



PROCESSOS ELETRÔNICOS DE COMPRAS PÚBLICAS E OS EFEITOS NA PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS LOCAIS

Uma análise dos Pregões do Município de Campo Belo – MG

COMPRAS PÚBLICAS ELETRÔNICAS

Relatório técnico apresentado pelo mestrando Patrick Alexander Pinto da Costa ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede, sob orientação do Prof. Dr. Adriano Antônio Nuintin e coorientação da Profª Drª Maria Aparecida Curi, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.



SUMÁRIO

Resumo 03

Contexto e/ou organização e/ou
setor da proposta 04

Público-alvo da proposta 06

Descrição da situação-problema 07

Objetivos da proposta de intervenção 09

Diagnóstico e análise 10

Proposta de intervenção 15

Responsáveis pela proposta de
intervenção e data 18

Referências 19

RESUMO

A forma eletrônica de licitação pela modalidade Pregão se tornou realidade no município de Campo Belo, por força do Decreto Federal nº 10.024/2019, e, a partir de março de 2020, se consolidou como a principal modalidade utilizada, sobrepondo os números da forma presencial. Diante da novidade legislativa, esse estudo se propôs a investigar os efeitos da contratação em sessão pública à distância, por meio da internet, e teve como objetivo avaliar a participação e os resultados das empresas locais nos pregões eletrônicos realizados pelo município de Campo Belo/MG, em contraponto ao formato presencial.

Para tanto, adotou-se pesquisa bibliográfica e documental, em que foram coletados dados dos editais dos pregões, das atas de realização dos certames, dos contratos e das atas de registros de preços celebrados entre 2018 e 2021 pelo município. Em seguida foram descritas e analisadas as médias e percentagens quanto a origem dos licitantes e os valores homologados em favor das entidades participantes, classificadas de acordo com o porte e a sede.

Os resultados da pesquisa indicaram que quando comparada com as licitações presenciais, a forma eletrônica de processamento atraiu de maneira contundente a participação de licitantes de mais Estados e regiões do país.

Os estudos apontaram também que proporcionalmente as empresas sediadas em Campo Belo - MG começaram a vencer menos nos pregões e, por conta disso, em termos financeiros, a destinação de recursos para a concretização das compras públicas elevou-se em benefício das organizações de outras localidades.

A pesquisa contribuiu para se chegar a um diagnóstico e possibilitou a proposição de alternativas que auxiliem na adaptação a este novo cenário, a qual envolve a capacitação dos potenciais fornecedores, a divulgação acessível dos editais e a aplicação de benefício às micro e pequenas empresas sediadas no município provedor da licitação, com vistas ao fomento do desenvolvimento local por meio das compras públicas.

Palavras-chave: pregão eletrônico; participação de empresas locais; compras públicas.



CONTEXTO

O uso das tecnologias da informação progride e impulsiona a vida particular das pessoas que compram ou realizam contratações perante terceiros. De maneira não tão distinta, no cenário das licitações públicas, a utilização da internet é prática recorrente há mais tempo no âmbito federal, bem assim dos governos estaduais, de suas capitais e das grandes cidades. Por outro lado, para os pequenos e médios municípios se trata de novidade advinda da evolução legislativa, que vem demandando o enfrentamento de diversas questões pelos gestores públicos.

De modo efetivo, a adoção de formas eletrônicas de contratação pública se tornou realidade na maioria dos municípios brasileiros somente a partir da imposição trazida pelo Decreto Federal nº 10.024, de 20 de setembro de 2019.

Com a publicação da norma, órgãos e entidades da administração pública estadual e municipal ficaram obrigados a realizar a forma eletrônica da modalidade de licitação denominada Pregão, especialmente quando envolver a aplicação de recursos decorrentes de transferências voluntárias da União para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns (BRASIL, 2019).

Por certo, a legislação de abrangência nacional não poderia prever a obrigatoriedade sem antes se atentar às peculiaridades de cada local. Alguns fatores precisavam ser considerados, entre eles: a conectividade de internet nas regiões mais afastadas dos grandes centros; a carência de material humano, sobretudo em razão do nível alto de rotatividade dos profissionais atuantes na área de licitações, diante dos receios de responsabilização; e a necessidade de atualização e qualificação dos servidores e empregados públicos



Por essas e outras razões, a Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia publicou a Instrução Normativa nº 206, de 18 de outubro de 2019, pela qual estabeleceu prazos, de acordo com o tamanho da população, para que os entes federativos pudessem se adaptar. No caso do município de Campo Belo - MG, objeto de estudo, por possuir população estimada acima de 50.000 (cinquenta mil) habitantes, segundo dados do IBGE (2021), a obrigatoriedade se deu a partir de 03 de fevereiro de 2020.

A par disso, de maneira excepcional, restou admitida a utilização do pregão presencial, mediante prévia e comprovada justificativa de “inviabilidade técnica ou a desvantagem para a Administração na realização da forma eletrônica” (CAMPO BELO, 2019).

Naturalmente, pelo fato de a Administração estar habituada à cultura das licitações presenciais é possível. esperar certa resistência às inovações. No entanto, as justificativas não podem se limitar à alegação de situações genéricas, tal qual: “a bem do interesse público”. Isto porque, ao exigir a comprovação, depreende-se da intenção do legislador a necessidade de sustentar motivos consistentes, sobre o porquê a forma eletrônica não é a mais adequada para determinada contratação.

Considerando que a maioria dos municípios brasileiros, por serem de pequeno ou médio porte, só adotaram o modelo eletrônico de licitação a partir da imposição trazida no Decreto Federal nº 10.024, de 2019, não há muitos estudos na literatura que se propuseram a investigar os possíveis prejuízos do formato à participação das empresas locais nas contratações públicas, lacuna a qual se buscou suprir com os trabalhos desta pesquisa. Com isto, espera-se poder contribuir com o aprofundamento do tema sobre o processo eletrônico de compras das pequenas e médias cidades do Brasil.

Acredita-se que a pesquisa também poderá servir de base para a preparação dos gestores públicos a futuras inovações legislativas e tecnológicas no campo das contratações públicas. Aliás, a nova lei geral de licitações, Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que determina o uso preferencial da forma eletrônica para todas as modalidades de licitação, não somente o Pregão, concedeu prazo de dois anos de adaptação, posteriormente prorrogada até dezembro de 2023. Neste período, a Administração poderá ainda optar por licitar ou contratar de acordo com a nova lei ou com base na legislação anterior (BRASIL, 2021).

Conhecer o cenário atual de compras, portanto, é de salutar importância para antever problemas futuros e aprimorar as capacidades locais, tendo por finalidade o desenvolvimento econômico

“

Para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns pelos entes federativos, com a utilização de recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, tais como convênios e contratos de repasse, a utilização da modalidade de pregão, na forma eletrônica, ou da dispensa eletrônica será **obrigatória** (BRASIL, 2019)

”

PÚBLICO-ALVO

O pesquisador é residente do município de Campo Belo - MG, onde é servidor público efetivo, ocupante do cargo de Assessor Jurídico, lotado na Procuradoria-Geral do Município. Entre variadas funções, é o responsável pelo assessoramento jurídico da Divisão de Licitação do município, a principal razão pela qual o levou a escolher Campo Belo - MG como a unidade de estudo do trabalho de dissertação no Mestrado Profissional em Administração Pública.

Campo Belo é o município polo da microrregião de mesmo nome, localizado às margens do lago de Furnas, na região oeste do estado de Minas Gerais. De Vila, foi elevado à condição de cidade em 23 de setembro de 1884, e atualmente conta com dois distritos: Campo Belo e Porto dos Mendes. Ainda quanto a localização, está situado no cruzamento de duas rodovias federais (BR-354 e BR-269), próximo também em 30 km da Fernão Dias (BR-381), principal via de ligação e de transporte de cargas entre o estado de São Paulo e a capital mineira, Belo Horizonte.

Segundo dados do Censo Demográfico de 2022 divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, Campo Belo possui área territorial de 528,22 km² e população estimada em 52.277 pessoas. Na economia, o PIB per capita no ano de 2020 foi de R\$ 20.640,44, enquanto o salário médio mensal do trabalhador formal era de

1,6 salário mínimo, com uma proporção de pessoas ocupadas equivalente a 23,8% em relação à população total.

Em termos econômicos destaca-se também a participação da indústria têxtil e da agropecuária no produto interno bruto, dividindo espaço com a predominância do comércio e da prestação de serviços. A esse respeito, conforme dados atualizados pelo SEBRAE até 20/09/2023, são 2.388 microempresas e empresas de pequeno porte, seja matriz e/ou filial, estabelecidas no município de Campo Belo.

O número de microempreendedores individuais cadastrados, por sua vez, soma 3.377. As demais, ou seja, de médio e grande porte, totalizam 243, de acordo com as informações consolidadas pelo SEBRAE, obtidas junto à Receita Federal, cuja classificação leva em conta a definição legal com base na receita bruta anual das empresas.

No site do Compras Governamentais existem 141 empresas oriundas de Campo Belo cadastradas como "fornecedores". Um número abaixo do quantitativo total de empresas locais, mas que, caso detenham seus cadastros ativos, já poderiam participar dos pregões eletrônicos realizados pelo município e por outras entidades que utilizam o sistema do governo federal.

Entre as modalidades de licitação adotadas, a sistemática do Pregão Eletrônico se estabeleceu como a principal forma de contratação do município (TABELA 1).

DADOS

Licitações por modalidade (2018-2021)

Tabela 1 – Número de licitações por modalidade

Modalidade	Ano			
	2018	2019	2020	2021
Concorrência	3	17	8	17
Tomada de Preços	10	5	18	14
Convite	7	4	2	1
Pregão Presencial	126	129	78	25
Pregão Eletrônico	-	-	42	133
Total	146	155	148	190

Fonte: Dados da Pesquisa



DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

O pregão na forma eletrônica por dispensar a presença física dos licitantes no local permite a ampliação da competitividade, com a participação de um maior número de empresas interessadas, de diferentes estados do Brasil (BITTENCOURT, 2020), até mesmo pela facilidade de acesso - a internet - e pelo baixo custo operacional (FERNANDEZ, RIBAS, 2021; FARIA et al, 2011; CARVALHO FILHO, 2011).

Além do aumento da concorrência, Oliveira (2019) e Bittencourt (2020) apontam a garantia de maior transparência em relação aos gastos públicos e a facilidade de acompanhamento da fase externa do processo licitatório como significativas vantagens da adoção do pregão eletrônico,

especialmente visando a redução de corrupção nas licitações públicas. A somar, observou-se na literatura o processo eletrônico mais célere e eficaz (CARVALHO FILHO, 2011) e ainda garantidor de menores preços (FARIA et al, 2011; SANTANA, 2010).

Contudo, à luz do trabalho promovido por Oliveira (2019), que analisou os processos de compras da UNIFAL-MG, o pregão eletrônico exige estudos mais aprofundados. A exemplificar, a autora destaca que apesar dos proveitos conhecidos do pregão eletrônico, muitos fatores contribuem para o cancelamento de itens e os produtos ofertados geralmente são de baixa qualidade e não atendem as necessidades da Administração.

A aquisição frequente de mercadorias inadequadas foi uma desvantagem constatada também nos trabalhos de Dias (2014) e Fernandez e Ribas (2021), para a qual indicaram a previsão de especificações técnicas bem detalhadas nos Editais como uma solução eficaz nestes casos.

Por sua vez, Almeida (2017) vislumbra na alta competitividade do pregão eletrônico um fator prejudicial às atividades de algumas empresas, diante da ampliação de mercado e a dificuldade de competir com preços mais acessíveis. No mesmo sentido, Santana e Melo (2013) inclusive defendem justificar a escolha da modalidade presencial, em detrimento da forma eletrônica, com fundamento na necessária promoção do desenvolvimento local sustentável e na proteção das micro e pequenas empresas, o que nos leva ao problema desta pesquisa.

Os estudos relacionados ao aumento do universo de competidores pela expansão do uso do Pregão Eletrônico, aliados à experiência vivenciada pelo pesquisador, enquanto responsável pelo assessoramento jurídico da Divisão de Licitação do município de Campo Belo – MG, permitiram inferir que as empresas locais vêm enfrentando dificuldades de competir com os preços praticados por fornecedores de outras cidades, e, com isso, não conseguem mais vencer processos licitatórios e contratar com o poder público.

Na prática, o pesquisador pôde verificar, como uma primeira resposta do ente público, a alteração em 13 de agosto de 2021 do Decreto Municipal nº 4.992/2019, o qual impunha a realização do pregão eletrônico de forma ampla, para retomar a obrigatoriedade apenas quando envolvesse recursos de transferência voluntária da União (CAMPO BELO, 2021), dispensando, para tanto, até mesmo a exigência de apresentação de comprovada justificativa.

Todavia, aliada a medidas que promovam o desenvolvimento local, enquanto princípio orientador das licitações públicas, se faz indispensável buscar alternativas que, ao mesmo tempo, não deixem margem ao retrocesso dos avanços proporcionados pela tecnologia na área de compras, sobretudo frente às obrigações impostas pela legislação vigente a nível nacional.

Assim, a pergunta que se presente responder com este estudo é: “o processamento eletrônico das licitações afeta a participação das empresas locais?”

Diante deste questionamento, a princípio três hipóteses foram levantadas. A primeira afirma que há um aumento expressivo no número de empresas participantes nas licitações realizadas sob a forma eletrônica. O acesso facilitado aos processos de contratação por meio da internet permite a ampliação do universo de competidores, em especial de estabelecimentos de outros Estados e regiões do país.

Uma outra hipótese, apesar de derivada da primeira, aduz que em razão de um cenário mais competitivo, as empresas sediadas em Campo Belo – MG estão vendendo menos para o município e os recursos públicos para contratação passaram a ser destinados a organizações de outras cidades.

A complementar, a terceira hipótese pressupõe uma redução na participação de empresas locais nas licitações realizadas pelo município de Campo Belo, seja por dificuldade de se adaptarem ao sistema eletrônico de compras governamentais ou por desinteresse em competir com preços mais baixos.

OBJETIVOS DA PROPOSTA

O **objetivo geral** da pesquisa foi avaliar a participação das empresas locais nos pregões eletrônicos promovidos pelo município de Campo Belo em relação à forma presencial de contratação.

Objetivos Específicos

Para alcançar o objetivo geral buscou-se, especificamente:

- Descrever o processo e as características dos pregões eletrônicos promovidos pelo município de Campo Belo/MG;
- Analisar o perfil das empresas participantes quanto ao porte e a sede;
- Evidenciar a participação das empresas sediadas em Campo Belo e os respectivos resultados nos pregões presenciais e eletrônicos;
- Elaborar uma proposta de ações com base nos resultados encontrados visando o fomento do desenvolvimento local por meio das contratações públicas.



DIAGNÓSTICO E ANÁLISE

A implantação e a operacionalização do pregão eletrônico nos entes municipais se mostraram tarefas complexas em razão da necessidade de capacitação, formação e atualização dos servidores e empregados públicos. Outra condicionante para a efetiva adoção da modalidade rodeou a definição do sistema de processamento desse tipo de formato. Aqui, o impasse cingiu-se principalmente em responder se o município iria elaborar o seu próprio sistema, contratar algum disponível no mercado ou optar por aderir ao Comprasnet, sistema utilizado pelo governo federal, o qual é gratuito, mas que não está adaptado por inteiro à realidade das entidades de menor estrutura.

Ao contrário dos portais privados, a adoção dos sistemas de compras dos governos estaduais ou do Comprasnet significa não só gratuidade ao ente público aderente à plataforma, mas também para os possíveis licitantes. Desse modo, espera-se uma maior adesão dos pretensos fornecedores, haja vista que invariavelmente já possuem outros gastos para conseguirem participar dos processos eletrônicos de contratação. Portanto, além da ideia de poder facilitar a participação, o acesso gratuito a esses sistemas promove a igualdade de condições entre os potenciais interessados em participar de licitações, enquanto princípio da Administração Pública, sobretudo em atenção as micro e pequenas empresas de menor poder aquisitivo.

Do ponto de vista do fornecedor, a busca de oportunidades de venda via processo eletrônico de contratação envolve também, a princípio, a observância de requisitos, prazos e condições previstos em cada Edital de licitação. Aliás, devido a inconformidades com as exigências estabelecidas, ao Pregoeiro cabe inclusive o dever de desclassificar de plano as propostas recebidas que contenham falhas irremediáveis ou que não cumpram com as especificações técnicas exigidas no Termo de Referência.

A somar, entre outras regras cabe destacar ainda o modo de disputa a ser aplicado no caso concreto. Por influenciar diretamente nas estratégias de oferta de lances e, por consequência, influir nas chances de vitória, é recomendável aos fornecedores conhecer os modos de disputa introduzidos pelo Decreto Federal nº 10.024, de 2019, frente ao desejo de vender para o poder público. Assim, tem-se o modo aberto e o misto de aberto e fechado (BRASIL, 2019).

Na prática, o município de Campo Belo – MG se cadastrou no sistema de compras governamentais do governo federal, Comprasnet, e no dia 10 de março de 2020 realizou seu primeiro pregão eletrônico, cujo objeto era a aquisição de café e açúcar. No desenrolar do ano, a possibilidade de promover a disputa do Pregão em sessão pública à distância mostrou suas benesses em curto espaço de tempo, a ponto de se tornar, como dito, a principal modalidade de licitação adotada. Aliás, conforme apurado, o pregão eletrônico ganhou mais espaço em relação ao pregão presencial em todos tipos de objetos, com destaque na aquisição de gêneros alimentícios.

De acordo com os dados da pesquisa, uma das explicações à filiação ao formato está no percentual de itens frustrados que diminuiu a partir da implementação do pregão eletrônico, de 15,19% para 11,13%, do total licitado em 2020 e 2021, respectivamente. Com isso, a efetividade dos processos licitatórios no município de Campo Belo – MG aparenta estar bem relacionada, entre outros fatores, ao nível de participação derivada da ampliação do universo de competidores.

A respeito dos licitantes, a Tabela 2 demonstra o número de pregões que garantiram exclusividade de participação às ME/EPPs, aqueles que estipulavam reserva de cotas e, portanto, eram parcialmente exclusivos, e também os que não eram exclusivos e tampouco reservavam margem no quantitativo dos itens:

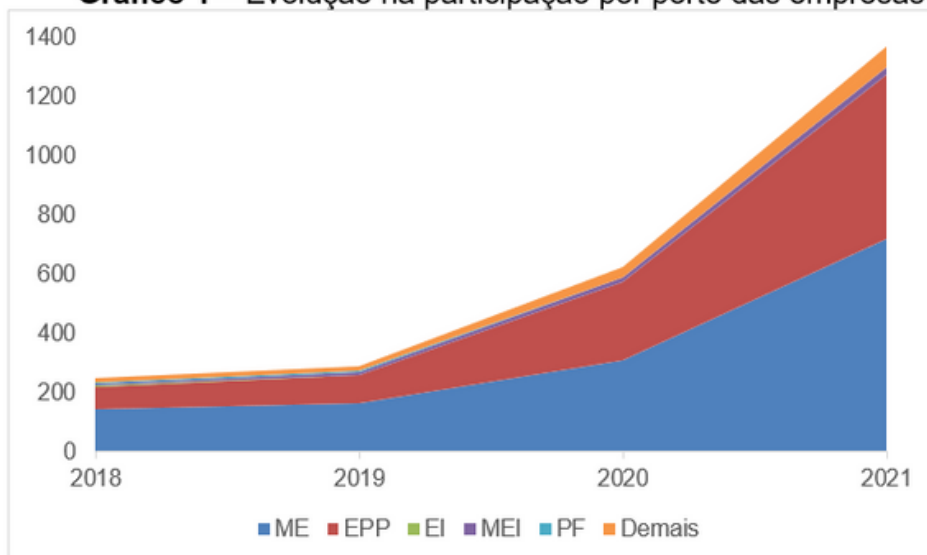
Tabela 2 - Pregões com Benefícios de Participação a Micro e Pequenas Empresas

	2018	2019	2020	2021
Exclusivo MPE	87	75	56	77
Reserva Cotas	14	33	37	38
Sem benefícios	25	21	27	43
Total	126	129	120	158

Fonte: Dados da pesquisa

Ao que se verifica dos dados da pesquisa, proporcionalmente não houve grandes variações na participação de micro e pequenas empresas. Uma vez mantida a concessão dos benefícios previstos na legislação, mesmo diante do aumento da competitividade como consequência da implementação do pregão eletrônico, as ME/EPP/MEIs continuaram representando acima de 92% do total de empresas participantes (GRÁFICO 1).

Gráfico 1 – Evolução na participação por porte das empresas



Fonte: Dados da pesquisa

Por outro lado, apesar de ser um benefício previsto também na lei geral das microempresas, nos quatro anos analisados, não houve previsão nos Editais dos pregões realizados pelo município de Campo Belo de concessão de prioridade de contratação às microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido.

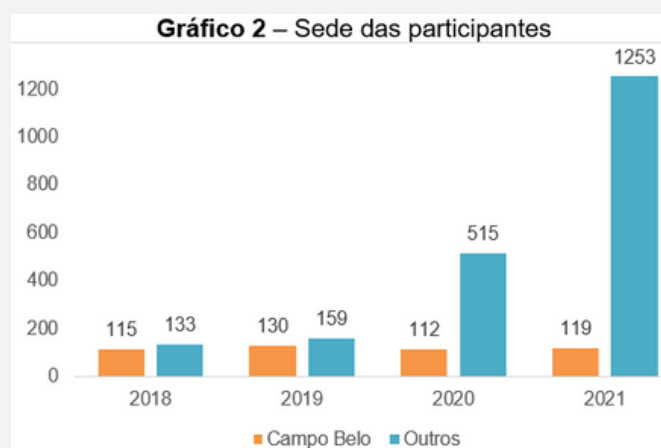
A ausência nos editais, por sinal, e a falta de justificativa para tanto contraria até mesmo a Lei Municipal nº 3.842, de 27 de junho de 2019,

que impôs tal prioridade como regra e trouxe a **definição dos termos local e regional**. O termo Local está relacionado às empresas sediadas em todo o território do Município de Campo Belo – MG, e regional no qual abrange os municípios da microrregião de acordo com a Divisão Territorial do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE, sendo Campo Belo, Aguanil, Cana Verde, Candeias, Cristais, Perdões e Santana do Jacaré (CAMPO BELO, 2019).

➤ Origem das participações nos Pregões de Campo Belo – MG

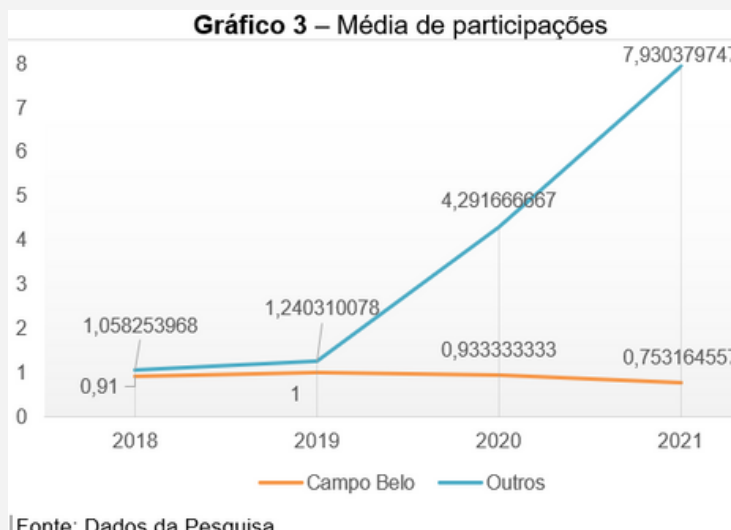
Assim como o encontrado nos estudos de Bittencourt (2020), Fernandez e Riba (2021) e Faria et al (2011), a implementação do pregão eletrônico no município de Campo Belo – MG foi marcada nos dois primeiros anos de aplicação por um aumento exponencial da competitividade. O universo de pessoas interessadas em participar nas licitações do município se ampliou em termos quantitativos e, principalmente, estendeu os limites geográficos quanto as sedes das licitantes.

Com base no Gráfico 2, as empresas sediadas fora de Campo Belo não só constituíram na maioria das participações nos quatro anos analisados, como também foi o único grupo que apresentou uma crescente nos números:



Fonte: Dados da pesquisa

De modo geral, participações locais diminuíram proporcionalmente no decorrer dos quatro anos analisados, uma vez que representavam 46,37% do total em 2018 e passaram a ser 44,98%, 17,86% e 8,67% nos anos seguintes. Com base nesses dados, mais uma vez a diferença se revela de maneira mais brusca após a implementação do processo de compras eletrônico. Na análise dos percentuais a redução pode ser explicada por dois fatores: o aumento na participação de empresas de fora e, em menor grau, pela diminuição na participação de empresas locais, o que se comprova pelo exame geral das médias abordadas na sequência.



Fonte: Dados da Pesquisa

Consoante infere-se, enquanto se realizava apenas pregões presenciais no município em estudo, o patamar das médias era bastante aproximado. O distanciamento entre a média de participação dos potenciais fornecedores locais e os de fora se tornou evidente em 2020 e, de maneira ainda mais acentuada, no ano de 2021. A evolução então que se percebe nos anos seguintes é prova da facilidade de acesso proporcionada pela forma eletrônica.

Nada obstante, de acordo com os dados demonstrados na Tabela 3, a abertura a uma maior competição proporcionada pelo pregão eletrônico se verificou especialmente para as empresas de outras localidades.

Tabela 3 - Total de empresas participantes				
Sede	2018	2019	2020	2021
Campo Belo	60	55	58	56
Outras localidades	110	126	389	851

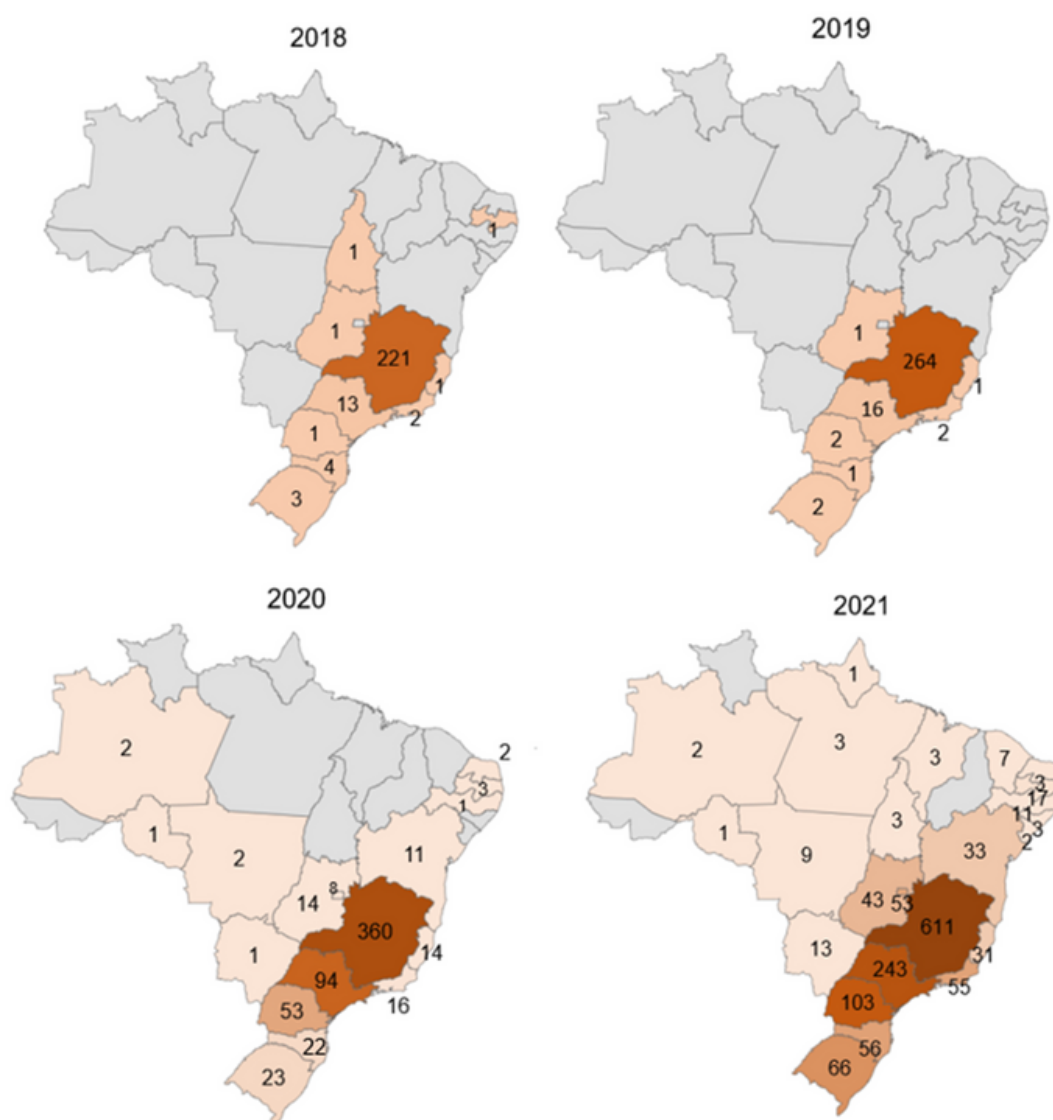
Fonte: Dados da Pesquisa

Por outro lado, assim como o nível de participações, o número de licitantes locais se manteve relativamente estável nos anos analisados, variando entre 55 e 60 empresas distintas interessadas. A despeito da quantidade maior de licitações no ano de 2021, o que significa mais oportunidades de disputa, o número de empresas sediadas em Campo Belo diminuiu de 58 para 56 em relação ao período anterior.

Nos quatro anos analisados **83** empresas diferentes sediadas em Campo Belo – MG participaram dos pregões presenciais realizados pelo município. Desse total, **27** mostraram aderência e também participaram de pregões eletrônicos. Lado outro, somam **56** as empresas locais cuja participação se deu exclusivamente de maneira presencial, para as quais pode não ter havido adaptação ou interesse em participar. Sobressaem-se ainda dos resultados as **26** empresas locais que participaram tão somente das licitações sob o formato eletrônico.

- Antes da implementação do pregão eletrônico, as participações nas licitações eram originadas de maneira mais concentrada do Estado de Minas Gerais, mas com certo registro de pessoas provenientes do Estado de São Paulo e, de forma menos expressiva, dos demais estados das regiões Sul e Sudeste. Nesses anos, contrariava o padrão estabelecido os licitantes únicos vindos de Goiás, Tocantins e Paraíba.
- Já com o pregão eletrônico a concentração de participação do Estado de Minas Gerais se intensifica, bem assim dos estados da região sul e sudeste, em especial derivada de São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul. No entanto, passa-se a destacar o Distrito Federal, Goiás e Bahia, e a propagação do interesse para as regiões norte e nordeste (FIGURA 1).

Figura 1 – Participações por Estado



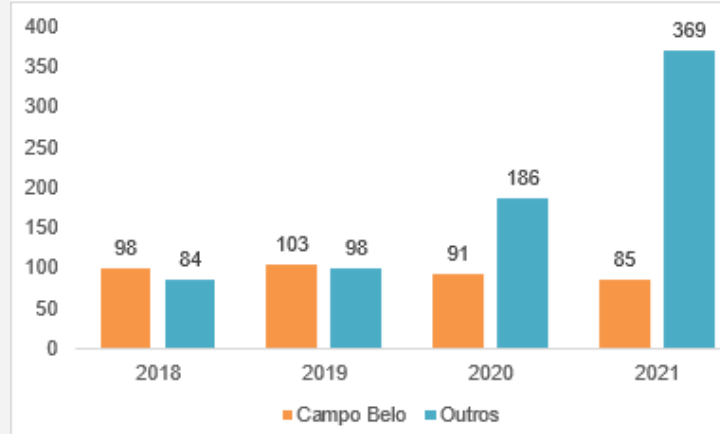
Fonte: Dados da pesquisa

➤ Origem das empresas vencedoras e destino dos valores homologados

Neste trabalho, à luz do abordado até aqui se percebe a influência da modalidade eletrônica nas participações em pregões promovidos pelo município, unidade de estudo. De maneira constante e na forma esperada, o aumento no número de participantes também refletiu no crescimento da quantidade de empresas vencedoras sediadas em outros municípios, conforme evidenciado no Gráfico 4.

Em outros termos, o fato de mais pessoas de fora se interessarem em participar dos pregões do município de Campo Belo – MG resultou em mais vitórias de licitantes dessa categoria, sobretudo, quando o crescimento da competitividade não veio acompanhado de uma melhora similar na participação por parte das empresas locais.

Gráfico 4 – Sede dos vencedores

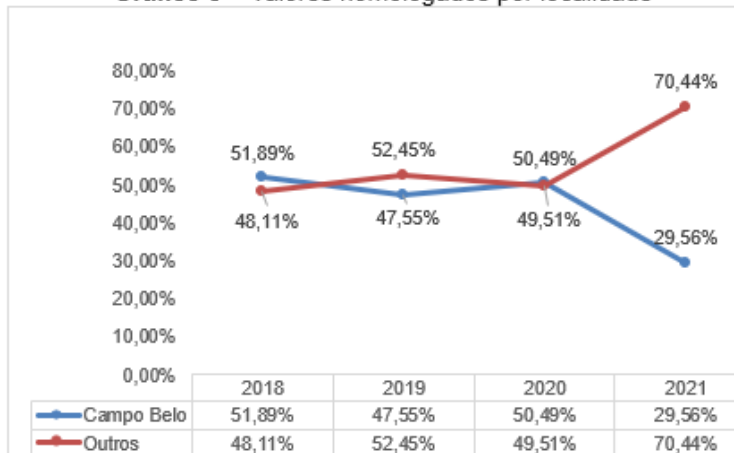


Fonte: Dados da pesquisa

Por outro lado, não se pode olvidar que tal disparidade poderia ser ainda maior, posto que empresas com sedes em outros municípios eram 82,13%, em 2020, e 91,32% da totalidade de participantes no ano de 2021. A par disso, no entanto, o estudo dos efeitos do pregão eletrônico na participação das empresas locais depende de uma visão mais ampliada, que adicionalmente envolva a avaliação dos valores homologados em cada ano em favor desta categoria, tal como será tratado a seguir.

A começar, o Gráfico 5 apresenta os percentuais de valores homologados em favor das empresas sediadas em Campo Belo em comparação com as demais empresas nos anos de 2018 a 2021.

Gráfico 5 – Valores homologados por localidade



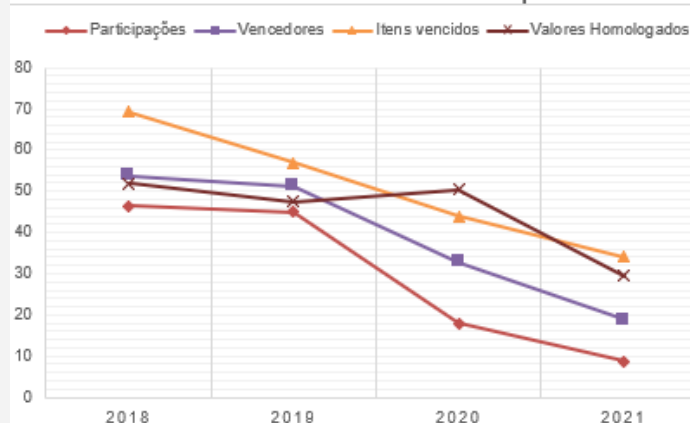
Fonte: Dados da pesquisa

Observa-se que a maior proporção de valores homologados em favor das empresas sediadas em Campo Belo se deu em 2018 quando a elas foi destinado 51,89% dos valores em disputa. Ainda em tempos exclusivos de pregão presencial, no ano de 2019 os percentuais se invertem e as empresas locais passam a ter o potencial de vender 47,55% do montante homologado. Já em um cenário mais consolidado de processamento eletrônico das licitações, o percentual de valores homologados em favor das empresas locais caiu de 50,49% em 2020 para 29,56% em 2021, ao tempo em que 70,44% dos recursos passaram a ser destinados a empresas de outras localidades.

Na análise dos itens vencidos de acordo com as principais cidades sedes, empresas locais também perderam espaço. Em 2018, empresas de Campo Belo – MG venceram 69,26% dos itens, após este número caiu para 56,82%, 44,01% e 33,98%, nos anos seguintes.

O Gráfico 6 consolida os achados nesta pesquisa comentados anteriormente sobre os efeitos do pregão eletrônico para as empresas locais. A tendência encontrada após o início na utilização do novo formato é de baixa em todos os aspectos, tanto com base nos percentuais relacionados à participação, ao número total das licitantes que se tornaram vencedores, à quantidade de itens vencidos, quanto ao montante dos valores homologados.

Gráfico 6 – Resultados das empresas locais



Fonte: Dados da pesquisa

Efeitos do Pregão Eletrônico

A tendência encontrada nos resultados das empresas locais após o início na utilização do novo formato é de baixa em todos os aspectos.

À luz do demonstrado nos trabalhos desta pesquisa, empresas de outros Estados passaram a vencer em mais oportunidades ao longo da evolução do uso do pregão eletrônico na unidade estudo. E, assim como o encontrado nos trabalhos de Almeida (2017), em relação aos estudos realizados quanto a participação de empresas de Porto Velho – RO nos pregões eletrônicos promovidos por unidades federais localizadas na própria capital de Rondônia, **as compras públicas efetuadas sob a forma eletrônica pelo município de Campo Belo também resultaram no crescimento de destinação de verbas públicas principalmente às empresas do estado de São Paulo.**

PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

O fato de não terem sido identificadas as razões para uma redução na média de participação de empresas locais pode limitar a elaboração de proposta de intervenções. Todavia, a partir dos resultados apontados ao longo dos trabalhos da pesquisa, é possível prescrever algumas recomendações, com vistas ao fomento do desenvolvimento local por meio das contratações públicas, na forma disposta a seguir:

➤ Capacitação dos fornecedores

Em qualquer processo de inovação na área de compras da Administração Pública, indica-se não apenas capacitar os servidores e os gestores, mas também os possíveis fornecedores locais de comércio e serviços (CHAPIUS, 2019).



Há certamente significativas diferenças no processo eletrônico em relação ao formato presencial e o procedimento é novo para os municípios de pequeno e médio porte, devido a implementação ter ocorrido principalmente para atender à recente imposição legislativa. As empresas de Campo Belo vêm de um costume enraizado de oferta de lances em sessão aberta, frente a frente com os demais competidores de um pregão presencial. Além de poderem visualizar os demais valores e sentir os ânimos dos adversários, a presença física dos licitantes permite a eles suprir junto ao Pregoeiro as eventuais dúvidas que surgem a respeito do procedimento, o que reduz a chance de erros. Lado outro, em função de eventualmente ser outro o ambiente inserido, empresas de outras localidades podem apresentar certa afinidade e grau de adaptação com os sistemas de compras eletrônicas, o que se vê inclusive pela criação de empresas voltadas exclusivamente para participar de licitações e fornecer ao poder público.

A capacitação dos fornecedores é o primeiro passo sugerido nesta proposta de intervenção com o objetivo de instruir para possibilitar um maior grau de participação das empresas locais e melhores resultados nos pregões do município. O Município de Campo Belo – MG é composto por uma Secretaria de Desenvolvimento, a quem se direciona a sugestão de firmar parcerias com instituições de ensino, SEBRAE, Junta Comercial ou outras organizações para levar a efeito a capacitação e a orientação das micro e pequenas empresas locais.

Quanto ao **conteúdo programático**, em se tratando de pregão eletrônico a ser celebrado no sistema de compras do governo federal, propõe-se em um primeiro momento capacitar os potenciais fornecedores na expedição dos documentos de habilitação jurídica e os relativos à qualificação técnica, econômico-financeira e de regularidade fiscal e trabalhista, exigidos a rigor em todos os processos licitatórios; em seguida, faz-se importante guiá-los no cadastro junto ao SICAF; e transmitir instruções sobre como buscar editais pelo próprio Compras.gov e a transitar pela plataforma nas abas de lançamento de proposta, oferta de lances e julgamento.

O registro no SICAF é gratuito ao fornecedor e por ele é possível inclusive cadastrar as chamadas linhas de fornecimento caso queiram receber informações do próprio sistema quando uma licitação do ramo de negócio da empresa for publicada por qualquer entidade pública que o utiliza.

Na sequência, a capacitação deve envolver a explicação dos modos de disputa “aberto” e “aberto e fechado”; orientar a reconhecer se a licitação se dará sob o sistema registro de preços; assim como instruir as MPEs locais a identificar nos Editais as condições, os prazos de entrega, as sanções administrativas cabíveis em caso de descumprimento das obrigações e o prazo de pagamento, para que possam e saibam analisar a conveniência de se aproveitar a oportunidade de contratação.

Essa última etapa justifica-se, pois, conforme explicitado anteriormente, conhecer os modos de disputa introduzidos pelo decreto que regulamenta o pregão eletrônico é basilar ao processo licitatório. Nos pregões eletrônicos de Campo Belo – MG, em que via de regra se valem do modo “aberto e fechado”, o licitante local precisa saber que se não estiver entre os melhores preços após a primeira etapa aberta, nem mesmo chega a ser convocado para a fase final fechada e fica fora da disputa.

Já as características do sistema registro de preços podem ser ou não interessantes aos fornecedores. Primeiro, porque a Administração não é obrigada a comprar todo o quantitativo licitado. Assim, eventualmente, a empresa ao vencer pode querer manter toda a quantidade em estoque para não correr risco de atrasar a entrega, mas posteriormente vir a tomar prejuízo, porque o ente público não adquiriu tudo na forma esperada. Segundo, é possível que o edital permita adesão às atas de registro de preços por órgãos e entidades não participantes, o que leva a demanda de mais quantidades, que porventura podem não conseguir atender.

Publicação acessível dos Editais

A experiência prévia de empresas de outras localidades as auxilia na busca de Editais no

próprio Comprasnet ou as leva ao custeio de ferramentas próprias para essa função. Devido o crescimento exponencial no número de licitantes de outras localidades, sem um correspondente aumento na participação de empresas locais, sugere-se, portanto, a divulgação dos Editais para além da protocolar publicação no Diário Oficial do Município, a qual incluiria canais mais acessíveis a essas empresas, de modo a manter com elas uma comunicação mais aproximada.

A divulgação das contratações públicas nas **redes sociais** da Prefeitura que indique o objeto a ser licitado, o valor estimado, o local (sistema de processamento) e a data da contratação, irá complementar a publicação oficial e possibilitará melhor alcance a toda comunidade local, que já acompanha as publicações do ente público por outros interesses. A saber, o perfil oficial da Prefeitura de Campo Belo/MG (@prefcb) conta em outubro de 2023 com 15,7 mil seguidores no Instagram e 20 mil seguidores no Facebook, enquanto as edições do diário oficial somam em média cerca de 400 visualizações ao longo do tempo, conforme se verifica do próprio site[1].

A publicação dos extratos de licitação no Diário Oficial também possui o inconveniente de vir acompanhada da divulgação conjunta a outras matérias, o que a torna pouca visível e não imediatamente evidente. Nesta linha, recomenda-se também à Prefeitura promover postagens nas redes sociais com informativos das licitações e manter atualizado o cadastro dos fornecedores locais em grupos de redes de mensagem, a exemplo do Whatsapp ou Telegram. Neste último, propõe-se o envio das informações em linhas de transmissão, a fim de manter a divulgação eficaz das licitações lançadas.

[1] <https://www.campobelo.mg.gov.br/portal/diario-oficial> Acesso em 14/10/2023.

➤ Prioridade por MPE locais

A prioridade de contratação das micro e pequenas empresas sediadas no âmbito local ou regional não está sendo assegurada pelo município de Campo Belo/MG, de acordo com os editais dos pregões instaurados entre 2018 a 2021.

Não foram identificadas as razões para o não uso, mas, caso o motivo esteja relacionado à inviabilidade do sistema de compras (ABUD NETO, SILVA E ARENAS, 2022), tal como o Compras.gov aparenta não prever, basta haver previsão no Edital das regras para aplicação do benefício e ele poderá ser viabilizado, porquanto guarda amparo legal, tanto no §3º do art. 48 da Lei Complementar nº 123/06, quanto na legislação municipal.

Quase a totalidade das licitantes de Campo Belo poderiam ter se valido do referido benefício. Entre as participações de empresas locais, 96% eram ME/EPP/MEIs em 2018 e 2019; 97% em 2020 e 99% em 2021. Assim, vislumbra-se na concessão de mais essa prerrogativa a possibilidade de ver mais empresas locais saindo vencedoras, mesmo que o pregão seja realizado sob a forma eletrônica.

A solução temporária que se sugere, então, até o sistema do governo federal estar apto a disponibilizar os instrumentos necessários, se baseia no Decreto Federal nº 8.538/15 e é a seguinte: após encerrada a fase de lances, o Pregoeiro irá identificar nas propostas de até 10% do melhor valor a presença da MPE local mais bem classificada. Em seguida, deve convocá-la via chat, vale dizer, uma ferramenta transparente de fácil visualização por todos os interessados, para questionar o interesse e a disponibilidade em negociar e cobrir a oferta.

Em caso negativo, procura-se na lista de classificação outra MPE local interessada que tenha apresentado lance dentro do limite referido acima. Se a resposta for positiva, com base no novo valor ofertado, caberá ao Pregoeiro desclassificar a melhor proposta até então e informar como fundamento a previsão legal e editalícia que asseguram o benefício. Por conta disso, o procedimento precisa estar claro no Edital e as interlocuções no chat serem transparentes, sempre fazendo remissão aos dispositivos que o preveem.

Ainda que a alternativa proposta gere mais trabalho ao Pregoeiro, serão recursos destinados ao desenvolvimento e à promoção de renda e emprego no próprio município, sendo este o propósito final da lei e também desta pesquisa.

RESPONSÁVEIS PELA PROPOSTA DE INTERVENÇÃO E DATA

A responsabilidade pelas ações, caso acolhidas, podem ser atribuídas aos seguintes setores e implementadas conforme a complexidade no prazo de aplicação que ora se propõe:

Secretaria de Desenvolvimento

► Ministras palestras, cursos ou providenciar parcerias com instituições de ensino, SEBRAE ou Junta Comercial para capacitação e orientação dos fornecedores locais quanto aos procedimentos licitatórios eletrônicos.

Aplicação: 30 a 45 dias.

► Manter atualizado os cadastros dos comerciantes e prestadores de serviços locais e estabelecer com os representantes e/ou contadores grupos ou comunidades para transmissão dos informativos da licitação por aplicativos de mensagem.

Aplicação: 10 dias.

Assessoria de Imprensa

► Elaborar arte e divulgar informativos das licitações nas redes sociais da Prefeitura.

Aplicação: 5 dias.

Divisão de Licitação

► Prever nos editais a prioridade de contratação até 10% do melhor preço válido às micro e pequenas empresas e equiparadas sediadas no município de Campo Belo/MG.

Aplicação: imediata.



REFERÊNCIAS

ABUD NETO, Fernando; SILVA, Rosália Maria Passos da; ARENAS, Marlene Valério dos Santos. Compras governamentais como instrumento de políticas públicas para o desenvolvimento regional materializada pelos benefícios às microempresas e empresas de pequeno porte (ME/EPP): uma análise no município de Porto Velho/RO. 9. ed. São Paulo: Sbpap, 2022. 22 p. Disponível em: <https://sbpap.org.br/ebap/index.php/home/article/view/567>. Acesso em: 02 set. 2023.

ALMEIDA, Ernani Marques de. Desenvolvimento local: análise das contribuições das micro e pequenas empresas de Porto Velho – RO. 2017. 105 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Administração, Fundação Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho, RO, 2017.

BITTENCOURT, Sidney. Novo Pregão Eletrônico: Comentários ao novo decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019. Leme. Sp: J. H. Mizuno, 2020. 351 p.

BRASIL. Lei n. 14.133, de 1 de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 14 set. 2021.

BRASIL. Decreto 10.024, de 20 de setembro de 2019. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica. Brasília: Presidência da República, [2019] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10024.htm. Acesso em: 16 set. 2021.

CAMPO BELO. Decreto nº 4.992, de 16 de dezembro de 2019. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, no âmbito do Município de Campo Belo – MG. [2019]. Disponível em: <https://www.campobelo.mg.gov.br/portal/diario-oficial/ver/1000>. Acesso em: 23 set. 2021.

CAMPO BELO. Decreto nº 5.944, de 13 de agosto de 2021. Altera o Decreto nº 4.992, de 16 de dezembro de 2019, que regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica e presencial, para aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito do Município de Campo Belo – MG. [2021]. Disponível em: <https://www.campobelo.mg.gov.br/portal/diario-oficial/ver/1498/>. Acesso em: 23 set. 2021.

CAMPO BELO. Lei Municipal nº 3.842, de 27 de junho de 2019. Altera dispositivo da Lei 3.752/18 para regulamentar o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras, no âmbito da Administração Pública Municipal. Campo Belo, 27 jun. 2019. Disponível em: <https://campobelo.atende.net/transparencia/item/legislacao-municipal>. Acesso em: 14 mar. 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CHAPUIS, Gilmar Antônio Lucas. Compras públicas e desenvolvimento local: um estudo no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia. 2019. 221 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração pública). Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho, 2019.

REFERÊNCIAS

DIAS, Mariana Dattoli Gouveia. O problema das compras de baixa qualidade decorrentes da utilização do pregão eletrônico. Brasília-DF: Conteúdo Jurídico, 2014. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/39405/o-problema-das-compras-de-baixa-qualidade-decorrentes-da-utilizacao-do-pregao-eletronico>. Acesso em: 05 maio 2022.

FARIA, et al. Pregão Eletrônico versus Pregão Presencial: estudo comparativo de redução de preços e tempo. Revista de Contabilidade do Mestrado de Ciências Contábeis da UERJ, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 47-62, abr. 2011. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rcmccuerj/article/view/5478>. Acesso em: 07 maio 2022.

FERNANDEZ, R. Nobre; RIBAS, T. Garcia. Uma análise quantitativa do processo de concorrência em compras públicas dos pregões da Prefeitura Municipal de Pelotas. Revista do Serviço Público, [S. l.], v. 72, n. 01, p. 67-100, 2021. DOI: 10.21874/rsp.v72i01.4693. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/4693>. Acesso em: 16 set. 2021.

IBGE CIDADES. Campo Belo. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/campo-belo/panorama>>. Acesso em: 23 set. 2021 e 08 out. 2023.

OLIVEIRA, Leila Helena Caldas. Fatores que contribuem para o cancelamento de itens dos pregões eletrônicos: análise dos processos de compras da UNIFAL-MG. 2019. 121 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de Alfenas, Varginha, MG, 2019.

SANTANA, Jair Eduardo. Pregão 10 anos: retrospectiva, essencialidades e perspectivas. Negócios Públicos, Curitiba, v. 1, n. 2, p. 5-21, abr. 2010. Disponível em: https://www.jairsantana.com.br/media/articloe-file/Preg%C3%A3o_10_Anos_Retrospectivas_e_Essencialidades.pdf. Acesso em: 07 maio 2022.

SANTANA, Jair Eduardo; MELO, Verônica Vaz de. Relativização da obrigatoriedade do pregão eletrônico diante da necessidade de se promover o desenvolvimento local e regional. O Pregoeiro, Curitiba, p. 22-27, jun. 2013.

Discente: Patrick Alexsander Pinto da Costa,

Orientador: Prof. Dr. Adriano Antônio Nuintin

Coorientadora: Prof^a. Dr^a. Maria Aparecida Curi
Universidade Federal de Alfenas

06 de novembro de 2023