



**Excelentíssimo Senhor Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**, por seus Procuradores de Contas infra signatários, e a **REDE DE CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA NO ESTADO DO MARANHÃO**, representada neste ato pelos membros de sua coordenadoria-executiva, quais sejam a **CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO**, na pessoa da Superintendente da Controladoria-Regional da União no Estado do Maranhão, e o **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**, na pessoa do Secretário do TCU no Estado do Maranhão, vêm, respeitosamente, na forma do art. 127 da Constituição Federal, oferecer

### **REPRESENTAÇÃO**

para que seja normatizado o controle externo sobre a aquisição de bens e contratação de serviços comuns, inclusive os de engenharia, pelos Municípios maranhenses e pelos órgãos e entidades da administração estadual, com recursos próprios ou estaduais, estabelecendo o **pregão eletrônico** como modalidade **obrigatória** e não mais preferencial (salvo por incapacidade técnica cabalmente demonstrada), tal como já normatizado na esfera da Administração pública federal e das transferências voluntárias de recursos federais aos demais entes federativos.

O Ministério Público de Contas, *ex vi*, do art. 110 da Lei n. 8.258/2005, bem como do art. 124 do RITCE/MA, tem como missão promover a defesa da ordem jurídica, requerendo, perante o Tribunal de Contas, as medidas de interesse da Justiça, sendo-lhe ainda autorizado sugerir a apresentação de ato normativo de competência da Corte de Contas, consoante art. 309 do referido Regimento Interno.



A REDE DE CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA NO ESTADO DO MARANHÃO, estrutura que congrega instituições de controle e de fiscalização nos âmbitos federal, estadual e municipal, com objetivo de contribuir para o aprimoramento da gestão do gasto público, por meio da ORIENTAÇÃO TÉCNICA n. 01/2020, ORIENTA os Secretários de Estado, os Senhores Prefeitos e Secretários Municipais, os pregoeiros e demais gestores do Estado do Maranhão a adotarem a modalidade de PREGÃO ELETRÔNICO nas licitações, recordando que, conforme mandamentos legais, a excepcional utilização da forma PRESENCIAL deve ser previamente justificada, com a comprovação da inviabilidade técnica ou da desvantagem para a administração na realização da forma eletrônica.

A Representação em epígrafe, portanto, consubstancia uma das ações de um projeto maior, que merece a devida atenção desta Corte de Contas, pelo fundamentos jurídicos adiante expostos.

## I – PREGÃO PRESENCIAL X PREGÃO ELETRÔNICO

O pregão foi idealizado e estruturado legalmente para conferir maior eficiência, economicidade e agilidade às contratações públicas, diminuindo a burocracia existente nas modalidades de licitação tradicionais, previstas na Lei nº 8.666/93, bem como possibilitar a obtenção de ganho financeiro pela administração pública. Nesse sentido, a Lei nº 10.520/02 trouxe inovações como a mudança na ordem de apresentação de documentação de habilitação e propostas, possibilidade de negociação de preço com o pregoeiro e ofertas de lances após preço fixado na proposta de preços.

Essa modalidade de licitação é utilizada para aquisição de bens e serviços comuns de qualquer valor em que a disputa pelo fornecimento é feita em sessão pública, por meio de propostas e lances, para classificação e habilitação do licitante com a proposta de menor preço, podendo ser realizada de maneira **presencial** (onde os licitantes se encontram e participam da disputa) ou **eletrônica** (onde os licitantes se encontram em sala virtual pela internet, usando sistemas de governo ou particulares).

A principal distinção entre as formas de condução de um pregão é que na forma eletrônica há a utilização de sistema informatizado para registro e prática de todos os atos do certame, enquanto na forma presencial a sessão de recebimento e julgamento das propostas é realizada em local designado e exige a presença de todos os licitantes.

O pregão eletrônico permite um número maior de participantes à medida que amplia a possibilidade de participação para todos aqueles que possuam acesso à internet os meios necessários para apresentação de propostas, propiciando uma maior competitividade, economia de custos da administração, celeridade, diminuição dos gastos dos licitantes para prática dos atos atinentes ao certame, vez que não há necessidade de deslocamento físico à repartição pública e, conseqüentemente diminuição do preço contratado.





Além disso, por ser conduzido em um sistema informatizado, o pregão eletrônico também confere maior transparência e publicidade ao certame, pois todos os atos realizados no pregão eletrônico, desde a sessão pública, a fase dos lances até a fase dos recursos, fica armazenada no sistema eletrônico, facilitando, dessa forma, a disponibilização e o acesso ao procedimento à sociedade, o que possibilita o máximo de credibilidade do processo. Observe-se que a garantia de publicidade e a transparência, previstas na Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), é dever da Administração Pública, sendo um instrumento para o controle social e a melhoria na gestão pública.

Não se pode olvidar ainda que a fase competitiva do pregão eletrônico possibilita a obtenção de preços mais vantajosos para a administração em relação ao pregão presencial. Nesse sentido, registre-se que após a classificação das propostas, tal modalidade de pregão possibilita a obtenção de melhores preços por meio da chamada fase competitiva, em que todos os licitantes podem encaminhar lances sucessivos por meio do sistema eletrônico, observado o horário ficado para abertura da sessão pública e as regras estabelecidas pelo edital, sendo vedada a identificação do licitante com menor lance, conforme disposto no art. 30 do Decreto nº 10.024/2019, que regulamenta a realização de pregões na forma eletrônica no âmbito da União.

Ademais, mesmo após o encerramento da etapa de lances da sessão pública, o pregoeiro poderá encaminhar, pelo sistema eletrônico, contraproposta ao licitante que tenha apresentado lance mais vantajoso, para que seja obtida melhor proposta, observado o critério de julgamento, não se admitindo negociar condições diferentes daquelas previstas no edital, sendo essa negociação acompanhada pelos demais licitantes por meio do sistema eletrônico, garantindo transparência e segurança.

Objetivamente, percebe-se uma maior possibilidade competitiva no pregão eletrônico, sendo-lhe permitida uma intensa disputa por um número maior de licitantes com o intuito de obter a proposta mais vantajosa para a administração pública.

Dessa forma, no pregão eletrônico, o princípio constitucional da eficiência é alcançado em sua plenitude, uma vez que, além da maior competitividade, que resulta nos preços mais vantajosos para a Administração Pública e conseqüentemente para a sociedade, ainda existe a redução de gastos nas operações e os resultados são alcançados de forma mais rápida. Quando se fala do princípio da eficiência na Administração Pública, significa que o gestor público deve gerir a coisa pública com efetividade, economicidade, transparência e moralidade visando cumprir as metas estabelecidas, o que é observado no processo de pregão eletrônico.

Além disso, a possibilidade de participação de fornecedores de diversos locais através de sistemas informatizados propicia uma maior facilidade de participação de licitantes sem quaisquer vínculos entre si, dificultando a formação de conluio entre os





participantes com o intuito de lograr proveitos ilícitos da administração, auxiliando assim a preservação do interesse público do certame.

Cumprir informar que a utilização do pregão, em sua modalidade eletrônica, gerou uma economia de 48 (quarenta e oito) bilhões de reais pelo Governo Federal, em um intervalo de 05 (cinco) anos, conforme dados divulgados pelo Ministério do Planejamento no ano de 2015. Na oportunidade, verificou-se ainda que a plataforma utilizada para utilização a realização do pregão eletrônico (sistema Comprasnet), permitiu a identificação de sobrepreço nas licitações e a emissão de alerta ao pregoeiro da presença de sócios em comum nas empresas participantes.

De forma bastante didática, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) divulgou cartilha abordando o pregão presencial e eletrônico, trazendo nas páginas 16 e 17 um resumo das principais diferenças entre os procedimentos, as quais serão reproduzidas na tabela a seguir sendo complementada por “coluna” abordando as conclusões deste MPC sobre cada fase/ato do Pregão (a tabela seguinte foi alterada em alguns aspectos referentes ao Pregão eletrônico em virtude de mudanças trazidas pelo Decreto nº 10.024/2019):

FASE/ATO	PREGÃO PRESENCIAL	PREGÃO ELETRÔNICO	CONCLUSÃO
Sessão Pública	Sessão pública com a presença de licitantes.	Envio de informações à distância (via internet).	Com a utilização da internet é permitida a participação de diversos pretendentes fornecedores de qualquer localidade, aumentando a concorrência, diminuindo os custos dos licitantes com o comparecimento na sessão e, conseqüentemente, diminuindo o preço praticado.
Abertura	Credenciamento dos licitantes interessados em participar.	Os licitantes poderão participar da sessão pública na internet utilizando sua chave de acesso e senha.	A utilização de chave e senha dispensa custos com locomoção dos licitantes, aumentando o número de interessados e diminuindo as despesas para a participação.
Classificação das propostas	O pregoeiro procederá à abertura dos envelopes contendo as propostas de preço e classificará o autor da proposta de menor preço.	O pregoeiro verificará as propostas, desclassificando aquelas que não estejam em conformidade com os requisitos estabelecidos no edital.	No pregão eletrônico serão inicialmente desclassificadas apenas as propostas em desconformidade com o edital, permitindo assim que todos os outros participantes ofertem lances com o intuito de se obter o menor preço. Já no Pregão Presencial cada licitante traz sua proposta em envelope, sendo classificada apenas a de menor preço, podendo ofertar lance apenas os licitantes que tiverem propostas até 10% superiores ou até três licitantes por ordem de classificação. Desta forma, no Pregão Eletrônico um número maior de licitantes pode permanecer na disputa a fim de ampliar





			o caráter competitivo e a obtenção de uma melhor contratação.
Lances	O licitante autor da menor proposta e os demais que apresentarem preços até 10% superiores a ela estão classificados para a fase de lances. Caso não haja pelo menos três licitantes que atendam essas condições, deverão ser convocados para a fase os demais, obedecida a ordem de classificação das propostas, até o máximo de três, quaisquer que sejam os preços oferecidos.	Todos os licitantes, cujas propostas não foram desclassificadas, podem oferecer lances.	Vide tópico anterior (Classificação das propostas).
Autoria dos lances	Os presentes na sessão pública sabem quem são os autores das propostas.	É vedada a indicação dos licitantes responsáveis pelos lances.	No Pregão Eletrônico os participantes não conhecem os demais licitantes através do sistema, dificultando assim ações que visem a restringir o caráter competitivo como conluíus e ofertas de vantagens entre os participantes para que um determinado fornecedor seja o vencedor do certame.
Ordem dos lances	Os licitantes são classificados, de forma sequencial e apresentam lances verbais, a partir do autor da proposta de maior preço e os demais em ordem decrescente de valor.	Os licitantes podem oferecer lances sucessivos independente da ordem de classificação.	A intensa disputa de lances propiciada pelo Pregão Eletrônico é um importante instrumento para obtenção de uma proposta mais vantajosa para a administração pública.
Término das fases de lances	Ocorre quando não houver lances menores que o último ofertado.	Os lances ocorrerão no modo de disputa aberta, onde terá a duração de dez minutos, abrindo-se o modo de disputa fechado, o qual terá cinco minutos, podendo ser reaberto por mais cinco minutos, nos termos definidos pelo art. 33 do Decreto 10.024/2019.	Com a utilização de sistema eletrônico são otimizados os lances ofertados para o curto período, onde de forma desburocratizada pode-se conhecer o melhor preço praticado. A ocorrência da fase de lances de forma eletrônica propicia ainda que cada licitante, na sede de suas respectivas empresas, possa consultar seus servidores e realizar discussões em conjunto de forma a formular a melhor proposta possível de contratação com a administração pública. Já no Pregão Presencial a sessão de lances tende a não se estender por muito tempo haja vista ocorrerem com um número menores de participantes e em local definido pela administração pública, onde cada empresa participa através



			de representantes designados.
Habilitado	A documentação deverá ser apresentada em envelope lacrado.	Os documentos de habilitação, exceto quanto à qualificação técnica, podem ser substituídos pelo registro cadastral no SICAF	A utilização de meio eletrônico para a verificação dos documentos de habilitação reduz custos e agiliza o processo licitatório.
Recurso	A intenção do licitante de recorrer deve ser feita de forma verbal, no final da sessão com registro em ata da síntese das razões.	A intenção de recorrer pode ser realizada pelo licitante, de forma imediata e motivada, em campo próprio no sistema eletrônico.	A fase de recurso no Pregão Eletrônico não apresenta vantagens específicas diversas da praticidade de utilização de sistema informatizado no procedimento.
Adjudicação	A falta de manifestação autoriza o pregoeiro a adjudicar o item ao vencedor do certame.	A falta de manifestação autoriza o pregoeiro a adjudicar o item ao vencedor do certame.	A fase de adjudicação no Pregão Eletrônico não apresenta vantagens específicas diversas da praticidade de utilização de sistema informatizado no procedimento.

Diante do exposto, percebe-se que as principais vantagens da realização de um pregão na forma presencial são aprimoradas e possuem um melhor alcance nos quesitos de competitividade e economia de custos – para a administração e para os licitantes - quando realizado na forma eletrônica, cabendo à administração pública a feitura de um edital com descrição precisa das especificações do objeto a ser contratado a fim de garantir o seu fiel cumprimento.

Por outro lado, os gestores utilizam dois principais argumentos para não utilizar o pregão na forma eletrônica: a) a falta de condições tecnológicas adequadas (acesso à internet); e b) prejuízo à economia local em razão da ampliação da concorrência com possibilidade de participação de empresas de fora do território municipal.

Quanto à falta de condições tecnológicas, não assiste razão ao argumento governamental. Em levantamento realizado pela CGU no ano de 2019 com base nos dados disponibilizados pela Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, ficou constatado que todos os municípios maranhenses possuem estrutura tecnológica em boa quantidade e qualidade capaz de possibilitar o manejo de processos licitatórios de forma eletrônica. O resultado do levantamento está consubstanciado na NOTA TÉCNICA Nº 135/2019/REGIONAL/MA.

Em relação ao prejuízo para a economia local, também não prosperam os argumentos defendidos. A uma porque o objetivo das licitações é o de garantir a proposta mais vantajosa para a administração e não o de garantir negócios direcionados para determinadas empresas. A duas porque em levantamento recente realizado pela CGU a partir dos processos de contratação encaminhados pelo SACOP no exercício de 2020 - na realidade atual de processos na grande maioria presenciais, ficou constatado que





82,68% dos valores contratados beneficiaram empresas de fora do município, enquanto que apenas a fatia de 17,32% ficou com empresas locais.

Se excluirmos desse cômputo desses contratos o município de São Luís, por estar localizado na maior praça de fornecedores local, o resultado é ainda pior: 86,05% dos contratos beneficiando empresas de fora do município e apenas 13,95% do montante contratado beneficiando a economia local.

É dizer, a realidade atual é que os municípios maranhenses aquisições adquirem bem e serviços por meio de processos presenciais com sérias restrições à competitividade, que culminam com aquisições a preços elevados e sem o defendido benefício da economia local. Pelo contrário a aquisição a preços elevados impede que administração gere economia para aplicar em outras áreas de interesse da população local.

## II – ARCABOUÇO NORMATIVO E JURISPRUDENCIAL

A Lei nº 10.520/2002, de alcance nacional, instituiu a modalidade pregão, tornando-a facultativa quando da aquisição de bens e serviços comuns – entendidos como aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado. Em seu art. 2º, § 1º, estabeleceu que o pregão poderá ser realizado por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica.

O Decreto nº 5.450/2005, por sua vez, tornou obrigatório o uso do pregão pelos órgãos e entidades da União, quando da aquisição de bens e serviços comuns. O referido Decreto também elege a modalidade eletrônica como regra, admitindo o pregão presencial apenas quando comprovadamente inviável a forma eletrônica.

Em setembro de 2019, foi publicado o Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019, que regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal.

Assim, o pregão eletrônico é uma modalidade licitatória mais célere, realizada em plataforma WEB, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluindo os serviços comuns de engenharia, além da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal.

Importante destacar que, antes mesmo da inclusão dos serviços comuns de engenharia pelo novo Decreto, o TCU no Acórdão nº 2.272/2006-Plenário já havia proferido entendimento, nesse sentido: “A Lei nº 10.520/02 não exclui previamente a utilização do Pregão para a contratação de serviço de engenharia, determinando, tão-somente, que o objeto a ser licitado se caracterize como bem ou serviço comum. As normas regulamentares que proíbem a contratação de serviços de engenharia pelo





Pregão carecem de fundamento de validade, visto que não possuem embasamento na Lei nº 10.520/2002”.

De acordo com o novo Decreto, a utilização do pregão, na forma eletrônica, ou a dispensa eletrônica, são obrigatórios, exceto nos casos em que a lei ou a regulamentação específica, que dispuser sobre a modalidade de transferência discipline de forma diversa as contratações com os recursos do repasse (Art. 1º, §3º do Decreto nº 10.024/2019).

Importante notar que foi facultado às estatais a adoção das disposições do novo decreto (art. 40 da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016). No que pertine aos municípios, estes também deverão adotar o pregão eletrônico, tornando-se obrigatório, quando da utilização de verbas federais decorrentes de transferências voluntárias (, convênios, e contratos de repasse, etc.).

No entanto, de forma assemelhada ao Decreto anterior, será admitida, excepcionalmente, mediante prévia justificativa da autoridade competente, a utilização da forma de pregão presencial nas licitações ou a não adoção do sistema de dispensa eletrônica, desde que fique comprovada a inviabilidade técnica ou a desvantagem para a administração na realização da forma eletrônica (1º, § 4º do Decreto n. 10.024/2019):[1]

Como se pode depreender do artigo 1º do Decreto, o pregão presencial passou a ser a exceção, só podendo ser adotado, quando devidamente justificado e nos casos excepcionais. Nessa linha, o Plenário do TCU, no Acórdão nº 1.099/2010, no voto do e. Ministro Relator, assim dispôs: “a utilização do pregão na forma presencial, sem que tenha havido demonstração da inviabilidade de utilização da forma eletrônica, não se conforma com o preceito contido no art. 4º, § 1º, do Decreto 5.450/2005”.

No Acórdão nº 1.584/2016 – Plenário do TCU, também foi enfocado, como regra, a forma eletrônica do pregão, devendo sempre ser justificada a adoção do pregão presencial, pois pode caracterizar ato de gestão antieconômico.

Inclusive, essa disposição do Decreto nº 10.024 visou atender a recentes notas técnicas da Controladoria-Geral da União – CGU, a exemplo da NT 1080/2017-CGU, na qual aponta diversas fragilidades na forma presencial do Pregão.

Lamentavelmente, a realidade maranhense demonstra que o pregão presencial ainda é a regra e o eletrônico, a exceção. Conforme os dados do SACOP/TCE/MA, dos 217 municípios do Estado do Maranhão, apenas 35 108 já utilizaram o pregão eletrônico e de forma esparsa, não como regra, conforme determina a legislação, no período de 2019/2020[2].

Importante mencionar que, após a publicação do Decreto n. 10.024/2019, sobreveio a Instrução Normativa SEGES/ME nº 206/2019, estabelecendo os prazos para que órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, utilizem obrigatoriamente a modalidade de pregão, na forma eletrônica, ou a dispensa eletrônica, quando executarem recursos da União decorrentes de transferências voluntárias (art. 1º, incisos I a IV):





- I. A partir de 28 de outubro de 2019: Estados, Distrito Federal e entidades da respectiva administração indireta.
- II. A partir de 3 de fevereiro de 2020: Municípios acima de 50 mil habitantes e entidades da respectiva administração indireta.
- III. A partir de 6 de abril de 2020: Municípios entre 15 mil de 50 mil habitantes e entidades da respectiva administração indireta.
- IV. A partir de 1º de junho de 2020: Municípios com menos de 15 mil habitantes e entidades da respectiva administração indireta.

Tais prazos passaram a valer para os municípios de acordo com a população. Ressalte-se que o último prazo previsto, deu-se em 01/06/2020, o que torna ainda mais urgente a adoção de providências pelos órgãos de controle para a imediata implementação do Pregão Eletrônico, como modalidade obrigatória nos municípios maranhenses.

Importante destacar que, apesar dessa obrigatoriedade se referir, no Decreto Federal, apenas a contratações públicas com recursos de transferências voluntárias federais pelos demais entes públicos, o TCU no seu Manual do Pregão Eletrônico[3], recomenda a sua utilização em todas as licitações municipais e estaduais, face à economia gerada, simplificação de procedimentos burocráticos e transparência na atuação da administração pública, especialmente quando o ente público já vem fazendo uso do pregão eletrônico, nos casos envolvendo recursos federais.

Cabe registrar, que a adoção dessa modalidade licitatória, tornou-se regra no âmbito das contratações do Tribunal de Contas da União - TCU, ante os benefícios decorrentes de sua utilização e a possibilidade de caracterizar como comuns a grande maioria dos objetos licitados naquele Tribunal[4].

O Conselho Nacional de Justiça - CNJ, nessa linha, também, passou a recomendar a adoção preferencial do pregão, na forma eletrônica, a todos os Tribunais de Justiça Estaduais[5], por traduzir inequívoca redução de custos, além de meio mais econômico, célere e eficaz para as contratações, para aquisição de bens e serviços comuns, além de ser modalidade de licitação mais vantajosa para a Administração Pública, desprendido de formalidades processuais e burocráticas.

Destaque-se que, segundo levantamento feito no site do TCE/MA[6], alguns municípios do Estado já utilizam o pregão eletrônico, ainda que de forma tímida. Vale mencionar que o Ministério Público Estadual, bem como outros órgãos estaduais[7] e municipais[8] também utilizam o pregão eletrônico como modalidade licitatória.

Cabível repisar que os recursos decorrentes de transferências voluntárias obrigam o uso do pregão eletrônico pelos entes estaduais e municipais, os quais, de acordo com entendimentos recentes do Tribunal de Contas da União, são aqueles provenientes de programas federais, tais como PNAE, PNATE, PNAD e PDDE, os quais são fontes de diversas contratações realizadas por entes municipais e possuem natureza jurídica de transferência voluntária (Acórdão TCU nº 3.061/2019 – Plenário; Acórdão TCU nº 1.691/2019 – Plenário), devendo, portanto, serem aplicados de acordo com as regras





constantes do Decreto nº 10.024/2019 (obrigatoriedade do pregão eletrônico e/ou dispensa eletrônica).

Nesse mesmo sentido, foram editadas as Resoluções FNDE nº 05 e 06/2020 tornando obrigatório o uso do Pregão Eletrônico nas aquisições com recursos do PNATE e PNAE, respectivamente.

Importante registrar que a Lei nº 13.979/2020, que dispõe sobre as medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, prevê hipótese de dispensa temporária de realização de procedimento licitatório, além de trazer a figura do chamado pregão simplificado, especificamente, para esse período.

No tocante à gestão das contratações públicas, foi veiculada no art. 4º da referida Lei a hipótese de dispensa de licitação, de caráter temporário e circunstancial, restrita à “aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus”.

Conforme bem coloca o professor Marçal Justen Filho[9], os procedimentos de contratação com o Poder Público realizados à luz das alterações trazidas pela Lei nº 13.979/2020 devem deveriam ser antecedidos e acompanhados de providências destinadas a evidenciar a sua compatibilidade com os princípios norteadores da atividade administrativa, isto é, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência.

Como já mencionado, em razão da situação emergencial ocasionada pela pandemia do covid-19, a lei estabeleceu, ainda, a redução pela metade dos prazos referentes às licitações na modalidade pregão, tanto eletrônico, quanto presencial, quando estas visassem à aquisição de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da crise do coronavírus.

É notório que a utilização do pregão eletrônico contribui com o isolamento social preconizado pelos órgãos de saúde, em virtude da pandemia Covid-19, a saber as medidas previstas na Lei nº 13.979/2020, pois sua operacionalização é completamente remota (via computador). Contudo, mesmo depois que passou este período de emergência em saúde pública, sobretudo diante da obrigatoriedade imposta pela União, o Pregão Eletrônico deve continuar sendo uma realidade em todas as contratações realizadas pela Administração Pública, pois superadas eventuais dificuldades para que se comece a utilizá-lo, não há justificativa para a manutenção de práticas manuais em processos licitatórios dessa natureza, ressalvadas situações excepcionais devidamente justificadas.

### III - DOS BENEFÍCIOS NO USO DO PREGÃO ELETRÔNICO

Além de garantir maior nível de transparência, ampliar a concorrência e possibilitar aquisições mais econômicas, a utilização de sistema eletrônico unificado possui diversas vantagens, dentre elas, permitirá criar interligações com os sistemas do





Governo, eliminando o trabalho de registro dos itens, dentre muitos outros que destacaremos.

Nessa linha, o ganho de eficiência com a implementação do pregão eletrônico virá acompanhado de um ganho expressivo de confiabilidade da informação, pois nessa sistemática ficam disponíveis, em repositório único, os dados dos fornecedores participantes, inclusive das propostas, permitindo um controle mais eficaz e tempestivo sobre as eventuais fraudes, por meio de cruzamento de bases de dados e elaboração de trilhas mais eficientes e facilitadoras de fiscalização dessas licitações.

Em decorrência dessa disponibilidade de informações, torna-se mais eficiente, acurado e efetivo o controle, tal como da participação de licitantes inidôneos, impedidos e suspensos.

O uso do pregão eletrônico permite, ainda, que se substituam controles administrativos manuais e individualmente realizados por verificações em sistema realizados de forma maciça, os quais permitem a emissão de alertas aos gestores e aos órgãos de controle.

Vale destacar, também, a economicidade das licitações realizadas por meios eletrônicos, pois dados do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão apontaram uma economia de 18% em 2014 pelo uso do pregão eletrônico pelos órgãos e entidades da administração pública federal, calculada a partir dos preços de referência das licitações.

Em 2015, os dados do Ministério do Planejamento[12] apontaram uma economia de 48 bilhões de reais por parte Governo Federal após a adoção preferencial do pregão eletrônico, pois a plataforma utilizada permitiu a identificação de sobrepreço nas licitações e emissão de alerta ao pregoeiro da presença de sócios em comum nas empresas participantes.

Vale informar que quando da publicação do Decreto n. 10.024/2019, o Secretário de Gestão do Ministério da Economia, Cristiano Heckert, assim afirmou: “o pregão eletrônico representa mais de 90% das licitações realizadas pelo governo federal. O decreto potencializa os ganhos nos processos de compras, desestimula conluios, dinamiza a disputa, gerando economia de tempo e de recursos públicos para a administração federal” [13].

Além disso, a desburocratização e simplificação do processo eletrônico contribui para uma melhoria significativa da eficiência em relação às demais modalidades licitatórias, já que no pregão eletrônico somente são verificados os documentos do licitante vencedor e não de todos os participantes.

O ganho acarretado em razão da transparência e do controle social na aquisição de bens e serviços, sem olvidar a possibilidade de participação de empresas de todo o país, através de lances virtuais, amplia sobremaneira a quantidade de fornecedores e favorece a ampla competitividade.





Nessa linha foi decidido no Processo nº 002.497/2014-0, do TCU, que o Pregão Eletrônico propicia maior competitividade entre potenciais fornecedores, favorecendo a economia na aquisição dos bens, com melhor possibilidade de alcance de propostas mais vantajosas, pelas características dessa disputa.

Por fim, cumpre ressaltar que, com o novo Projeto da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Projeto de Lei n. 4253/2020), a regra para todos os procedimentos de contratação passa a ser a contratação eletrônica. Nos termos do § 2º do art. 17, “as licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica”. Assim, todas as modalidades de licitação poderão ser realizadas na forma eletrônica. Extrai-se, assim, da letra do texto, o princípio da virtualização dos atos da licitação. Isso porque o PL determina que “os atos serão preferencialmente digitais, de forma a permitir que sejam produzidos, comunicados, armazenados e validados por meio eletrônico” (art. 12, inciso VI). Isto é, na lei vindoura, os atos praticados na forma física devem ser evitados, ainda que venham a ser digitalizados posteriormente.

Em resumo, são inúmeras as vantagens para a Administração Pública que faz uso do Pregão Eletrônico, dentre elas: I - garantia de aplicação do princípio constitucional da eficiência; II - aumento da competitividade dos certames; III – Celeridade e desburocratização do processo de contratação, que utiliza, majoritariamente, ferramentas digitais; IV – Possibilidade de ampliação da concorrência, a partir da participação de licitantes de diversas regiões do país; V – Redução de custos para a Administração Pública e para os licitantes, pois todo o processo dispensa a utilização de materiais de expediente, sendo necessário apenas um ambiente virtual, que pode ser operado nos mais diversos locais; VI – Diminuição do risco de formação de cartéis e de possíveis fraudes e irregularidades comuns a sessões presenciais de licitação; VII – Maior nível de transparência da Administração Pública, ao permitir que o cidadão possa acompanhar todo o processo, em tempo real, de qualquer lugar do país.

#### IV. DO ALINHAMENTO ÀS BOAS PRÁTICAS INTERNACIONAIS

Diversos países do mundo utilizam procedimentos de seleção de fornecedores por meio de sistema eletrônico, conhecido internacionalmente como eprocurement. Tal prática já é consolidada, a exemplo dos países asiáticos, e encontra-se em franca expansão nos países europeus.

Estudos mencionados pela Comissão para o Parlamento Europeu apontam que o uso de modalidades eletrônicas de seleção de fornecedores gera economia na ordem de 5 a 20% nas compras públicas, além de afetarem positivamente o Produto Interno Bruto com acréscimos de 0,1 a 0,2% em 5 (cinco) anos[14].

Foi verificado, também, que o uso de modalidades eletrônicas de seleção de fornecedores amplia a transparência sobre o uso dos recursos públicos, permitindo um escrutínio mais efetivo da sociedade sobre os gestores públicos, reduzindo o risco de corrupção, conforme mencionado pela OCDE em Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement[15].





Por fim, o uso de modalidades eletrônicas de licitação em plataforma unificada permitirá a disponibilização das informações em formato de dados abertos, alinhando-se aos compromissos internacionais firmados pelo Brasil, como a iniciativa Open Government Partnership[16] e a Convenção Interamericana contra a Corrupção[17].

## V – CONCLUSÃO

Diante do exposto, considerando as vantagens competitivas e operacionais do pregão eletrônico, sua obrigatoriedade no caso de recursos repassados voluntariamente pela União, **não faz sentido que os municípios, órgãos e entidades da administração estadual maranhense não utilizem prioritariamente esta importante ferramenta de contratação pública quando se tratar de recursos de outras fontes, especialmente os recursos próprios**, vez que a administração tem o dever de zelar pelo patrimônio público independente de sua origem.

## VI - PEDIDOS

Isto posto, e com esteio no poder regulamentar do TCE/MA (art. 3º da Lei n. 8.258/2005), pede-se o devido processamento deste pleito, com seu regular trâmite, com final julgamento pelo plenário no sentido de que:

a) seja publicada Instrução Normativa abrangendo os pontos acima indicados, consoante minuta anexa, para que **os municípios, órgãos e entidades do Estado do Maranhão promovam a realização de pregão eletrônico nas contratações governamentais de bens e serviços comuns, quando da execução de todas as licitações, independente da fonte de recursos envolvida, salvo por incapacidade técnica cabalmente demonstrada;**

b) seja informado, por parte de todos os Prefeitos Municipais e Presidentes de Câmaras Municipais do Maranhão, no prazo de 30 (dez) dias úteis, qual sistema eletrônico será utilizado pelo ente municipal para realização de pregões, bem como indicação do prazo estimado de conclusão de todos os trâmites necessários para colocação da ferramenta eletrônica escolhida em condições plenas de utilização (contratação do *software*, capacitação, etc.);

c) seja inserido na matriz de risco do Tribunal de Contas de item relativo à utilização de pregões eletrônicos pelos entes públicos, colocando como maior grau de risco aqueles que não realizem pregões por meio desta modalidade eletrônica, o que ensejará maior fiscalização nas licitações por parte das unidades de auditoria deste Tribunal;







d) seja inserida a exigência, no sistema SACOP deste Tribunal, de campo relativo à “justificativa para a não realização de pregão eletrônico”, sempre que o ente público optar pela realização de pregão na forma presencial;

Aguardam deferimento.

São Luís/MA, 10 de março de 2021

  
**FLÁVIA GONZALEZ LEITE**  
Procuradora de Contas

  
**JAIRO CAVALCANTI VIEIRA**  
Procurador de Contas

  
**LEYLANE MARIA DA SILVA**  
Superintendente da CGU no Maranhão

  
**ALEXANDRE JOSÉ CAMINHA WALRAVEN**  
Secretário do TCU no Maranhão