ANEXO V

Guia de Orientações aos Licitantes: Modo de Disputa Fechado-Aberto no Pregão Eletrônico

1. INTRODUÇÃO

1.1. O Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos publicou a licitação a qual este anexo integra o ato convocatório.

1.2. O modo de disputa adotado será **fechado – aberto**, conforme previsto na legislação vigente.

1.3. Este documento tem como objetivo orientar os licitantes sobre o funcionamento deste modo, sua base legal, os cuidados na elaboração das propostas e as vantagens que este modelo pode oferecer.

2. BASE LEGAL E PRERROGATIVAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.1. O modo de disputa fechado – aberto encontra respaldo na **Lei nº 14.133/2021**, que rege as licitações e contratos administrativos no Brasil. Essa modalidade permite que a Administração Pública busque a proposta mais vantajosa, garantindo transparência e competitividade no certame.

2.2. De acordo com o **artigo 56 da Lei nº 14.133/2021**, os modos de disputa podem ser:

a) Aberto: os licitantes apresentam lances públicos e sucessivos.

b) Fechado: as propostas permanecem em sigilo até a data e hora designadas para sua divulgação.

c) Fechado – aberto: inicia-se com a apresentação de propostas fechadas, e posteriormente, os licitantes classificados dentro de uma margem percentual definida participam da fase aberta, com lances públicos e sucessivos.

2.3. A escolha do modo fechado – aberto visa proporcionar maior equilíbrio entre sigilo inicial e competitividade na fase aberta, permitindo que a Administração obtenha a melhor proposta possível.

2.4. A escolha do modo de disputa fechado – aberto no pregão eletrônico encontra respaldo no **artigo 56 da Lei nº 14.133/2021**. Esse artigo estabelece que o modo de disputa pode ser aberto, fechado ou uma combinação de ambos, permitindo que a Administração Pública escolha a melhor estratégia para garantir competitividade e transparência no certame.

2.5. Além disso, o § 1º do artigo 56 determina que o modo fechado não pode ser utilizado isoladamente quando o critério de julgamento for menor preço ou maior desconto. Isso reforça a necessidade de combinar os modos de disputa para garantir um processo mais equilibrado.

2.6. Além do artigo 56 da Lei nº 14.133/2021, que define os modos de disputa, outros artigos relevantes para a escolha do modo fechado – aberto incluem:

a) Artigo 5º: Estabelece os princípios que devem nortear as licitações, como eficiência, competitividade e transparência, que justificam a adoção do modo fechado – aberto para garantir uma disputa justa.

b) Artigo 17: Trata da fase preparatória da licitação, determinando que a Administração deve justificar a escolha do modo de disputa com base em estudos técnicos e econômicos.

ANEXO V

Guia de Orientações aos Licitantes: Modo de Disputa Fechado-Aberto no Pregão Eletrônico

c) Artigo 56, § 1º: Proíbe o uso isolado do modo fechado quando o critério de julgamento for menor preço ou maior desconto, reforçando a necessidade de uma etapa aberta para garantir competitividade.

d) Artigo 60: Define regras para a apresentação de propostas e lances, garantindo que o processo seja conduzido de forma transparente e eficiente.

e) Artigo 61: Estabelece critérios para a classificação das propostas, incluindo a margem percentual que determina quais licitantes avançam para a fase aberta.

3. CUIDADOS NA ELABORAÇÃO DAS PROPOSTAS

3.1. Os licitantes devem observar os seguintes aspectos ao preparar suas propostas para este pregão eletrônico:

a) Precisão na proposta inicial: Como a primeira fase é fechada, é essencial que a proposta inicial seja bem estruturada e competitiva, pois será o ponto de partida para a disputa.

b) Margem de classificação: Apenas os licitantes que apresentarem propostas dentro da margem percentual definida no edital poderão participar da fase aberta. Portanto, é fundamental analisar os critérios de classificação.

c) Estratégia de lances: Na fase aberta, os licitantes devem estar preparados para oferecer lances estratégicos e competitivos, considerando o valor inicial apresentado e a dinâmica da disputa.

d) Conformidade com o edital: Todas as exigências do edital devem ser rigorosamente atendidas para evitar desclassificação.

4. VANTAGENS DO MODO DE DISPUTA FECHADO-ABERTO

4.1. A adoção do modo fechado – aberto traz benefícios tanto para a Administração Pública quanto para os licitantes:

a) Maior sigilo inicial: Evita que os concorrentes ajustem suas propostas com base nas ofertas dos demais, garantindo maior equidade na fase inicial.

b) Competitividade na fase aberta: Permite que os licitantes classificados aprimorem suas ofertas, aumentando as chances de obter um contrato vantajoso.

c) Transparência e eficiência: O modelo combina sigilo e disputa aberta, promovendo um processo mais justo e eficiente.

5. QUAIS AS DIFERENÇAS ENTRE OS MODOS DE DISPUTA

5.1. A diferença entre os modos de disputa fechado e aberto em licitações está na forma como as propostas são apresentadas e na dinâmica da competição entre os licitantes.

ANEXO V

Guia de Orientações aos Licitantes: Modo de Disputa Fechado-Aberto no Pregão Eletrônico

5.1.1. Modo Aberto:

a) Os licitantes apresentam lances públicos e sucessivos, podendo ajustar suas ofertas conforme a concorrência.

b) O objetivo é estimular a competição direta, permitindo que os participantes melhorem suas propostas ao longo da disputa.

c) É amplamente utilizado em pregões eletrônicos, especialmente quando o critério de julgamento é menor preço.

5.1.2. Modo Fechado:

a) As propostas dos licitantes permanecem em sigilo até o momento da abertura oficial.

b) Não há possibilidade de ajustes ou lances sucessivos após a apresentação inicial.

c) Esse modelo é mais comum em modalidades tradicionais de licitação, como concorrência e tomada de preços.

5.1.3. Modo Fechado – Aberto:

a) Combina os dois formatos: primeiro, os licitantes apresentam propostas fechadas, e depois, os classificados dentro de uma margem percentual participam da fase aberta, com lances públicos e sucessivos.

b) Esse modelo busca equilibrar sigilo inicial e competitividade, garantindo que a Administração obtenha a melhor proposta possível.

6. EXEMPLIFICANDO O MODO DE DISPUTA FECHADO-ABERTO

6.1. Pregão Eletrônico para serviços de tecnologia: Primeiro, os licitantes apresentam propostas fechadas. Depois, os classificados dentro da margem percentual participam da fase aberta, oferecendo lances sucessivos. O modo de disputa fechado – aberto é uma escolha fundamentada na legislação vigente e visa garantir um processo competitivo e transparente.

6.2. Licitação para contratação de serviços de limpeza pública: As empresas enviam propostas iniciais fechadas, e as melhores ofertas avançam para uma fase de lances públicos. O estudo técnico preliminar apresenta a justificativa para a adoção deste modo de disputa.

6.3. No modo fechado, os licitantes devem apresentar uma proposta inicial mais estruturada, com base em estudos internos sólidos, sem influência da concorrência. Isso evita comportamentos predatórios e reduz o risco de lances excessivamente baixos que possam comprometer a execução do contrato.

6.4. Após a análise das propostas fechadas, os licitantes mais bem classificados podem participar da fase aberta, permitindo lances progressivos e ajustes estratégicos. Isso estimula a competição sem comprometer a qualidade da proposta técnica inicial.

ANEXO V

Guia de Orientações aos Licitantes: Modo de Disputa Fechado-Aberto no Pregão Eletrônico

7. PASSO A PASSO PARA OS LICITANTES QUE DESEJAM PARTICIPAR DE UM PREGÃO ELETRÔNICO NO MODO FECHADO-ABERTO NO SISTEMA COMPRASGOV

7.1. Acesso ao Sistema:

a) Entre no portal e faça login com suas credenciais de fornecedor.

b) Acesse a aba “Serviços do Fornecedor” e selecione “Licitações Disponíveis”.

7.2. Consulta ao Edital:

a) Localize o pregão eletrônico de seu interesse e clique para visualizar os detalhes.

b) Leia atentamente o edital, verificando as regras do modo fechado – aberto.

7.3. Cadastro da Proposta Inicial (Fase Fechada):

a) Insira os valores unitários e totais da proposta.

b) Informe marca e modelo dos produtos ou serviços ofertados.

c) Confirme o envio da proposta dentro do prazo estipulado.

7.4. Análise Prévia das Propostas:

a) O agente de contratação analisará as propostas e poderá excluir os valores inexequíveis.

b) Apenas as propostas dentro da margem percentual definida seguirão para a fase aberta.

7.5. Participação na Fase Aberta:

a) Os licitantes classificados poderão oferecer lances públicos e sucessivos.

b) O sistema permitirá ajustes nos valores para garantir maior competitividade.

7.6. Encerramento e Adjudicação:

a) Após o término da fase aberta, o sistema ordenará as melhores ofertas.

b) O pregoeiro avaliará a proposta vencedora e prosseguirá com o rito processual.

8. ESCLARECIMENTO REFERENTE A UMA POSSÍVEL DESCLASSIFICAÇÃO DE PROPOSTA PELO MODO DE DISPUTA FECHADO/ABERTO

Considerando a realidade frequente que temos vivenciado na condução de nossos pregões, cujo modo de disputa perfaz o formato de Fechado/Aberto, no qual muitos licitantes não compreendem as razões de sua desclassificação de maneira automática pelo sistema, condição que os exclui da disputa da fase de lances, compreendemos que seja pertinente esclarecermos tal cenário por meio do que temos abaixo, evitando dúvidas.

ANEXO V

Guia de Orientações aos Licitantes: Modo de Disputa Fechado-Aberto no Pregão Eletrônico

8.1. Esclarecimento sobre o modo de disputa combinado: fechado – aberto

O modo de disputa fechado – aberto é uma das combinações previstas pela Lei nº 14.133/2021 e pela Instrução Normativa SEGES/ME nº 73/2022. Ele se desenvolve em duas etapas distintas e complementares.

Fase Fechada (inicial)

- Todos os licitantes apresentam suas propostas iniciais de forma sigilosa, ou seja, os valores não são visíveis aos demais participantes.
- Essas propostas são registradas no sistema até o momento da abertura da sessão pública.
- Após a abertura, o sistema divulga simultaneamente todas as propostas, permitindo a análise e classificação inicial.

Fase Aberta (posterior)

- Apenas os licitantes classificados dentro de uma margem percentual em relação à melhor proposta (geralmente até 10%) são habilitados a participar da fase de lances.
- Nesta etapa, ocorre a disputa interativa, com lances públicos e sucessivos, em tempo real, visando à obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Importante destacar:

- A fase fechada não possui disputa de lances. Cada licitante apresenta uma única proposta inicial, sem possibilidade de revisão ou interação.
- A disputa propriamente dita ocorre apenas na fase aberta, entre os licitantes classificados.
- Caso o licitante não tenha apresentado proposta competitiva suficiente na fase fechada, ele não será habilitado para a fase aberta, conforme os critérios definidos no edital.

Critério de classificação para acesso à fase aberta no modo fechado – aberto

No modo de disputa fechado – aberto, a participação na fase aberta não é automática para todos os licitantes. Após a apresentação das propostas iniciais na fase fechada, o sistema realiza a classificação das propostas com base no menor preço ofertado.

Como funciona a seleção para a fase aberta:

- Apenas os licitantes cujas propostas iniciais estejam dentro de um intervalo percentual em relação à melhor proposta (geralmente até 10%, conforme previsto no edital) são classificados para participar da fase aberta.
- Esse intervalo é conhecido como “faixa de competição” e tem por objetivo garantir que apenas propostas realmente competitivas avancem para a etapa de lances.

ANEXO V

Guia de Orientações aos Licitantes: Modo de Disputa Fechado-Aberto no Pregão Eletrônico

O que significa não ter apresentado proposta competitiva suficiente:

- Se a proposta inicial do licitante estiver fora da faixa de até 10% em relação à melhor proposta apresentada na fase fechada, ele não será habilitado para participar da fase aberta.
- Isso não se trata de uma inabilitação jurídica ou documental, mas sim de uma eliminação técnica por falta de competitividade, conforme os critérios objetivos definidos no edital.

Exemplo prático:

> *Suponha que a melhor proposta na fase fechada foi de R$ 100.000,00. Apenas os licitantes que ofertaram até R$ 110.000,00 (10% acima) seriam classificados para a fase aberta. Um licitante que ofertou R$ 115.000,00 estaria fora da faixa de competição e, portanto, não participaria da fase de lances abertos.*

Importante reforçar:

- Essa regra está prevista na legislação e no edital, e é aplicada automaticamente pelo sistema.
- Não há possibilidade de reabertura da fase aberta para incluir propostas que não atenderam ao critério de competitividade.

Onde pode haver o equívoco do licitante

A manifestação recebida indica que o licitante esperava uma disputa de lances já na fase fechada, o que pode demonstrar um possível desconhecimento da dinâmica do modo de disputa fechado – aberto. A ausência de lances nesta etapa não representa falha do sistema, mas sim a natureza própria da fase fechada, que é estática e confidencial.

Sobre o pedido de retorno à fase de disputa

Não há previsão legal para reabertura de fases já encerradas, especialmente quando o certame foi conduzido conforme o edital e a legislação vigente. A responsabilidade pela compreensão do modo de disputa é do licitante, que deve se preparar estrategicamente para cada etapa.

8.2. Da responsabilidade do licitante

Cabe enfatizar que é de responsabilidade do licitante compreender o edital e se preparar adequadamente para cada etapa da licitação. Com relação à proposta inicial, é necessário que a elaboração desta seja de forma estratégica, considerando que será o critério de acesso à fase de lances abertos.

8.3. Transparência do sistema eletrônico

O sistema utilizado, Compras.gov.br, aplica automaticamente as regras de classificação, sem intervenção da comissão. Assim, a classificação para a fase aberta é realizada automaticamente pelo sistema eletrônico, com base nos parâmetros definidos no edital, garantindo total transparência e isonomia entre os participantes.

ANEXO V

Guia de Orientações aos Licitantes: Modo de Disputa Fechado-Aberto no Pregão Eletrônico

9. DO MODO DE DISPUTA E DAS QUESTÕES SISTÊMICAS DO COMPRAS.GOV.BR

9.1. O certame será realizado pelo modo de disputa fechado e aberto, nos termos do art. 56, inciso II e caput, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e do art. 25 da Instrução Normativa SEGES/ME nº 73, de 30 de setembro de 2022, atualizada pela IN nº 79/2024.

9.2. Na etapa fechada, as propostas permanecem em sigilo até a data e hora designadas para divulgação. Encerrado esse prazo, o sistema classifica automaticamente para a etapa aberta o licitante que apresentou a proposta de menor preço ou maior percentual de desconto e os das propostas cujos valores se situem até dez por cento acima ou abaixo daquela, conforme o critério de julgamento adotado.

9.3. Na etapa aberta, os licitantes assim classificados apresentam lances públicos e sucessivos, observado o modo de disputa e os intervalos mínimos de que tratam os arts. 22 e 23 da IN nº 73/2022.

9.4. A adoção desse modo de disputa é motivada pelos elementos processuais constantes dos autos, os quais poderão ser acessados por todos os interessados por meio da consulta pública disponibilizada no edital.

9.5. O sistema Compras.gov.br, na configuração atual do modo de disputa fechado e aberto, não disponibiliza funcionalidade que permita a convocação dos licitantes que, embora tenham apresentado propostas na etapa fechada, não foram classificados para a etapa aberta por situarem-se fora da faixa prevista no art. 25 da IN nº 73/2022, a qual regulamenta tal formato de disputa.

9.6. Essa condição foi apurada e é conhecida previamente à realização deste certame. Constam dos autos os seguintes registros, disponíveis para consulta por qualquer interessado:

I – Justificativa para adoção do modo de disputa fechado e aberto.

II – Chamado de suporte técnico protocolado em 18/05/2026 junto à equipe do Compras.gov.br, com questionamento expresso sobre a ausência de funcionalidade de convocação dos licitantes remanescentes em caso de fracasso da etapa aberta.

III – Resposta ao chamado do suporte técnico, datada de 16/06/2026, na qual consta efetivamente a configuração sistêmica para a operacionalização do certame com base neste modo de disputa previsto em conformidade da funcionalidade com a Lei nº 14.133/2021 e a IN nº 73/2022.

9.7. A condição descrita no item 9.6 não decorre de vício normativo do modo de disputa adotado, o qual encontra amparo expresso no art. 56 da Lei nº 14.133/2021 e no art. 25 da IN nº 73/2022. Decorre da disposição operacional do sistema eletrônico.

9.8. Verificado o fracasso da etapa aberta – assim entendido o cenário em que todos os licitantes classificados para essa etapa são desclassificados ou inabilitados, ou em que nenhum licitante é classificado para ela –, o agente de contratação adotará, na ordem indicada, as seguintes medidas:

ANEXO V

Guia de Orientações aos Licitantes: Modo de Disputa Fechado-Aberto no Pregão Eletrônico

I – Registrará imediatamente em ata o comportamento do sistema, descrevendo o número de propostas recebidas na etapa fechada, o número de licitantes classificados para a etapa aberta, a causa do fracasso e a impossibilidade operacional de convocação dos licitantes remanescentes pelo sistema, conforme responsabilidade e manifestação da área gestora do Compras.gov.br.

II – Seguirá as orientações em observância ao chamado datado de 18/05/2026 constante dos autos.

III – Com base nas diretrizes técnicas contidas no documento citado e, com a inviabilidade sistêmica de convocação dos remanescentes, será registrado o fracasso do certame com motivação expressa, registrando a consonância com os pressupostos sistêmicos aplicável ao modo de disputa adotado.

9.9. A existência de registros nos autos descritos no item 9.6, anteriores à realização da sessão, afasta a necessidade de nova suspensão da sessão pública para diligências junto ao suporte técnico. O agente de contratação adotará a conduta prevista no item 9.8, incisos II e III, com base na documentação já produzida, sem prejuízo de novo acionamento do suporte se julgar necessário.

9.10. O registro de fracasso de que trata o item 9.8, inciso III, não implica reconhecimento de vício do certame nem impede a republicação do processo licitatório. O ato será encaminhado à autoridade competente para homologação, acompanhado de toda a documentação produzida durante a sessão e dos registros anteriores constantes dos autos.

9.11. O registro de fracasso, quando decorrente das condições descritas anteriormente, tem por fundamento:

I – O art. 75, inciso VII, da Lei nº 14.133/2021, que autoriza a contratação direta quando a licitação for declarada deserta ou fracassada, observados os requisitos ali previstos, ressalvada a hipótese de adoção de nova licitação.

II – O art. 5º da Lei nº 14.133/2021, que impõe à Administração a observância dos princípios da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa; a declaração de fracasso, nessa hipótese, não decorre de ausência de propostas competitivas, mas da operacionalidade do sistema, condição que torna necessária a republicação para que esses princípios sejam efetivamente observados.

III – O art. 71 da Lei nº 14.133/2021, que atribui à autoridade competente a homologação do processo licitatório, incluído o ato que reconhece o fracasso; a motivação expressa do fracasso por questões operacionais do sistema permite à autoridade homologadora avaliar com precisão a causa e deliberar sobre a republicação.

IV – O princípio da motivação, previsto no art. 5º da Lei nº 14.133/2021 e no art. 50 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que impõe a indicação dos fundamentos de fato e de direito de todo ato administrativo que afete direitos ou interesses; a ata de sessão com o registro detalhado da limitação sistêmica cumpre esse requisito.

9.12. A ata da sessão pública constitui o documento central de comprovação da regularidade do procedimento. O agente de contratação é responsável pela fidelidade do registro.

ANEXO V

Guia de Orientações aos Licitantes: Modo de Disputa Fechado-Aberto no Pregão Eletrônico

9.13. Os licitantes que apresentaram propostas na etapa fechada e não foram classificados para a etapa aberta em razão da limitação da faixa prevista no art. 25 da IN nº 73/2022 não estão eliminados do certame por vício em suas propostas. Sua não convocação decorre exclusivamente do critério normativo de classificação para a etapa de lances, o qual é distinto da desclassificação prevista no art. 59 da Lei nº 14.133/2021.

9.14. Os documentos referidos no item 9.6 desta cláusula estão disponíveis para consulta nos autos do processo por qualquer interessado, nos termos do art. 7º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

9.15. O licitante que discordar da conduta adotada pelo agente de contratação poderá manifestar, no prazo previsto no art. 40 da IN nº 73/2022, sua intenção de recorrer, e apresentar as razões recursais no prazo de três dias úteis, nos termos do art. 165 da Lei nº 14.133/2021.

10. CONSIDERAÇÕES FINAIS

10.1. O modo de disputa fechado – aberto é uma escolha fundamentada na legislação vigente e visa garantir um processo competitivo e transparente.

10.2. O estudo técnico preliminar evidenciou a viabilidade e a justificativa para a adoção deste modo de disputa.

10.3. Os licitantes devem estar atentos às regras do edital, preparar suas propostas com estratégia e aproveitar as vantagens que esse modelo oferece.

10.4. A combinação dos dois momentos permite uma avaliação técnica mais aprofundada antes da fase competitiva, garantindo que as empresas classificadas realmente tenham condições de executar o objeto. Isso minimiza riscos de inexecução contratual e impugnações futuras.

Brasília, na data de assinatura.

Documento assinado eletronicamente

Coordenação de Contratação de Serviços Terceirizados e de Engenharia – CSETE