



PREGÃO ELETRÔNICO

20 ANOS

RETROSPECTIVA,  
ESSENCIALIDADES  
E PERSPECTIVAS

**TRWEB** | JAIR SANTANA  
Termo de Referência

# RESUMO

No ano de 2000, dia 05 de maio, a mesma edição do Diário Oficial de União que veiculou a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101) trouxe outra ferramenta de governança governamental que - no início - não teve o mesmo alarde que a primeira e por ela foi de certa forma ofuscada. Tratava-se da Medida Provisória (n. 2.026), reeditada dezoito vezes, convertida posteriormente, em 2002, na Lei nº 10.520, que resta até hoje apelidada de Lei do Pregão. De lá para cá são duas décadas e dezenas de milhares de procedimentos de Compras Públicas (Suprimentos Governamentais) foram realizados por intermédio de tal modalidade de licitação, a 6ª modalidade. A então novidade da Medida Provisória de 5 de maio de 2000 racionalizou a etapa externa das licitações, ancorando-a em oito dias úteis, permitindo a aquisição de tudo o que se possa imaginar pertinente ao núcleo semântico de objetos que sejam “comuns” (bens, materiais, suprimentos e serviços, incluindo os de engenharia), independentemente do valor financeiro da aquisição. O processo, conduzido por único Comprador Público (o pregoeiro) e equipe de auxílio (Apoio), veio com fases invertidas em relação aos modelos até então existentes (com a resolução da proposta

comercial e, após, análise e julgamento de documentos de habilitação), concentrando a etapa recursal em momento único, após declarado o vencedor do certame. O *herd effect* (“efeito manada”) ocorrido com naturalidade conduziu à migração dos processos de Compras Públicas para o âmbito de tal modalidade e teve diversas motivações, notadamente a jurídico-formal aliada às razões de natureza processual-operacional. A estabilidade normativa do pregão permitiu (durante a sua existência) que sua gênese operacional - característica exponencial do instituto - pudesse inspirar outros ambientes dos Suprimentos Públicos não contemplados pelo seu objeto, a exemplo do regime diferenciado de contratações (RDC), no ano de 2011. Em duas décadas de continuada e ininterrupta utilização do pregão, fica à mostra que a racionalização do procedimento na fase externa é fato altamente positivo havendo muito a se comemorar. Porém, persiste escancarada a deficiência em relação às demais etapas dos Suprimentos Públicos: (a) interna ou preparatória - como decorrência de problemas que reputamos gravíssimos em relação ao planejamento - e (b) “pós-certame”, igualmente envolvendo a governança pública que insistimos em renegar.

# SUMÁRIO

## **1. PARA COMEMORAR AS ESSENCIALIDADES**

## **2. RETROSPECTIVA DE DUAS DÉCADAS**

## **3. AS PRINCIPAIS DISCUSSÕES**

3.1. O quê, enfim, é bem e serviço comum?

3.2. Presencial ou eletrônico?

3.3. Critério de julgamento: menor (melhor) preço

3.4. Atores

## **4. PERSPECTIVAS**

## **5. BIBLIOGRAFIA** (utilizada e de apoio)

## 01

PARA COMEMORAR AS  
ESSENCIALIDADES

Há 20 anos (dia 05 de maio de 2000, 6ª feira) o Diário Oficial da União (DOU) veiculava duas importantíssimas normas que desde aquela época consideramos “gêmeas”: a Lei Complementar nº 101 e a Medida Provisória nº 2.026 (MP 2026), convertida posteriormente na Lei nº 10.520 em 2002.

A primeira, denominada de “Lei de Responsabilidade Fiscal” (ou simplesmente “LRF”), chegava de modo efervescente já que - naquele mesmo ano de 2000 - haveriam eleições municipais e a recém-editada norma, mesmo contrariando a ordem jurídica vigente<sup>3</sup>, não continha “*vacatio legis*” aplicando-se, de pronto, aos importantes temas que ela veio regular existentes em torno das finanças públicas.

Desde aquela oportunidade não víamos<sup>4</sup> no pregão - como muitos entendiam (e talvez ainda entendam) - só mais uma modalidade de licitação a se somar com as demais existentes na Lei n. 8.666/93 (concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão)<sup>5</sup>.

A MP 2026 estava acoplada - como “ação governamental” - no Programa de Redução de Custos da Administração Pública Federal, incluído no Plano Plurianual (2000-2003) denominado “Avança Brasil”. Dito “Programa” previa um conjunto de medidas destinadas à modernização dos procedimentos de compras públicas, o que estava alinhado com outras “ações” incluindo aquelas abraçadas pela LRF. Porém, em nosso ver, nunca o Pregão poderia ter sido enxergado tão somente pelo prisma da “redução de custos” como se propagava à época.

<sup>1</sup> É de nossa autoria o artigo intitulado *Pregão: 10 anos. Retrospectiva, essencialidades e perspectivas* publicado em diversas Revistas Especializadas: Revista do Tribunal de Contas da União, v. 41, n. 115, p. 54-75, maio/ago. 2009; Boletim de licitações e contratos : BLC, v. 23, n. 9, p. 845-861, set. 2010; Fórum de contratação e gestão pública, v. 9, n. 101, p. 36-49, maio 2010; Revista Zênite : ILC : Informativo de licitações e contratos, v. 17, n. 199, p. 898-916, set. 2010.

<sup>2</sup> SANTANA, Jair Eduardo. *Pregão presencial e eletrônico. Sistema de Registro de Preços. Manual de Implantação, Operacionalização e Controle*. 4a ed., Belo Horizonte: Fórum, 2014.

<sup>3</sup> Referimo-nos, especialmente, à Lei Complementar 95, de 26 de fevereiro de 1998, que “dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona”. Seu artigo 8º tem a seguinte redação: “Art. 8º A vigência da lei será indicada de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento, reservada a cláusula “entra em vigor na data de sua publicação” para as leis de pequena repercussão.”

<sup>4</sup> Como decorrência dos métodos que utilizamos para abordagem de assuntos tais. A síntese desse pensamento pode ser acompanhada no artigo de nossa autoria denominado *Pensamentos linearcartesiano, sistêmico e complexo aplicados à governança pública: as aquisições governamentais*. XVII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct. - 2 Nov. 2012. Em tal artigo fizemos um ensaio para aplicação dos pensamentos sistêmico e complexo ao campo dos Suprimentos Públicos. Mas, como explicamos no artigo, dita “visão” não pertence a um só quadrante do saber e do conhecimento.

A MP 2026 chegava com a missão de racionalizar sobretudo a etapa externa das licitações, ancorando-a em oito dias úteis, permitindo a aquisição de tudo o que se possa imaginar pertinente ao núcleo semântico de objetos que fossem “comuns” (bens, materiais, suprimentos dos mais variados e serviços), independentemente do valor financeiro da aquisição. O processo, conduzido por único Comprador Público (o pregoeiro) e equipe de auxílio (Apoio), veio com fases invertidas em relação aos modelos até então existentes (previa a resolução da proposta comercial, possibilitando “lances” entre os licitantes, seguida de análise e julgamento de documentos de habilitação, restando concentrada a etapa recursal em momento único, após declarado o vencedor do certame.

O *herd effect* (“efeito manada”) conduziu à migração dos processos de Compras Públicas para o âmbito de tal modalidade e teve diversas motivações, notadamente a jurídico-formal aliada às razões de natureza *processual-operacional*.

A estabilidade normativa do pregão permitiu que sua gênese operacional - característica exponencial do instituto - se perpetuasse e se expandisse inspirando outros domínios dos Suprimentos Públicos e os 20 anos de sua existência merecem revisita permitindo prognósticos. Mantendo absoluta coerência doutrinária, o leitor atento poderá verificar que há uma década (2010) publicamos artigo<sup>7</sup> (quase) homônimo que se mantém intacto até o presente momento (2020), tanto no que diz respeito aos

---

<sup>5</sup> Em 2000, à época da Medida Provisória do Pregão (n. 2.026/00) já estávamos envolvidos em dois grandes projetos. Um, editorial, que resultaria na primeira publicação no Brasil sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF. Escrevemos esse livro em co-autoria com os Professores Carlos Motta, Jorge Jacoby e Léo Alves. O outro projeto, educacional, nos levou a todos os Estados da Federação brasileira no intuito de disseminar a LRF perante as Cortes de Contas do Brasil. E assim fizemos na honrosa companhia dos Professores Carlos Motta, Luciano Ferraz e do então Presidente da Atricon (Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil), Conselheiro Moura e Castro (do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais). Desde então disseminávamos o pregão como um “instrumento de gestão” direcionado às aquisições governamentais, como fazemos questão de enfatizar.

<sup>6</sup> “Uma nova modalidade de licitação denominada de pregão foi criada para a aquisição de bens de serviço comuns. A Medida Provisória (MP) 2026, publicada hoje no Diário Oficial (D.O), tem como objetivo aperfeiçoar o regime das licitações dentro do Programa de Redução de Custos na Aquisição de Bens, Obras de Serviço, integrante do Plano Plurianual (PPA) 2000/2003. O pregão permite a confrontação direta entre os interessados, com lances verbais sucessivos até a proclamação do vencedor. Essa modalidade de licitação já acontece na Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), que tem conseguido reduções de cerca de 22% entre os preços iniciais e finais. O governo espera, se mantida a média de redução de preços da ordem de 20%, economizar cerca de R\$ 440 milhões por ano com a adoção do pregão no âmbito da administração federal direta, nas autarquias e fundações. Poderão ser adquiridos por meio dessa modalidade de pregão bens de serviço comuns - cujos padrões de desempenho de qualidade possam ser objetivamente definidos por edital. Nessa categoria estão incluídos bens como peças de reposição de equipamentos, mobiliário padronizado, combustíveis, material de escritório e serviços tais como limpeza, vigilância, conservação, locação, além de manutenção de equipamentos, agenciamento de viagens, vale-refeição, bens de serviço de informática, transporte e seguro-saúde. Para participar do pregão, será necessário encaminhamento prévio da proposta escrita de preço. Também será permitido o uso da Internet como veículo para a divulgação e realização dos procedimentos dessa modalidade de licitação. De acordo com a nota publicada no D.O, a documentação será simplificada. As certidões de regularidades exigidas na Lei 8666 poderão ser substituídas por declaração firmada pelo licitante, devendo ser apresentada apenas na celebração do contrato” (Gazeta Mercantil, InvestNews, 5 de maio de 2000).

argumentos e conclusões que fundamentaram as “essencialidades” quanto à “retrospectiva” e “perspectivas” correspondentes.

Por isso as referências ao escrito anterior<sup>8</sup> serão, de nossa parte, inevitáveis.

Em duas décadas de continuada e ininterrupta utilização do pregão, fica à mostra que a racionalização do procedimento na fase externa é fato altamente positivo havendo muito a se comemorar.

É certo, de tal modo, que o Setor dos Suprimentos Públicos acolheu muito bem a ferramenta.

Porém, se a etapa externa do procedimento trazido pelo Pregão se mostrou e se mostra racionalizada e bem introjetada no Setor, persiste escancarada a deficiência em relação às demais etapas: (a) interna ou preparatória, como decorrência de problemas gravíssimos no tocante ao planejamento<sup>9</sup> das compras públicas, e (b) “pós-certame”, igualmente envolvendo o tema governança pública que insistimos em renegar.

---

<sup>7</sup> SANTANA, Jair Eduardo. *Pregão: 10 anos. Retrospectiva, essencialidades e perspectivas*. Revista do Tribunal de Contas da União, v. 41, n. 115, p. 54-75, maio/ago. 2009; Boletim de licitações e contratos : BLC, v. 23, n. 9, p. 845-861, set. 2010; Fórum de contratação e gestão pública, v. 9, n. 101, p. 36-49, maio 2010; Revista Zênite : ILC : Informativo de licitações e contratos, v. 17, n. 199, p. 898-916, set. 2010.

<sup>8</sup> SANTANA, Jair Eduardo. *Pregão: 10 anos. Retrospectiva, essencialidades e perspectivas* (op. cit.).

<sup>9</sup> Veja para melhor entendimento: SANTANA, Jair Eduardo. *Planejamento nas Licitações e Contratações Governamentais. Estratégias para Suprimentos Públicos*. Curitiba, PR: Editora Negócios Públicos, 2015. SANTANA, Jair Eduardo. *Pensamentos linear-cartesiano, sistêmico e complexo aplicados à governança pública: as aquisições governamentais* (op. cit.).

## 02

RETROSPECTIVA DE  
DUAS DÉCADAS

Em 2010 perguntávamos se seria motivo para comemorar a ocorrência de um pregão (eletrônico) para adquirir três veículos ou algumas poucas impressoras e retroprojetores<sup>10</sup>. Se os primeiros pregões (eletrônicos) realizados no Comprasnet e no Licitações-E (plataformas do Governo Federal e do Banco do Brasil, respectivamente), no ano de 2000, foram objeto de celebração intensa para adquirir os objetos mencionados (veículos e impressoras), atualmente o Setor continua adquirindo esses mesmos objetos, veículos e impressoras, através de tal ferramenta eletrônica utilizando-a com a mesma habilidade operacional (referimo-nos tão somente à etapa externa do processo) necessária às compras de aeronaves, helicópteros e também para contratar serviços de manutenção em reatores nucleares de submarinos.

É dizer, o Setor dos Suprimentos Públicos brasileiro assimilou muito bem as regras do Pregão (eletrônico ou presencial) chegadas há duas décadas e com grande maestria vem movimentando cifras estratosféricas, números superlativos, e por aí adquirindo objetos (tidos por “comuns”; veremos esse assunto adiante) dos mais inusitados.

Vamos insistir em que o dia 5 de maio de 2000 trouxe - pela via de “normas gêmeas” - dois marcos importantíssimos para o Brasil (LRF e o Pregão) - e este, o Pregão, ainda continua sendo uma **excelente ferramenta de gestão** que veio para romper barreiras e **descortinar novas condutas**<sup>11</sup> administrativas no Setor das Aquisições Governamentais.

As modalidades de licitação consideradas “convencionais”, existentes na Lei nº 8.666/93 (concorrência, tomada de preços e convite; excetuarmos da lista o “concurso” e o “leilão”), perderam espaço em decorrência da existência do Pregão e nós próprios entendemos - há muito - que se o objeto se caracterizar como “comum”, esta via deve ser preferida (para não dizer obrigatória) em relação àquelas, como decorrência da vertente eficientização que deve sustentar a Administração Pública.

<sup>10</sup> SANTANA, Jair Eduardo. *Pregão: 10 anos. Retrospectiva, essencialidades e perspectivas* (op. cit.)

<sup>11</sup> SANTANA, Jair Eduardo. *O poder de compra do estado como ferramenta de fomento ao desenvolvimento local: uma visão estratégica de aplicação do Estatuto das Micro e Pequenas Empresas. Et Alter.*, RAMOS DE CASTRO. Renata Maria Silva. Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura: Editora Revista do Tribunais. Vol. 1, abril/junho/2017.

A **estabilidade normativa da Lei do Pregão** é fenômeno inverso ao que se passa com a Lei nº 8.666/93. Esta, desde sua edição, conta com mais de duas dezenas e meia<sup>13</sup> de normas alteradoras, o que gera profunda “instabilidade” e natural “descrença” por parte de todos.

O Pregão (sob o ponto de vista normativo) chegou em 2000 (MP 2026) e foi consolidado para tratar de:

- (a) nova modalidade de licitação destinada a atrair para o seu regime determinados objetos, considerados bens e serviços comuns;
- (b) disciplinar, de maneira sequencialmente lógica, a fase preparatória (interna);
- (c) regular o passo a passo da fase externa;
- (d) estabelecer vedações que implicam em restrição ao universo de competidores;
- (e) tratar do prazo de validade das propostas;
- (f) anunciar penalidades administrativas;
- (g) reiterar o “status normativo concêntrico” em relação a Lei nº 8.666/93 e
- (g) ser expresso em relação ao seu uso para o Sistema de Registro de Preços (SRP), até então só realizável pela via da concorrência.

Lei Geral que é a **Lei nº 10.520/02, permite** (como o permite a Lei Geral nº 8.666/93) que **os demais entes políticos possam ter regras específicas**, por força e em homenagem aos princípios inscritos na Constituição Federal (artigos 1º e 18), **ideia que se aplica à necessária regulamentação do Pregão**, seja na forma presencial ou eletrônica.

A **ritualística operacional da etapa externa (elemento de preponderância e de grandeza)** simplificou sobremodo o procedimento de aquisição, notadamente se comparado o Pregão com as modalidades convencionais até hoje existentes.

---

<sup>12</sup> SANTANA, Jair Eduardo. *Pregão presencial e eletrônico. Sistema de Registro de Preços. Manual de Implantação, Operacionalização e Controle* (op. cit.).

<sup>13</sup> Chega a ser impressionante o quanto a Lei nº 8.666/93, em quase 30 (trinta) anos de vigência, foi (e tem sido) alterada pela via das “alterações formais” (legislativas). Além de impressionante chega a ser curiosidade que merece conferência.

Lançado o aviso (publicação), transcorrem-se (no mínimo) 08 (oito) dias úteis até a data da sessão, nela comparecendo licitantes (sessão pública única, de regra) para apresentar propostas que, analisadas e aceitas, permitem disputa por lances visando a obtenção de melhores ofertas. Uma vez resolvido o preço e classificadas as propostas, o melhor classificado tem seus documentos (de habilitação) analisados e julgados sendo ele declarado vencedor, se o caso, oportunizando-se recurso administrativo. Vencido esta etapa, o certame passa à adjudicação e à homologação. O procedimento é conduzido por Comprador Público, chamado pela Lei de Pregoeiro, que se auxilia de Equipe (Apoio)<sup>14</sup>:

A **racionalidade processual-operacional** e a (aparente) simplicidade de atos (administrativos) que integram a etapa externa, puderam subsidiar a exportação do modelo para outros domínios dos Suprimentos Públicos não contemplados pelo seu objeto, a exemplo do regime diferenciado de contratações (RDC), no ano de 2011.

**Figura 1** - Etapas principais do pregão (fase externa)



<sup>14</sup> A figura, utilizada por nós no artigo de 2010, mostra as principais etapas da fase externa. SANTANA, Jair Eduardo. *Pregão: 10 anos. Retrospectiva, essencialidades e perspectivas (op. cit.)*.

Merece registrar que a **“inversão de fases ou de etapas”** do procedimento licitatório foi contemplado para a modalidade concorrência na Legislação Baiana (ano de 2005), pioneira até onde sabemos, seguindo-se de outras que a sucederam. Todavia, além de muitos adeptos, há quem se oponha à medida e o assunto é tema de Repercussão Geral no Supremo Tribunal Federal (Recurso Extraordinário. Ação Direta De Inconstitucionalidade da Lei Distrital 5.345/2014).

Fato é que inúmeros princípios e vetores que incidem sobre as licitações (em nosso livro<sup>16</sup> dizemos que são e número de 18), concretizam-se com certa facilidade pela via do Pregão, **incluindo a economicidade que não se resume para nós na “aquisição do objeto pelo menor valor”**.

O aspecto “economia gerada” pelo Pregão, aliás, sempre foi alvo de nossas observações porque a visão monocular sobre o assunto ainda se mostra perniciososa para o Setor Público, embora seja um fato e também uma necessidade para se parametrizar os preços praticados pelo Mercado em relação às Compras Governamentais e, de tal modo, corrigir distorções.

Ao lado disso, a economicidade propiciada pelo Pregão se vê materializada, ainda, pela redução dos altos custos gerados num procedimento convencional (exemplo: concorrência). O fato é que a Administração Pública, como regra, não tem o monitoramento das suas atividades baseadas em custos<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Descabe denominar a doutrina de outros tantos professores que abonam a ideia. De nossa parte, somos absolutamente favoráveis ao instituto da inversão de fases e chegamos a tal conclusão após diversos ensaios que mostraram que - de fato - não há ofensa alguma a ordem normativa vigente e, ademais, a processualística assim posta ganha eficiência comprovada. O assunto é muito importante e o convite que sempre fizemos é para que haja ampla participação em ensaios para que se possa não apenas avaliar o impacto legal da medida mas, sobretudo, também aquilatar os ganhos operacionais respectivos.

<sup>16</sup> SANTANA, Jair Eduardo. *Pregão presencial e eletrônico. Sistema de Registro de Preços. Manual de Implantação, Operacionalização e Controle (op. cit.)*.

<sup>17</sup> A quem se interessar pelo tema (Custos na Administração Pública) recomendo leitura de trabalho de nossa autoria: SANTANA, Jair Eduardo. *Sistema de Custos e Avaliação de Metas na Administração Pública*. BDA - Boletim de Direito Administrativo. Editora NDJ - Nova Dimensão Jurídica. São Paulo: out. 2010, p. 1.137 e ss.

Na dimensão em que a modalidade Pregão “universalizou geograficamente as aquisições” ampliando o número de concorrentes, embalada pela concomitante evolução das possibilidades trazidas pela tecnologia de informação (desde o ano 2000), o Mercado (Fornecedor) passou (e ainda passa) por uma espécie de migração sazonal como decorrência natural e salutar do contraste entre *demandas e ofertas*.

Tal aspecto é relevante para aqueles que denominamos de **funções das Compras Públicas**, tema que aqui não podemos aprofundar<sup>18</sup>.

Entendemos que o resultado dos mais importantes que se poderia esperar foi alteração da cultura e da práxis administrativa em torno das aquisições governamentais pela via da racionalização de procedimentos antes compostos por obstáculos quase que intransponíveis e em nada prestantes aos produtos que se espera desse Setor.

A premissa anterior talvez faça bastante sentido (com maior intensidade) para quem, antes do Pregão, estava afeiçoado aos desnecessários e excessivamente burocráticos procedimentos realizados sob as modalidades convencionais<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> De nossa autoria, para fomentar estudos: SANTANA, Jair Eduardo. *A sustentabilidade não se resume ao aspecto econômico*. Revista Negócios Públicos. Editora Negócios Públicos: Curitiba, maio de 2009. SANTANA, Jair Eduardo. *Impacto da Medida Provisória nº 495, de 19 de julho de 2010, nas licitações e nas contratações públicas*. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 9, n. 106, p. 58-65, out. 2010.

<sup>19</sup> Remanesce em nossa lembrança as primeiras implantações do Pregão das quais participamos. A desconfiança era tamanha, especialmente por conta de Membros de CPL's - Comissões Permanentes de Licitação que, acostumados ao extenso rito de uma simples concorrência (para licitar objetos comuns), se viam diante de única sessão com possibilidade de fechamento dos preços através de lances numa espécie de “leilão reverso”. É que, no passado, sob a égide da Lei nº 8.666/93, a modalidade da aquisição era determinada sobretudo pelo seu valor. De modo que um dado objeto (ainda que comum) seria “ex vi legis” conduzido para o interior de uma concorrência.

# 03

## AS PRINCIPAIS DISCUSSÕES

Diversos assuntos de pequena repercussão relacionados ao Pregão ainda persistem. São temas que deveriam ser extirpados do ambiente, dada a singeleza, mas quando o assunto é “leitura”, “interpretação” ou “hermenêutica” no (e do) Direito que contém normas de cunho Público, a difusão de opiniões é generalizada.

O que se passa no “mundo dos fatos”, corporificando “atos” do procedimento denominado Pregão, são - antes de tudo - atos administrativos. Estes, em sua somatória, conformam o “processo jurídico formal”, por força de determinação legal (art. 4º, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, aplicável ao Pregão em razão do art. 9º da Lei nº 10.520/02).

Atos administrativos tais permanecem, portanto e a todo instante, submissos às regras que sobre eles incidem diretamente. E, no particular caso, o que causa tamanha divergência de interpretações em relação a inúmeros temas é a ausência de anteparo específico que permita aos agentes públicos o desate das situações mencionadas (a exemplo daquelas relacionadas a: contagem de prazos, sejam de ancoragem ou de atos, análise e julgamento de propostas e de habilitação, pressupostos recursais e juízos de procedibilidade, processamentos em geral, etc.).

São temas que se encontram subsumidos num dos eixos que abordaremos adiante e tem a ver com os Atores envolvidos nos procedimentos.

Isso tudo é um modo de justificar a eleição dos temas aqui relacionados (porque demandam discussões e reflexões) dada a constante recorrência do assunto e as dificuldades na superação dos obstáculos que apresentam.

### 3.1. O quê, enfim, é bem e serviço comum?

Devemos aqui repetir<sup>20</sup> que “desde a MP 2.026/00, em sua primeira edição, licita-se por Pregão *bens e serviços comuns*. É o que sempre ditou a norma posta pelo Executivo ou aquela proveniente do Legislativo, por conversão. O objeto do pregão é (sempre foi desde o início), em resumo, destinado à aquisição de “bens” e de “serviços”, desde que qualificados de “comuns”.

Ou seja, objeto do pregão somente poderá ser o “bem comum” ou o “serviço comum”. E a tarefa de caracterizá-los, na prática, é complexa e hermenêutica na medida em que o conceito (normativo, no caso) é complementado por uma consideração jurídica determinável de modo dinâmico e indeterminado, na sua forma estática, como se extrai da redação do parágrafo único do art. 1º da Lei do Pregão (parágrafo único, de correspondência idêntica ao § 1º da MP 2026):

*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.*

O conceito de “bem” e “serviço” comuns é, portanto, conceito de conteúdo e de extensão em grande medida incertos. Por isso continuamos a dizer que não há mesmo como encapsular um conceito que seja fluído, plástico e moldável - propositalmente pelo legislador - à luz de ocasiões concretas e a tarefa ficará eternamente relegada para situações tais.

No entanto, é importante fixar a ideia segundo a qual a especificação do objeto e sua consequente caracterização pertence à etapa interna do procedimento. E quanto a isso sentimos-nos confortáveis para repetir frase de nossa autoria a respeito do Termo de Referência<sup>22</sup>, documento que contém os “códigos genéticos da licitação e do contrato que vier a ser lavrado”.

<sup>21</sup> ENGISCH, Karl. *Introdução ao pensamento jurídico*. 7. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1996. BUZZI, Arcângelo R. *Introdução ao pensar. O ser, o conhecimento, a linguagem*. Petrópolis: Editora Vozes, 1995, 23ª ed.

<sup>22</sup> SANTANA, Jair Eduardo. *Termo de Referência. O Impacto da Especificação do Objeto e do Termo de Referência na Eficácia das Licitações e Contratos*. 6a. Edição, Editora Fórum: Belo Horizonte, 2020, no prelo.

Em pouco tempo - depois de publicada a MP 2026 - surgiram dúvidas *sobre os serviços de engenharia* e alguns *bens* que apresentam características específicas (inicialmente o debate se deu em torno de serviços de manutenção de elevadores e de ar condicionado, atividades próprias e afetas à engenharia).

A *comunidade jurídica* em sua maioria (incluindo o Tribunal de Contas da União) deu um giro de 360º (trezentos e sessenta graus) e, após *idas e vindas*, tornou à estaca inicial para compreender que o *qualificativo do serviço* (que aqui tomamos como exemplo) é o “ser comum” e não o “ser de engenharia”.<sup>23</sup>

A Corte de Contas da União, em 2010, sumulou o assunto para fixar a ideia segundo a qual “o uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei 10.520/2002” (Súmula 257).

Permanecemos fiéis ao que temos dito: se o serviço, seja ele qual for, puder ser caracterizado de “comum”, não importa se é de engenharia, de arquitetura, apoio administrativo, atividades auxiliares à Administração Pública, fotografia, jardinagem ou lavanderia. Importou - desde sempre - para o núcleo normativo que fosse qualificado do predicado “comum”. O mesmo discurso serve aos “bens”.

A regulamentação do Pregão (presencial) pelo Decreto 3.555/2000 trazia Anexo (Anexo II) que fora revogado pelo Decreto 7.174, em 12 de maio de 2010. Dito Anexo II por uma década tentou minimizar a polêmica sobre o “objeto comum”, mas acabou se mostrando desnecessário diante da imensidão que o universo desse conceito contempla.

Não obstante, persiste (e persistirá) a problemática existente no mundo dos fatos (não tanto para o “legal” porque o assunto sob tal aspecto já está resolvido na Lei) em se desvendar - por outro lado - *o que é de fato o serviço de engenharia, a ponto de distingui-lo de uma obra de engenharia?* A pergunta parece ainda oportuna porque a obra em si remete para um domínio de *impossibilidade de submissão ao pregão* diante do cenário legal vigente, muito embora a tendência seja *evoluir nesse setor* para admitir tal objeto no domínio do pregão<sup>24</sup>.

Aliás, assim pensando, a concorrência ou a tomada de preços para uma obra em procedimento da Lei nº 8.666/93 com fases invertidas e concentração de recursos ao final (dizendo-se o mesmo para um empreendimento no RDC), pouca diferença mostra em relação ao Pregão.

---

<sup>23</sup> Confira em nossa obra (*Pregão presencial e eletrônico...; op. cit.*) toda essa discussão em torno dos *serviços de engenharia podem ser licitados por pregão?* Em nosso site ([www.jairsantana.com.br](http://www.jairsantana.com.br) > artigos) há trabalho específico sobre o tema.

### 3.2. Presencial ou eletrônico?

Tema de abordagem pendular tem sido o uso do Pregão em suas formas presencial ou eletrônica.

Não podemos nos distanciar do marco regulatório e esquecer que o Pregão, enquanto modalidade de licitação, é via disponível (obrigatória na maioria dos casos) igualmente para todos os entes federativos, uma vez que a Lei do Pregão é “norma geral” e a regulamentação do instituto é assunto afeto a cada uma dessas esferas de Poder Político (horizontal e verticalmente).

É o que se depreende do art. 1º da Lei do Pregão que prevê: “para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei”.

A regulamentação do Pregão, repetimos, é assunto afeto à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, devido à sistemática de repartição de competências (legislativas) existente na Constituição Federal (que se estrutura num pacto federativo).

No âmbito da União, o já citado Decreto 3.555/2000 regula o Pregão Presencial. O Pregão Eletrônico, de sua vez, é atualmente regulamentado pelo Decreto 10.024/2019.

Nunca é demais resgatar algumas circunstâncias que não podem ficar perdidas já que aqui esta-

---

<sup>24</sup> Veja o nosso *Obras públicas podem ser licitadas por pregão?* artigo publicado na Revista Negócios Públicos (Curitiba: Editora Negócios Públicos, março de 2009, p. 31). Também disponível em nosso site ([www.jairsantana.com.br](http://www.jairsantana.com.br) > artigos).

mos desenvolvendo um trabalho que também fala de retrospectivas.

O primeiro regulamento (da União) para o Pregão Eletrônico foi o Decreto n. 3.697, de 21 de dezembro de 2000, que convivia com o citado Decreto 3.555, de 08 de agosto de 2000 (este para disciplinar o Pregão Presencial).

O Decreto 3.697 nunca foi explícito para os Compradores da União Federal utilizar, preferencial ou obrigatoriamente, o Pregão Eletrônico. E por cinco anos (entre 2000 e 2005) a via Presencial era a mais utilizada (veja-se o nosso trabalho sobre os “10 anos do Pregão” aqui já citado).

Convém recordar que a substituição de um Decreto por outro (o 3.697/00 pelo Decreto 5.450,

em 31 de maio de 2005) foi motivada, especialmente, por escândalos trazidos ao público envolvendo a pessoa de Maurício Marinho, dos Correios (denunciado em 2005 por envolvimento no **escândalo do mensalão** enquanto chefiava o Departamento de Contratação e Administração de Material dos Correios).

Marinho foi demitido por justa causa, depois que uma sindicância da estatal detectou irregularidades em sua gestão. Marinho afastou-se do cargo depois da divulgação de uma fita em que ele negociava propina com empresários interessados em participar de uma licitação. No vídeo, o funcionário dos Correios dizia ter o respaldo do deputado federal Roberto Jefferson (PTB-RJ) enquanto, filmado, recebia a importância de R\$ 3.000,00<sup>25</sup>.

A CPI foi instalada em junho/05, os fatos (divulgação na imprensa do escândalo) em julho/05,

---

<sup>25</sup> (Fonte Folha de São Paulo, 08 de setembro de 2005). Esse é um dos temas que foi destaque na CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito – instaurada no Parlamento brasileiro para averiguar fatos tais. Registremos, por fim, que – afora aspectos que desinteressam ao nosso estudo – a medida foi salutar para dar um novo norte nos aspectos operacionais da contratação pública. Suprimir ao máximo a presença humana e suas falibilidades do processo de compras é medida que se mostrou acertada. Situações tais não são exclusividade desse período. A história nos mostra que são antigas as más condutas existentes na Administração Pública nacional. Veja-se, a respeito, ROMEIRO, Adriana. *Corrupção e poder no Brasil: uma história, séculos XVII a XVIII*. 1ª ed., Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2017.

mesmo mês em que o Governo Federal “trocou” um Decreto por outro, modificando o regime das compras federais e impondo – no seu âmbito – a obrigatoriedade da utilização do Pregão Eletrônico. Certamente imaginando-se que o meio eletrônico afastaria do procedimento falcatruas tais, fato que se mostraria inverídico mais tarde no decorrer da nossa recente história.

Se essa houver sido uma das motivações da intensificação do uso do Pregão Eletrônico, está claro que houve erro vitando em relação a isso o que, no entanto, em nada desmerece os méritos da sua utilização nos dias atuais (veja-se o que demonstramos, a partir das estatísticas, o quanto evoluiu o Pregão Eletrônico no “pós-julho-2005” no artigo “10 anos de Pregão”).

A questão (problema) é que o Decreto 5.450, de maio de 2005, se valeu de disposições ambíguas ao tratar do Pregão Eletrônico como forma preferencial ou obrigatória. E o mesmo fez com relação aos pregões que fossem realizados por outros entes federativos que recebessem recur-

sos federais (transferências voluntárias, especialmente, na forma do Decreto n. 5.504, de 5 de agosto de 2005).

Entre 2005 e 2019, imperou dúvidas acerca do uso obrigatório ou preferencial do Pregão Eletrônico, polêmica que o Decreto 10.024/2019 pretendeu extirpar.

Afora discussões acerca da inconstitucionalidade deste Decreto 10.024/2019, na medida em que viola a autonomia de Estados e de Municípios para regular a matéria (vício idêntico ao que havia no Decreto n. 5.504, de 5 de agosto de 2005), parece que o Pregão Eletrônico vai se acomodando às exigências do seu tempo.

Tornando ao marco legal vigente, é fato que - na esfera da União - o Pregão (da “espécie eletrônica”) é o caminho obrigatório. Quem o diz, agora assertivamente, é o artigo 1º do referido Decreto Federal.

No âmbito dos demais entes federativos, há forte indicativo de que seguirão esse trilha eletrôni-

co tanto para os suprimentos suportados pelas transferências voluntárias da União quanto para as demais compras, na medida em que não tenham justificativas para o contrário (situação excepcionada na norma regulamentar federal: artigo 1º, §§ 3º e 4º: tratamento diverso em lei ou regulamento específico e inviabilidade técnica ou desvantagem para a Administração Pública).

Não é de hoje que imaginamos que a forma eletrônica do Pregão não deve prestar des-serviço às Políticas Públicas que o Setor precisa realizar, na linha das funções das Compras Governamentais. Aliás, é importante lembrar que o tema (Aquisições Eletrônicas Governamentais) atrai outro, magnitude muito maior, que tem a ver com os Serviços Digitais Governamentais (GDS), também ditos mundo afora *E-Gov* ou *E-Government*. E nesse quesito o leitor poderá percorrer olhos na evolução de quase duzentos países que são monitorados desde 2001 e constatar a posição que o Brasil vem ocupando nesses quase 20 anos (veja-se: *2018 Gearing E-Government to support transformation towards sustainable and resilient societies*; *2016 E-Government for Sustainable Development*; *2014 E-Government for the Future We Want*; *2012 E-Government for the People*; *2010 Leveraging E-Government at a Time of Financial and Economic Crisis*; *2008 From E-Government to Connected Governance*; *2005 From E-Government to E-Inclusion*; *2004 Towards Access for Opportunity*; *2003 World Public Sector Report: E-Government at the Crossroads* e *2001 Benchmarking E-Government: A Global Perspective - United Nations E-Government Survey*).

Em artigo específico (*Relativização da Obrigatoriedade do Pregão Eletrônico Diante da Neces-*

*sidade de se Promover o Desenvolvimento Local e Regional. Políticas Públicas nas Aquisições Governamentais para Fomento dos Pequenos Negócios*) abordamos o assunto e permanecemos entendendo ser possível e necessária<sup>26</sup> a harmonização do uso das ferramentas que estejam disponíveis ao gestor.

É dizer, a resposta à pergunta: “presencial” ou “eletrônico” jamais deveria estar ancorada em solução simplista e solitariamente “jurídica”, linear-cartesiana, que venha a desprezar os importantes elementos e valores, políticas públicas e finalidades específicas, existentes no Setor dos Suprimentos Governamentais.

Dizendo por outro modo, é certo que o Pregão Eletrônico ganhará expressão em todos os entes federativos (independentemente da discussão do desbordamento de competências por parte do núcleo central, a União).

É fato que a disseminação de instrumentos tecnológicos permitirá essa irradiação (referimo-nos ao tema “conectividade”). E a tecnologia disponível é apenas um suporte operacional para pessoas que se encontram numa determinada arena de negócios (a plataforma ou sistema): um, para suprir as demandas da sua comunidade, e outro, para ofertar ditos bens ou serviços.

Destacamos, assim, que ainda há um longo caminho a percorrer seja em razão da universalização da tecnologia falada ou pelo domínio dessa tecnologia por pessoas que se envolvem nos Suprimentos Públicos.

Discussões travadas em torno do “uso de robôs”, de modo proibitivo ou permitido, são questões

<sup>26</sup> SANTANA, Jair Eduardo et al. VAZ DE MELO, Verônica. *Relativização da Obrigatoriedade do Pregão Eletrônico Diante da Necessidade de se Promover o Desenvolvimento Local e Regional. Políticas Públicas nas Aquisições Governamentais para Fomento dos Pequenos Negócios*. Revista SÍNTESE Licitações, Contratos e Convênios. Vol. 3, n. 18 (dez./jan. 2013). São Paulo: IOB FOLHAMATIC EBS.

<sup>27</sup> Talvez seja difícil a quem possui link dedicado em fibra óptica imaginar o quanto há de dificuldades em relação a isso no Brasil. Registramos isso porque quando a discussão envolve “obrigar, relativizar ou facultar o uso de determinada ferramenta ou plataforma” acerca dos Suprimentos Públicos, a parte da redação de normas é a mais fácil (e pode ser resolvida em poucos minutos). Mas a infraestrutura tecnológica, isso é outro assunto ao lado do domínio tecnológico (por pessoas).

que - mesmo antigas, ainda remanesçam - e a tecnologia arrasta inevitavelmente para o Setor. Merece ver a brilhante decisão do Tribunal de Contas de Minas Gerais a respeito; voto do II. Conselheiro Sebastião Helvecio que disse: “é necessário não temer a inovação no serviço público”, ressaltando “não encontrar falta de isonomia na utilização da tecnologia”. Denúncia 1.066.880, 1ª Câmara, 18.06.2019). Citamos dito posicionamento por ser ele uma verdadeira antítese a entendimento de outra Corte de Contas, o da União (Acórdão 2601/11, Plenário, Rel. Min. Valmir Campelo).

“Tempo aleatório”, “tempo randômico”, “prorrogação automática” e outras tantas combinações já foram há muito tempo objeto de estudos e de debates em nosso Setor e nesses 20 anos ganharam destaque. Certo é que não se poderá, como disse o citado Conselheiro da Corte de Contas de Minas Gerais, fechar as por-

tas para a realidade que existe fora da Administração Pública que inegavelmente vive, cada vez mais, uma paradoxal situação (no tocante à tecnologia) quando se confronta o que se passa em seu interior e o que existe fora dela.

Sempre combatemos a ausência de planejamento nos Suprimentos Públicos, uma das nossas linhas de pesquisa. Equivocam-se aqueles que pensam que a planificação de destinação somente às fases preparatória e “pós-certeame”. Os desarranjos experimentados diante das diversas plataformas que realizam certames eletrônicos (que não são poucos e vão desde a falta de infraestrutura tecnológica passando por deficientes capacitações de usuários (Compradores e Fornecedores), e por falta de aderência às normas incidentes (gaps), indicam a certeza do que se afirma.

---

<sup>27</sup> Talvez seja difícil a quem possui link dedicado em fibra óptica imaginar o quanto há de dificuldades em relação a isso no Brasil. Registramos isso porque quando a discussão envolve “obrigar, relativizar ou facultar o uso de determinada ferramenta ou plataforma” acerca dos Suprimentos Públicos, a parte da redação de normas é a mais fácil (e pode ser resolvida em poucos minutos). Mas a infraestrutura tecnológica, isso é outro assunto ao lado do domínio tecnológico (por pessoas).

### 3.3. Critério de julgamento: menor (melhor) preço.

A MP 2026 trouxe para o pregão o julgamento parametrizado pelo critério do “menor preço”, expressão que (pensamos) tem raízes históricas dentre nós e se mostra distante do ideal.

Há quase cem anos, o regime legal brasileiro de Suprimentos Governamentais selecionada **“a proposta mais barata, verificada, em primeiro lugar, a idoneidade dos concorrentes**, salvo outras razões de preferência antecipadamente assignaladas no edital” (§ 1º, art. 51).

Dizia-se à época, ainda, que “o fornecimento de qualquer artigo **cabará ao proponente que houver oferecido preço mais barato** (§ 4º, art. 54).

A previsão era do Código de Contabilidade da União (1922), norma que deu lugar ao Decreto-lei nº 2.300, em 1986, e, na sequência, à Lei nº 8.666/93, todas mantendo a “tradição do mais barato” sob a feição do “menor preço”, com o esquecimento de que o que se busca na contratação pública é a **proposta mais vantajosa** para o Poder Público.

---

<sup>27</sup> Talvez seja difícil a quem possui link dedicado em fibra óptica imaginar o quanto há de dificuldades em relação a isso no Brasil. Registramos isso porque quando a discussão envolve “obrigar, relativizar ou facultar o uso de determinada ferramenta ou plataforma” acerca dos Suprimentos Públicos, a parte da redação de normas é a mais fácil (e pode ser resolvida em poucos minutos). Mas a infraestrutura tecnológica, isso é outro assunto ao lado do domínio tecnológico (por pessoas).

De qualquer modo, não abandonaremos a busca pelo “menor melhor preço” (conforme sustentamos em nossa doutrina), cientes de que outros critérios se achegaram ao Pregão. O **“maior desconto”**, por exemplo, é critério amplamente aceito no Pregão.

Ele, o maior desconto, na verdade reflete o “menor preço” por meio de uma apuração que o desconto ofertado implica num preço final determinado.

O Tribunal de Contas da União enfrentou inúmeras vezes o assunto e pontuou, num deles, que “o critério de julgamento que leva em consideração o maior desconto incidente sobre uma base referencial já é amplamente adotado - e legitimado pelo TCU - na contratação de combustíveis, passagens aéreas e manutenção de veículos no modelo tradicional, ou seja, sem empresa interposta (Acórdão nº 818/2008 - 2ª Câmara).

O lado reverso do “maior desconto”, no entanto, a chamada **“maior oferta”** (pouco usual) é por nós defendida mesmo quando se encontra no âmbito do Pregão.

Em estudo específico concluímos “ser possível a realização de concessão administrativa de uso de bem público mediante pregão” e, no caso, também admitir o critério da maior oferta.

É certo que o artigo 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520/02, não previu expressamente esta hipótese, mas, por exercício hermenêutico, é possível ali verificar o enquadramento das rotinas respectivas. Irrelevante, para a espécie, discutir se a concessão administrativa é assemelhada ao objeto do pregão (bem e serviço comuns). Importa que a concessão de uso de bem público se faz por procedimento seletivo qualificado, guiado pela maior oferta, apto a condensar todos vetores operacionais do Pregão.

Desse modo, ao dizermos que o critério de aferição de uma proposta comercial seja no Pregão (“ex vi legis”) o menor preço, entendemos que precisa ser mantida a constante busca pelo “menor melhor preço” e pela “proposta mais vantajosa” porquanto essa visão interfere diretamente na “qualidade” do objeto futuramente contratado e, ademais, presume que diversas “funções das Compras Públicas” estão materializadas (com precedência) nesse falado critério.

---

<sup>28</sup> ANDRADE, Fernanda Alves; SANTANA, Jair Eduardo. *A concessão de uso de bem público e o pregão: compatibilidade entre o objeto e a modalidade de licitação*. Biblioteca Digital Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP, Belo Horizonte, ano 10, n. 118, out. 2011.

### 3.4. Atores

*Compras Públicas* (nome utilizado para denominar os Suprimentos Governamentais) é espécie pertencente a gênero de outra grandeza. O fenômeno *suprir demandas* não é exclusivo do Setor Público, mas este – sem dúvida – pode ser considerado o maior demandante do nosso Planeta. Se a essência de tal atividade, no entanto, externaliza inúmeras semelhanças entre os setores privado e público, é inegável que o qualificativo *público* a conduz para um ponto de disparidades exigentes de saberes plurais e convergentes à realização de determinados fins.

Do Setor dos Suprimentos e seu respectivo ciclo participam inúmeros “atores”, entendidos tais como “partes” indispensáveis, relacionadas e indissociáveis de todo o processo em si.

A função de suprir demandas (especialmente no caso) não se limita, como poderia parecer se vista de modo simples, a “alguém que compra” e a “alguém que vende”.

Porém, cuidemos aqui essencialmente dos Compradores Públicos, destacando que em nosso livro *Pregão* aprofundamos a análise sobre esse componente.

Não é de hoje a nossa observação quando nos referimos aos Compradores Públicos: “um Setor que movimenta cifras bilionárias não poderia jamais fazer pouco caso dos “talentos” (que a comunidade denominada de “recursos”) humanos que ali emprega para realizar as respectivas operações.

Enquanto outros países (a exemplo dos Estados Unidos da América e Canadá) têm uma grandiosa preocupação com isso, possuindo uma carreira específica de compradores públicos para dar ao Setor forte profissionalismo, o Brasil insiste em seguir na contramão desse fluxo desdenhando, com frequência, dos seus falados talentos.

Chega a ser incompreensível que algum pequeno treinamento, quando muito, seja suficiente para legitimar formalmente alguma pessoa à condução de procedimentos complexos que vão desde a especificação de demandas (elaboração de termo de referência ou de projeto básico) até a gestão e a fiscalização de contratos e de suprimentos públicos. A questão das competências legais dos Compradores Públicos *versus* as atribuições reais, em campo, é torturante e esbarra na habitual falta de estrutura da Administração Pública embora, curiosamente, as entidades de controle insistentemente exijam a segregação de funções nos procedimentos aos quais aqui nos referimos.

Se aqui é assim, no Exterior a expedição de certificados para a figura do comprador público pode ser antecedida de três até cinco anos de qualificação em tempo integral.

Cá no Brasil, os Setores de Aquisições Públicas tem estrutura variada e poucos estão dotados de profissionalismo (do tipo narrado). Vamos muito mais pelo improvisado do que pelo atendimento mínimo das regras vigentes em relação

às competências necessárias para desempenhar funções tais. Quem está, de fato, na lida diária (como nós, desde o primeiro dia) tem a exata noção do que realmente ocorre Brasil afora, mundo bem distante do núcleo produtor normativo do Governo Federal, cuja realidade é bem distinta comparativamente. A assincronia e a falta de simetria em nossa Federação ajudam a entender as premissas.

A todo modo e considerando os procedimentos de Suprimentos Governamentais em si, destacam-se com vigor os membros das Comissões de Licitações, Permanentes ou Especiais, de Cadastro ou de Recebimento de materiais, os Pregoeiros e as suas Equipes de Apoio, uma verdadeira “Legião de Compradores Públicos”, como afirmaremos adiante. São eles que - na ponta dos 20 anos - devem receber grande parte das comemorações.

Persiste a nossa antiga ideia: “para ser Pregoeiro não basta ser servidor público. Tampouco ostentar as qualificações pessoais que são correlatas ao seu cargo de origem. É preciso, além disso, possuir o servidor um determinado perfil que revela ser ele portador de certos atributos que não apenas de ordem funcional.”

Mesmo diante de cenário que possui inúmeras adversidades (no ponto de nossa abordagem), é fato que nesses 20 anos de Pregão, o Brasil produziu uma verdadeira “Legião de Pregoeiros” que bem assimilaram as suas funções.

Do ano de 2000 ao ano de 2020 facilmente é possível constatar que o Pregão produziu excelentes resultados plurais para a Administração Pública, para a sociedade e para o Mercado.

Os números (ao menos em quantidade) mostram um volume de procedimentos e de aquisições muito relevante.

A simplificação dos procedimentos operacionais experimentados na etapa externa foi exponencial.

Os progressos mundiais em torno da evolução da tecnologia da informação (expressivos nos últimos 30 anos) permitem que a ferramenta de boa governança (o Pregão) decante cada vez mais os princípios aplicáveis aos Suprimentos Públicos, a começar pela publicidade dos gastos públicos e pelo controle efetivo da alocação de recursos. É inevitável que isso não ocorra.

# 04

## PERSPECTIVAS

Essa mesma tecnologia de informação certamente poderá impulsionar as Compras Públicas (pela via do Pregão) no rumo da materialização das funções destas, muitas delas consistentes em verdadeiras Políticas Públicas que se valem do Poder de Aquisição Governamental para o atingimento de dados propósitos.

De outra parte, entendemos que a maturação decorrente da passagem do tempo se incumbirá de fazer com que a assimilação desse instituto se dê com maior ênfase em todas as estruturas orgânicas da nossa federação.

Sabemos todos que há muitas “unidades gestoras de orçamentos públicos” (falamos em “gênero” para nos referir a todas aquelas unidades administrativas que licitam) que ainda não se deram conta da importância do tema. Seja por descuido próprio, por desconhecimento das regras, ou por simples gestão irresponsável deliberada.

Mas, enfim, repetindo e adaptando a este instante o que dissemos por ocasião dos 10 anos de Pregão:

“temos motivos de sobra para comemorar esses 20 anos de pregão. E com a mesma alegria que comemoramos há duas décadas aquelas aquisições de três simples veículos no ano de 2000 (Comprasnet) e algumas impressoras e retroprojetores (Licitacoes-E).



# 05

**Bibliografia** (utilizada e de apoio)

ANDRADE, Fernanda Alves; SANTANA, Jair Eduardo. *A concessão de uso de bem público e o pregão: compatibilidade entre o objeto e a modalidade de licitação*. Biblioteca Digital Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 10, n. 118, out. 2011.

BRAZIL. *Country Procurement Assessment Report*. World Bank.Report n. 28446-BR. 2004.

BUZZI, Arcângelo R. *Introdução ao pensar. O ser, o conhecimento, a linguagem*. Petrópolis: Editora Vozes, 1995, 23ª ed.

NAO - Marketing & Communications Team. *Good practice contract management framework* GB. DP, Ref: 008821-002.

ENGISCH, Karl. *Introdução ao pensamento jurídico*. 7. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1996.

MOTTA, Alexandre Ribeiro. *O combate ao desperdício no gasto público: uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compras privado, público-federal norte-americano e brasileiro*. Unicamp: 2010. Mimeo.

OGC - Office of Government Commerce. *Supply chain management in public sector procurement: a guide*. London, June, 2006.

ROMEIRO, Adriana. *Corrupção e poder no Brasil: uma história, séculos XVII a XVIII*. 1ª ed., Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2017.

SANTANA, Jair Eduardo. *Pregão presencial e eletrônico. Sistema de Registro de Preços. Manual de Implantação, Operacionalização e Controle*. 4ª ed., Belo Horizonte: Fórum, 2014.

— *Impacto da Medida Provisória nº 495, de 19 de julho de 2010, nas licitações e nas contratações públicas*. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 9, n. 106, p. 58-65, out. 2010.

— *Termo de Referência. O Impacto da Especificação do Objeto e do Termo de Referência na Eficácia das Licitações e Contratos*. 5ª. Edição, Editora Fórum: Belo Horizonte, 2015.

— *A sustentabilidade não se resume ao aspecto econômico*. Revista Negócios Públicos. Editora Negócios Públicos: Curitiba, maio de 2009.

— *O poder de compra do estado como ferramenta de fomento ao desenvolvimento local: uma visão estratégica de aplicação do Estatuto das Micro e Pequenas Empresas. Et Alter.*, RAMOS DE CASTRO, Renata Maria Silva. Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura: Editora Revista do Tribunais. Vol. 1, abril/junho/2017.

— *Obras públicas podem ser licitadas por pregão?* Revista Negócios Públicos. Curitiba: Editora Negócios Públicos, março de 2009.

— *Planejamento nas Licitações e Contratações Governamentais. Estratégias para Suprimentos Públicos*. Curitiba, PR: Editora Negócios Públicos, 2015.

— *Pensamentos linear-cartesiano, sistêmico e complexo aplicados à governança pública: as aquisições governamentais*. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct. - 2 Nov. 2012.

— *Pregão: 10 anos. Retrospectiva, essencialidades e perspectivas*. Revista do Tribunal de Contas da União, v. 41, n. 115, p. 54-75, maio/ago. 2009; Boletim de licitações e contratos : BLC, v. 23, n. 9, p. 845-861, set. 2010; Fórum de contratação e gestão pública, v. 9, n. 101, p. 36-49, maio 2010; Revista Zênite : ILC : Informativo de licitações e contratos, v. 17, n. 199, p. 898-916, set. 2010.

SANTANA, Jair Eduardo et alter VAZ DE MELO, Verônica. *Relativização da Obrigatoriedade do Pregão Eletrônico Diante da Necessidade de se Promover o Desenvolvimento Local e Regional. Políticas Públicas nas Aquisições Governamentais para Fomento dos Pequenos Negócios*. Revista SÍNTESE Licitações, Contratos e Convênios. Vol. 3, n. 18 (dez./jan. 2013). São Paulo: IOB FOLHAMATIC EBS.

— *Sistema de Custos e Avaliação de Metas na Administração Pública*. BDA - Boletim de Direito Administrativo. Editora NDJ - Nova Dimensão Jurídica. São Paulo: out. 2010, p. 1.137 e ss.

— *Tempo aleatório - ou randômico - ou prorrogação automática?* Revista O Pregoeiro. Curitiba: Editora NP, março de 2009, Edição Especial.