recursos; e englobamento do estudo técnico preliminar ao termo de referência. Dessa forma, é possível evidenciar de forma direta as principais inovações trazidas pelo Decreto nº 10.024/19.

Destarte, fica claro no trabalho, que o pregão eletrônico é mais eficiente e mais transparente, sendo a melhor opção para a Administração Pública.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como pode-se perceber ao longo da pesquisa apresentada, o pregão eletrônico encontra aspectos positivos e negativos na sua aplicação, sendo necessário estudar esses pontos para entendermos como aplica-lo no dia-a-dia.

Inicialmente cumpre ressaltar que com o advento do Decreto nº 10.024/19, e de acordo com os prazos estabelecidos na IN 206/19, o pregão eletrônico já é uma modalidade obrigatória para os órgãos da administração pública federal direta, autarquias, fundações e fundos especiais, e no âmbito municipal, quando estes executarem recursos da União decorrentes de transferências voluntárias.

Dando continuidade, um dos pontos negativos encontrados no presente estudo, diz respeito a deficiência do uso de internet e recursos de tecnologia de boa velocidade para participação de empresas no pregão, o que poderia acabar restringindo a competitividade. Porém nesse ponto, com todos os recursos que possuímos hoje em dia, é difícil apontar restrição a competitividade somente por uma internet de baixa qualidade, isto porque é raro uma empresa não ter uma internet boa, ou não poder providenciá-la, já que o custo se tornou acessível para todos.

Outro ponto que a doutrina cita, é a exigência de documentação via correio após a licitação, o que acarreta a perda de agilidade do processo. Ocorre que hoje a maioria dos portais eletrônicos já possui opção de upload para enviar a documentação de forma online, sendo que só é necessário enviar por correio, ou apresentar pessoalmente, o que tiver assinatura física ainda.

É inegável que o pregão eletrônico acaba se tornando mais demorado que o presencial, principalmente porque amplia bastante a competitividade e participação de empresas de toda parte, o que é um ponto positivo de sua aplicação, visto que o Município conseguirá um desconto maior no referido produto ou serviço que estiver comprando.

Porém mesmo que a sessão acabe demorando mais, o Município economiza pessoal também, pois somente o pregoeiro abre a sessão, sem demandar de uma equipe de apoio para auxiliá-lo, procedendo a digitação da ata da sessão, e alguma vezes, os lances da sessão também, como é no presencial, já que no eletrônico os próprios participantes lançam suas propostas, e os relatórios saem direto do sistema após a finalização da sessão.

Além disso, o pregão eletrônico evita conluios, dá mais publicidade e transparência ao processo, e amplia a competitividade como já citado anteriormente, não havendo como

ponderar os pontos negativos sobre os positivos, visto que os benefícios são notórios, e os pontos negativos podem ser sanados ou amenizados.

O pregão eletrônico com base no Decreto nº 10.024/19 também possibilita à Administração a aplicação de dispensa eletrônica, e o uso de pregão nos serviços comuns de engenharia, que já era previsto na Sumula nº 257 do Tribunal de Conta da União, sendo englobado nessa nova Norma Jurídica.

Conforme pode-se perceber também no artigo 20 do referido Decreto, não há mais a obrigatoriedade da publicação em jornal de circulação local, regional ou nacional. Um ponto que gera grande economicidade aos entes públicos, visto que as publicações nestes jornais demandavam custos elevados.

Uma das inovações mais importante dessa nova Norma Jurídica, é a nova forma de disputa aberto e fechado, que compõe-se de duas etapas, a aberta de envio de lances, e a fechada para oferecimento de lances finais, onde os licitantes apresentarão lances públicos e sucessivos, com lance final e fechado, conforme o critério de julgamento adotado no edital, conforme consta no artigo 31 inciso II do Decreto nº 10.024/19.

Esse novo modo serve para promover a disputa para se alcançar a proposta mais vantajosa para a Administração, não só em relação ao licitante vencedor, mas também incentivar a competitividade e o melhor preço para todas as colocações na eventual necessidade de se convocar os demais licitantes.

Com relação a forma de realização do pregão, o novo Decreto dispõe em seu artigo 5º caput, que será realizado por meio do Sistema de Compras do Governo federal, mas coloca uma exceção em seu parágrafo segundo, que poderão utilizar outros portais de compras, desde que estes estejam integrados à plataforma de operacionalização das modalidades de transferências voluntárias.

Assim se algum órgão público não se adaptar ao Comprasnet, poderá estar contratando outro Portal que desejar, a exemplo o Portal de Compras Públicas e a Bolsa de Leilões do Brasil (BLL), que se adeque melhor.

Importante ressaltar, que no momento que estamos vivendo, em decorrência da pandemia do coronavírus no ano de 2020, o pregão eletrônico é a única opção viável, o que fará com que os Municípios se adequem também ao seu uso. Sendo uma peça importantíssima para que os Órgãos Públicos deem continuidade nas licitações, e para prevenção da saúde dos servidores e dos participantes da licitação, já que evita aglomerações.

Portanto, por tudo que foi exposto no presente trabalho, e por todas as considerações citadas, o pregão eletrônico encontra muitos aspectos positivos, principalmente com o advento

do novo Decreto, e é a melhor opção, sem dúvidas, para todos os órgãos públicos seja em âmbito federal, estadual e municipal, principalmente agora durante a pandemia.

## REFERÊNCIAS

- BEUREN, Ilse M. et. al. **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. 2ª ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2004.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.
- BRASIL. Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005.
- BRASIL. Decreto nº 5.504, de 05 de agosto de 2005.
- BRASIL. Decreto nº 9.412, de 18 de junho de 2018.
- BRASIL. Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019.
- BRASIL. Instrução Normativa 206, de 18 de outubro de 2019.
- BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.
- BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.
- BRASIL. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 3.540-MC. Rel. Min. Celso de Mello. Julg. 1/9/2005. DJ, 3/2/2006
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Súmula 257 de 2010.
- BRAZ, Petrônio. Processo de Licitação. **Contratos Administrativos e Sanções Penais**. 2ª ed. São Paulo, Mizuno 2007.
- GIL, Antônio C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 5ª ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 1999.
- GODÊ, Jéssica de Souza. **Compreendendo Licitações e as Vantagens do Pregão Eletrônico**. Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização em Gestão Pública. Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Paranavaí, 2013. Disponível em <[http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/6146/1/PB\\_GP\\_III\\_2014\\_27.pdf](http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/6146/1/PB_GP_III_2014_27.pdf)> Acesso em 10 maio. 18:35:00.

GONÇALVES, Suely Hastenreiter. **Licitações e Contratos na Sociedade do Conhecimento: Pregão Eletrônico**. Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização em Gestão Pública. Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Pato Branco, 2014. Disponível em <[http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/6112/1/PB\\_GP\\_III\\_2014\\_22.pdf](http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/6112/1/PB_GP_III_2014_22.pdf)> Acesso em 06 maio. 2020, 20:39:00.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico**. 6ª Ed. 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 12ª Ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2016.

KLEIN, Roberto Knebel. **Pregão Presencial e Eletrônico e sua importância para as compras do Setor Público Municipal**. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Contábeis. Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Três Passos, 2012. Disponível em <<https://bibliodigital.unijui.edu.br:8443/xmlui/bitstream/handle/123456789/1012/TCC%20ROBERTO%20KNEBEL%20KLEIN.pdf?sequence=1>> Acesso em 10 maio. 22:10:00.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32ª edição. São Paulo: Malheiros, 2006.

MENDES, Mara Regina Fernandes. **O Processo de Compras Públicas no Executivo de Sant'ana do Livramento/RS e sua Fase Interna: A Especificação do Objeto**. Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização em Gestão Pública. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2015. Disponível em <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/134578/000976226.pdf?sequence=1>> Acesso em 13 Abril. 2020, 21:17:00.

MINAYO, M. C. de S. **O desafio do conhecimento**. 11ª ed. São Paulo: Hucitec, 2008.

MIRANDA, Gustavo Alexandre. **Considerações gerais, modalidade de licitação e Lei 10.520/2002 – modalidade pregão**. Trabalho de Conclusão de Curso de Bacharel em Direito. Universidade do Alto Vale do Itajaí. Itajaí, 2009. Disponível em <<http://siaibib01.univali.br/pdf/Gustavo%20Alexandre%20Miranda.pdf>> Acesso em 10 maio. 2020, 20:15:05.

NASCIMENTO, Renato. **Licitações e contratos administrativos**. 1ª Ed. Belo Horizonte, Editora Fórum, 2007.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Pregão Presencial e Eletrônico**. 7ª Ed. Belo Horizonte, Editora Fórum, 2015.

NUNES, Novânia. **Pregão Presencial e Eletrônico – Vantagens e Desvantagens – Um Estudo de Caso com os Pregoeiros da UFSC**. Monografia apresentada para a obtenção do Grau de Bacharel em Ciências Contábeis. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2007. Disponível em <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/125583/Contabeis293874.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em 11 maio. 2020, 19:20:00.

OLIVEIRA, Pedro Acácio Luciano de. **Pregões Eletrônicos: Suas Aplicações, Vantagens e Temas Polêmicos**. Monografia apresentada para obtenção do título de Bacharel em Direito. Universidade de Brasília. Brasília, 2016. Disponível em <[https://bdm.unb.br/bitstream/10483/14784/1/2016\\_PedroAcacioLucianoDeOliveira\\_tcc.pdf](https://bdm.unb.br/bitstream/10483/14784/1/2016_PedroAcacioLucianoDeOliveira_tcc.pdf)> Acesso em 10 maio. 2020, 19:15:00.

OLIVETTI, Rodrigo. **O Impacto da Inversão de Fases e do Pregão Eletrônico na duração das Licitações Públicas**. Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização em Gestão Pública. Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Pato Branco, 2014. Disponível em <[http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/7100/1/PB\\_GP\\_III\\_2014\\_19.pdf](http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/7100/1/PB_GP_III_2014_19.pdf)> Acesso em 10 maio. 2020, 23:00:00.

PORTAL DE COMPRAS DO GOVERNO FEDERAL. **Decreto nº 10.024, de 2019, novo Pregão Eletrônico**. 2019. Disponível em <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/decreto-do-pregao-perguntas-e-respostas#P1>> Acesso em 12 maio. 2020, 19:09:00.

RIBEIRO, Eloiza Cristina. **Licitação: Modalidade Pregão, Pregão Eletrônico e Sistema De Registro De Preços**. Monografia apresentada para obtenção de título de Especialista em Controladoria no Programa de Pós-Graduação em Contabilidade. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2013. Disponível em <<https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/39929/R%20-%20E%20-%20ELOIZA%20CRISTINA%20RIBEIRO.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em 08 maio. 2020, 20:30:02.

SCHRAM, Pamela Cristina. **O Processo de Compras no Setor Público**. Monografia para obtenção do diploma de Tecnólogo em Gestão Hospitalar. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina. Joinville, 2016. Disponível em <<http://joinville.ifsc.edu.br/~bibliotecajoi/arquivos/tcc/gh2016/175242.pdf>> Acesso em 08 maio. 2020, 21:15:00.

SOUZA, Karine Daniele Byhain de. **Pregão: Vantagens e Desvantagens para AaAdministração Pública**. Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização em Gestão Pública. Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2011. Disponível em <[http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/1174/1/CT\\_GPM\\_I\\_2011\\_44.PDF](http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/1174/1/CT_GPM_I_2011_44.PDF)> Acesso em 10 maio. 2020, 21:05:00.

TORRES, Jessé. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública: Lei nº 8.666/93, redação da Lei nº 8.883/94**. 1ª Ed. Rio de Janeiro, Editora Renovar, 1994.