



Fique informado e participe dos debates sobre contratação pública. Siga a Zênite nas redes sociais:

<http://www.zenite.blog.br> [@zenitenews](https://twitter.com/zenitenews) [/zeniteinformacao](https://facebook.com/zeniteinformacao) [/zeniteinformacao](https://linkedin.com/company/zeniteinformacao)
 [/zeniteinformacao](https://youtube.com/zeniteinformacao)

LEI Nº 14.133/2021 E O PREGOEIRO: A CONDUÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO EM CONSTANTE EVOLUÇÃO - PARTE I

Data	Outubro de 2025
Autores	Raphael Gabriel Leandro

LEI Nº 14.133/2021 E O PREGOEIRO: A CONDUÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO EM CONSTANTE EVOLUÇÃO - PARTE I

RAPHAEL GABRIEL LEANDRO

Especialista em Direito Administrativo pela Universidade Estácio de Sá, MBA em Gestão de Contratos e Licitações pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, e MBA em Gestão Pública pela Escola Nacional de Administração Pública. Servidor Militar Federal desde 2008. Exerce a função de Pregoeiro, e atua em processos de contratações públicas, desde 2013.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O advento da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLCA) representou uma grande virada de chave nas contratações públicas, e tem promovido uma efetiva modernização dos processos licitatórios, inserindo-os definitivamente na era digital, na qual se insere a inteligência artificial, uma aliada indispensável na evolução pretendida pela NLLCA.

E toda essa transformação, em pleno curso, tem exigido dos atores envolvidos nos processos licitatórios uma maior profissionalização, técnica e transparência em suas atuações, com inúmeros desafios que despontam no horizonte dos agentes da licitação, seja pelo número expressivo de regulamentações editadas, e que ainda estão por vir, ou pelas decorrentes novas funcionalidades a serem implantadas no sistema Compras Gov Federal, gerando uma constante transformação na condução e coordenação do certame.

Nesse contexto, o responsável pela fase externa do pregão eletrônico precisa se adaptar rapidamente, com vistas ao domínio da NLLCA, seus regulamentos, e as decorrentes funcionalidades do sistema Compras Gov Federal.

Tudo isso, sem perder de vista os ensinamentos doutrinários e jurisprudenciais mais atuais, balizas imprescindíveis à correta aplicação da NLLCA, para que o pregoeiro se divorcie completamente das práticas e dos entendimentos baseados na Lei revogada, e possa aplicar corretamente as inovações do novel arcabouço jurídico licitatório.

Pode soar humanamente impossível dominar tantos sistemas e conhecimentos, mas, é isso. Com a criação da modalidade pregão, inicialmente regulamentada pelo Decreto nº 3550/2000 e, posteriormente, instituída pela Lei nº 10.520/2002, fruto de um programa do governo da época - “Avança Brasil” - que visava dar maior celeridade às licitações de bens e serviços, a figura do pregoeiro substituiu a comissão de licitação, reunindo em um único agente toda a responsabilidade da fase externa.

Assim, tudo que antes era compartilhado por uma comissão, passou a ser de competência de uma só pessoa, o pregoeiro. Sobre essa solitude, versa a doutrina^[1]:

As decisões do pregoeiro não são compartilhadas. Alguns ponderam que o pregoeiro concentra responsabilidade e autoridade em demasia, havendo espécie de centralização, que pode ser danosa à Administração Pública. Realmente, o pregoeiro agrupa muitas competências, que, pois, precisam ser exercidas por agente capacitado, experiente, que se comunique com facilidade, tenha firmeza e bom senso. ... Ao agente de contratação e ao pregoeiro foi conferido amplo rol de competências, pertinentes à condução da etapa externa da licitação. ... eles contam com o assessoramento de outros agentes, que não decidem nada, quem decide é o agente de contratação ou pregoeiro.

E, é isso. As decisões da fase externa do certame, desde os pedidos de impugnações e esclarecimentos, até a fase de habilitação, incluindo a reconsideração de ato na etapa recursal, compete apenas ao pregoeiro, pois o ordenamento jurídico outorgou a ele tais competências, sem possibilidade de delegação e, muito menos, de renúncia ou compartilhamento. O disposto no parágrafo 6º do artigo 49-A da Lei Federal nº 9.784/1999 reafirma esse cenário, ao dispor a vedação de decisão coordenada nos processos de licitação.

As competências outorgadas pelo arcabouço legal licitatório ao pregoeiro revelam a imensa responsabilidade desse agente em busca dos objetivos da contratação pública^[2]. Esse caráter sensível da função do pregoeiro, de suma importância para o sucesso da contratação e o atendimento da demanda da Administração, pode ser evidenciado em recente acórdão da Egrégia Corte de Contas da União, quanto à designação desse agente:

Nas licitações promovidas por órgãos e entidades sob a jurisdição do TCU, regidas pela Lei 14.133/2021 (nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos), os pregoeiros ou os agentes de contratação devem ser servidores efetivos ou empregados dos quadros permanentes da Administração Pública (arts. 6º, inciso LX, e 8º, caput, da Lei 14.133/2021). A não ser em situações extraordinárias, devidamente fundamentadas, a indicação de agente público que não satisfaça o comando dos mencionados dispositivos legais pode causar culpa in eligendo da autoridade responsável pela designação por eventuais falhas cometidas pelo agente designado (arts. 7º, caput, e 11, parágrafo único, da mesma lei). Acórdão 1917/2024-Plenário.

Na mesma trilha, tem-se a doutrina especializada^[3]:

Por certo, o legislador levou em conta que os agentes que mantêm vínculos permanentes com a Administração Pública gozam de prerrogativas, como a estabilidade dos servidores públicos, que lhes protegem de pressões e estimulam decisões imparciais e mais alinhadas aos interesses públicos. O legislador, por certo, quis estabelecer requisitos especiais para o agente de contratação porque ele toma as decisões sozinho, e não em colegiado, como ocorre na comissão de contratação, o que o tornaria mais vulnerável. Então, porque a posição do agente de contratação seria mais vulnerável do que a da comissão de contratação, o legislador houve por bem exigir dele requisitos especiais.

Como se observa, para o legislador, os agentes que mantêm vínculos permanentes com a Administração Pública gozam de prerrogativas, como a estabilidade, que lhes protegem de pressões e estimulam decisões imparciais e mais alinhadas aos interesses públicos.

Com efeito, resta evidente o desejo da Lei, para designação dos agentes que irão desempenhar esta função essencial, que deve recair sobre um servidor efetivo que, nas palavras de BITTENCOURT (2021, p. 153)^[4] é “aquele estatutário, concursado e empossado num cargo efetivo na estrutura da Administração”, ou empregado público, denominado “aquele que tem relação funcional trabalhista com a Administração”, ambos alheios às pressões sofridas por aqueles demissíveis ad nutum, para que haja uma atuação segura, autônoma e funcional em busca dos objetivos da contratação pública.

Diante de todo o exposto, busca-se compartilhar uma perspectiva geral de atuação no pregão eletrônico com suas nuances mais recentes, restrita às contratações de bens e serviços comuns, sem inversão de fases, com a análise, a descrição e a exemplificação dos procedimentos sob responsabilidade do pregoeiro no sistema Compras Gov Federal.

Vale ressaltar que o pregão eletrônico movimentou um total estimado de R\$ 688.321.336.467,63 em 2024, em 315.014 certames^[5], evidenciando a importância desta modalidade licitatória.

2. PRINCÍPIOS: O MARCO ZERO

Os princípios são a essência, as linhas mestras, a base do ordenamento jurídico. E, por isso, o primeiro desafio do pregoeiro não é entender o *modus operandi* do sistema Compras Gov Federal, mas, sim, toda a sustentação do sistema jurídico licitatório.

Sobre o tema, Bandeira de Mello^[6] leciona:

Princípio é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compõe-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalização do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico.

A correta compreensão dos princípios é *conditio sine qua non* para a exata cognição e aplicação da licitação pública, de suas leis e regulamentos. Pois, o errôneo entendimento do significado dos princípios, levará o pregoeiro a aplicá-los de forma individualizada, sem o sopesamento dos demais princípios colidentes no caso concreto, levando-o a interpretações equivocadas da Lei, impossibilitando a correta aplicação da NLLCA.

Nessa trilha, versa a doutrina clássica^[7] e especializada^[8]:

Se dois princípios colidem, um dos princípios terá que ceder. Isso não significa, contudo, nem que o princípio cedente deva ser declarado inválido, nem que nele deverá ser introduzida uma cláusula de exceção. Na verdade, o que ocorre é que um dos princípios tem precedência em face do outro sob determinadas condições. Conflitos entre regras ocorrem na dimensão da validade, enquanto as colisões entre princípios - visto que só princípios válidos podem colidir - ocorrem, para além dessa dimensão, na dimensão do peso.

Para compreender a licitação pública e o contrato administrativo, as leis e os decretos que os disciplinam, é fundamental compreender os princípios [...] Sem recorrer aos princípios, não se alcança a essência da licitação pública e do contrato administrativo e, em razão disso, muitas questões a respeito deles acabam sendo interpretadas de forma equivocada.

A título exemplificativo, tem-se o princípio do formalismo moderado, consagrado expressamente no inciso III, do artigo 12, da NLLCA e, talvez, o princípio mais incompreendido e erroneamente aplicado.

Sobre este princípio, a própria NLLCA versa que exigências meramente formais não atendidas, e que não comprometam a aferição da habilitação ou o conteúdo da proposta do licitante, não serão causa de seu afastamento da licitação.

No entanto, trata-se da letra fria da Lei, que necessita de adequada interpretação, a fim de se evitar equívocos em sua aplicação, na linha do que versa a ilustre Di Pietro^[9]:

A necessidade de maior formalismo existe nos processos que envolvem interesses dos particulares, como é o caso dos processos de licitação, disciplinar e tributário. Nesses casos, confrontam-se, de um lado, o interesse público, a exigir formas mais simples e rápidas para a solução dos processos, e, de outro, o interesse particular, que requer formas mais rígidas, para evitar o arbítrio e a ofensa a seus direitos individuais.

Assim, como na licitação subsiste essa dicotomia, entre o interesse público e os direitos dos particulares, exige-se a observância das formalidades essenciais, ao mesmo tempo em que se deve adotar formas simples e suficientes. É o que se infere também do artigo 2º, incisos VIII e IX, da Lei nº 9.784/1999.

Tecendo comentários acerca da positivação do formalismo moderado na NLLCA, Irene Patrícia Diom Nohara^[10] pontua:

No caso da licitação, a exigência de formalismo deve ser sopesada diante das características do caso concreto, em virtude dos princípios da igualdade e da competitividade, para que a Administração consiga alcançar o objetivo de seleção da proposta mais vantajosa.

Veja que, não se trata de uma fórmula matemática, pois aplicação ou não do princípio do formalismo moderado dependerá do caso concreto e, quando aplicável, possibilitará que o objetivo pretendido pela Lei seja alcançado de formas simples, mas suficientes para a certeza e segurança do certame, equilibrando-se, assim, a finalidade e a forma do ato administrativo.

No entanto, muitos pregoeiros o enxergam como um princípio “coringa”, aplicável a todo e qualquer caso, que lhes autorizaria, por exemplo, a descumprir o edital, em prol de algo que julgassem desnecessário para “salvar” a melhor colocada da desclassificação.

Primeiro que, o ato de “salvar” o licitante já é um erro, ainda nutrido pelo mito crônico de que o menor preço seria, incondicionalmente, o mais vantajoso, o que é rechaçado por Niebuhr^[11], ao pugnar que “o menor preço não autoriza o descumprimento das exigências vertidas no edital que, são pressupostos mínimos para as propostas”. Afinal, para que seja realizado esse resgate teratológico, alguma disposição editalícia será violada, profanando o julgamento objetivo, a isonomia, e a imensoalidade.

Segundo, a função do pregoeiro não é “salvar” o licitante, muito menos a licitação, mas, sim, garantir a legalidade e a lisura do certame, aplicando a Lei e o edital de forma imensoal e isonômica, doa a quem doer.

Isto, pois, a segurança jurídica do certame, que garante os direitos dos licitantes e o interesse público, depende da vinculação ao instrumento convocatório, a fim de assegurar que não haja espaços para arbitrariedades ou escolhas por regras não estabelecidas no edital.

Então, se a primeira colocada apresenta uma proposta que, apesar de ter o menor preço, não atende a todos requisitos do edital, mesmo após a oportunidade de saneamento de eventuais erros e falhas^[12], ela deve ser desclassificada, com a exposição detalhada dos motivos determinantes^[13].

Os defensores da teoria de “salvar” a melhor colocada a todo custo, além de não considerar todos os princípios colidentes em questão, argumentam que não “salvar” o menor preço seria prejudicial à Administração, que teria mais trabalho, contrariando os princípios da eficiência e da celeridade, uma vez que a desclassificação poderia resultar no fracasso do certame, ou necessidade de convocação dos licitantes remanescentes.

Mas, é isso. Licitação não é um e-commerce privado do tipo Amazon, Mercado Livre, Shoppe, que se compra o que se deseja e, em 24 (vinte e quatro) horas, recebem-se os produtos desejados. Trata-se procedimento administrativo para efetivar o desembolso de recursos públicos para atender demanda de interesse público, cujo alcance da eficiência administrativa depende da escolha de uma proposta não apenas economicamente vantajosa, mas que também detenha os

requisitos delineados no instrumento convocatório, e obtida de forma célere, que não significa atropelar os ritos e procedimentos legais.

Afinal, a aceitação da proposta da melhor colocada, focada apenas no preço, que não atende os demais requisitos delineados no edital, oblitera a oportunidade dos demais concorrentes, ferindo os princípios do julgamento objetivo, da isonomia, e da vinculação ao instrumento convocatório, e causa verdadeiro dano à Administração, cuja máquina é movida para contratar algo que não supre a demanda administrativa e o interesse público.

Em linha semelhante, leciona Niebuhr^[14]:

Convém advertir que o princípio da eficiência não serve de justificativa para a desobediência à legalidade e aos demais princípios da licitação pública, entre os quais merece menção especial o da igualdade.

A aplicação adequada dos recursos públicos exige mesmo um trabalho árduo, de modo que a licitação deve seguir seu fluxo natural, sem interferências do pregoeiro, pois os mecanismos necessários à concretização da demanda administrativa e do interesse público são aqueles instituídos na Lei pelo legislador.

Dessa forma, se a primeira colocada não atendeu todas as exigências do edital, apesar das diligências para o envio de documentação faltante ou complementar, não há formalismo moderado que a salve da desclassificação. Afinal, não é razoável e proporcional para o interesse público que a Administração espere eternamente a boa vontade do particular para o envio de documentação necessária.

E como fica o prejuízo da Administração, que disporá de mais tempo e recursos humanos, em razão da inércia da então melhor colocada, demandando nova convocação e análise da proposta subsequente? Ora, a Lei também tem todos os mecanismos necessários para reparar esse dano indireto^[15]: o processo de responsabilização. Neste instrumento será apurada a infração administrativa de deixar de entregar a documentação exigida para o certame que, após o devido processo legal, culminará na aplicação de multa e impedimento de licitar, na gradação necessária a reprimenda do caso concreto.

E se, após a negociação, convocação, e análise, de todas as propostas subsequentes, nenhuma atender aos requisitos do edital, e o certame restar fracassado? Pois bem, a Lei também tem os mecanismos para isso, autorizando nesse caso a contratação direta^[16], ante a ausência de propostas válidas, desde que se reproduzam as mesmas condições da licitação fracassada.

Sobre o tema, lecionam Joel de Menezes Niebuhr^[17] e Jacoby Fernandes^[18]:

A passagem “não foram apresentadas propostas válidas” deve ser lida em um sentido mais amplo para contemplar situações em que as propostas são desclassificadas por qualquer razão e também para os casos em que todos os licitantes são inabilitados ou sequer admitidos a participar da licitação. É que, por quaisquer das razões mencionadas, no fim das contas, ao encerrar a licitação, a Administração não dispõe de proposta válida para que possa proceder à contratação.

A obrigação de licitar, como condição prévia à contratação, se exaure com a própria licitação. Não obtendo proposta, a Administração Pública cumpriu o rito legal, mas não conseguiu suprir as necessidades do órgão requisitante. É consequência lógica que, após cumprir o dever de oferecer de forma isonômica ao mercado a possibilidade de contratar com a Administração Pública, o gestor que tem o compromisso em contratar o objeto da área demandante possa abrir mão do procedimento licitatório e efetuar a contratação direta sem licitação.

Evidente que o trabalho da Administração seria muito maior, nesse exemplo, para chegar ao atendimento de sua demanda, em razão da falta de comprometimento dos licitantes, apesar dos esforços do pregoeiro com diligências. Mas, nem por isso, se justifica utilizar atalhos, com interpretações equivocadas de princípios como o do formalismo moderado, para fomentar a desobediência à legalidade e ao edital.

A incorreta interpretação e aplicação dos princípios licitatórios, até pode encurtar o caminho, mas, essa percepção equivocada gera a prática de atos ilegais, que impedem o alcance dos objetos da licitação pública, deixando o pregoeiro exposto a responsabilização, e gerando contratações incapazes de atender a plenitude da demanda administrativa e do interesse público envolvido.

3. IMPUGNAÇÕES E ESCLARECIMENTOS

Com a publicação do edital inaugura-se a competência típica do pregoeiro, de receber, examinar e decidir os pedidos de impugnações e de esclarecimentos^[19], institutos representantes do exercício do direito constitucional de petição^[20] na licitação.

A doutrina conceitua^[21] e detalha^[22] o direito de petição:

O direito de petição define-se ‘como o direito que pertence a uma pessoa de invocar a atenção dos poderes públicos sobre uma questão ou situação’, seja para denunciar uma lesão concreta, e pedir a reorientação da situação, seja para solicitar uma modificação do direito em vigor no sentido mais favorável à liberdade... Há, nele, uma dimensão coletiva consistente na busca ou defesa de direitos ou interesses gerais da coletividade.

O objetivo do direito de petição nada mais é que, em nítido exercício das prerrogativas democráticas, levar ao conhecimento do Poder Público a informação ou notícia de um ato ou fato ilegal, abusivo ou contra direitos, para que este tome as medidas necessárias. [...] Embora a Constituição não fixe nenhuma sanção em caso de negativa ou omissão, parece-nos perfeitamente cabível a utilização do mandado de segurança para a obtenção de algum pronunciamento do Poder Público.

Em síntese, a impugnação visa apontar eventual ilegalidade, enquanto o esclarecimento destina-se a elucidar dúvidas sobre os termos do edital e de seus anexos.

Nesse contexto, qualquer pessoa pode, até o terceiro dia útil que antecede o dia da abertura do certame, impugnar o instrumento convocatório, ou, solicitar esclarecimentos sobre os seus termos^[23], cujas respectivas respostas deverão ser publicizadas no quadro informativo do certame no sistema Compras Gov, em até 03

(três) dias úteis do recebimento do pedido, limitado ao dia útil anterior ao dia da abertura do certame.

Esses prazos correm dentro das 24 (vinte e quatro) horas do dia, conforme a data e hora de recebimento do pedido, sem vínculo com o horário de funcionamento do órgão ou entidade promotora do certame^[24], considerando-se dias úteis aqueles em que ocorre o expediente administrativo^[25].

Exemplificando, um pregão eletrônico, para aquisição de veículos, que tenha a abertura da sessão pública fixada para 20/01/2025, segunda-feira, terá os pedidos de impugnações e esclarecimentos tempestivos até o dia 15/01/2025, terceiro dia útil anterior ao dia 20/01/2025.

Ressalta-se que, o fato de eventual pedido ser apresentado nos dois dias úteis que antecedem o dia da sessão pública e, portanto, intempestivo, não pode ser subterfúgio para que o pregoeiro negue o conhecimento e a análise desses pedidos de impugnações e de esclarecimentos, pois, o que importa é o conteúdo dos pedidos.

Sobre o tema, o TCU reverbera^[26] o dever do pregoeiro de realizar a revisão criteriosa do edital, a partir de impugnação que aponte cláusulas restritivas à competitividade do certame, mesmo que a impugnação seja intempestiva, sob pena de violação do princípio da autotutela.

Com efeito, havendo pedidos de impugnações ou esclarecimentos intempestivos, o pregoeiro deve recebê-los, mas, como mera informação^[27], o que retira a incidência do prazo específico da NLLCA para a resposta e publicização, passando a valer o prazo geral do Art. 24 da Lei nº 9.784/1999^[28].

Ademais, eventual demora injustificada ou omissão do pregoeiro em publicizar os pedidos de impugnações e esclarecimentos, e suas respostas, ocasionará a violação do direito fundamental de petição, ocasionando repercussões nas instâncias de responsabilização^{[29] [30] [31]}.

A título exemplificativo, tem-se a ação mandamental da Corte Superior de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO. ATO OMISSIVO. DIREITO DE PETIÇÃO. RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO NÃO OBSERVADA. ORDEM CONCEDIDA. [...] 2. Diante do longo lapso temporal, é irrelevante averiguar culpa de terceiros ou complexidade da matéria no trâmite, já que a razoável duração do processo, garantia individual desrespeitada na hipótese, impõe à Administração, como um todo, resposta à tutela pleiteada em tempo adequado, situação não constatada na hipótese. 3. "O direito de petição aos Poderes Públícos, assegurado no art. 5º, XXXIV, 'a', da Constituição Federal, traduz-se em preceito fundamental a que se deve conferir a máxima eficácia, impondo-se à Administração, como contrapartida lógica e necessária ao pleno exercício desse direito pelo Administrado, o dever de apresentar tempestiva resposta. [...] A demora excessiva e injustificada da Administração para cumprir obrigação que a própria Constituição lhe impõe é omissão violadora do princípio da eficiência, na medida em que denuncia a incapacidade do Poder Público em desempenhar, num prazo razoável, as

atribuições que lhe foram conferidas [...] Por isso que semelhante conduta se revela ilegal e abusiva, podendo ser coibida pela via mandamental. [...] 5. Mandado de Segurança concedido. STJ, MS 24745 / DF, Relator: Ministro Herman Benjamin. DJe: 06/09/2019.

A Benemérita Corte de Contas da União versa na mesma trilha, a exemplo dos acórdãos de relação 40/2022, 796/2022, 2261/2021, todos do plenário, que preconizam que a omissão de resposta do pregoeiro incide em inobservância aos princípios da publicidade, da motivação, da moralidade, e do contraditório, além de contrariar a jurisprudência do TCU, uma vez que a divulgação da apreciação dos pedidos não reside em mera faculdade do pregoeiro.

E porque surgem pedidos de impugnação? Bem, quando não protelatórios, os pedidos de impugnação nascem de falhas do planejamento da contratação, como um levantamento de mercado deficiente, escolha de uma solução direcionada a determinado fornecedor ou restritiva à disputa sem justificativa, e o estabelecimento de requisitos sem a demonstração de que são imprescindíveis ao objeto.

De toda forma, caso os peticionários tenham razão em suas alegações, confirmadas mediante a prerrogativa do pregoeiro de requisitar consulta jurídica^[32] e/ou subsídios técnicos aos responsáveis pela elaboração dos artefatos documentais^[33], o condutor do certame deve decidir pelo acolhimento da impugnação^[34], e suspender a licitação, retornando-se os autos à equipe de planejamento para o saneamento e, posterior, republicação, conforme ensina a doutrina^[35]:

Se for necessário alterar o edital, é obrigatória a publicação de tal alteração e a recontagem, desde o início, do prazo de publicidade dele, nos mesmos veículos em que o edital e o seu extrato foram publicados. Tais formalidades não são obrigatórias apenas nas situações em que a alteração não afetar, de modo geral, a formulação das propostas, isto é, em que ela não afetar o princípio da isonomia e a participação na licitação de quaisquer interessados.

Advira-se que, não basta acolher a impugnação pela metade, como se tem visto por parte de alguns pregoeiros, quando, ao invés de suspender o certame e diligenciar para a sua readequação pela equipe de planejamento, apenas inserem um aviso sobre o tema no quadro informativo do certame para não mudar a data da sessão, ou, seguem para a abertura da licitação e revogam o item alvo da contenda.

Exemplificando, um pregão eletrônico para a contratação de serviços de manutenção preventiva e corretiva de ar condicionado, recebe um pedido de impugnação, questionando a legalidade da fixação de atestado de capacidade técnica, ante a ausência de justificativa técnica no estudo técnico preliminar para tanto, uma vez que o item em contenda não reflete parcela de valor significativo que alude o artigo 67, parágrafo 1º, da NLLCA. O pregoeiro, alegando urgência na conclusão do certame, insere aviso no quadro informativo do certame, versando que o atestado não será cobrado.

A jurisprudência da Corte de Contas da União é sólida no sentido de que a retificação ou alteração do edital, alterando os critérios de julgamento ou a

documentação necessária para habilitação, sem a reabertura dos prazos, afronta os princípios da transparência, da publicidade, da isonomia e da competitividade.

Quanto ao pedido de esclarecimentos, observa-se que sua origem reside em descrições confusas, incompletas ou excessivas do edital e anexos, cuja redação pode causar dúvidas na formulação das propostas pelos interessados na contratação, cabendo ao pregoeiro esclarecer as questões interpostas, mediante a prerrogativa do pregoeiro de requisitar consulta jurídica^[36] e/ou subsídios técnicos aos responsáveis pela elaboração dos artefatos documentais^[37].

Ressalta-se que, natureza vinculante^[38] dos esclarecimentos prestados pelo pregoeiro, sobre o instrumento convocatório e seus anexos, requer maior atenção sobre essa manifestação. Isto, pois, o pregoeiro não pode criar novas disposições por meio das respostas aos esclarecimentos, mas, apenas, explicitar o significado daquilo que já consta nos artefatos publicados.

Com efeito, se a resposta do pregoeiro, sobre os esclarecimentos interpostos, modificar, incluir, ou excluir disposições no edital e seus anexos, é obrigatória a republicação com a reabertura de novo prazo para o cadastro de propostas^[39] [40].

O pressuposto é que a resposta pode afetar a formulação das propostas e a preparação dos documentos. [...] se acolhida impugnação e se, de qualquer modo, ela implicar alteração no edital, é imperativo dar-lhe novamente publicidade e contar o prazo desde o início, por força do §1º do artigo 55 da Lei nº 14.133/2021, que, na verdade, é mera consequência do princípio da isonomia. O mesmo vale para pedido de esclarecimento cuja resposta importe alteração do edital.

Vale alertar que, a decisão do pregoeiro deve estar respaldada em fundamentação adequada^[41], com detalhamento suficiente para a compreensão de todos, pois, a resposta rápida, e sem a devida fundamentação, pode ensejar a responsabilização.

Nessa trilha, versa a doutrina especializada:

Não se pode abrir a licitação sem a resposta. Se a Administração não consegue dar a resposta até o dia útil anterior à data de abertura, precisa, evidentemente, postergar a data da abertura. NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo - 6. ed. - Belo Horizonte. Fórum, 2023. p. 621.

se as impugnações ou esclarecimentos não forem respondidos até o último dia útil anterior à abertura do certame, ele terá que ser adiado, sob pena de nulidade, tendo em vista a existência de prejuízo aos interessados. DINIZ, Anderson Morais. [Comentários ao artigo 164]. In SARAI, Leandro (org.). Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei Nº 14.133/21 Comentada por Advogados Públícos. São Paulo, Jus Podivm, 2021. p. 1577.

Assim, caso se verifique a presença de contenda relevante no pedido de impugnação ou esclarecimento, tempestivo ou não, e que demandem maiores diligências, o pregoeiro deverá suspender ou postergar a abertura do certame, a fim de que se esclareça oportunamente a questão.

E aqui, destaca-se o importante papel da IA para como ferramenta de apoio ao pregoeiro, que precisa saber orientá-la, através dos chamados *prompts*, a chave para uma interação produtiva. O *prompt* tem como pilares básicos a entrada - o pedido de impugnação ou esclarecimento interposto -, o contexto - edital e anexos publicados -, o papel a ser desempenhado - auxiliar a decisão do pregoeiro -, e o objetivo - identificar se as alegações da embargante tem ou não razão. Existem várias ferramentas de IA e técnicas de engenharia de *prompts* para otimização das respostas, cabendo ao pregoeiro experimentar e entender como cada modelo impacta na eficácia de sua decisão.

Finalizando este tópico, importa destacar que, no momento das impugnações e dos esclarecimentos, a condição do pregoeiro de servidor efetivo ou empregado público do quadro permanente revela-se fundamental. Trata-se de uma das etapas da fase externa, de que se tem notícia, de maior incidência de pressões e tentativas de interferência na decisão do pregoeiro, tanto da equipe de planejamento, quanto do ordenador de despesas que, em alguns órgãos e entidades é a mesma pessoa da autoridade competente.

É importante lembrar que, a decisão sobre os pedidos de impugnações e de esclarecimentos, dando ou não razão às impetrantes, com o consequente prosseguimento ou suspensão do certame, cabe ao pregoeiro, e a mais ninguém, pois, assim, determina o ordenamento jurídico.

4. CONCLUSÃO

O arcabouço jurídico licitatório, as decorrentes funcionalidades do sistema, e a era da inteligência artificial, passaram a exigir do pregoeiro o enfrentamento de relevantes desafios, além do indissociável compromisso de que sua atuação esteja em conformidade com a Lei e seus regulamentos, para que, assim, seja possível o atingimento dos objetivos da contratação pública.

Essa notórios desafios que a NLLCA impõe ao pregoeiro, de uma condução mais técnica e precisa dos atos necessários ao exercício das competências que lhe foram outorgadas pelo ordenamento jurídico licitatório, demanda uma maior profissionalização dos agentes dos órgãos e entidades envolvidos na contratação pública, a fim de não obstaculizar a atuação do pregoeiro e a eficácia das inovações propostas pela Lei e seus regulamentos.

Com isso, espera-se que os agentes envolvidos na licitação, e não apenas o pregoeiro, busquem aprofundar seus conhecimentos técnicos, para que a prática licitatória seja orquestrada sem se dissociar da Lei.

Afinal, a escorreita atuação de um único agente, no caso, o pregoeiro, não poderá garantir o sucesso do processo licitatório, diante de falhas decorrentes de imperícia, imprudência ou negligência, praticadas pelos demais agentes envolvidos na licitação, com a inobservância dos ritos procedimentais, das competências legais do pregoeiro, e da jurisprudência correlata, condutas aquém do esperado do

administrador médio, capaz de gerar a culpa grave que viabiliza a responsabilização perante os órgãos de controle externo.

Conclui-se, portanto, que este estudo oportuniza uma perspectiva de atuação do pregoeiro, longe de ser um manual, pois não é este o objetivo, mas, sim, de elucidar a trilha da lide da seleção da proposta mais vantajosa na plataforma do Sistema de Compras Gov Federal, que se pretende dar continuidade na segunda parte deste estudo, com as demais etapas do certame.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 30 Ago 25.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em 30 Ago 25.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em 30 Ago 25.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 1 de abril de 2021. Código Penal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2848.htm. Acesso em 30 Ago 25.

BRASIL. Decreto no 11.246, de 27 de outubro de 2022. Regulamenta o disposto no § 3º do art. 8º da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre as regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/Decreto/D11246.htm. Acesso em 30 Ago 25.

BRASIL. Instrução Normativa SEGES/ME nº 73, de 30 de setembro de 2022. Dispõe sobre a licitação pelo critério de julgamento por menor preço ou maior desconto, na forma eletrônica, para a contratação de bens, serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-seges-me-no-73-de-30-de-setembro-de-2022>. Acesso em 21 Ago 25.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Jurisprudência. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/jurisprudencia/>. Acesso em 13 Ago 25.

BRASIL. Portal Nacional de Contratações PÚblicas - PNCP. Painel PNCP em Números. Disponível em: <https://www.gov.br/pncp/pt-br/acesso-a-informacao/painel-pncp->

em-numeros. Acesso em: 09 Dez 2024.

BONATTO, Hamilton (Coord.). A Nova Lei de Licitações e Contratos em artigos. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo - 6. ed. - Belo Horizonte. Fórum, 2023.

ZOCKUN, Carolina Zancaner; CABRAL, Flávio Garcia; BEZERRA ANTINARELLI, Mônica Éllen Pinto. Manual Prático de Contratações Públicas: redigido por advogados públicos- Londrina: Editora Thoth, 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo – 35. ed. [2. Reimp.] – Rio de Janeiro: Forense, 2022.

NOHARA, Irene Patrícia Diom. Nova Lei de Licitações e Contratos Comparada. - 1. ed. -- São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2021

DINIZ, Anderson Morais. [Impugnação ao Edital]. In SARAI, Leandro (org.). Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei Nº 14.133/21 Comentada por Advogados PÚblicos. São Paulo, Jus Podivm, 2021.

FERNANDES, Jacoby. Contratação Direta sem Licitação na Nova Lei de Licitações: Lei nº 14.133/2021. 11. ed.– Belo Horizonte: Fórum, 2021

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2021

LENZA, Pedro. Direito constitucional – 25. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais. 2ª edição – São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, José Afonso da, Curso de direito constitucional positivo, 23. ed – São Paulo: Malheiros, 2002.

[1] Art. 11 da Lei nº 14.133/2021

[2] Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP. Painel PNCP em Números. Disponível em: <https://www.gov.br/pncp/pt-br/acesso-a-informacao/painel-pncp-em-numeros>. Acesso em: 09 Dez 2024.

[3] Art. 14, inciso III, alínea “a”, do Decreto nº 11.246/2022

[4] SILVA, José Afonso da, Curso de direito constitucional positivo, 23. ed – São Paulo: Malheiros, 2002. p. 441.

[5] LENZA, Pedro. Direito constitucional – 25. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2021. p. 1721.

[6] Art. 164, caput, da Lei nº 14.133/2021, c/c Art. 16, caput, da IN SEGES/ME nº 73/2022

[7] Acórdão 969/2022-Plenário/TCU

[8] Art. 183, caput e inciso III, da Lei nº 14.133/2021

[9] Art. 15 do Decreto nº 11.246/2022

[10] Art. 16, § 1º, da IN SEGES/ME nº 73/2022

- [11] Art. 16, § 3º, da IN SEGES/ME nº 73/2022
- [12] NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo- 6. ed. Belo Horizonte. Fórum, 2023. P. 620.
- [13] Zockun, Carolina Zancaner; Cabral, Flávio Garcia; Bezerra Antinarelli, Mônica Éllen Pinto. Manual Prático de Contratações Públicas: redigido por advogados públicos - Londrina: Editora Thoth, 2023. p.166.
- [14] Art. 5º, inciso XXXIV, da Carta Maior
- [15] Art. 15 do Decreto nº 11.246/2022
- [16] Art. 16, § 1º, da IN SEGES/ME nº
- [17] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2021. p. 913.
- [18] Acórdão 1201/2025-Segunda Câmara/TCU; Acórdão 2032/2021-Plenário/TCU; Acórdão 548/2016-Plenário/TCU; Acórdão 1608/2015-Plenário/TCU
- [19] NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo- 6. ed. Belo Horizonte. Fórum, 2023. p 621 e 622
- [20] NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo- 6. ed. Belo Horizonte. Fórum, 2023. p. 510 e 532.
- [21] NOHARA. Irene Patrícia Diom. Nova Lei de Licitações e Contratos Comparada. - 1. ed. -- São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2021 RL-1.6
- [22] Acórdão 2126/2024-Plenário/TCU
- [23] Acórdão 641/2025-Plenário/TCU
- [24] FERNANDES, Jacoby. Contratação Direta sem Licitação na Nova Lei de Licitações: Lei nº 14.133/2021. 11. ed.– Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 185.
- [25] Acórdão 754/2015-Plenário/TCU
- [26] NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo- 6. ed. Belo Horizonte. Fórum, 2023. P. 261.
- [27] NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo- 6. ed. Belo Horizonte. Fórum, 2023. p. 523.
- [28] NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo - 6. ed. - Belo Horizonte. Fórum, 2023. p. 720.
- [29] NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo - 6. ed. - Belo Horizonte. Fórum, 2023. p. 89.
- [30] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo – 35. ed. [2. Reimp.] – Rio de Janeiro: Forense, 2022. p 1837.
- [31] BONATTO, Hamilton (Coord.). A Nova Lei de Licitações e Contratos em artigos. Belo Horizonte: Fórum, 2024. p. 14.
- [32] ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 93.
- [33] NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo - 6. ed. - Belo Horizonte. Fórum, 2023. p. 85.
- [34] Art. 75, inciso III, da Lei nº 14.133/2021
- [35] Acórdão 1414/2023-Plenário/TCU; Acórdão 7289/2022-Primeira Câmara/TCU
- [36] DINIZ, Anderson Morais. [Impugnação ao Edital]. In SARAI, Leandro (org.). Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei Nº 14.133/21 Comentada por Advogados PÚblicos. São Paulo, Jus Podivm, 2021. pág. 1397
- [37] DINIZ, Anderson Morais. [Impugnação ao Edital]. In SARAI, Leandro (org.). Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei Nº 14.133/21 Comentada por Advogados PÚblicos. São Paulo, Jus Podivm, 2021.. p.167
- [38] Art. 11, inciso IV, da Lei nº 8.429/1992
- [39] Art. 337-I, do Decreto-Lei nº 2.848/1940
- [40] [...] Perturbação do processo licitatório: Art. 337-I [...] na hipótese de "impedimento" consuma-se o crime com a efetiva produção do resultado naturalístico, qual seja, a não realização do ato impedido. Isso é concreto, o ato não se realiza, em razão do impedimento oposto pelo agente, configurando-se

claramente a entidade crime material ou de resultado.” BITENCOURT, Cesar Roberto. Direito penal das licitações- 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. p. 280.

[41] Acórdão 179/2021-Plenário/TCU

Como citar este texto:

LEANDRO, Raphael Gabriel. Lei nº 14.133/2021 e o pregoeiro: a condução do pregão eletrônico em constante evolução - parte I. Zênite Fácil, categoria Doutrina, 03 out. 2025. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: dd mmm. aaaa.