

## **Há resistência das administrações públicas municipais ao pregão eletrônico? Grau de adesão à forma eletrônica e critérios para escolha de plataforma no estado de Pernambuco**

Is there resistance from municipal public administration resist to the electronic bidding? Degree of adhesion to the electronic form and criteria for choosing a platform in the state of Pernambuco

<https://doi.org/10.32586/rcda.v21i2.833>

**Talita Ferreira de Souza Dourado<sup>1</sup>**

**Eduardo Victor de Assis Menezes<sup>2</sup>**

### **RESUMO**

Este estudo consiste em um levantamento realizado pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE) com o intuito de identificar o estágio de evolução das prefeituras dos municípios do estado quanto à adoção do pregão eletrônico, além de aferir o grau de legitimidade das justificativas por elas apresentadas para sua não utilização. O método empregado foi uma pesquisa aplicada do tipo descritiva, com abordagem quali-quantitativa e análise bibliográfica e documental. Concluiu-se que a baixa adesão ao pregão eletrônico não está relacionada à inviabilidade técnica de sua utilização, mas a uma resistência cultural; e que, além de atualmente o método de seleção da plataforma de compras eletrônicas a ser utilizado não estar baseado em critérios racionais e objetivos, ele não pode ser considerado ato administrativo puramente discricionário, por envolver aspectos relacionados à concretização dos princípios da competitividade, da economicidade e da eficiência.

1 Mestre em Sistemas de Gestão pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Graduada em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e em Administração pela Universidade de Pernambuco (UPE). Atuou como Gerente na área de orçamento e finanças públicas na Marinha do Brasil e como assessora de Contratos no TRT. Atualmente, é Analista de Controle Externo no TCE-PE e atua como assessora jurídica no MPCO. E-mail: talitadourado@tce.pe.gov.br

2 Graduado em Administração pela Escola Naval e Especialista em Direito Público pela Escola de Magistratura de Pernambuco. Atuou como pregoeiro na Administração Federal e como Analista de Controle Externo em Auditoria de Procedimentos Licitatórios no TCE/PE, onde, atualmente, é Assessor Técnico de Conselheiro. É professor na área de licitações e associado da Rede de Governança Brasil (RGB). E-mail: evictor@tce.pe.gov.br

**Palavras-chave:** pregão eletrônico; compras públicas; competitividade.

## ABSTRACT

This study consists of a survey carried out by the State Court of Accounts of Pernambuco (TCE-PE) with the objective of identify the stage of evolution of the city halls of the state regarding the adoption of the electronic auction, in addition to assessing the degree of legitimacy of the justifications presented by them for their non-use. The method employed was a descriptive applied research, with a quali-quantitative approach and bibliographical and documentary analysis. It was concluded that low adherence to electronic trading is not related to the technical unfeasibility of its use, but to cultural resistance; and that, in addition to the fact that currently the selection method of the electronic purchase platform to be used is not based on rational and objective criteria, it cannot be considered a purely discretionary administrative act, as it involves aspects related to the implementation of the principles of competitiveness, economy and efficiency.

**Keywords:** electronic bidding; public procurement; competitiveness.

Avaliado pelo sistema  
double blind review  
(SEER/OJS – versão 3)



Data de submissão: 28-11-2022

Data de versão final: 21-03-2023

Data de aprovação: 16-04-2023

Data de publicação online: 19-06-2023

## 1 INTRODUÇÃO

O pregão destaca-se como uma modalidade que transformou a maneira como os órgãos públicos realizam suas aquisições, uma vez que proporciona maior agilidade e economia, diante da simplificação de procedimentos.

Diante da relevância do tema, revela-se a necessidade de um estudo voltado à identificação do estágio de evolução das prefeituras dos municípios sob a jurisdição do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE) em relação às formas de utilização da modalidade pregão, do presencial ao eletrônico.

Tal situação decorre ainda da ausência de estudos que verifiquem o grau de racionalidade e objetividade no método de escolha das plataformas de compras<sup>3</sup> utilizadas pela administração pública para realização de pregão eletrônico ou que permitam comparar atributos de diferentes plataformas, a fim de verificar em que medida eles se relacionam com a concretização dos princípios da competitividade, da economicidade e da eficiência.

Ora, cumprindo à administração pública buscar essa concretização na maior medida possível, o presente estudo assume uma relevância ímpar no sentido de munir o gestor público de critérios que permitam a ponderação entre tais princípios no processo decisório de escolha da plataforma para realização de licitações eletrônicas.

O interesse pela elaboração do presente estudo surgiu da constatação recorrente, nas auditorias realizadas pela Gerência de Auditoria de Procedimentos Licitatórios do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (Glic/TCE-PE), de realização de pregão presencial em situações nas quais seria viável o formato eletrônico. Desta forma, apresenta-se a seguinte questão de pesquisa: qual é o estágio de evolução das prefeituras municipais em Pernambuco quanto à adesão ao pregão eletrônico?

Embora grande parte da doutrina e jurisprudência ser uníssona quanto à incontestabilidade das vantagens da forma eletrônica sobre a presencial, (SANTANA; SILVA ROCHA; FIGUEIREDO, 2021, p. 23) buscou-se uma evidência empírica que corroborasse essa premissa, de modo a verificar se a competitividade nos pregões eletrônicos realizados pelas prefeituras municipais em Pernambuco é maior do que a forma presencial.

O estudo é relevante, uma vez que realiza uma comparação entre as duas formas de pregão apenas quanto ao aspecto da competitividade. Não obstante, a partir deste trabalho, novas perspectivas de pesquisa poderão emergir com o intuito de aprimorar o planejamento e a execução das compras públicas.

---

3 Embora, à luz do regime jurídico licitatório, não seja tecnicamente preciso falar que compras e licitações são sinônimos, neste trabalho nos referimos invariavelmente às plataformas de compras eletrônicas e de licitações eletrônicas.

Destaca-se que outra realidade com a qual as auditorias realizadas pela Glic se deparam é que, frequentemente, a justificativa para a utilização da forma presencial não é evidenciada nos editais ou nos autos do processo licitatório, o que é preconizado nas jurisprudências do Tribunal de Contas da União (TCU) e do TCE/PE; e, quando o é, ela, em regra, é ilegítima, sob a ótica de tais jurisprudências. Diante disso, emerge também a necessidade de verificar o grau de legitimidade das justificativas apresentadas pelas prefeituras para o emprego da forma presencial do pregão.

Outrossim, identificou-se nas auditorias junto ao TCE-PE pela Gerência de Licitações e Contratos a utilização de plataformas de compras eletrônicas que não estão entre as mais tradicionais do mercado, as quais, sequer, atendiam a requisitos básicos exigidos por lei, como viabilização de acesso ao edital e ao mecanismo de interposição de pedido de impugnação ao edital pelo cidadão.

O estudo pretende suplementarmente traçar um panorama sobre a evolução dos municípios pernambucanos quanto à adesão ao pregão eletrônico, de modo a identificar empiricamente se há, quando este é utilizado, maior competitividade em relação ao presencial; e avaliar o grau de legitimidade, frente à jurisprudência do TCU e do TCE/PE, das justificativas para utilização desta forma.

Além disso, intenciona apresentar critérios racionais e objetivos para orientação dos gestores públicos no processo de escolha da plataforma de compras a ser empregada na realização de pregão eletrônico, de modo a se concretizarem, na maior medida possível, os princípios que norteiam a administração pública.

Adicionalmente, em relação às plataformas de compras eletrônicas utilizadas por essas prefeituras, buscou-se apresentar os resultados de um teste de acessibilidade aos mecanismos de impugnação ao edital, além de comparações entre os seus custos de utilização, alguns de seus recursos tecnológicos e o número de fornecedores ativos cadastrados.

Dessa forma, o presente trabalho está estruturado em cinco seções:

esta introdução, na qual é contextualizado o tema da pesquisa. Na segunda seção são apresentados os procedimentos metodológicos de pesquisa. A terceira seção dispõe de uma revisão bibliográfica sobre pregão eletrônico. Por fim, são apresentados os resultados com a análise dos dados e a conclusão.

## 2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O procedimento metodológico objetiva esquematizar o caminho a ser percorrido pelo pesquisador. Pode-se conceituar método como o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo – conhecimentos válidos e verdadeiros, traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do pesquisador (LAKATOS; MARCONI, 2003).

Partindo desse princípio, o método escolhido foi uma pesquisa exploratória e descritiva, com abordagem qualitativa e quantitativa (GIL, 1991). Pois, proporciona informações adquiridas sobre o tema em questão, por intermédio de pesquisa bibliográfica que possa servir de subsídio para estudos posteriores.

O método escolhido para a pesquisa foi a realização de um levantamento de campo (*survey*), no qual se buscou analisar dados referentes exclusivamente ao ano de 2020<sup>4</sup>.

Ressalta-se que esta pesquisa de levantamento é do tipo corte transversal (*cross sectional*), uma vez que os dados foram obtidos em um mesmo momento no tempo.

Para responder à pergunta de pesquisa, realizou-se um levantamento que contemplou 179 (cento e setenta e nove) prefeituras municipais, as quais foram divididas em três grupos, de acordo com o grau de aderência ao pregão eletrônico<sup>5</sup>.

4 Disponível em: <https://tce.pe.gov.br/internet/index.php/jurisdao-das-inspetorias>.

5 Fonte: Sistema Tome Conta/TCE-PE. Pesquisa realizada nos meses de janeiro e fevereiro de 2020.

Com a finalidade de avaliar ainda a competitividade nos pregões eletrônicos realizados pelas prefeituras municipais em Pernambuco, traçou-se um perfil do número de licitantes por sessão pública, segregando-se o percentual das sessões públicas das quais participaram. Dessa forma, obteve-se um espectro que permitiu a visualização da predominância do número de licitantes em cada uma das formas de pregão.

Com o intuito de analisar o grau de legitimidade das justificativas apresentadas pelas prefeituras para emprego da forma presencial do pregão, foi realizado pelo TCE-PE um levantamento junto às prefeituras municipais. O referencial utilizado para tal verificação constituiu a base da pesquisa documental, que contemplou o Acórdão 2.368/2010, TCU-Plenário e os Acórdãos 826, 1.350, 1.491, todos de 2019 da Primeira Câmara do TCE-PE.

Na averiguação dos critérios utilizados para escolha das plataformas de pregão eletrônico, foram identificadas, a partir do edital mais recentemente publicado por cada prefeitura que realiza pregão eletrônico, quais seriam as plataformas de compras eletrônicas por elas utilizadas, as quais se resumiram a sete diferentes.

Com intuito de perquirir se a decisão sobre qual plataforma utilizar se trata de uma opção puramente discricionária do gestor, ou se há fatores condicionantes ligados aos princípios que regem a administração pública, que poderiam limitá-la. Observaram-se também quais os custos de utilização dessas plataformas e os recursos nelas disponíveis que podem impactar a eficiência administrativa, assim como quais delas não disponibilizam acesso aos mecanismos de impugnação de editais. Somado a isso, analisou-se qual o número de fornecedores ativos cadastrados em cada uma delas e quantos destes integraram o nicho de competição em Pernambuco nos últimos 12 (doze) meses.

Deste modo, foram realizadas visitas técnicas em cada uma das seguintes prefeituras, as quais utilizam uma das sete plataformas identificadas, a fim de realizar uma entrevista estruturada com seus respectivos pregoei-

ros, mediante amostragem não probabilística, cujo critério de seleção foi a proximidade geográfica com o município de Recife. Tal decisão decorreu de fatores de custo e tempo necessários para conclusão deste trabalho.

Tabela 1 – Prefeituras onde se realizaram entrevistas

<b>Prefeitura Municipal</b>	<b>Plataforma</b>
São Bento do Una <sup>6</sup>	Portal de Compras Públicas (PCP) <sup>7</sup>
Condado	Site próprio <sup>8</sup>
Paulista	Bolsa de Licitações do Brasil (BLL Compras <sup>9</sup> )
Olinda	Licitações-e <sup>10</sup> (Banco do Brasil)
Jaboatão	Comprasnet <sup>11</sup>
Camaragibe	Banco Nacional de Compras (BNC) <sup>12</sup>
Afogados da Ingazeira	Licitanet <sup>13</sup>

Fonte: elaborada pelos autores (2022).

Por fim, solicitou-se que cada um dos pregoeiros participantes re-queresse, junto às plataformas das quais são clientes, a informação do número de fornecedores ativos cadastrados na plataforma na data da solicitação, bem como o número daqueles que, nos últimos 12 meses, participaram de pregões eletrônicos de órgãos e instituições públicas sediados em Pernambuco.

Após realização de coleta das respostas em papel, os dados foram transcritos para uma planilha eletrônica, com a utilização do programa, para posterior análise estatística.

Após a tabulação das respostas aos questionários, foi realizado procedimento de triangulação de informações, tanto da entrevista, quanto da análise documental.

6 Além do de São Bento do Una, foi entrevistado um dos pregoeiros da Prefeitura de Afogados da Ingazeira, que também utiliza o Portal de Compras Públicas (PCP).

7 Disponível em: [portaldecompraspublicas.com.br](http://portaldecompraspublicas.com.br)

8 Disponível em: [licitacondado.com.br](http://licitacondado.com.br)

9 Disponível em: <https://bll.org.br/>

10 Disponível em: [licitacoese.com.br](http://licitacoese.com.br)

11 Disponível em: [comprasnet.gov.br](http://comprasnet.gov.br)

12 Disponível em: [bnc.org.br](http://bnc.org.br)

13 Disponível em: <https://www.licitanet.com.br/>

### 3 REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO E NORMATIVO

O pregão é uma modalidade de licitação instituída no âmbito da União pela Medida Provisória nº 2.026/2000), que, há mais de duas décadas, já previa a possibilidade de sua realização por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação. Posteriormente, em 2002, por meio da Lei Federal nº 10.520/2002, teve seu âmbito ampliado, passando a abranger também estados, Distrito Federal e municípios.

A Lei do Pregão, publicada há duas décadas, reproduz, no *caput* do art. 1º e no §1º do art. 2º, os respectivos dispositivos da referida Medida Provisória, trazendo as expressões “poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão” e “poderá ser realizado o pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação”, prevendo a faculdade tanto de adoção da modalidade pregão quando da adoção da forma eletrônica.

A previsão das faculdades em ambos os dispositivos tinha a clara intenção de conferir oportunidade aos municípios para treinamento do pessoal e para provimento adequado dos recursos tecnológicos, com propósito de operacionalizar a realização dos pregões eletrônicos, considerando os diferentes graus de desenvolvimento tecnológico dos entes federados, sobretudo o dos municípios localizados no interior do país, aos quais o acesso à internet e a computadores capazes de processar os sistemas de compras nem sempre era uma realidade, cenário comum duas décadas atrás.

Ocorre que, desde então, a utilização de recursos de tecnologia da informação foi popularizada no âmbito das administrações municipais, não cabendo mais, atualmente, se falar que apenas a União e os estados<sup>14</sup> detêm aparato tecnológico suficiente para adotar exclusivamente a forma eletrônica. Além disso, ao longo desses anos, constataram-se incalculáveis ganhos com a utilização do pregão eletrônico, tais como maior agilidade/ celeridade, ampliação do universo de licitantes e seu acesso à etapa de

---

14 São inúmeros os normativos estaduais, a exemplo do Decreto nº 32.539 (PERNAMBUCO, 2008), que tornam obrigatória a utilização do pregão eletrônico nas licitações de bens e serviços comuns do Poder Executivo Estadual, ressalvados os casos de inviabilidade técnica.

formulação de lances sem a necessidade da presença física dos participantes, contribuindo para maior competitividade e redução dos preços, transparência, impessoalidade e menor incidência da prática de conluíus.

Nesse sentido, o Decreto Federal nº 5.450/2005 estabeleceu, para bens e serviços comuns, a modalidade pregão como obrigatória, preferencialmente na sua forma eletrônica.

Apesar de o regime do decreto subordinar apenas os órgãos e entidades do âmbito federal, diante das inúmeras vantagens proporcionadas pela adoção daquela forma, o princípio da eficiência, elencado no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), que é aplicável a toda a administração pública, assim como o são os da economicidade, da competitividade e da transparência, associada à contribuição substancial do pregão eletrônico para a obtenção da proposta mais vantajosa, passou a sedimentar os entendimentos das Cortes de Contas, tanto da União quanto das estaduais, inclusive a pernambucana, de que, somente se demonstrada a impossibilidade de sua utilização, poder-se-ia realizar o pregão na forma presencial, com a sua evidenciação no processo e a justificativa no edital.

É firme a jurisprudência do TCU nesse sentido, da qual se destacam três acórdãos em ordem cronológica, complementares entre si. O primeiro, o Acórdão 1.700/2007, TCU-Plenário<sup>15</sup>, que determina “o uso da modalidade pregão obrigatoriamente na forma eletrônica, salvo se houver comprovada e justificada inviabilidade, não confundível com opção discricionária, de conformidade com o § 1º do art. 4º do Decreto nº 5.450/2005”.

O segundo, o Acórdão 1.099/2010, TCU-Plenário, que “somente adote o pregão na forma presencial, quando restar demonstrada a impossibilidade de utilização de sua forma eletrônica, tendo em vista o que estabelece o art. 4º, §1º, do Decreto 5.450/2005”. Nesse mesmo Acórdão, o TCU já inicia uma escalada de refutação aos mais diversos argumentos que a Corte passaria a indicar em sua jurisprudência como insuficientes

---

15 No mesmo sentido é o teor do Acórdão 2.901/2016, TCU - Plenário: “Não há espaço para opção discricionária entre o Pregão Eletrônico e o Presencial, pois inviabilidade não se confunde com inconveniência”.

para justificar a utilização da forma presencial:

A justificativa apresentada [...] (dificuldade de remessa por meio magnético de pesados arquivos de “manuais e plantas croquis e demais documentos”) não se revela satisfatória, tendo em vista o atual estágio de desenvolvimento das ferramentas de tecnologia da informação (TCU, 2010).

O terceiro é o Acórdão 2.368/2010, TCU-Plenário, cujo relatório se rebatem as justificativas indicadas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para a adoção do presencial em detrimento do eletrônico, concluindo o TCU, diante da análise de tais justificativas, “não são suficientes para estabelecer a inviabilidade do pregão eletrônico para a presente licitação, embora não tenha sido possível estabelecer a ocorrência de um dano ao erário pela opção pelo pregão presencial”.

Pelo arcabouço jurisprudencial formado ao longo dos anos em torno do tema, a única justificativa aceitável para a admissão da utilização do pregão presencial em detrimento do eletrônico seria a indisponibilidade de acesso à internet por parte do órgão promotor da licitação ou do mercado local.

Os argumentos apresentados pelas prefeituras municipais em Pernambuco, quando instadas a justificar a adoção da forma presencial em detrimento da eletrônica, encontram-se, em regra, dentro da moldura apresentada pelo CNJ.

Embora a administração pública municipal não esteja sob a jurisdição do TCU e nem estivesse sob a égide do Decreto 5.450 (BRASIL, 2005) enquanto vigente, o entendimento das Cortes Estaduais evoluiu no mesmo sentido normativo deles, apropriando-se da principiologia que alicerça o poder-dever de se adotar a forma eletrônica.

A Corte de Contas pernambucana, no Acórdão 826/2019, TCE-Primeira Câmara, dirigido à administração municipal, cita o referido decreto, que, no seu art. 4º, § 1º, normatiza que somente em casos de comprovada inviabilidade, justificada pela autoridade competente, seria cabível a preferência da forma eletrônica.

Nesse Acórdão, o TCE-PE fixa, como condição para adoção do pregão presencial, a evidenciação de justificativa robusta, tanto nos autos do processo quanto no edital, da comprovação de inviabilidade de utilização da forma eletrônica. Outros Acórdãos da mesma Corte reforçam esse entendimento:

**Acórdão 1.350 - TCE - Primeira Câmara (PERNAMBUCO, 2019)**

[...] 16. Priorizar, quando da realização de pregão, a modalidade eletrônica, devido às inúmeras vantagens que aquela modalidade oferece (em relação à presencial), conforme elencadas pela auditoria, justificando eventual impossibilidade do uso no formato eletrônico (item 2.1.7); [...]

**Acórdão 1.491 - TCE - Primeira Câmara (PERNAMBUCO, 2019)**

[...] Nas licitações na modalidade pregão, adotar preferencialmente o tipo eletrônico, justificando quando excepcionalmente optar pela modalidade presencial; [...] (TCE-PE, 2019).

O cerco em torno dos municípios se acentuou ainda mais para adoção da forma eletrônica quando, por meio do Decreto 10.024 (BRASIL, 2019), a União condicionou à utilização da forma eletrônica a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns pelos entes federativos que viessem a utilizar recursos decorrentes de transferências voluntárias daquele ente, tornando a referida modalidade e sua forma eletrônica (ou dispensa eletrônica), em regra, obrigatória nesses casos.

Nesse contexto, observou-se, nas auditorias realizadas no âmbito da Glic, que algumas prefeituras, após realizarem pregões eletrônicos para utilização de tais recursos, voltaram a realizar a forma presencial quando os recursos a serem utilizados não eram decorrentes de transferências voluntárias da União.

Além disso, com o advento das medidas de distanciamento social impostas em virtude da pandemia do novo coronavírus (Covid-19), o TCE-PE e a Procuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado de

Pernambuco, em 23/04/2020, expediram a Recomendação TCE/PGJ nº 01/2020, a qual previu: “Evitar-se, tanto quanto possível, a realização de certames presenciais, priorizando-se os certames em que pode ser adotada a modelagem eletrônica (Pregão e Regime Diferenciado de Contratação)”.

Posteriormente, a norma foi revogada em virtude da publicação, em 28/09/2020, da Recomendação Conjunta TCE/MPCO nº 10/2020, que prevê no inciso V do art. 1º: “a utilização do pregão eletrônico como regra para licitações destinadas a aquisições de bens e a contratações de serviços comuns, inclusive serviços comuns de engenharia, e que a forma presencial seja adotada apenas em casos excepcionais e robustamente justificados”.

Diante da estabilidade normativa em torno do assunto, resolveu-se investigar, em relação ao pregão eletrônico, o estágio de evolução das prefeituras municipais sob a jurisdição do TCE/PE e o grau de legitimidade das justificativas por elas apresentadas para a sua preterição à forma presencial.

### 3.1 Referencial para aferição da legitimidade das justificativas

São enumerados a seguir os argumentos apresentados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) ao TCU, constantes no Acórdão 2.368/2010, TCU-Plenário, no sentido de estabelecer a inviabilidade do pregão eletrônico:

1) a modalidade presencial permitiria inibir a apresentação de propostas insustentáveis que atrasam os procedimentos da modalidade eletrônica e aumentam seus custos;

1) haveria diversas vantagens da forma presencial do pregão sobre a eletrônica, dentre as quais: a possibilidade de esclarecimentos imediatos durante o pregão presencial e facilidade na negociação de preços, verificação das condições de habilitação e execução da proposta;

1) a opção pelo pregão presencial decorreria de prerrogativa de escolha da administração, sugerindo a ausência de obrigação legal;

1) haveria inviabilidade do uso da forma eletrônica, devido à com-

plexidade da licitação, peculiaridades e elevado custo do objeto, relevância da contratação e exigências de segurança da informação;  
1) o histórico de irregularidades no pregão eletrônico sugeriria uma alta incidência de licitantes que não preenchem as condições de habilitação ou não sustentam suas propostas;

1) haveria uma tendência crescente de adoção do pregão presencial pela administração;

1) a opção pela modalidade presencial do pregão não produziria alteração no resultado final do certame;

1) o uso do pregão presencial teria trazido significativa economia no resultado final comparado à estimativa inicial, o que comprovaria o caráter vantajoso da licitação para a administração.

Como destacado anteriormente, a conclusão do TCU foi no sentido de que eles são insuficientes para estabelecer a inviabilidade do pregão eletrônico.

Embora a jurisprudência do TCE-PE não aponte quais os argumentos que, para a Corte, não seriam aptos a demonstrar a inviabilidade do pregão eletrônico, os três acórdãos retro, indicam alguns requisitos que devem ser cumpridos pelas justificativas para que sejam consideradas legítimas: (a) evidenciação de justificativa robusta no edital e nos autos do Processo Licitatório para utilização da forma presencial; (b) a fundamentação deve ser apta a justificar eventual impossibilidade do uso do formato eletrônico; (c) as justificativas devem demonstrar as circunstâncias excepcionais que impõem a opção pela forma presencial.

Como se vê, para serem legítimos, os argumentos indicados pelos jurisdicionados devem atingir o mesmo propósito estabelecido no Acórdão 2.368/2010, TCU-Plenário, demonstrar a impossibilidade de utilização da forma presencial. Assim, pode-se inferir que, caso as justificativas indicadas pelas prefeituras se enquadrem entre aquelas apresentadas pelo CNJ, seriam também ilegítimas na concepção da Corte pernambucana.

As justificativas extraídas das respostas das prefeituras aos ofícios encaminhados pelo TCE/PE foram sintetizadas e numeradas de 1 a 12. Os números de 1 a 8 encontram equivalência nos fundamentos retrocitados

apresentados pelo CNJ. Além destes, foram identificados, entre as justificativas apresentadas pelas prefeituras, os seguintes argumentos, atribuindo-lhes os números subsequentes da ordem anterior:

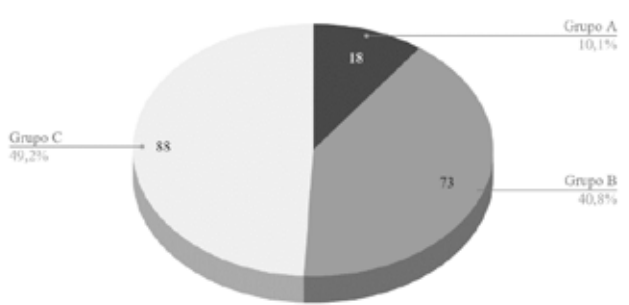
- 1) desconhecimento da posição do TCE/PE quanto ao tema;
- 1) casos particulares, acompanhados das situações especificadas nas justificativas;
- 1) sem justificativa no edital ou nos autos do processo, incluindo-se nesse grupo, ainda, aqueles procedimentos licitatórios cujas justificativas não foram indicadas no ofício em face de mudança de gestão municipal;
- 1) maior celeridade do pregão presencial frente ao eletrônico.

#### 4 RESULTADOS

Nesta seção, serão apresentados os resultados do levantamento realizado pelo TCE-PE, com aplicação de estatística descritiva aos dados encontrados.

Em relação ao estágio de evolução das 179 prefeituras quanto ao uso do pregão eletrônico, verificou-se o seguinte resultado, com quantitativos e percentuais de cada um dos Grupos (A - nunca realizaram pregão eletrônico; B - após realizarem eletrônico, voltaram a realizar presencial; e C - realizam exclusivamente pregão eletrônico), conforme o Gráfico 1:

Gráfico 1 – Grau de aderência do pregão eletrônico entre as prefeituras municipais em Pernambuco



Fonte: elaborado pelos autores (2022).

De forma consolidada, observa-se que 161 municípios utilizam ou já utilizaram pregão eletrônico ao menos uma vez (Grupos B e C). Percebe-se ainda que menos da metade das prefeituras municipais em Pernambuco utilizam exclusivamente o pregão eletrônico, mesmo tendo se passado mais de vinte anos desde que essa modalidade começou a ser utilizada pela administração pública.

O quadro é ainda mais grave pelo elevado percentual de prefeituras que, após utilizarem o pregão eletrônico, voltaram a realizar a forma presencial (40,8%), associado ao fato de mais de 10% dos municípios nunca terem realizado um único pregão eletrônico.

No que tange à comparação entre o número de licitantes por certame das duas diferentes formas de pregão, a partir dos dados obtidos no Gráfico 1, realizou-se a verificação de uma amostra composta por dezessete prefeituras,<sup>16</sup> e outra, entre os espectros desses números. Na primeira comparação, verificou-se o seguinte comportamento, conforme a Tabela 2:

Tabela 2 – Número de licitantes por certame

Prefeitura Municipal	MÉDIA ARITMÉTICA		MEDIANA	
	Pregão presencial	Pregão eletrônico	Pregão presencial	Pregão eletrônico
Cabo de Santo Agostinho	3,2	10,8	2,0	9,0
Petrolina	1,5	12,4	1,0	6,5
Joaquim Nabuco	1,0	7,6	1,0	5,0
Itaíba	1,5	6,3	1,0	5,5
Ipojuca	1,5	6,5	1,5	5,0
Goiana	4,0	12,8	4,0	9,0
Olinda	1,0	8,3	1,0	3,0
Tamandaré	4,0	9,4	4,0	5,0
Carpina	5,3	9,1	5,0	7,0

16 Foram identificados os 17 municípios que mais realizaram licitação na modalidade pregão, dentro de cada uma das oito regiões em que se divide a jurisdição do TCE-PE.

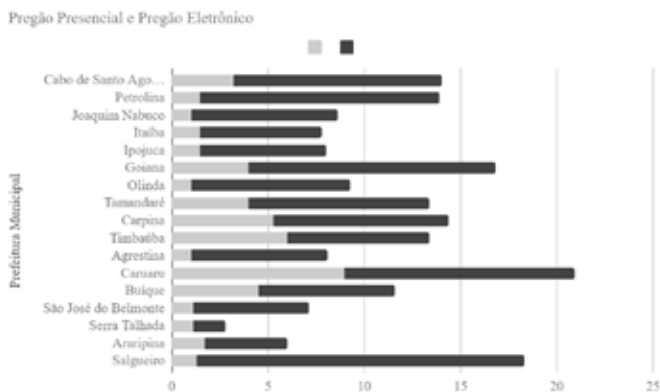
Tabela 2 – Número de licitantes por certame (continuação)

Prefeitura Municipal	MÉDIA ARITMÉTICA		MEDIANA	
	Pregão presencial	Pregão eletrônico	Pregão presencial	Pregão eletrônico
Timbaúba	6,0	7,4	6,0	5,0
Agrestina	1,0	7,1	1,0	7,0
Caruaru	9,0	11,9	1,0	5,0
Buíque	4,5	7,1	4,5	7,0
São José do Belmonte	1,1	6,0	1,0	5,0
Serra Talhada	1,1	1,7	1,0	1,0
Araripina	1,7	4,3	2,0	4,0
Salgueiro	1,3	17	1,0	12,5

Fonte: elaborada pelos autores (2022).

O Gráfico 2 a seguir expõe mais claramente o contraste entre o número de licitantes por certame nos pregões presenciais e nos eletrônicos:

Gráfico 2 – Média de licitantes por certame



Fonte: elaborado pelos autores (2022).

Da análise dos 17 municípios acima discriminados, verifica-se que o número de licitantes por sessão nos pregões eletrônicos é, em média, 4,54 vezes o registrado nos presenciais; e que, mesmo tomando a mediana como variável de tendência central, esse fator de multiplicação é de 3,98.

Quanto ao número de licitantes que participaram dos pregões presenciais considerados na referida amostra, cabe destacar que a baixa média detectada não se trata de um comportamento excepcional, mas de regra: do total de 296 pregões, em 160 deles (54,1%) compareceu à disputa apenas 1 (um) licitante; em 45 deles (15,2%), apenas 2 (dois); e em 36 deles (12,2%), 3 (três) licitantes. Em apenas 55 (18,6%) pregões da amostra se identificou um número de licitantes superior a 3 (três).

Já em relação aos eletrônicos, do total de 1.496 pregões, em 220 deles (14,7%), compareceu à disputa apenas 1 (um) licitante; em 161 deles (10,8%), apenas 2 (dois); em 133 deles (8,9%), 3 (três) licitantes; e, em 982 (65,6%) pregões eletrônicos da amostra, identificou-se um número de licitantes superior a 3 (três).

Ainda no que concerne à competitividade, constatou-se o seguinte comportamento quanto ao número de licitantes nas sessões públicas, nos municípios listados no Gráfico 2:

Tabela 3 – Espectro do número de licitantes por certame

Número de licitantes	Pregão presencial	Pregão eletrônico
1	54,1%	14,7%
2	15,2%	10,8%
3	12,2%	8,9%
Mais de 3	18,6%	65,6%

Fonte: elaborada pelos autores (2022).

Conforme se verifica a partir da leitura da Tabela 3 supra, em mais da metade (54,1%) dos pregões presenciais observados não houve competição, já que apenas um licitante compareceu ao certame. Em sentido diametralmente oposto, nos pregões eletrônicos, cerca de dois terços (65,6%)

contaram com a participação de mais de três licitantes, o que comprova a vantajosidade do uso desta forma de pregão e o benefício econômico que ela pode trazer para a administração pública.

Quanto ao grau de legitimidade das justificativas apresentadas para emprego do pregão na forma presencial (municípios dos Grupos A e B – Gráfico 1), foram detectados 739 argumentos relativamente a 504 procedimentos licitatórios<sup>17</sup> de 70 (setenta) prefeituras<sup>18</sup>, tendo-se apurado o seguinte, consoante a Tabela 4:

Tabela 4 – Grau de legitimidade das justificativas apresentadas para emprego do pregão presencial

Argumento	Quant. de vezes referenciada	Percentual
Faculdade da administração pública.	270	36,54%
A licitação ocorreu antes da publicação das Recomendações Conjuntas publicadas pelo TCE/PE durante a pandemia de COVID-19.	212	28,69%
Sem justificativa no edital ou nos autos do processo.	104	14,07%
Casos particulares, acompanhados das situações especificadas nas justificativas.	46	6,22%
Haveria diversas vantagens da forma presencial do pregão sobre a eletrônica, dentre as quais: a possibilidade de esclarecimentos imediatos durante o pregão presencial e a facilidade na negociação de preços, a verificação das condições de habilitação e a execução da proposta.	43	5,82%
Maior celeridade do pregão presencial frente ao eletrônico.	31	4,60%
A modalidade presencial permitiria inibir a apresentação de propostas insustentáveis que atrasam os procedimentos da modalidade eletrônica e aumentam seus custos.	30	4,06%

Fonte: elaborada pelos autores (2022).

Do quadro anterior, constata-se que:

a) há 270 argumentos (36,54% do total) no sentido de que a utilização do pregão presencial decorreria de prerrogativa de escolha da

17 A divergência entre o número de argumentos e o de procedimentos licitatórios se deve ao fato de que em um procedimento pode haver mais de um argumento compondo a justificativa nele constante.

18 Obteve resposta quanto a este questionamento de 70 prefeituras que compõem o total dos Grupos A e B (total = 91).

administração, sugerindo a ausência de obrigação legal;

a) a coincidência entre as razões indicadas pelas prefeituras para utilização do pregão presencial e as alegações do CNJ apresentadas ao TCU no sentido de comprovar a inviabilidade de utilização do pregão eletrônico (argumentos nº 1, 2 e 3) é identificada 343 vezes (46,4% do total de argumentos);

a) por 212 vezes (28,69% do total de argumentos) as prefeituras municipais indicaram em suas justificativas que a forma presencial poderia ser utilizada em detrimento da eletrônica porque a licitação ocorreu antes da publicação das Recomendações Conjuntas publicadas pelo TCE/PE durante a pandemia de Covid-19, denotando desconhecimento do posicionamento da referida Corte de Contas quanto à matéria desde 2019, anterior ao período de restrições sanitárias;

a) em 104 procedimentos licitatórios (14,07% do total), não constam, seja no edital seja nos autos do processo, justificativas para utilização da forma presencial (argumento nº 11);

a) por 34 vezes (3,6% do total de argumentos) a utilização da forma presencial foi justificada na maior celeridade desta forma sobre a eletrônica, contrariando a doutrina e a jurisprudência sobre o assunto;

a) apenas 46 vezes (6,22% do total de argumentos) foram indicadas particularidades do caso concreto (argumento nº 10), como a necessidade de contratação de fornecedor local, para fundamentar a utilização da forma presencial. Este percentual, porém, deveria corresponder à totalidade dos casos de utilização da forma presencial, uma vez que a jurisprudência do TCE/PE aponta no sentido de que seriam essas idiosincrasias que deveriam coincidir com as circunstâncias excepcionais que impõem a opção por esta forma.

Já em relação às prefeituras municipais que até o final do ano de 2020 nunca haviam realizado pregão eletrônico (Grupo A – 18 municí-

pios), dos 18 ofícios enviados<sup>19</sup>, foram obtidas dez respostas no sentido de que estão em fase de adesão à forma eletrônica ou já a estão empregando em 2021, sem, contudo, terem sido indicados os motivos para sua não utilização anteriormente a 2020.

Já no que se referem às plataformas utilizadas pelas prefeituras para realização do pregão eletrônico, a Lei 10.520 (BRASIL, 2002), no art. 5º, III, assegurou, aos provedores de sistemas de compras eletrônicas, o direito de ressarcimento aos custos de utilização de recursos de tecnologia da informação (TI). Embora esse direito possa ser exercido tanto contra os órgãos e entidades públicas quanto contra os fornecedores que os utilizam, a prática usual do mercado é a não taxação pelo uso por parte da administração pública, ocorrendo a cobrança apenas contra os fornecedores.

Nessa seara, avaliou-se se o portal que será utilizado pelo jurisdicionado para realização de suas licitações é uma opção puramente discricionária do gestor ou há fatores condicionantes, ligados aos princípios que regem a administração pública, que poderiam limitá-la, vindo, portanto, essa escolha a ser alvo de fiscalização pelo controle externo.

Nas auditorias estudadas, constatou-se que algumas prefeituras vinham realizando seus pregões eletrônicos por meio de plataformas que cobravam uma taxa referente aos custos de utilização de seus recursos de TI tanto dos órgãos e entidades da administração pública quanto dos fornecedores.

Nesse contexto, estando as unidades jurisdicionadas regidas não apenas pelos princípios da economicidade, mas também pelo da eficiência, importava perquirir se havia sido realizado, antes da contratação da plataforma, algum estudo no sentido de definir a opção mais vantajosa para o processamento de seus pregões eletrônicos.

Assim sendo, a partir do levantamento realizado nas 161 prefeituras

---

19 São 18 municípios (Grupo A): Araçoiaba, Bodocó, Capoeiras, Carnaubeira da Penha, Feira Nova, Glória do Goitá, Granito, Ibirajuba, Itamaracá, Jaqueira, Mirandiba, Moreilândia, Palmeirina, Tracunhaém, São Caetano, Manari, São João, Tacaratu.

municipais que realizam ou já realizaram pregão no formato eletrônico, conforme apresentado no Gráfico 1, obteve-se a Tabela 5, a qual apresenta a quantidade de prefeituras, sob a jurisdição de uma Inspeção ou Gerência Metropolitana, que utilizam cada uma das plataformas identificadas para a realização de pregões eletrônicos, bem como o percentual de uso de cada plataforma pelas prefeituras no âmbito do estado de Pernambuco.

Tabela 5 – Utilização de plataformas pelas prefeituras municipais em Pernambuco

<b>Plataforma</b>	<b>TOTAL</b>	<b>Percentual</b>
BNC	63	39,1%
Licitações-e	49	30,4%
Comprasnet	16	9,9%
BLL	13	8,1%
PCP	13	8,1%
Licitanet	5	3,1%
Próprio	2	1,2%
Total (Grupos B e C)	161	100%

Fonte: elaborada pelos autores (2022).

Observa-se que as duas plataformas mais utilizadas pelas prefeituras pernambucanas são a BNC e a Licitações-e, do Banco do Brasil, correspondendo, juntas, a cerca de 70% das prefeituras. Nota-se, ainda, que apenas cerca de 10% das prefeituras utilizam a plataforma Comprasnet, do Governo Federal. Outrossim, apenas duas prefeituras (1,2% do total), desenvolveram um sistema próprio para realizar seus pregões eletrônicos. Já as demais, cerca de 20%, utilizam as plataformas BLL, PCP e Licitanet.

Após a identificação das sete plataformas de compras utilizadas pelas diferentes prefeituras em Pernambuco, selecionou-se a prefeitura mais próxima de Recife usuária de cada uma dessas plataformas, realizando-se visitas técnicas a fim de proceder às entrevistas estruturadas com seus respectivos pregoeiros.

Apurou-se, em síntese, que nenhum processo decisório partiu de

uma análise de elementos objetivos, como recursos relacionados à eficiência ou custos de utilização para o fornecedor. Embora na Prefeitura Municipal de Jaboatão dos Guararapes se tenha realizado uma comparação entre os custos de utilização e a eficiência, o estudo, além de contrapor apenas duas plataformas (Comprasnet e Licitações-e), contrasta apenas os custos de utilização para a administração e a eficiência, não tendo considerado os custos de utilização para os fornecedores.

Quanto ao comparativo entre os custos de utilização das plataformas por parte dos 161 municípios que já fizeram uso ao menos uma vez do pregão eletrônico, a tabela a seguir resume os custos de utilização das plataformas para a administração pública e para os fornecedores, conforme a Tabela 6.

Tabela 6 – Comparativos entre os custos de utilização das plataformas

Plataforma	Custos para a administração pública			Custos para os fornecedores		
	Mensal	Trimestral	Anual	Mensal	Trimestral	Anual
BNC	0	0	0	135,0	387,00	1.548,00
Licitações-e <sup>20</sup>	222,51 x P + 11,57 x L			182,01	269,99	665,92
Comprasnet	0	0	0	0	0	0
BLL	0	0	0	600,00 x L <sup>21</sup>		
PCP <sup>22</sup>	0	0	0	129,00	387,00	949,00
Licitanet	0	0	0	132,20	195,20	399,50
Próprio	-	-	16.000,00	488,00	623,00	890,00

Fonte: elaborada pelos autores (2022).

Conforme é possível observar, a Licitações-e (BB) e a BLL possuem formas diferenciadas de cobrança, o que inviabiliza uma comparação sob os mesmos parâmetros com as demais plataformas

20 Disponível em: <https://www.licitacoes-e.com.br/aop/coringa.aop?pcao=paginaCoringa&numeroRegistro=7>. Acesso em: 3 fev. 2021.

21 Regulamento do Sistema Eletrônico de Licitações BLL Compras.

22 Disponível em: <https://www.portaldecompraspublicas.com.br/18/Regulamento/>. Acesso em: 3 fev. 2021.

Para utilização do Licitações-e (BB), os órgãos e entidades compradoras despendem R\$ 222,51 para cada processo licitatório aberto no sistema, acrescido de R\$ 11,77 por lote que tenha alcançado sua situação final, ou seja, homologado. Além disso, em caso de cancelamento da licitação realizada pela administração pública, o licitante vencedor não recebe a devolução dos valores eventualmente arcados com o uso da plataforma eletrônica no respectivo lote cancelado.

Já na BLL, em licitações nas quais a administração pública não opta por finalidade de Registro de Preços, o formato de cobrança para os licitantes será de 1,5% sobre o valor do Lote adjudicado (L), com vencimento em 45 dias após a adjudicação, limitado ao teto máximo de R\$ 600,00 por lote adjudicado. Em se tratando de Registro de Preços, a cobrança para os licitantes será de 1,5% sobre o valor do Lote adjudicado (L), com vencimento parcelado mensalmente (número de parcelas equivalentes ao número de meses do Registro de Preço), emitindo-se a primeira parcela em 60 dias após a adjudicação, limitado ao teto máximo de R\$ 600,00 por Lote adjudicado (L).

A diferença, todavia, entre a taxaço da Licitações-e (BB) e da BLL em caso de cancelamento da licitação realizada pelo comprador é que o licitante vencedor, naquela plataforma, não recebe a devolução dos valores eventualmente arcados com o uso da plataforma eletrônica, mas na BLL, sim.

O primeiro ponto que chama a atenção na análise dos dados é que apenas a Licitações-e e as plataformas desenvolvidas pelas prefeituras geram dispêndios financeiros para a administração pública. A depender do volume licitado, aquela pode ser ainda mais antieconômica do que estas. Portanto, sob a ótica da economicidade, elas deveriam, de plano, ser descartadas como opções para a administração. Em Pernambuco, todavia, a Licitações-e é a segunda mais popular entre as prefeituras, sendo utilizada por mais de 30% delas.

Considerando os custos de utilização para os fornecedores, constata-se que a BNC, a mais difundida entre as prefeituras (utilizada por cerca

de 40% delas), é a de maior custo anual. Num contexto geral, apenas o Comprasnet é gratuito tanto para a administração pública quanto para os fornecedores. Todavia, é utilizada por menos de 10% das prefeituras.

Destaca-se, neste contexto, que cada plataforma de compras eletrônicas possui funcionalidades que podem ou não conferir maior eficiência e segurança ao trabalho do pregoeiro e da equipe de apoio, bem como dar maior transparência ao processo de compras. Embora caibam discussões quanto a se as funcionalidades elencadas a seguir representam efetivamente ganhos de eficiência para quem contrata tais plataformas, foi necessário definir alguns parâmetros para fins de comparação entre elas.

Como a primeira plataforma com que se teve contato foi a BNC, por ter sido a primeira visita técnica realizada na Prefeitura de Camaragibe, as suas funcionalidades acabaram se tornando paradigmas para a comparação realizada entre os diferentes sistemas.

A Tabela 7 a seguir apresenta a pontuação obtida por plataforma considerando o somatório da nota ponderada, conforme a plataforma tenha ou não cada uma das funcionalidades consideradas essenciais e tomadas como paradigma. As demais funcionalidades, consideradas não essenciais, não foi atribuída uma nota, assinalando-se apenas um X na Tabela abaixo<sup>23</sup>, onde consta a ponderação dos fatores supra.

Tabela 7 – Pontuação das plataformas relativamente às suas funcionalidades

	BNC	Licitações-e	Comprasnet	Licitanet	BLL	PCP	Própria
<b>Resultado por fornecedor</b>	3	0	3	3	3	3	3
<b>Sistema de habilitação parcial de fornecedores</b>	0	0	3	0	0	0	0
<b>Importação de planilhas</b>	3	0	0	3	3	3	3

23 Foram acrescentados, em relação à tabela anterior, dois recursos identificados no Comprasnet: Sistema de habilitação de fornecedores e Cadastramento de itens referenciados no Catmat/Catser (Catálogo de Materiais/ Serviços do Governo Federal).

Tabela 7 – Pontuação das plataformas relativamente às suas funcionalidades (continuação)

	BNC	Licitações-e	Com- prasnet	Licitanet	BLL	PCP	Própria
<b>Cadastramento de itens referenciado no Catmat/Catser</b>	0	0	3	0	0	0	0
<b>Ata de sessão parcial</b>	2	0	0	2	0	0	0
<b>Relatório de itens malsucedidos</b>	2	0	0	2	0	2	0
<b>Disponibilidade documental indeterminada</b>	2	0	2	2	2	2	2
<b>Solicitação de esclarecimentos via sistema</b>	1	0	0	0	1	1	1
<b>Dispositivo de aviso para fornecedores</b>	xx	0	x	x	x	x	0
<b>Aviso de publicação</b>	x	0	0	x	x	0	0
<b>Minuta de contrato</b>	x	0	0	0	0	0	0
<b>Minuta de ARP</b>	x	0	0	0	0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>13</b>	<b>0</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>9</b>	<b>11</b>	<b>9</b>

Fonte: elaborada pelos autores (2022).

Percebe-se que a BNC é, dentre as plataformas, aquela que dispõe de mais funcionalidades (numericamente) que podem maximizar a eficiência administrativa na condução dos procedimentos licitatórios, seguida por Licitanet, Comprasnet, PCP, BLL, Portal Próprio de Condado, e, em último lugar, o Licitações-e, que não possui uma funcionalidade sequer dentre as referenciadas.

Na entrevista realizada nos sete municípios listados na Tabela 1, a partir da qual foram obtidas as informações relativas ao BNC, percebeu-se que, além de ser a plataforma com mais recursos, possui um serviço de suporte excelente. A cada organização pública que utiliza o referido sistema é oferecido um acompanhamento muito próximo durante a realização de

até 3 pregões, o que pode ser um recurso importante especialmente para os órgãos e entidades que nunca utilizaram o pregão eletrônico.

À medida que ocorre a familiarização da administração pública com o ambiente virtual, a necessidade de um serviço de suporte de qualidade e com alto nível de serviço diminui, por haver cada vez menos necessidade de acionamento, deixando esse de ser um requisito relevante em termos de eficiência administrativa, como se apurou em Jaboatão dos Guararapes (Comprasnet).

Portanto, a utilização de plataformas como a BNC pode ser um recurso transitório de que pode lançar mão a administração até que se habitue ao ambiente virtual e possa ter segurança para migrar para outras plataformas consideradas como de nível de serviço de suporte baixo, mas que são de utilização gratuita tanto para a administração quanto para os fornecedores. Embora sem um planejamento nesse sentido, é o movimento que se vem verificando naturalmente na prática em Camaragibe, Olinda e Jaboatão rumo ao Comprasnet.

Embora o Comprasnet não possua um recurso que, apesar de simples, representa um ganho substancial de eficiência, sobretudo em licitações com muitos itens, qual seja, a importação de planilhas no processo de cadastramento de itens, ele é o único que detém um sistema de habilitação parcial de fornecedores, o que confere muita agilidade no julgamento da documentação apresentada para fins de habilitação. Além disso, possui o diferencial de impor à administração pública o cadastramento de itens referenciados no Catmat. Ocorrendo tal referenciamento no órgão requisitante da licitação, ele evita vaivéns do processo licitatório dentro da repartição para correção de falhas na descrição do objeto.

Em contrapartida, em relação ao Comprasnet, houve queixas relativas ao serviço de suporte técnico e morosidade para cadastramento, tendo esta última sido apontada pela Prefeitura de Petrolina como uma das razões para não ter utilizado a forma eletrônica do pregão durante o ano de 2020. A Prefeitura de Jaboatão, todavia, afirmou que tais queixas eram,

com efeito, fatos verificáveis há um tempo, mas que, atualmente, a lentidão para cadastramento foi superada. Tais obstáculos, contudo, podem ser suplantados, como se sugeriu anteriormente, com a utilização de outra plataforma que tenha custos para os fornecedores enquanto se conclui o processo de cadastramento e a administração pública ganhe desenvoltura no ambiente virtual.

Um aspecto menos relevante sobre o Comprasnet é que as solicitações de esclarecimentos e os pedidos de impugnação não são interpostos no sistema, mas enviados por e-mail ao pregoeiro, que registra no sistema tais petições apenas quando do oferecimento das respectivas respostas. Noutras plataformas, é interposto no próprio sistema, o que poderia ser considerado um benefício em termos de transparência.

Por outro lado, um diferencial a favor do Comprasnet em relação às demais plataformas é que, unido ao PCP, dispõe de aplicativo para celular que avisa aos licitantes quando da publicação de editais de seu interesse. Contudo, não se pode afirmar categoricamente que tal recurso seja capaz de produzir um diferencial de competitividade no certame, uma vez que os demais também o fazem, todavia mediante o envio de e-mail aos fornecedores, ao invés de aviso pelo aplicativo.

Em relação às outras plataformas, pode-se afirmar que elas se equivalem no quesito funcionalidades disponíveis, exceto a Licitações-e, que dá indícios de obsolescência. Já quanto à BNC, embora supere as demais plataformas em número de recursos, não se pode afirmar que tal variação seja capaz de produzir um diferencial de eficiência administrativa para os seus usuários.

Salienta-se que foi realizada ainda sondagem com o objetivo de investigar a acessibilidade aos mecanismos de impugnação a editais por pessoas físicas nos sítios utilizados pelas prefeituras para a realização de seus pregões eletrônicos.

Primeiramente, em relação às plataformas próprias, utilizadas pelas

Prefeituras de São José da Coroa Grande e de Condado, constataram-se dois problemas. O primeiro deles é que há restrição de acesso do cidadão ao edital do procedimento licitatório, já que somente as empresas, utilizando-se do seu CNPJ, podem acessar as funcionalidades do sistema. O segundo problema identificado corresponde ao acesso às funcionalidades da plataforma, que está acessível apenas para a prefeitura e aos licitantes cadastrados.

Quanto às demais plataformas, a mesma verificação foi feita, tendo-se conseguido acesso ao mecanismo para impugnação de editais na condição de pessoa física.

Desta feita, restaram reprovadas, no teste de acessibilidade aos mecanismos de impugnação a editais, a BLL e as plataformas de compras desenvolvidas pelas prefeituras (nesse estudo designadas por “Própria”), que totalizam 8 (oito) prefeituras municipais (São José da Coroa Grande, Condado, Sanharó, Afogados da Ingazeira, Ingazeira, Santa Terezinha, Tabira e Granito), correspondente a 5% dos municípios que realizam pregão eletrônico (Gráfico 1).

No que concerne ao comparativo do número de fornecedores cadastrados nas plataformas, foram obtidos os seguintes dados: 1) número de fornecedores ativos cadastrados naquela data na plataforma; 2) número de fornecedores ativos cadastrados na plataforma que, nos últimos 12 (doze) meses, participaram de pregões eletrônicos de órgãos e instituições públicas sediados em Pernambuco.

Exceto quanto às informações relacionadas ao Comprasnet, que foram extraídas a partir de dados abertos do Compras Governamentais, foram fornecidas pelos pregoeiros as seguintes respostas, conforme a Tabela 8:

Tabela 8 – Comparativo entre os números de fornecedores cadastrados nas plataformas

Plataforma	Nº de fornecedores cadastrados (Brasil)	Nº de fornecedores participantes de licitações (PE)	% em relação ao Comprasnet (Brasil)	% em relação ao Comprasnet (PE)
Comprasnet	410.990	3.230	-	-
PCP	40.969	1.111	9,9%	34,4%
Licitações-e	39.554	Indisponível	9,6%	-
BLL	31.346	687	7,6%	21,3%
Licitanet	18.582	422	4,5%	13,1%
BNC	7.494	1.471	1,8%	45,5%
Site próprio	35	33	0%	1%

Fonte: elaborada pelos autores (2022).

Observa-se que o Comprasnet, dentre as plataformas estudadas, representa a que possui o maior quantitativo de fornecedores cadastrados, seja no âmbito nacional ou no estado de Pernambuco, o que indica o seu maior potencial de promover competitividade nos certames.

Já os sistemas de compras eletrônicas desenvolvidos pelas próprias prefeituras, como é o caso das Prefeituras de São José da Coroa Grande e de Condado, são as soluções que permitem menor competição em razão do pequeno quantitativo de fornecedores cadastrados, considerando, também, a abrangência nacional e estadual.

As demais plataformas, de uma forma geral, possuem um percentual baixo (menor que 10%) de fornecedores cadastrados/participantes em licitações no estado de Pernambuco, quando comparadas ao quantitativo dos mesmos na plataforma do Comprasnet.

## 5 CONCLUSÕES

O presente trabalho teve o objetivo de analisar o perfil das prefeituras dos municípios do estado de Pernambuco quanto à adoção do pregão eletrônico, assim como averiguar a legitimidade dos fundamentos apresentados quando da sua não utilização.

Considerado portanto, um marco na governança para o Brasil, o pregão eletrônico representa um avanço no aperfeiçoamento da dinâmica da alocação dos recursos públicos e apresenta inúmeras vantagens sobre a forma presencial. Não obstante tenham se passado mais de vinte anos desde que começou a ser empregado pela administração pública brasileira, verificou-se que mais de 10% das prefeituras municipais em Pernambuco nunca utilizaram a forma eletrônica.

Não obstante, constatou-se também que, embora detenham aparato tecnológico para realização de pregão eletrônico, por já o terem utilizado para processar licitações, mais de 40% do total de prefeituras voltaram a utilizar a forma presencial, o que é considerado um retrocesso.

Considerando o resultado obtido na comparação entre a competitividade nos pregões eletrônicos e presenciais, detectaram-se evidências de que, nos eletrônicos, o número de licitantes participantes é, em média, mais de 4,5 vezes superior ao dos pregões presenciais. Além disso, em mais da metade dos pregões presenciais (54,1%), comparecem às sessões apenas um único licitante; enquanto nos pregões eletrônicos o comportamento é inverso: em 65,6% deles comparecem mais de três licitantes. Na outra banda do espectro, o mesmo comportamento se verifica: em apenas 18,6% dos pregões presenciais comparecem mais de três licitantes, enquanto em apenas 14,7% dos pregões eletrônicos compareceu apenas um competidor à sessão.

Assim sendo, considerando tal cenário, pode-se concluir que a utilização do pregão presencial em detrimento do eletrônico implicou mitigação ao princípio da competitividade, por comparecerem às disputas uma quantidade de licitantes inferior, permitindo-se inferir também que há impactos na economicidade reflexamente, dado não haver competição quando se tem apenas um licitante participante.

Considerando o grau de legitimidade das justificativas apresentadas pelas prefeituras para emprego da forma presencial, constatou-se que em apenas 6,22% dos casos a justificativa estaria fundamentada em argumen-

tos capazes de legitimar a utilização dessa forma; e, em 14,07% do total, não constam, seja no edital sejam nos autos do processo, justificativas para utilização da forma presencial.

Assim, confirmou-se a tese que vem sendo verificada nas auditorias de procedimentos licitatórios realizadas: em 93,78% dos casos, não há justificativa legítima para a utilização do pregão presencial em detrimento do eletrônico, caracterizando uma resistência cultural do jurisdicionado à adoção da forma eletrônica.

Tendo em conta o panorama das plataformas de compras eletrônicas mais populares entre os municípios pernambucanos, verificou-se que são utilizadas 7 (sete), sendo a mais popular a BNC (39,1%), seguida pela Licitações-e (30,4%), Comprasnet (9,9%), BLL (8,1%), Portal de Compras Públicas (8,1%), Licitanet (3,1%) e plataformas próprias (1,2%).

Quanto ao processo decisório de escolha da plataforma, verificou-se que nenhum processo decisório partiu de uma análise de elementos objetivos, como recursos relacionados à eficiência ou custos de utilização para o fornecedor, estando ausentes de bases racionais e objetivas: em quase metade dos casos (42,8%), resultam de um trabalho de prospecção de clientes realizado por algumas plataformas. Neste sentido, a divulgação entre os jurisdicionados de informações sobre os recursos de cada plataforma pode ser útil para orientar a decisão de escolha da plataforma por parte da administração municipal.

Por todo o exposto, verificou-se que a escolha da plataforma de licitações eletrônicas não se trata de uma opção puramente discricionária do gestor, por haver princípios que regem a administração pública que são concretizados em maior ou em menor medida a partir da referida decisão, o que torna o processo decisório alvo de fiscalização e normatização pelo controle externo.

Essa regulamentação, por sua vez, deve ter como meta estabelecer diretrizes e critérios a fim de orientar a realização de estudos técnicos que sirvam como base racional e objetiva na seleção da plataforma que o juris-

dicionado utilizará para realizar seus pregões, já que não se trata de uma opção puramente discricionária do gestor.

Além disso, sugere-se, após dois anos da entrada em vigor dessa regulamentação, a realização de um novo levantamento, com o intuito de verificar em que medida, ela induziu tanto a uma maior adesão ao pregão eletrônico quanto à desistência de utilização de plataformas antieconômicas e ineficientes por parte das prefeituras.

Vislumbra-se, ainda, a partir do presente estudo, o desenvolvimento de outros dois, de forma complementar. O primeiro teria como objetivo a realização de uma auditoria nas referidas plataformas de compras com a finalidade de verificar requisitos relacionados à segurança da informação, dentre outros, de modo a ampliar os elementos a serem considerados no processo decisório pelos gestores. O segundo estudo teria a finalidade de investigar em que medida a administração pública municipal utiliza modalidades de licitação diversas do pregão quando o objeto é caracterizado como comum, nos termos do parágrafo único do art. 1º da Lei 10.520 (BRASIL, 2002), o que também representaria um retrocesso em termos de governança na área de licitações.

Outra medida que pode ser implementada é a criação de um Índice de Governança em Licitações, que pondere tanto o grau de cumprimento de obrigações legais (por exemplo, a utilização exclusiva do pregão eletrônico e a divulgação simultânea do aviso de licitação na imprensa oficial e do respectivo edital no Portal da Transparência das prefeituras) quanto à implementação de boas práticas em licitações (por exemplo, a utilização do Comprasnet como plataforma de compras e a disponibilização dos autos dos procedimentos licitatórios no Portal da Transparência das prefeituras).

Também por meio desse índice, seria possível mobilizar a administração pública municipal na implementação dos instrumentos da nova lei de licitações, que somente seria exigível legalmente a partir de dois

anos, como o Plano Anual de Contratações, previsto no art. 12, VII, da Lei 14.133/2021. Dessa forma, se premiaria o vanguardismo das prefeituras no tocante à adaptação à nova lei, não o fazendo apenas quando lhes for uma imposição legal, mas por reconhecer que adoção de tais mecanismos podem lhes elevar a um novo patamar de governança no tocante às contratações públicas.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**. 1988.

BRASIL. **Lei 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Acesso em: 8 fev. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória 2.026, de 28 de julho de 2000**. Institui, no âmbito da União, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Acesso em: 10 fev. 2021.

BRASIL. **Lei 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Acesso em: 8 fev. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 5.504, de 5 de agosto de 2005**. Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns. Acesso em: 10 fev. 2021.

BRASIL. **Decreto 10.024, de 20 de setembro de 2019**. 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. Acesso em: 10 fev. 2021.

BRASIL. **Lei 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Acesso em: 13 nov. 2021.

DI PIETRO, M. S. Z. **Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988**. 2. ed., São Paulo: Atlas, 2001.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 14. ed., São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos da Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

PEREIRA JÚNIOR, J. T. **Comentários à Lei das licitações e contratações da Administração Pública**. 8. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

SANTANA, L. C.; SILVA ROCHA, Z. P.; FIGUEIREDO, F. A. Vantagens e desvantagens do pregão eletrônico: uma revisão integrativa. **Revista Destaques Acadêmicos**, v. 13, n. 1, 2021.

TCE. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (Primeira Câmara). **Representação formulada acerca de indícios de irregularidades no edital do certame do Pregão Presencial nº 21/2018, da Prefeitura Mu-**

**municipal de Santa Maria da Boa Vista.** Relator: Cons. Valdecir Pascoal., julg. 9 jul. 2019. Inteiro teor disponível em: [https://www.jusbrasil.com.br/diarios/251909959/tce-pe-17-07-2019-pg-4?ref=topic\\_feed](https://www.jusbrasil.com.br/diarios/251909959/tce-pe-17-07-2019-pg-4?ref=topic_feed). Acesso em: 10 fev. 2021.

TCE. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (Primeira Câmara). **Recomendação TCE/PGJ N° 01, de 23 de abril de 2020a. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco;** Procuradoria Geral de Justiça do Estado de Pernambuco. Dispõe sobre medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus. Disponível em: <https://coronavirus.tomeconta.com/recomendacoes/>. Acesso em: 10 fev. 2021.

TCE. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (Primeira Câmara). **Recomendação Conjunta TCE/MPCO N° 10/2020, de 28 de setembro de 2020b.** Dispõe sobre medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus. Disponível em: <https://docs.google.com/document/d/1tvSd6enE-7it45F-swk3wKYPPBXFtBYX-fKwVjpMy3ic/edit>. Acesso em: 10 fev. 2021.

TCU. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Representação em face do Edital do Pregão n° 111/2006,** aberto pela Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério da Saúde para o registro de preços de serviços de apoio à organização e realização de eventos. Relator: Min. Marcos Vinícios Vilaça, julg. 22 ago. 2007. Inteiro teor disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/KEY%253A-ACORDAO-COMPLETO-33728/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY%253A-ACORDAO-COMPLETO-33728/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse). Acesso em: 10 fev. 2021.

TCU. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Representação, com fulcro no §1° do art. 113 da Lei 8.666/93,** relativa a possíveis irregularidades

cometidas pelo Ministério da Pesca e Aquicultura - MPA em licitação do tipo Pregão Presencial, PP nº 005/2010. Relator: Min. Benjamin Zymler, julg. 19 maio 2010a. Inteiro teor disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1099%252F2010/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%-2520desc/0/%2520>. Acesso em: 10 fev. 2021.

TCU. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Representação formulada acerca de possíveis irregularidades contidas no edital do Pregão Presencial nº 56/2009**, promovido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Relator: min. Valmir Campelo, julg. 15 set. 2010b. Inteiro teor disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/2368%252F2010/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%-2520desc/0/%2520>. Acesso em: 10 fev. 2021.

TCU. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Tomada de Contas Especial instaurada em razão de irregularidades em pregão promovido pela Funasa com vistas à aquisição de diversos medicamentos para atender aos Distritos Sanitários Especiais Indígenas em todo o território nacional**. Relator: Min. Vital do Rêgo, Rel. p/ ac. Min. Benjamin Zymler, julg. 16 nov. 2016. Inteiro teor disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/2901%252F2016/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%-2520desc/0/%2520>. Acesso em: 10 fev. 2021.