

PROCESSOS ELETRÔNICOS DE COMPRAS PÚBLICAS E OS EFEITOS NA PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS LOCAIS: UMA ANÁLISE DOS PREGÕES REALIZADOS PELO MUNICÍPIO DE CAMPO BELO - MG

ELECTRONIC PUBLIC PURCHASE PROCESSES AND THE EFFECTS ON THE PARTICIPATION OF LOCAL COMPANIES: AN ANALYSIS OF THE AUCTIONS HELD BY THE MUNICIPALITY OF CAMPO BELO - MG

ADRIANO ANTONIO NUINTIN
UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS

PATRICK ALEXSANDER PINTO DA COSTA

MARIA APARECIDA CURI
UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS

Comunicação:

O XII SINGEP foi realizado em conjunto com a 12th Conferência Internacional do CIK (CYRUS Institute of Knowledge) e com o Casablanca Climate Leadership Forum (CCLF 2024), em formato híbrido, com sede presencial na ESCA Ecole de Management, no Marrocos.

PROCESSOS ELETRÔNICOS DE COMPRAS PÚBLICAS E OS EFEITOS NA PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS LOCAIS: UMA ANÁLISE DOS PREGÕES REALIZADOS PELO MUNICÍPIO DE CAMPO BELO - MG

Objetivo do estudo

O estudo 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.

Relevância/originalidade

Devido a importância do tema compras públicas, principalmente nos pequenos municípios o estudo é relevante no sentido dos resultados poderem contribuir para o desenvolvimento local, para a comunidade de forma geral e especificamente para as pequenas e médias empresas do município estudado.

Metodologia/abordagem

Metodologicamente adotou-se a pesquisa bibliográfica e documental, foram coletados dados dos editais, pregões, atas, contratos, entre 2018 e 2021. Foram descritas e analisadas as médias e percentagens quanto a origem dos licitantes, valores e classificadas conforme o porte e a sede.

Principais resultados

A forma eletrônica a participação de licitantes de mais Estados e regiões. Empresas sediadas em Campo Belo venceram menos nos pregões e, em termos financeiros, os recursos para a concretização das compras públicas elevou-se em benefício das organizações de outras localidades.

Contribuições teóricas/metodológicas

Construção de um modelo conceitual sobre o tema e ao destacar que o estudo de compras eletrônicas proporcionam o acesso a novos conhecimentos e aplicabilidade em outros mercados visando o desenvolvimento dos municípios.

Contribuições sociais/para a gestão

A pesquisa contribuiu para um diagnóstico, proposição de alternativas para adaptação a este novo cenário, o qual envolve capacitação de fornecedores, divulgação dos editais e aplicação de benefício às micro e pequenas empresas sediadas no município, com vistas ao desenvolvimento local.

Palavras-chave: Pregão eletrônico, Participação de empresas locais, Compras públicas

ELECTRONIC PUBLIC PURCHASE PROCESSES AND THE EFFECTS ON THE PARTICIPATION OF LOCAL COMPANIES: AN ANALYSIS OF THE AUCTIONS HELD BY THE MUNICIPALITY OF CAMPO BELO - MG

Study purpose

The study aimed to evaluate the participation and results of local companies in electronic auctions held by the municipality of Campo Belo-MG, as opposed to the face-to-face format.

Relevance / originality

Due to the importance of the topic of public procurement, especially in small municipalities, the study is relevant in the sense that the results can contribute to local development, to the community in general and specifically to small and medium-sized companies in

Methodology / approach

Methodologically, bibliographical and documentary research was adopted, data was collected from notices, auctions, minutes, contracts, between 2018 and 2021. The averages and percentages regarding the origin of bidders, values and classified according to size and headquarters were described and analyzed.

Main results

Bidders from more states and regions can participate electronically. Companies based in Campo Belo won less in auctions and, in financial terms, the resources for carrying out public purchases increased to the benefit of organizations in other locations.

Theoretical / methodological contributions

Construction of a conceptual model on the topic and highlighting that the study of electronic purchases provides access to new knowledge and applicability in other markets aiming at the development of municipalities.

Social / management contributions

The research contributed to a diagnosis, proposal of alternatives to adapt to this new scenario, which involves training suppliers, publicizing notices and applying benefits to micro and small companies based in the municipality, with a view to local development.

Keywords: Electronic bidding, Participation of local companies, Public procurement

PROCESSOS ELETRÔNICOS DE COMPRAS PÚBLICAS E OS EFEITOS NA PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS LOCAIS: UMA ANÁLISE DOS PREGÕES REALIZADOS PELO MUNICÍPIO DE CAMPO BELO - MG

1 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, 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: “abem 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.

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 e 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, 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 estão vendendo menos para o município e os recursos públicos para contratação assaram a ser destinados a organizações de outras cidades.

A complementar, a terceira hipótese e 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.

2 Diagnóstico e Desenvolvimento

2-1 Diagnóstico

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.

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 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 aparenta estar bem relacionada, entre outros fatores, ao nível de participação derivada da ampliação do universo de competidores.

A respeito dos licitantes, a Tabela 1 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:

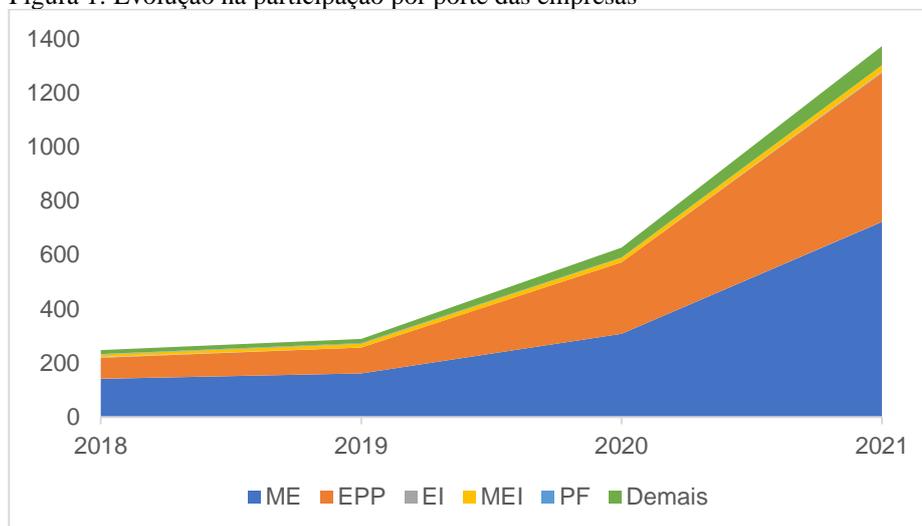
Tabela 1 - Pregões com Benefícios de Participação a Micro e Pequenas Empresas

Fonte: Dados da pesquisa.

	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

Ao 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 conforme a Figura 1.

Figura 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 10% (dez por cento) do melhor preço válido.

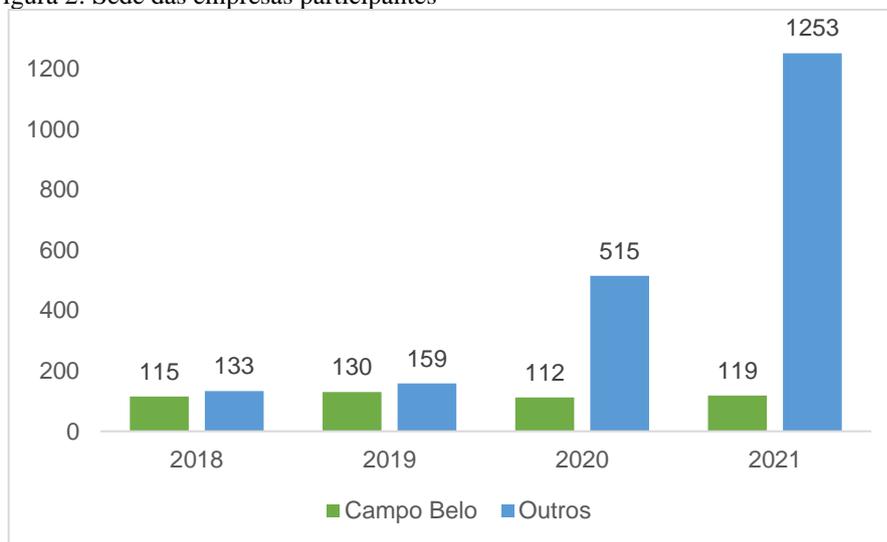
A ausência nos editais, por sinal, e a falta de justificativa para tanto contraria até mesmo a Lei Municipal nº 3.842, de 27 de junho de 2019, que impôs tal prioridade como regra e trouxe a definição dos termos local e regional. O termo Local está relacionado às empresas sediadas em todo o território do Município de Campo Belo, 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).

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 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 assedes das licitantes.

Com base na Figura 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:

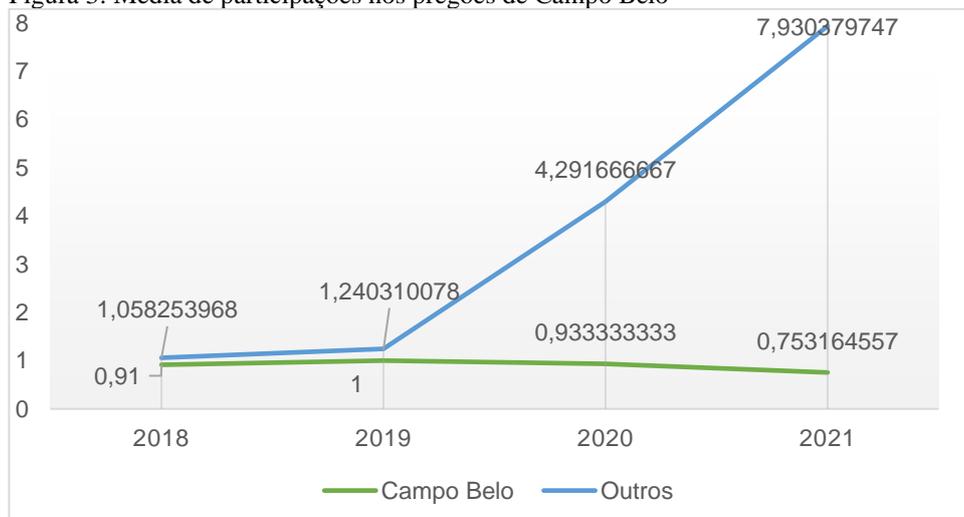
Figura 2: Sede das empresas participantes



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.

Figura 3: Média de participações nos pregões de Campo Belo



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 foras e tornou evidente em 2020 e, de maneira ainda mais acentuada, no ano de 2021, conforme a Figura 3. 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 2, a abertura a uma maior competição proporcionada pelo pregão eletrônico se verificou especialmente para as empresas de outras localidades.

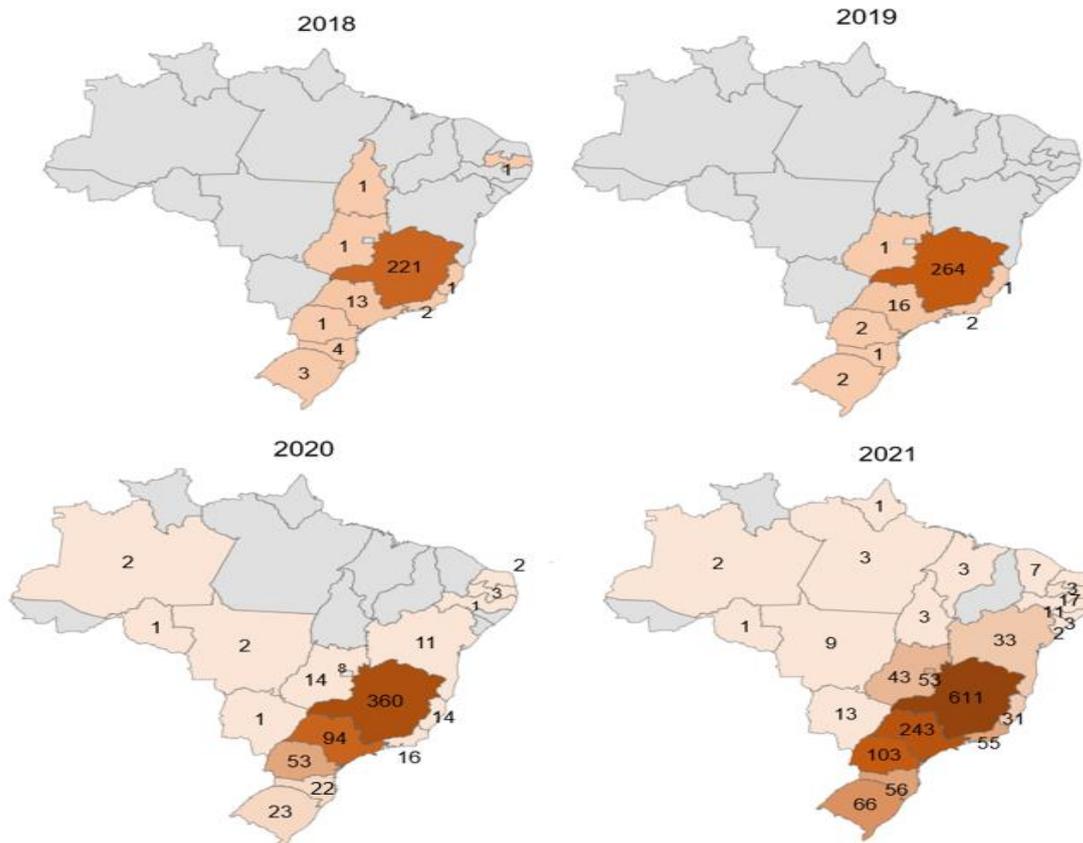
Tabela 2 - Total de empresas participantes nos pregões de Campo Belo
 Fonte: Dados da Pesquisa.

Sede	2018	2019	2020	2021
Campo Belo	60	55	58	56
Outras localidades	110	126	389	851

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.

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.

Figura 4: Participações por Estados

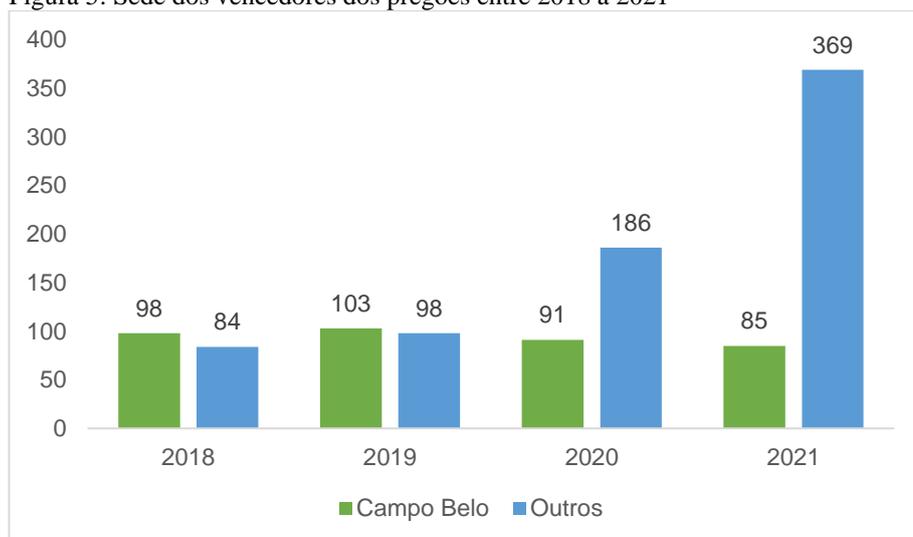


Fonte: Dados da pesquisa

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, evidenciado na Figura 4.

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 na Figura 5.

Figura 5: Sede dos vencedores dos pregões entre 2018 a 2021

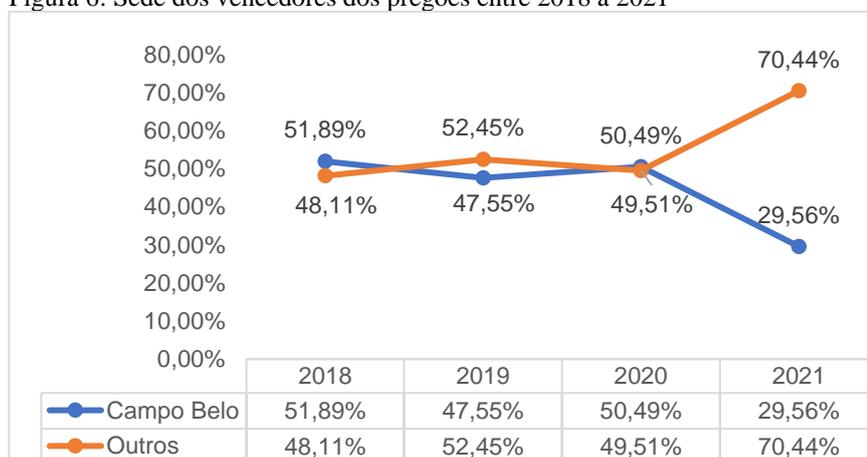


Fonte: Dados da pesquisa

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, a Figura 6 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.

Figura 6: Sede dos vencedores dos pregões entre 2018 a 2021



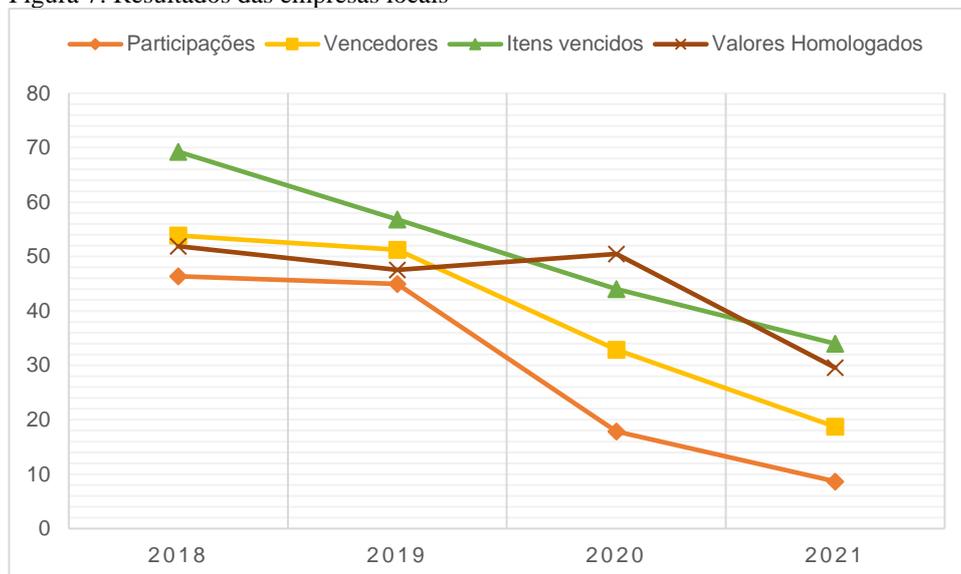
Fonte: Dados da pesquisa

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 venceram 69,26% dos itens, após este número caiu para 56,82%, 44,01% e 33,98%, nos anos seguintes.

A Figura 7 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.

Figura 7: Resultados das empresas locais



Fonte: Dados da pesquisa

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.

2-2 Desenvolvimento

A partir da identificação do problema, foi elaborado este Relatório técnico conclusivo, seguindo as seguintes etapas. Houve a realização de pesquisa bibliográfica para o levantamento do referencial teórico que contextualiza e dá suporte à pesquisa quanto à temática das

contratações públicas. Em especial, procurou-se em periódicos científicos, dissertações e obras de referência embasamento para o dever constitucional de licitar dos órgãos públicos; a implementação do pregão eletrônico decorrente dos avanços da tecnologia de informação; os benefícios e as desvantagens específicas da modalidade e a necessidade de promoção do desenvolvimento local sustentável.

Na sequência, adotou-se pesquisa documental para obtenção de dados secundários em Editais e Atas de realização dos certames disponíveis no Portal da Transparência Municipal, no Portal de Compras do Governo Federal, bem como em consulta direta aos processos licitatórios promovidos pelo município de Campo Belo e arquivados na Divisão de Licitações. O acesso ao sistema de gestão utilizado pela Prefeitura Municipal também auxiliou na pesquisa. As informações foram colhidas entre os meses de agosto de 2022 e fevereiro de 2023, consolidadas em planilhas no Microsoft Excel, categorizadas e, por fim, analisadas conforme o meio de disputa, presencial ou eletrônico, dos Pregões instaurados.

No intuito de verificar a participação de empresas locais, foram filtrados os dados a respeito da sede de todas as licitantes e das vencedoras dos pregões, a fim de comparar os resultados entre as duas formas de realização, presencial e eletrônico. O porte e as respectivas sedes eram confirmadas em busca individualizada ao cadastro nacional de pessoa jurídica no site da Receita Federal. Além de averiguar o grau de participação e o número de empresas sediadas em Campo Belo que se sagraram vencedoras, o trabalho buscou contrapor os valores homologados a essas empresas, a partir do qual foi possível examinar se a utilização do pregão eletrônico acarretou implicações financeiras para a economia local.

Para efeito de comparação da participação das empresas locais e dos resultados nas licitações, a análise limitou-se às atas dos pregões realizados entre os anos de 2018 a 2021, por se tratarem de dois anos anteriores à obrigatoriedade da forma eletrônica trazida pelo Decreto Federal nº 10.024, de 2019, com os dois anos após o efetivo implemento.

Não foram apurados os dados dos pregões realizados pela Secretaria Municipal de Saúde de Campo Belo, em razão das aquisições e contratações extraordinárias, em termos quantitativos e da natureza dos objetos, durante os primeiros anos da pandemia de COVID-19. A restrição se justifica a fim de evitar uma visão distorcida no paralelo estabelecido entre dois períodos que se destoam por condições, as quais invariavelmente influem no número de empresas licitantes.

3 Adoção e Contribuições

O Produto Técnico Tecnológico foi resultado da dissertação apresentada no programa de Mestrado Profissional em Administração Pública-PROFIAP oferecido por diversas universidades brasileiras em rede nacional. Além de ter sido entregue aos gestores responsáveis pelas compras do município estudado.

O PTT apresenta alto potencial de impacto, pois pode contribuir a economia e desenvolvimento local, trazendo benefícios para a sociedade como um todo e especificamente as empresas locais. Além de poder ser replicado em outros municípios que contataram a situação vivenciada pelo município de Campo Belo.

De forma efetiva é possível prescrever algumas recomendações, com vistas ao fomento do desenvolvimento local por meio das contratações públicas, na forma disposta a seguir:

(i) 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 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 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, 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 demais quantidades, que porventura podem não conseguir atender.

(ii) 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 datada 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 (@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.

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.

(iii) 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, 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 et al. (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.

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, 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 as seguram 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.

Referências

Abud Neto, F., Silva, R. M. P. da, & Arenas, M. V. S. (2022). 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, 22 p.
Disponível em: <https://sbap.org.br/ebap/index.php/home/article/view/567>. Acesso em: 02 set. 2023.
- Almeida, E. M. de. (2017). Desenvolvimento local: análise das contribuições das micro e pequenas empresas de Porto Velho - RO. 105 f. Dissertação (Mestrado) – Fundação Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho, RO, 2017.
- Bittencourt, S. (2020). Novo Pregão Eletrônico: comentários ao novo decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019. Leme. Sp: J. H. Mizuno.
- BRASIL. (2019). Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato_2019-2022/2019/Decreto/D10024.htm. Acesso em: 16 set. 2021.
- BRASIL (2021). Lei n. 14.133, de 1 de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jun. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em: 14 set. 2021.
- CAMPO BELO. (2019). 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. Diário Oficial do Município de Campo Belo, Campo Belo, MG, 16 dez. 2019. Disponível em: <https://www.campobelo.mg.gov.br/portal/diario-oficial/ver/1000>. Acesso em: 23 set. 2021.
- CAMPO BELO. (2019). Lei Complementar nº 174, de 13 de novembro de 2019. Dispõe sobre a Estrutura Administrativa Organizacional do Município de Campo Belo-MG. **Diário Oficial do Município de Campo Belo**, Campo Belo, MG, 13 nov. 2019. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/c/campo-belo/lei-complementar/2019/18/174/lei-complementar-n-174-2019-dispoe-sobre-a-estrutura-administrativa-organizacional-do-municipio-de-campo-belo-mg>. Acesso em: 02 set. 2023.
- CAMPO BELO. (2021). 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. Diário Oficial do Município de Campo Belo, Campo Belo, MG, 13 ago. 2021. Disponível em: <https://www.campobelo.mg.gov.br/portal/diario-oficial/ver/1498/>. Acesso em: 23 set. 2021.
- Carvalho Filho, J. dos S. (2011). **Manual de direito administrativo**. 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- Chapuis, G. A. L. (2019). 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.
- Dias, M. D. G. (2014). O problema das compras de baixa qualidade decorrentes da utilização do pregão eletrônico. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF, 22 maio 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.* (2011). 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. N., Ribas, T. Garcia. (2021) 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. 1, 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, (2021). Campo Belo. IBGE Cidades. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/campo-belo/panorama>. Acesso em: 23 set. 2021; 08 out. 2023.
- Oliveira, L. H. C. (2019) 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.
- Santana, J. E., Melo, V. V de. (2013) Relativização da obrigatoriedade do pregão eletrônico diante da necessidade de se promover o desenvolvimento local e regional. O Pregoeiro, Curitiba, p. 22-27, jun.
- Santana, J. E. (2020). Pregão 20 anos: retrospectiva, essencialidades e perspectivas. Soluções em Licitações e Contratos, Curitiba, v. 3, n. 27, p. 77-88, junho. Disponível em: https://www.jairsantana.com.br/media/article-file/Preg%C3%A3o_20_anos._Retrospectiva_essencialidades_e_perspectivas.pdf. Acesso em: 07 maio 2022