

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS

PATRICK ALEXSANDER PINTO DA COSTA

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

VARGINHA/MG

2023

PATRICK ALEXSANDER PINTO DA COSTA

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

Dissertação apresentada como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre Administração Pública pela Universidade Federal de Alfenas. Área de concentração: Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Adriano Antônio Nuintin
Coorientadora: Prof^a. Dr^a. Maria Aparecida Curi

VARGINHA/MG

2023

Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal de Alfenas
Biblioteca Campus Varginha

Costa, Patrick Alexsander Pinto da.

Processos eletrônicos de compras públicas e os efeitos na participação de empresas locais: : uma análise dos pregões realizados pelo município de Campo Belo - MG / Patrick Alexsander Pinto da Costa. - Varginha, MG, 2023. 102 f. : il. -

Orientador(a): Adriano Antônio Nuintin.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Universidade Federal de Alfenas, Varginha, MG, 2023.

Bibliografia.

1. Pregão Eletrônico. 2. Participação de empresas locais. 3. Compras Públicas. I. Nuintin, Adriano Antônio, orient. II. Título.

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

O Presidente da banca examinadora abaixo assina a aprovação da Dissertação apresentada como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública pela Universidade Federal de Alfenas. Área de concentração: Administração Pública.

Aprovada em: 07 de novembro de 2023.

Prof. Dr. Adriano Antônio Nuintin
Presidente da Banca Examinadora
Instituição: Universidade Federal de Alfenas

Profa. Dra. Maria Aparecida Curi
Instituição: Universidade Federal de Alfenas

Prof. Dr. Pablo Luiz Martins
Instituição: Universidade Federal de São João del-Rei

Prof. Dr. Leandro Rivelli Teixeira Nogueira
Instituição: Universidade Federal de Viçosa



Documento assinado eletronicamente por **Adriano Antônio Nuintin, Professor do Magistério Superior**, em 07/11/2023, às 15:16, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.unifal-mg.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1131978** e o código CRC **79FF11D6**.

AGRADECIMENTOS

É momento de reconhecer e valorizar as contribuições que recebi ao longo da jornada acadêmica. E assim, como a cada oportunidade, ao chegar à conclusão deste trabalho, eu também agradeço! Eu agradeço primeiro à minha família, em especial minha mãe, Zeli, meus irmãos, Yuri e Ellen, e minha companheira Thayene, por serem uma fonte constante de apoio e incentivo. À minha mãe, eu agradeço pelas palavras de encorajamento e amor inabalável que me impulsionaram nesse processo. A ela e ao meu saudoso pai, José Fernando, eu agradeço ainda pelas lições mais valiosas de vida, as quais eu recorro sempre nas horas de dificuldade.

Externo minha sincera gratidão aos meus orientadores Professores Doutores Adriano Antônio Nuintin e Maria Aparecida Curi, cuja orientação e conhecimento desempenharam um papel fundamental no desenvolvimento deste trabalho. As reuniões de orientações, conselhos e feedbacks críticos auxiliaram a moldar esta pesquisa. Por isso, muito obrigado pelas significativas contribuições e pelo comprometimento com o meu crescimento como pesquisador.

Agradeço aos membros da banca de qualificação, Professores Doutores Leandro Rivelli Nogueira Teixeira e Pablo Luiz Martins, pelo tempo, conhecimento e insights valiosos que compartilharam durante a avaliação da minha pesquisa, ajudando-me também a alcançar padrões acadêmicos mais elevados.

Aos amigos da Procuradoria, com quem decidi ingressar no Mestrado para aprimorar nossa atuação como servidores públicos e contribuir para a Administração Pública, quero estender minha sincera gratidão. Sem as discussões, as colaborações, a amizade e o apoio de vocês, este trabalho não seria possível. Aos amigos da Licitação, eu aproveito para agradecer pelas experiências compartilhadas que enriqueceram esta pesquisa.

Aos meus colegas e professores do PROFIAP, com quem dividi as alegrias e os desafios deste programa de mestrado, quero expressar meu agradecimento.

Sou grato à Deus pela presença em cada passo no caminho, guiando-me e dando-me força nos momentos desafiadores.

A presente pesquisa foi realizada com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

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.

ABSTRACT

The electronic form of public bidding has become a reality in the municipality of Campo Belo, by virtue of Federal Decree No. 10,024/2019, and, as of March 2020, it has been consolidated as the main modality used, overtaking the numbers of the face-to-face form. In view of this legislative novelty, this study set out to investigate the effects of remote public procurement, via the internet, and aimed to evaluate the participation and results of local companies in the electronic auctions held by the municipality of Campo Belo/MG, as opposed to the face-to-face format. To this end, a bibliographical and documentary study was carried out, in which data was collected from the calls for tenders, the minutes of the tenders, the contracts and the minutes of price records signed between 2018 and 2021 by the municipality. The averages and percentages were then described and analyzed in terms of the origin of the bidders and the amounts approved in favor of the participating entities, classified according to size and headquarters. The results of the research indicated that when compared to face-to-face bidding, the electronic form of processing strongly attracted the participation of bidders from more states and regions of the country. The studies also showed that, proportionally, companies based in Campo Belo - MG began to win fewer tenders and, as a result, in financial terms, the allocation of resources for public procurement increased to the benefit of organizations from other locations. The research helped to arrive at a diagnosis and made it possible to propose alternatives to help adapt to this new scenario, which involves training potential suppliers, providing accessible public notices and applying benefits to micro and small companies based in the municipality that is issuing the tender, with a view to fostering local development through public procurement.

Keywords: electronic bidding; participation of local companies; public procurement.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Pregão: Etapas da Fase Externa	25
Figura 2 - Evolução Anual dos Processos de Compras	28
Figura 3 - Adesão dos Municípios ao Compras.gov pós Decreto nº 10.024/19	31
Figura 4 - Participações por Estado	78

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Itens frustrados nos pregões de Campo Belo - MG	56
Gráfico 2 – Evolução na participação por porte das empresas	69
Gráfico 3 – Sede das empresas participantes	72
Gráfico 4 – Média de participações nos pregões de Campo Belo/MG	75
Gráfico 5 – Sede dos vencedores dos pregões entre 2018 a 2021	80
Gráfico 6 – Percentual de vencedores dos pregões por localidade	81
Gráfico 7 – Valores homologados	82
Gráfico 8 – Resultados das empresas locais	85

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Tipos de Licitação	23
Quadro 2 - Prazos das modalidades de licitação	25
Quadro 3 - Resumo metodológico da pesquisa	47
Quadro 4 - Resumo dos achados	89

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Número de licitações por modalidade	52
Tabela 2 –	Itens licitados por pregão entre 2018 e 2021	53
Tabela 3 –	Pregões frustrados	55
Tabela 4 –	Pregões com item frustrado	57
Tabela 5 –	Pregões por órgão requisitante	59
Tabela 6 –	Valores homologados por órgão requisitante	60
Tabela 7 –	Pregões por tipo de objeto	65
Tabela 8 –	Pregões com benefícios de participação a micro e pequenas empresas	67
Tabela 9 –	Perfil empresas participantes dos pregões de Campo Belo/MG	68
Tabela 10 -	Participações por tipo de objeto	72
Tabela 11 -	Média de itens em disputa por tipo de objeto	73
Tabela 12 -	Total de empresas participantes nos pregões de Campo Belo/MG	76
Tabela 13 -	As cidades com maiores participações nos pregões de Campo Belo/MG	79
Tabela 14 -	Cidades sedes com mais itens vencidos e valores homologados	83
Tabela 15 -	Valores homologados por Estado	85

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANATEL	Nacional de Telecomunicações
CREA	Conselho Regional de Engenharia e Agronomia
EPP	Empresa de pequeno porte
LC	Lei Complementar
ME	Microempresa
MEI	Microempreendedor individual
MG	Minas Gerais
MP	Medida Provisória
MPE	Micro e pequenas empresas
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
TCU	Tribunal de Contas da União
UFLA	Universidade Federal de Lavras
UFV	Universidade Federal de Viçosa
UNIFAL-MG	Universidade Federal de Alfenas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
1.1	HIPÓTESES	16
1.2	OBJETIVOS	17
1.2.1	Objetivo geral	17
1.2.2	Objetivos específicos	17
1.3	JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA	17
2	REFERENCIAL TEÓRICO	19
2.1	COMPRAS PÚBLICAS	19
2.1.1	Dever constitucional de licitar	19
2.1.2	Modalidades de Licitação	21
2.2	PREGÃO ELETRÔNICO	28
2.2.1	Alterações na legislação	28
2.2.2	Aspectos positivos e negativos do Pregão Eletrônico	32
2.2.3	Adaptação a processos de inovação	35
2.3	CONTRIBUIÇÃO DAS LICITAÇÕES PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL	37
3	METODOLOGIA	43
3.1	UNIDADE DE ESTUDO	43
3.2	CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA	44
3.3	PROCEDIMENTOS DE COLETA E ANÁLISE DE DADOS	45
3.4	RESUMO DA METODOLOGIA	46
4	ANÁLISE DE RESULTADOS E DISCUSSÕES	48
4.1	DESAFIOS E PRÉ-REQUISITOS PARA A ADOÇÃO DE COMPRAS ELETRÔNICAS	48
4.2	USO DA MODALIDADE PREGÃO NA UNIDADE DE ESTUDO	51
4.2.1	Itens licitados por Pregão pelo município de Campo Belo – MG	53
4.2.2	Pregões Frustrados	54
4.2.3	Itens Frustrados	55
4.2.4	Pregões por área requisitante	58
4.2.5	Pregões por tipos de objeto	63
4.3	PERFIL DAS EMPRESAS PARTICIPANTES	66

4.4	ORIGEM DAS EMPRESAS PARTICIPANTES NOS PREGÕES DE CAMPO BELO/MG.....	71
4.4.1	Média de participações de fornecedores	74
4.4.2	Participações por Estados entre 2018 a 2021	77
4.4.3	Participações por cidade-sede.....	78
4.5	ORIGEM DOS VENCEDORES DOS PREGÕES DE CAMPO BELO/MG	79
4.6	VALORES HOMOLOGADOS NOS PREGÕES DE 2018 A 2021	82
4.7	OUTROS DESTAQUES E RESUMO DOS ACHADOS	87
5	PROPOSTA DE INTERVENÇÃO.....	90
5.1	CAPACITAÇÃO DOS FORNECEDORES LOCAIS	90
5.2	DIVULGAÇÃO ACESSÍVEL DOS EDITAIS	91
5.3	PREFERÊNCIA DE CONTRATAÇÃO DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS LOCAIS.....	92
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	94
	REFERÊNCIAS	98

1 INTRODUÇÃO

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.

Certo que 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 (CARVALHO FILHO, 2011; FARIA *et al.*, 2011; FERNANDEZ, RIBAS, 2021). 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?”

1.1 HIPÓTESES

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, ora 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.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo geral

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.

1.2.2 Objetivos específicos

Para alcançar o objetivo geral pretendeu-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; e, por fim, elaborar uma proposta de intervenções com base nos resultados encontrados visando o fomento do desenvolvimento local por meio das contratações públicas.

1.3 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA

Compreender se em alguma medida há variação no nível de participação das empresas locais nas licitações, em comparação entre as diferentes formas de contratação, é de fundamental relevância para ser possível subsidiar estratégias e alternativas para impulsionar e aquecer a economia local. Somente a partir dos resultados espera-se verificar em que proporção as empresas de Campo Belo pararam de vencer as licitações, se confirmada a hipótese do aumento de competitividade proveniente do uso do Pregão eletrônico, tal como apontado pela literatura.

A análise quantitativa da presença das empresas locais nos processos de contratação permitirá também identificar se houve adesão ou eventual resistência destas ao uso do sistema eletrônico de compras. Da mesma forma, a pesquisa se justifica para examinar se as medidas de incentivo ao desenvolvimento local já previstas na legislação, caso tenham sido aplicadas, surtem os efeitos esperados ou se o cenário demanda outras políticas públicas de fomento, tendo em vista que as compras que o município efetua dentro do próprio território também contribuem para melhoria da arrecadação e para geração de empregos na região.

Isto, pois, conforme será evidenciado ao longo do trabalho de pesquisa, o tratamento favorecido concedido às micro e pequenas empresas pela Lei Complementar nº 123, de 2006, não sofreu alteração com a imposição do pregão eletrônico, e, portanto, continua cabível a possibilidade de se estabelecer prioridade de contratação das empresas de menor porte sediadas local ou regionalmente, entre outros benefícios.

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.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 COMPRAS PÚBLICAS

Os processos de compras públicas desempenham um papel fundamental na economia, estabelecendo um elo entre o Estado e o setor privado. A importância desse relacionamento reside na capacidade do Estado de influenciar positivamente o desenvolvimento econômico e social por meio de suas escolhas de compra, ao direcionar seus recursos financeiros a setores específicos. Para tanto, a eficácia do poder de compra estatal depende, entre outros fatores, da promoção de concorrência justa e da garantia de transparência dos processos de aquisição, o que se faz por meio dos procedimentos licitatórios.

2.1.1 Dever constitucional de licitar

Assim, em observância aos princípios constitucionais da moralidade e da legalidade, que devem reger os atos administrativos, visando ainda propiciar junto a terceiros as compras, as obras, os serviços e as alienações mais vantajosas aos entes públicos, tem-se a deflagração do processo licitatório como regra imposta na própria Constituição da República (BRASIL, 1988).

Anteriormente à previsão constitucional, no ordenamento jurídico brasileiro, a sistemática das licitações passou por evolução legislativa que remonta ao tratamento primário conferido pelo Código de Contabilidade Pública da União de 1922. Em seguida, sofreu alterações de acordo com o Decreto-lei nº 200/67, com as Leis nº 5.456/68 e 6.946/81, além do Decreto-lei nº 2.300/86, até serem revogados e substituídos pelos regramentos então vigentes (MEIRELLES, 2016).

Ainda em retrospectiva histórica, segunda lembra os estudos de Meirelles (2016), desde a Idade Média na Europa, os Estados se preocupavam em realizar procedimento semelhante à presente licitação. À época, o sistema adotado era denominado “vela e pregão” e se consistia em anunciar publicamente a obra desejada, com a designação de dia e horário, quando então seria acendida uma vela e ao tempo em que ela queimava, os interessados faziam suas ofertas. Por fim, aquele que houvesse oferecido o melhor preço quando as chamas se apagassem

era declarado o vencedor e a ele era atribuído a responsabilidade pela execução da obra.

Nos dias atuais, sob o enfoque de regulamentar a temática, no Brasil se encontra em vigor até 30 de dezembro de 2023 a Lei nº 8.666, de 1993, que instituiu normas gerais de licitação e contratos e reforçou a obrigatoriedade do procedimento. A referida lei é aplicada tanto à União, quanto aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em relação às normas gerais, devido a competência legislativa privativa da União sobre a matéria. Em outros termos, no tocante às normas específicas eventualmente previstas na lei geral, estas não são impostas a todos os entes federados, para que não haja interferência na autonomia federativa (LENZA, 2019; MAZZA, 2012).

A Lei nº 8.666/93 também relaciona os objetos sujeitos à licitação, sendo as compras, obras, serviços e alienações, já mencionadas e igualmente expressas na Constituição da República, bem assim, indica as concessões, permissões e locações, sem a intenção de esgotar as possibilidades, pois via de regra é aplicável a todos contratos administrativos firmados com particulares (BRASIL, 1993).

A licitação é, pois, o procedimento administrativo indispensável à seleção da melhor proposta, mediante a garantia de condições isonômicas a todos os concorrentes, para posterior formalização de contrato com a Administração Pública, por meio do qual irão se vincular as partes na consecução de seu objeto, tendo em vista o atendimento ao interesse público (CARVALHO FILHO, 2011).

A corroborar, Mazza (2012) analisa os principais elementos conceituais apontados pela literatura e reforça a natureza jurídica da licitação, enquanto um procedimento administrativo, composto por uma sequência de atos ordenados. Atrelado a isso, considerando se tratar de um conjunto de atividades, cujas regras foram estabelecidas em legislação específica, as quais a Administração Pública e os interessados estão adstritos, a rigor, portanto, ficam vinculados a seu cumprimento.

Além de visar a isonomia e a escolha da proposta mais vantajosa, entre as finalidades da licitação foi inserida a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, por força da Lei nº 12.349, de 2010, em consonância às ideias de assegurar melhor proveito ao poder de compra governamental. Com efeito, dada a relevância para os trabalhos desta pesquisa, este objetivo será abordado com maior apreço na sequência, em seção apartada.

Excepcionando a regra geral, importa ressaltar situações ainda, em que, a depender da natureza do objeto, das circunstâncias envolvidas ou da pessoa a ser contratada, a legislação reconhece, a grosso modo, a ocorrência de casos de inexigibilidade de licitação, em que há a inviabilidade de competição entre interessados, e também quando ela é dispensada ou dispensável, em conformidade com as disposições contidas na Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993).

A propósito, caso não sejam respeitadas as hipóteses previstas em lei, a admissão de contratação direta é tipificada como crime, com pena de 4 (quatro) a 8 (oito) anos de reclusão e multa a quem tiver dado causa (BRASIL, 2021).

Da mesma maneira, para ser possível a contratação direta por dispensa de licitação, mister comprovar se a proposta ofertada é a mais vantajosa para a Administração. O preço ajustado deve ser coerente com os valores praticados no mercado. Isto porque, até mesmo na eventualidade de se configurar uma situação emergencial, a validade da contratação depende da razoabilidade do preço a ser desembolsado pela Administração Pública, para que não haja superfaturamento e o ordenador de despesas tenha que responder por prejuízos causados ao erário.

2.1.2 Modalidades de Licitação

A Lei nº 8.666/93 prevê cinco modalidades de licitação: a concorrência, a tomada de preços, o convite, o concurso e o leilão. As três primeiras são empregadas quando o processo envolver compras e contratações de obras e serviços, e se diferenciam, essencialmente, em razão do limite de valores e pela complexidade do objeto (MAZZA, 2012). Ainda assim, algumas particularidades podem ser melhor pontuadas a partir da definição conferida pela própria legislação.

A Concorrência é a modalidade de licitação mais ampla, pois aberta a todos os interessados que comprovarem ter preenchido os requisitos mínimos exigidos em Edital como qualificação para o cumprimento do objeto. A lei determina a utilização da Concorrência quando o valor estimado da contratação, em limites atualizados: i) para obras e serviços de engenharia for superior a R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais); e ii) para compras e serviços comuns acima de R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais). De antemão, independente dos valores, a adoção da modalidade se faz obrigatória também nos casos de compra ou

alienação de bens imóveis, na concessão de direito real de uso e em licitações internacionais (MEIRELLES, 2016).

Já a Tomada de Preços exige o prévio cadastro das empresas interessadas em participar, o qual pode ser feito mediante a comprovação do atendimento das condições exigidas até o terceiro dia anterior ao do recebimento das propostas. Quanto ao limite de valores, a modalidade é indicada: i) para obras e serviços de engenharia até R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais); e ii) para compras e serviços comuns até R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais).

Por sua vez, o Convite se caracteriza pela participação de pessoas físicas ou jurídicas convidadas no número mínimo de 3 (três), independente de já estarem cadastradas, baseada em uma seleção realizada pela própria Administração. Por conta disso, a Lei nº 8.666/93 reservou o uso da modalidade para contratações de menor vulto econômico, sendo: i) para obras e serviços de engenharia até R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil reais); e ii) para compras e serviços comuns até R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais).

Outro aspecto importante a se destacar é que, a despeito da modalidade ser marcada pelo convite, não há impedimento para a participação de outras interessadas que não foram convidadas, a fim de dar luz ao princípio da ampla competitividade (FARIA *et al.*, 2011). Em razão de recomendações reiteradas do Tribunal de Contas da União - TCU, faz-se mais prudente, no entanto, realizar a abertura dos envelopes somente quando for possível contar com a presença ao menos de três licitantes (OLIVEIRA, 2020). Caso assim não ocorra, o ideal é se proceder com o refazimento da licitação, para que não pare suspeitas sobre eventual direcionamento da contratação a uma pessoa específica.

Para Oliveira (2020), pelas características destas modalidades, percebe-se a intenção do legislador em diferenciá-las, em razão do limite de valor estimado para contratação, conforme o grau de formalidade prescrito a cada uma delas. Nesta seção, as modalidades foram apresentadas na ordem da mais formal até o Convite, que possui um formalismo menos acentuado, porquanto, inclusive demanda um período menor de publicação do edital antes da abertura do certame.

Conforme mencionado, as modalidades Concurso e Leilão possuem outras finalidades e diferentemente não se prestam para a aquisição de bens ou a contratação de serviços. Segundo Mazza (2012), o Concurso objetiva a seleção de

trabalho técnico, científico ou artístico, e, em contrapartida, a Administração gratifica o vencedor com prêmio ou remuneração definida em Edital. A seu turno, o Leilão é modalidade cabível para alienação de bens móveis inservíveis, semoventes e, em alguns casos, para a venda também de bens imóveis pertencentes ao patrimônio público, e, consoante os ensinamentos de Meirelles (2016), se exaure a favor do interessado que ofereceu maior lance ou oferta, acima do valor de avaliação.

Aliás, o critério de julgamento das propostas deve receber menção clara e objetiva nos editais para, conforme Almeida (2017), os particulares terem ciência de antemão sobre qual parâmetro serão avaliados, o que se faz por meio dos tipos de licitação definidos na legislação e constantes no Quadro 1:

Quadro 1 – Tipos de Licitação

Menor Preço	Melhor Técnica	Técnica e Preço	Maior lance ou oferta
Será declarada vencedora a proposta que:			
Atender as exigências do Edital e ofertar o menor preço. Pode se assumir sob o critério de “menor desconto”, quando a licitação tem por base uma tabela de referência.	Com preço máximo fixado em Edital, se revelar tecnicamente mais viável, conforme avaliação de critérios pertinentes ao objeto.	Apresentar a melhor média ponderada entre a proposta de preço e a técnica, de acordo com os pesos definidos em Edital.	Nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso, oferecer o maior lance ou oferta. O licitante vencedor é quem pagará o preço à Administração.
	Uso exclusivo para contratação de serviços de natureza predominantemente intelectual.		

Fonte: Elaborado pelo autor (2023) a partir da Lei nº 8.666/93 e Oliveira (2017)

No intuito de tornar o processo de compras públicas mais eficiente, surge no âmbito da Administração Pública brasileira, em julho de 1997, uma nova modalidade licitatória, que também adota o critério de menor preço, denominada Pregão. Ocorre que, conforme pôde apurar Bittencourt (2020), até a edição da Medida Provisória nº 2.026/2000, posteriormente convertida na Lei nº 10.520, de 2002, a modalidade na prática era de restrita adoção pela Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, sendo possível a ampliação às demais entidades somente após a promulgação do referido marco legal.

Segundo Santana e Melo (2013), a chamada “MP do Pregão” foi reeditada dezoito vezes para aprimoramento dos procedimentos, dando azos até mesmo à publicação de normas regulamentadoras subalternas anteriores à própria Lei nº 10.520/02. Foi então com os Decretos nº 3.555, de 2000, e nº 3.697, também de 2000, que se pôde dar efetividade ao pregão, tanto na forma presencial, quanto na eletrônica, respectivamente.

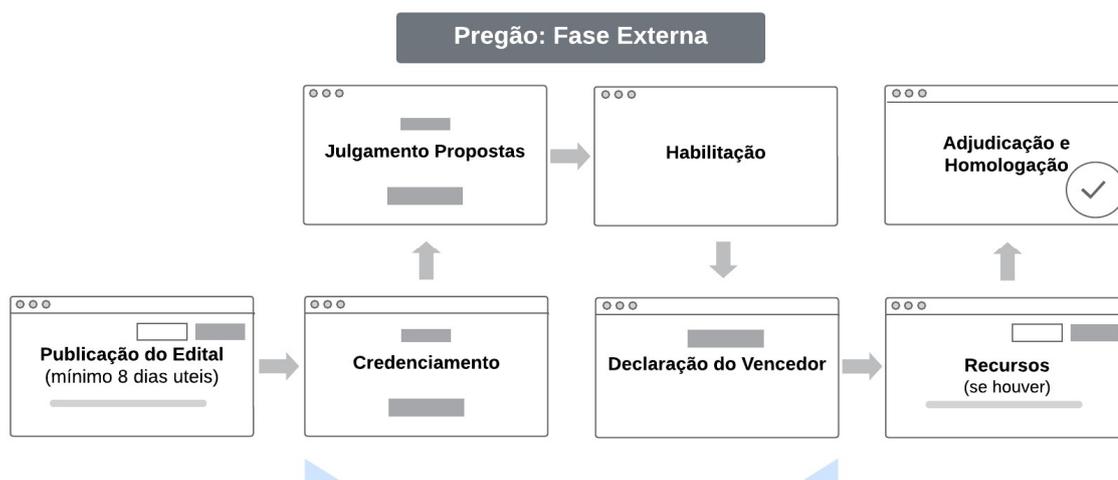
Por certo, de acordo com Faria *et al.* (2011), a realização do primeiro pregão eletrônico promovido pela União se deu em novembro de 2003, cujo objeto foi a contratação para fornecimento de vale-refeição. De mais a mais, a possibilidade de se promover o Pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação e os avanços receberá abordagem mais aprofundada na próxima seção.

Retomando, a eficiência pretendida pela inovação legislativa com a criação de uma nova modalidade proveio da simplificação concedida ao procedimento, especialmente, voltada à celeridade na contratação e à busca efetiva pelo melhor preço. Tais circunstâncias são materializadas na inversão de fases e na possibilidade de ofertar lances em seguida à apresentação da proposta escrita.

Com efeito, em relação às fases invertidas introduzidas pela lei do Pregão, quando primeiro se realiza o julgamento das propostas de preços e depois se verifica a habilitação tão somente do vencedor, na visão de Bittencourt (2020), se reduz muito as chances de interposição de recursos administrativos, justamente o principal fator que contribui para a morosidade das contratações. Para Meirelles (2016), a inversão da ordem procedimental economiza um tempo precioso com a desnecessidade de análise da documentação de todos os concorrentes. Se o vencedor for inabilitado é que se passa ao exame dos documentos do segundo colocado, e assim sucessivamente, conforme o caso.

Por essas e outras razões, na avaliação feita por Santana (2010) é notável a racionalização dada aos procedimentos na modalidade Pregão. A começar, o autor ressalta a concentração dos principais atos da fase externa em sessão célere e única, celebrada após a publicação do aviso de Edital. Na prática, eventual desmembramento do certame pode ocorrer somente em hipóteses excepcionais, como por exemplo, quando houver pedido de amostras e a necessidade de uma melhor avaliação dos produtos licitados. Em geral, as etapas da fase externa são abreviadas e se exteriorizam de acordo com o fluxograma da Figura 1:

Figura 1 – Pregão: Etapas da Fase Externa



Fonte: Elaborado pelo autor (2023) a partir de Santana (2010)

Entre as particularidades do Pregão, Carvalho Filho (2011) evidenciou a destinação exclusiva da modalidade para aquisição de bens e contratação de serviços considerados comuns, independente dos custos estimados a serem despendidos com o futuro contrato. Nesse ponto, o autor ainda destacou a imprecisão do conceito de *bens e serviços comuns*, mas, se baseando na previsão legal, afirmou serem aqueles usualmente encontrados no mercado e cujas especificações são de fácil definição nos Editais.

A diminuição dos prazos de antecedência mínima entre a publicação do Edital até a abertura do certame e para apresentação das razões e contrarrazões recursais é atributo do Pregão, conforme se nota do Quadro 2 em resumo comparativo com as outras modalidades destinadas à aquisição de bens e contratação de serviços.

Quadro 2 – Prazos das modalidades de licitação

(continua)

Modalidades	Prazo entre a publicação do Edital e a abertura do certame	Prazo para interpor razões e contrarrazões recursais
Concorrência	45 dias (se tipo melhor técnica ou técnica e preço)	5 dias úteis
	30 dias (se for tipo menor preço ou maior oferta)	
Tomada de Preços	30 dias (se tipo melhor técnica ou técnica e preço)	5 dias úteis

Quadro 2 – Prazos das modalidades de licitação

(conclusão)

Modalidades	Prazo entre a publicação do Edital e a abertura do certame	Prazo para interpor razões e contrarrazões recursais
Convite	5 dias úteis	5 dias úteis
Pregão	mínimo 8 dias úteis	3 dias úteis

Fonte: Elaborado pelo autor (2023) com base na Lei nº 8.666/93 e Lei nº 10.520/02

Por meio de estudo de caso desenvolvido na Prefeitura Municipal de Viçosa - MG, Faria *et al.* (2011) apuraram o tempo médio gasto em cada modalidade até a finalização dos processos. Nesse estudo, o Pregão (presencial ou eletrônico) representou a maior economia de tempo, levando cerca de 15 dias para ser concluído, enquanto o Convite, logo em seguida, demandou em média 23 dias.

Fernandez e Ribas (2021) em análise aos pregões realizados pela Prefeitura Municipal de Pelotas/RS concluíram que esta modalidade é mais eficiente em comparação com as demais, diante da rapidez e da economicidade proporcionada. Além disso, por suas características, o pregão consegue atrair maior número de empresas interessadas em participar, principalmente se atrelado a um alto valor estimado de contratação. Nessa lógica, segundo os autores, quanto maior o número de itens licitados tende ser maior o número de competidores, e, conseqüentemente, se alcança o menor preço possível. De acordo com a pesquisa, um prazo maior de edital publicado – superior ao mínimo de 8 dias úteis - influi também no aumento do número de participantes e vencedores.

O Pregão é uma das modalidades incorporadas pela nova lei geral de licitações e continuará aplicável, com poucas alterações, mas uma delas diz respeito justamente à extensão do prazo de publicação dos Editais de acordo com a natureza do objeto. Em se tratando da Lei nº 14.133/21 é válido comentar de passagem que as demais modalidades de licitação não terão mais distinção pelo valor da contratação, sendo elas: concorrência, leilão, concurso e diálogo competitivo. As diferenças, no entanto, não serão abordadas a seguir haja vista a inaplicabilidade durante o período examinado nesta pesquisa. A respeito da nova lei, como dito, de maneira prospectiva registra-se apenas que os processos licitatórios deverão se dar preferencialmente sob a forma eletrônica independente da modalidade adotada.

Feita a digressão, ainda quanto aos mecanismos previstos na legislação de importante relevância às compras públicas, vale ressaltar o sistema de registro de

preços, regulamentado pelo Decreto Federal nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, o qual, verificada a presença de uma das hipóteses de cabimento, será levado a efeito mediante licitação na modalidade concorrência ou pregão, neste caso, como dito, para bens e serviços comuns.

O resultado desses processos licitatórios se concretiza com o registro em Ata dos preços e das condições da proposta, para futura e eventual contratação. O documento a ser firmado entre o particular que ofertou o menor preço e a Administração Pública possui força vinculativa e obrigacional, tanto quanto os contratos em geral (TORRES, 2019).

Não obstante, as Atas de Registro de Preços detêm características especiais, muito bem vistas nas contratações públicas, pois não impõem a obrigação de o órgão público adquirir toda a quantidade previstas para os itens constantes nas Atas. Do mesmo modo, o sistema dispensa no momento da licitação a previsão de recursos orçamentários, o que não ocorre nos processos licitatórios ordinários.

Diante desse cenário, Meirelles (2016), em seus estudos, vislumbrou inúmeras vantagens na utilização do sistema registro de preços. A redução de gastos e da burocracia foram os benefícios destacados pelo autor, que também acredita na diminuição do número de licitações, em razão do registro de preços ter validade de 12 (doze) meses, enquanto as propostas nos processos comuns são mantidas geralmente por apenas dois meses.

A esse respeito, as pesquisas realizadas por Fernandez e Ribas (2021) demonstraram ainda a possibilidade de adesão à ata de registro de preços resultante de procedimento licitatório promovido por um outro órgão. Ou seja, alternativamente à instauração de um novo processo, a chamada *carona* permite entidades públicas a aderirem as atas de registro de preços mesmo não tendo participado da licitação. Para tanto, basta o aceite do fornecedor beneficiário e a concordância do órgão gerenciador, bem como o respeito a um limite de quantitativo exposto em regulamento, de forma que não comprometa as obrigações originais assumidas.

Como dito anteriormente, a seção 2.2 a seguir irá tratar aspectos do Pregão Eletrônico, as alterações na legislação, os avanços proporcionados pela modalidade e os pontos positivos e negativos apontados na literatura.

2.2 PREGÃO ELETRÔNICO

2.2.1 Alterações na legislação

Durante a vigência do Decreto nº 3.697/2000, segundo Bittencourt (2020), o pregão eletrônico se revelou uma forma de contratação subutilizada nos períodos iniciais, pois as ferramentas disponíveis não eram suficientemente apropriadas e o texto normativo era de difícil interpretação, o que resultou na necessidade de um novo regulamento: o Decreto nº 5.450, de 2005.

Em verdade, conforme buscou recordar Santana e Melo (2013), o referido Decreto nº 5.450/05 entrou em vigor, em julho de 2005, em meio a denúncias de corrupção envolvendo o chefe do Departamento de Contratação dos Correios no escândalo conhecido por Mensalão. Após a divulgação na imprensa da ocorrência de pedidos de propina a empresas interessadas em participar de licitação, o Governo Federal se prontificou a, no mesmo mês, substituir os decretos para impor a obrigatoriedade de realização do pregão eletrônico, na expectativa de se diminuir as falibilidades advindas da atuação humana.

No artigo intitulado “Pregão: 10 anos – retrospectiva, essencialidades e perspectivas”, Santana (2010) investigou o número de processos de compra realizados entre 2002 a 2009 por meio de cada modalidade licitatória. Nessa pesquisa, as informações extraídas da plataforma do governo federal Comprasnet e do Portal de Compras do Banco do Brasil (*Licitações-e*) foram condensadas nos quantitativos expostos na Figura 2, logo a seguir:

Figura 2 – Evolução Anual dos Processos de Compras

Modalidades de Compra	Número de Processos de Compra							
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Concorrência	1.015	694	739	669	449	556	947	1.373
Concorrência Internacional	83	44	58	84	54	70	50	44
Convite	13.744	16.688	19.800	14.074	10.339	8.177	4.739	1.625
Tomada de Preços	3.135	2.443	2.949	2.262	1.428	1.494	1.813	1.759
Concurso	3	4	1	4	5	6	8	16
Pregão Eletrônico	420	1.303	2.677	13.384	27.682	35.676	44.898	47.289
Pregão Presencial	4.290	5.671	9.187	6.792	2.717	2.223	1.670	1.449
Total do Período	22.690	26.847	35.411	37.269	42.674	48.202	54.125	53.555

Fonte: Santana (2010, p. 17).

Na leitura dos dados encontrados, Santana (2010) identificou uma mudança significativa no cenário de compras públicas após a implementação do pregão, cuja evolução o fez ocupar espaços das outras modalidades a que chamou de tradicionais (concorrência, tomada de preços e convite). E mais, no entender do autor, se revelou patente o acréscimo do número de pregões eletrônicos ano após ano, em oposição à forma presencial, notadamente, depois da substituição do Decreto nº 3.697/00 pelo Decreto nº 5.450/05, como consequência da imposição normativa.

Conforme se verifica, o crescimento exponencial do pregão eletrônico não só em termos quantitativos de processos, mas também no somatório dos valores de compras efetuadas pelo Comprasnet nos primeiros anos de operação – em 2002, no total de R\$ 129 milhões e em 2009 mais de R\$ 27 bilhões – deram a tônica da importância e da grandiosidade dispensáveis ao tema para a Administração Pública (SANTANA, 2010). Por oportuno, em números atualizados, no ano de 2021, os valores homologados somaram mais de R\$ 106 bilhões (PAINEL DE COMPRAS, 2022).

Lado outro, sem desmerecer os avanços da modalidade, para Santana (2020), decorridos 20 anos da introdução do pregão eletrônico no Brasil, o retrospecto do Decreto nº 5.450/05 não se mostrou tão efetivo no combate à corrupção. Além disso, as disposições do decreto se mostraram bastante ambíguas, quanto a imposição de fato na utilização da forma eletrônica. A norma ora dispunha ser preferencial seu uso, ao passo que, em outro momento, previa que o pregão deveria ser assim empregado, salvo em caso de comprovada inviabilidade, devidamente justificada pela autoridade competente (BRASIL, 2005).

Como se não bastasse, o campo normativo se revelava ainda mais confuso, ao se considerar o Decreto nº 5.504, de 2005, cujas disposições também enfatizaram o uso preferencial do pregão eletrônico para as outras entidades que recebessem recursos federais.

Assim, segundo Bittencourt (2020), em decorrência de reivindicações de profissionais atuantes na área de licitações e considerando o entendimento consolidado em decisões reiteradas dos Tribunais de Contas, o Ministério da Economia se viu instado mais uma vez a promover a atualização das normas regulamentadoras. Após a realização de consulta e audiência pública, então, foi

expedido o Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019, na tentativa de modernizar o regulamento dado ao pregão, na forma eletrônica, e, de maneira acessória, dispor sobre o uso da dispensa eletrônica.

A exemplificar as novidades contempladas no novo regramento, a contratação de serviços de engenharia, quando enquadrados como comuns, passaram a ser admitidos na legislação para a modalidade pregão. O decreto anterior vedava, mas os órgãos e entidades já o utilizavam para os serviços de engenharia por fundamento no posicionamento do TCU, solidificado há bastante tempo na Súmula nº 257/2010. Outra inovação que mereceu destaque por Bittencourt (2020), diz respeito a menção no decreto à dispensa eletrônica, até mesmo porque, citando os comentários de Rigolin (2019), de maneira lógica, não haveria sentido em se realizar uma licitação eletrônica, enquanto a dispensa, muito menos complexa, se mantivesse por processo físico.

O Decreto nº 10.024, de 2019, trouxe importante modificação no cenário de compras públicas dos entes subnacionais, em especial dos municípios de médio e pequeno porte que ainda não realizavam pregão eletrônico. Isto porque, como dito, ao tempo em que o Decreto nº 5.504/05 estabelecia o uso preferencial, a instrumentalização eletrônica do procedimento passou a ser obrigatória quando os estados, Distrito Federal e municípios realizassem licitação para adquirir bens e contratar serviços comuns com recursos da União oriundos de transferência voluntária (BRASIL, 2019).

Com efeito, a transferência voluntária de recursos irá se concretizar sob duas principais formas, exemplificadas no próprio decreto: o convênio e o contrato de repasse. O primeiro é conceituado por Bittencourt (2020) como instrumento de ajuste ou de acordo de vontades para transferência de recursos derivados do Orçamento Fiscal e de Seguridade Social da União, visando a execução de programas de governo, no atendimento a interesses recíprocos. No que diz respeito ao contrato de repasse, o instrumento se diferencia do convênio apenas por se processar “por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União” (BITTENCOURT, 2020, p. 45).

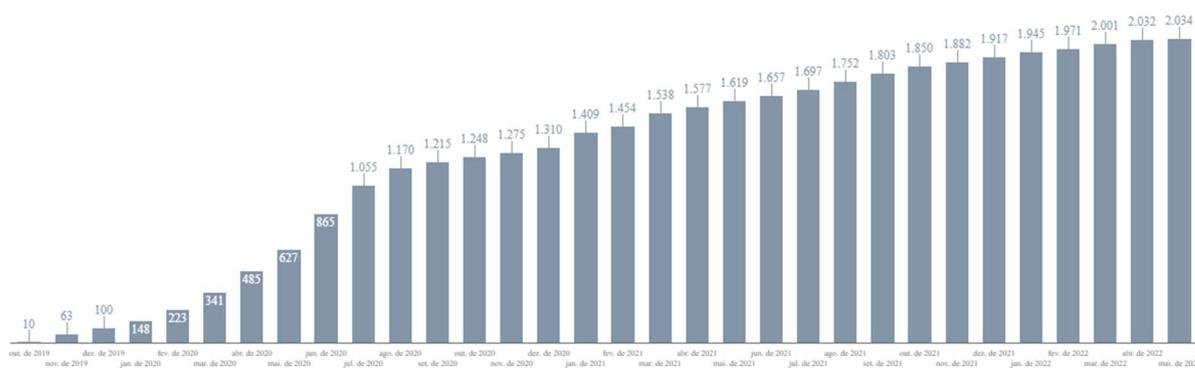
Logo, a utilização do pregão eletrônico é dispensável somente na aplicação de recursos provenientes de transmissão constitucional obrigatória da União aos estados, Distrito Federal e municípios, ou ainda, quando a lei ou regulamentação específica disciplinar de forma diversa. Do mesmo modo, tal qual a norma anterior,

sob a égide do Decreto nº 10.024/19 se manteve a relativização do uso da forma eletrônica mediante justificativa e comprovação da inviabilidade técnica ou de desvantagem para a Administração (BRASIL, 2019).

A propósito, em 2011, os estudos de Carvalho Filho (2011) observaram como dificultador a ausência de difusão entre os entes federativos de sistemas aptos a processarem pregão na modalidade eletrônica, bem assim notaram nas micro e pequenas empresas certa dificuldade de acesso às tecnologias e a redes de informações. No entanto, atualmente, há no mercado diversas plataformas disponíveis para realização do pregão eletrônico, além do sistema fornecido pelo próprio governo federal, o qual, é preciso dizer, não é de uso obrigatório pelos entes subnacionais para dar cumprimento ao decreto federal.

Por outro lado, os efeitos alcançados após a vigência do Decreto nº 10.024/2019 são evidentes ao se constatar a evolução da adesão dos municípios ao Compras.gov, desde outubro de 2019 até maio de 2022, quando a quantidade de novos municípios chegou ao acumulado de 2.034, ora demonstrado na Figura 3:

Figura 3 – Adesão dos municípios ao Compras.gov após Decreto nº 10.024/19



Fonte: Portal de Compras do Governo Federal (2022)

Ainda segundo dados do Governo Federal, as regiões Sudeste (922) e Nordeste (912) são as que possuem maior número de municípios cadastrados no Comprasnet. Por conseguinte, à luz da irradiação da conectividade por todo o país, Santana (2020) não vê mais indicativos dos entes federativos adotarem outro caminho, senão o “trilho eletrônico” para suprir as compras governamentais.

Nesse cenário, é forçoso mencionar o monitoramento realizado pela ONU (2020), o qual aponta que o Brasil tem priorizado a transformação digital tanto do governo quanto da economia, de modo a possibilitar as aquisições eletrônicas

governamentais de maneira ampla, interligando a outros serviços digitais. Entretanto, ainda assim há muitos espaços de melhoria. De acordo com o relatório, o Brasil está ao lado de outros 12 países (Albânia, Argentina, Colômbia, Croácia, Equador, Casaquistão, México, Omã, Peru, Sérvia, Tailândia e Turquia) com capital humano altamente desenvolvido, mas cujo o estado da infraestrutura pode estar impedindo o progresso no desenvolvimento do governo eletrônico. Com efeito, entre 2018 a 2020, os índices encontrados elevaram o Brasil do grupo “alto” para o “muito alto”, em 54º no ranking geral (ONU, 2020). Na América do Sul ainda fica atrás de Uruguai, Argentina e Chile (ONU, 2020).

2.2.2 Aspectos positivos e negativos do Pregão Eletrônico

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, por meio da internet (BITTENCOURT, 2020). Por consequência, Fernandez e Ribas (2021) observaram uma maior probabilidade de microempresas e empresas de pequeno porte competirem nos processos licitatórios eletrônicos, devido a facilidade de acesso e ao baixo custo operacional. Faria *et al.* (2011) exemplificaram os menores custos de participação nos pregões eletrônicos na economia gerada ao se evitar gastos com viagens e diárias até o local da licitação.

Para Bittencourt (2020), o aumento da concorrência dificulta as chances de conchavos, e, além disso, pelo método eletrônico, os licitantes não conseguem saber a identidade de um e outro, o que compromete muito as tentativas de negociatas. O propósito de redução dos casos de corrupção nas licitações públicas se sobressai também nos estudos de Oliveira (2019), ao apontar a garantia de maior transparência em relação aos gastos públicos e a oportunidade de acompanhamento da fase externa do processo licitatório como significativas vantagens da adoção do pregão eletrônico. Considerando que qualquer pessoa pode acompanhá-lo em tempo real, Fernandez e Ribas (2021) também perceberam, em suas pesquisas, o processo eletrônico muito mais transparente.

Carvalho Filho (2011) destaca três pontos positivos do pregão eletrônico em relação ao presencial. Na concepção do autor, o pregão eletrônico é mais célere e eficaz, além de encurtar distâncias. Já o terceiro benefício levantado é a redução do

uso de papel devido os atos se produzirem na internet. Todavia, como não foi deixado claro sob qual ponto de vista se chega a essa conclusão, em uma visão prática, constata-se essa situação se concretizando geralmente do lado do fornecedor licitante. A realidade dos entes públicos ainda não habituados aos processos efetuados sob a forma eletrônica é a impressão dos documentos e a transposição para a pasta física, a despeito de os arquivos e registros digitais possuírem validade “para todos os efeitos legais, inclusive para comprovação e prestação de contas” (BRASIL, 2019).

Faria *et al.* (2011) investigou as diferenças na estrutura de mercado em relação a cada modalidade de licitação. Segundo os autores (2011), ao contrário do Pregão Eletrônico, nas demais modalidades, a distância se torna um obstáculo à participação de empresas de regiões distantes. Em função dos custos de deslocamento, a disputa deixa de ser competitiva e fica limitada somente aos interessados localizados mais próximos do órgão comprador, o que contribui para a formação de uma estrutura de mercado do tipo oligopólio. Nesse modelo, poucas empresas conseguem concorrer e, por isso, detém maior poder na definição dos preços de produtos ou serviços, muitas vezes em prejuízo à busca da melhor proposta pretendida pela Administração.

Nessa perspectiva, considerando o pregão eletrônico se assemelhar ao modelo competitivo, para Fernandez e Ribas (2021), o formato se coaduna com as diretrizes determinadas pela Lei nº 12.529, de 2011, de defesa da livre concorrência e de prevenção e repressão às infrações de ordem econômica e aos abusos do poder econômico.

As vantagens econômicas foram evidenciadas por Faria *et al.* (2011) quando puderam avaliar os resultados dos pregões eletrônicos realizados pela Universidade Federal de Viçosa (UFV) em contraponto aos pregões presenciais da Prefeitura Municipal de Viçosa, Minas Gerais. Para análise, foi comparada a economia obtida a partir das duas formas de aquisição, em relação aos valores praticados no mercado. Entre os itens selecionados na amostragem, o pregão eletrônico se mostrou mais eficiente, porquanto apresentou maior potencial na redução de preços, numa média de 23,47% à medida que o presencial foi equivalente a 18,25%. Ainda de acordo com Faria *et al.* (2011), os resultados da pesquisa são condizentes com os encontrados em estudos internacionais.

Da maneira semelhante, com base nos dados disponibilizados pelo Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), referente aos anos de 2005 a 2009, Santana (2010) pôde averiguar a evolução na economia gerada em razão do incremento do pregão eletrônico no Brasil, já a partir da obrigatoriedade imposta pelo Decreto nº 5.450/05. Segundo o pesquisador, a média de economia em relação ao valor de referência ficou em torno de 21%, enquanto na forma presencial por volta de 14%.

Por outro lado, apesar dos proveitos conhecidos do pregão eletrônico, Oliveira (2019) observou nos processos de compras promovidos pela UNIFAL – MG a existência de muitos fatores que contribuem para o cancelamento de itens licitados. Durante a análise, a autora verificou um percentual elevado de itens cancelados, correspondente a 39,8% sobre o total licitado. Entre os motivos, na pesquisa se constatou tanto um desinteresse, quanto uma desinformação por parte dos potenciais fornecedores sobre a deflagração dos processos licitatórios, como também a oferta de propostas acima dos valores de referência, as quais não podem ser aceitas. Nesse ponto, a autora destaca a possível falha na estimativa de preços como uma das causas, bem assim as incongruências presentes nas especificações dos itens, de modo a ensejar inclusive a aquisição de produtos que, na realidade, não irão atender as necessidades da Administração.

Com a mesma preocupação, Fernandez e Ribas (2021) enfatizaram o cuidado necessário quanto a eventual obsessão pela busca do menor preço nas licitações. Em uma competição mais acentuada, característica do pregão eletrônico, a disputa entre os licitantes os impulsiona a ofertarem lances cada vez menores tão somente para se verem vencedores, o que pode acarretar contratações de má qualidade ou excessos de aditivos para renegociação dos valores.

A respeito da baixa qualidade dos produtos, alguns gestores públicos procuram se valer desse argumento para justificar a escolha da modalidade presencial, em detrimento da forma eletrônica. Todavia, conforme salientam Oliveira (2019) e Fernandez e Ribas (2021), estes casos costumam ser bem resolvidos quando há a preocupação de prever nos Editais a descrição minuciosa das especificações técnicas.

Na mesma linha, Dias (2014) realça que não é possível instaurar um processo licitatório sem que o setor responsável saiba realmente definir qual o produto irá atender as necessidades do órgão. A insuficiência da especificação, por certo, deixa

margem para os fornecedores ofertarem produtos de baixa qualidade, uma vez que a eles interessa o fornecimento sob o menor custo.

Ademais, no momento da licitação, cabe ao Pregoeiro e a sua equipe de apoio tão somente avaliar se os itens ofertados atendem de fato as características previstas no Termo de Referência, elaborado pelo setor requisitante, a fim de dar concretude ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório. Até mesmo porque, na maioria dos casos o Pregoeiro sequer tem capacidade técnica de avaliar de antemão se a descrição dos produtos merecia melhor detalhamento. Assim sendo, conforme acrescenta Dias (2014), eventual insucesso do pregão eletrônico não pode ser imputado ao Pregoeiro, a quem é vedado decidir de forma diversa à exigida em Edital, e nem mesmo pode ser imputado ao critério “menor preço”. Nesses casos a má compra deve-se somente à especificação inadequada do objeto.

Por fim, segundo Almeida (2017), a alta competitividade do pregão eletrônico pode assumir para algumas empresas efeito contrário à ampliação de fronteiras. A restrição das atividades é sentida principalmente por não conseguirem competir com preços mais acessíveis e daí em diante preferem não se adaptar.

2.2.3 Adaptação a processos de inovação

No mundo contemporâneo, as organizações precisam estar atentas aos processos de inovação, introduzidos por novas tecnologias ou por alterações na legislação vigente. Na seara privada, permanecer-se atualizado hoje significa participar do crescimento de um mercado cada vez mais competitivo. Na visão de Bittencourt (2020), muitos estudos indicam a presença no ambiente virtual como indispensável à sobrevivência das próprias empresas. Já no tocante às organizações públicas também envolve garantir a consagração dos princípios da legalidade, da eficiência e da moralidade, insertos na Constituição da República (BRASIL, 1988), assegurando uma maior transparência aos atos praticados pela Administração Pública.

Todavia, a literatura ressalta a miríade de incertezas proporcionadas por um processo de inovação. Por essa razão, em um ambiente com dinâmica de trabalho estabilizada, as mudanças favorecem a oposição de resistência por indivíduos que preferem não sair da região de conhecimento e conforto. Nesse sentido, Feitosa e Costa (2016, p. 4) destacam o conceito de mudança organizacional desenvolvido

por Wood Jr. (2008) como “qualquer transformação de natureza estrutural, estratégica, cultural, tecnológica, humana ou de outro componente, capaz de gerar impacto em partes ou no conjunto da organização”.

No setor público, a situação se agrava pela resistência de servidores que, apoiados pela posição de estabilidade, assumem a falsa sensação de não poderem receber nenhum tipo de sanção. Assim, não se preocupam em impor dificuldades às mudanças, sobretudo se há o receio de serem aumentadas suas responsabilidades ou a carga de trabalho (FEITOSA; COSTA, 2016).

Não somente por isso, mas dar efetividade à implantação do pregão eletrônico, foco deste estudo, envolve a consciência da complexidade do novo sistema de compras “e o seu sucesso depende em grande parte da capacidade de sua equipe técnica transpor as características do procedimento tradicional para o meio eletrônico” (FARIA *et al.*, 2011, p. 14).

Antes de implementar qualquer processo de inovação, portanto, se revela de salutar importância dialogar com os diversos atores que de alguma forma poderão ser afetados, a fim de lhes antecipar os possíveis efeitos e demonstrar os benefícios esperados tanto para a organização quanto para os colaboradores.

Neste ponto, cabe trazer as ressalvas elaboradas por Hernandez e Caldas (2001) ao propor um modelo de resistência individual à mudança em contraponto aos modelos clássicos que tratavam a resistência como algo uniforme e natural. Segundo os autores, a literatura tradicional ignora a percepção de cada indivíduo sobre a realidade, que se baseia nos valores, necessidades e experiências individuais pregressas para entender se uma mudança é adequada ou não. Por esta premissa, então, é possível explicar a existência de variadas formas de assimilar um processo de inovação.

No trabalho de revisão teórica, Hernandez e Caldas (2001) procuraram realçar os aspectos positivos da resistência, pois a despeito da literatura geralmente forjá-la como um obstáculo a processos de transformação, ela pode contribuir para evolução da organização ao chamar atenção para a necessidade de repensar iniciativas que não se mostraram de fato as mais apropriadas. Em última análise, a resistência é capaz de representar um indicativo de que o problema não reside em si, mas em situações anteriores.

De certo, os atores envolvidos podem assumir maneiras distintas de reações, sempre influenciadas por fatores internos e externos, cujo resultado será a aceitação ou a rejeição da tentativa de mudança.

A resistência, em especial, pode ser fruto de um comportamento ativo, em que o indivíduo irá buscar todas as formas de impedir a inovação, até mesmo o enfrentamento direto e a sabotagem. Ou ainda de natureza passiva, quando a conduta será ignorar as novidades dentro da organização ou das relações intergovernamentais e persistir na manutenção do hábito e das práticas rotineiras (WATSON, 1969 *apud* HERNANDEZ; CALDAS, 2001)¹, o que pode se traduzir no desinteresse das empresas em participar dos processos eletrônicos de licitação.

À medida que o uso da tecnologia se universaliza e os instrumentos necessários a seu domínio se mostram mais disponíveis e presentes na vida das pessoas, é preciso entender as razões que levam as organizações a se manterem alheias a nova realidade. Porém, caso se trate de infundada resistência à tecnologia, é indispensável vencer as barreiras impostas, por meio de treinamento da equipe responsável por colocar em prática a inovação (FARIA *et al.*, 2021), aliado aos incentivos à participação, voltado ao desenvolvimento, abordado na seção 2.3.

2.3 CONTRIBUIÇÃO DAS LICITAÇÕES PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL

O poder de compra do Estado é vasto e pode ser uma ferramenta estratégica para promover políticas sustentáveis, inclusivas e inovadoras. No exercício da prática rotineira de adquirir bens e contratar serviços, o governo não apenas atende às suas necessidades operacionais, mas também molda o mercado, impulsionando a inovação e apoiando a inclusão de pequenas e médias empresas, de modo a contribuir, assim, para o crescimento econômico e a geração de empregos (CHAPUIS, 2019).

Nesse sentido, à luz das alterações recentes na legislação, o desenvolvimento sustentável se tornou um dos preceitos a serem observados nos processos licitatórios instaurados sob qualquer modalidade. Na lei geral de

¹ WATSON, G. Resistance to change. *In*: BENNIS, W. G. *et al.* (ed.). **The planning of change**. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1969.

licitações, como visto, a inserção de mais essa finalidade se deu no ano de 2010, enquanto para o pregão, restou clara a previsão no elenco de princípios prescritos pelo decreto regulamentar de 2019.

Em uma ideia inicial, o desenvolvimento sustentável é concebido de maneira associada a medidas de preservação do meio ambiente e a preservação dos recursos naturais, isto porque, a sustentabilidade em si é um conceito comumente ligado a questões ambientais. No entanto, as chamadas licitações sustentáveis deverão abarcar conjuntamente compromissos a serem assumidos em outras áreas, em conformidade com a definição apresentada por Bittencourt (2020, p. 53):

Licitações sustentáveis são certames que elencarão exigências no sentido que as futuras contratadas atendam a critérios ambientais, sociais e econômicos, tendo como fim o desenvolvimento da sociedade em seu sentido amplo e a preservação de um ambiente equilibrado.

No cenário de contratações públicas, segundo Bittencourt (2020), são muitos os desafios para a verdadeira consagração do desenvolvimento sustentável, sobretudo, no tocante as formas de conciliá-lo com o critério de julgamento “menor preço” – tipo de licitação mais frequente entre os procedimentos.

No âmbito federal, a fim de dar efetividade, foram estabelecidas algumas práticas e diretrizes sustentáveis, entre elas: menor impacto sobre recursos naturais e, de forma relacionada, mais eficiência na utilização desses recursos, além do uso de inovações que diminuam a pressão sobre eles; e mais vida útil e menos custo de manutenção do bem e da obra (BITTENCOURT, 2020). Já do ponto de vista do desenvolvimento da economia local, os órgãos públicos federais têm como diretrizes: a preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local e a maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local (BRASIL, 2012).

Nas esferas estaduais e municipais é preciso regulamentação específica de cada ente para prever iniciativas semelhantes. Para tanto, além da imposição legal, é necessária a conscientização dos tomadores de decisões, quanto aos efeitos positivos das medidas, visando a adoção de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável (BITTENCOURT, 2020).

A sustentabilidade sob o viés socioeconômico em âmbito local parte da premissa ressaltada pela analista do Sebrae Minas, Ariane Chaves Vilhena (2020),

que enfatizou o papel dos gestores e a importância das compras públicas locais, principalmente quando promovidas pelos órgãos públicos mais próximos:

Em vários municípios, de acordo com as características de Minas Gerais, o maior comprador é a prefeitura. Muitas vezes, elas são responsáveis pela maior injeção de capital para os pequenos negócios locais. Os gestores públicos e compradores são agentes transformadores do desenvolvimento econômico local (VILHENA, 2020).

A valer, Chapuis (2019) elenca como prioritária a contratação de pequenas empresas locais pelo setor público, no que, segundo argumenta, favorece o desenvolvimento ao potencializar a conversão de gastos públicos em benefícios para a população em termos de geração de mais emprego e renda. A priorização é defendida pelo autor também pela possibilidade de manutenção de menores estoques de materiais pelo órgão público, o que propicia a redução de eventuais desperdícios por grandes armazenamentos.

Na mesma linha, Santana e Melo (2013) defendem a relativização da compulsoriedade do pregão eletrônico visando a promoção de políticas públicas, por meio do fomento às compras governamentais, em favor do desenvolvimento local e regional das micro e pequenas empresas. Na concepção dos autores, esse argumento serve de justificativa para o afastamento da obrigatoriedade, a depender das circunstâncias verificadas no momento da contratação, sobretudo pela possibilidade de melhor se distribuir a renda na própria localidade, bem assim de promover a geração de riquezas e empregos. Até mesmo porque, os princípios do pregão, seja ele eletrônico ou presencial, continuariam garantidos, somando-se a estes casos o incentivo ao desenvolvimento local sustentável.

Chaves, Bertassi e Silva (2019) foram além e argumentaram inclusive a presença de possível dissonância entre o decreto federal que regulamentava o pregão eletrônico e a legislação que concede benefícios de participação nas licitações às micro e pequenas empresas locais. Na visão dos autores há aparente contradição entre os objetivos das normas federais, pois a imposição de utilização do pregão na forma eletrônica – cujo propósito é ampliar o universo de competidores para todo o território nacional – vai de encontro e prejudica a concessão de tratamento diferenciado às ME/EPP com vistas ao desenvolvimento econômico e social no âmbito local e regional.

No mesmo sentido, Almeida (2017) recordou os objetivos da licitação previstos na legislação, para reforçar que estes não se limitam à busca do menor preço e ao tratamento isonômico, ao passo que salientou ser igualmente imprescindível se pensar na promoção do desenvolvimento sustentável. Em vista disso, em seus trabalhos de pesquisa, o autor procurou analisar a efetiva participação das micros e pequenas empresas de Porto Velho – RO, nos pregões eletrônicos promovidos por unidades administrativas federais sediadas na própria capital de Rondônia.

Como Almeida (2017) pôde apurar no estudo de caso, no ano de 2016 havia um potencial muito maior de participação das empresas locais. O envolvimento delas até então era considerado tímido, provocando a destinação dos recursos a outras regiões do país, com certa evidência para as empresas do estado de São Paulo, em vez de promover o comércio e a prestação de serviço por locais, gerando emprego e renda.

A par disso, na visão do pesquisador, as empresas locais detinham plena capacidade de competir e fornecer os itens demandados, entretanto, foi possível notar que uma parcela considerável sequer mostrava interesse em contratar com os órgãos públicos, pois não se preocupavam em manter seus cadastros atualizados no sistema do governo federal. Diante das potencialidades, Almeida (2017) acredita que as micro e pequenas empresas locais não devem se eximir de aproveitar as oportunidades do mercado de compras públicas para majoração de suas receitas, por meio dos recursos públicos, e para garantir mais empregos na municipalidade.

O Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte introduzido pela Lei Complementar nº 123, de 2006, trouxe políticas robustas para estabelecer tratamento favorecido a empresas desse porte nas licitações, visando o fortalecimento do setor e, por consequência, “o desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional” (BRASIL, 2006). De forma prática, no entanto, conforme apurado por Martins (2017), o tratamento diferenciado restou evidenciado somente após as alterações trazidas pela Lei Complementar nº 147/2014.

Assim, se consolidou os seguintes instrumentos em favor das ME/EPP: (i) na fase de habilitação do certame, se tornou possível o saneamento dos documentos de regularidade fiscal e trabalhista, com a concessão de prazo de 5 dias para correção, acaso tenham sido apresentados com restrições; (ii) empate ficto, o qual possibilita a ME/EPP ofertar nova proposta de preço, caso esteja acima 10% da

melhor proposta (5%, se for pregão) – pois se presume o empate com a empresa de grande porte; e (iii) a realização de licitações diferenciadas (OLIVEIRA, 2020).

O mecanismo de maior relevância ao incremento da participação das microempresas e empresas de pequeno porte nas licitações diz respeito ao último benefício anunciado, o qual em verdade se pode dividi-lo em três. O primeiro trata do dever de instaurar licitação exclusiva para participação de ME/EPP, quando o valor estimado por item ou por lote não ultrapassar R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais). Se transpor a esse limite, seguindo os dispositivos legais, se faz imperioso a definição de cota de participação até 25%, nas hipóteses de licitação com objeto divisível. Já de forma facultativa, é previsto a possibilidade de a Administração exigir do licitante vencedor a subcontratação de microempresas e empresas de pequeno porte até 30% do quantitativo do objeto (BRASIL, 2006).

Almeida (2017) destaca ainda o benefício, incluído pela Lei Complementar nº 147/2014, que permite o órgão ou entidade da Administração Pública a estabelecer, justificadamente, prioridade de contratação para ME/EPPs sediadas local ou regionalmente até 10% do melhor preço válido. Nesta hipótese, Martins (2017), em referência ao Decreto Federal nº 8.538/2015, explica que se uma MPE sediada no município do órgão licitante ou na mesma região, na forma regulamentada em Edital, não for a primeira colocada da licitação, mas estiver ofertado lance até 10% acima daquele declarado vencedor, terá mais uma oportunidade de oferecer um preço inferior e adjudicar o objeto.

Assim, na visão de Almeida (2017), de modo cíclico se constrói o desenvolvimento local. A partir do direcionamento das contratações públicas às empresas de menor porte, na sequência, o tratamento diferenciado irá lhes garantir mais emprego e renda e, por consectário, o Estado conseguirá maior arrecadação, o possibilitando a fazer novos investimentos, seguidos de novas licitações para atender a demanda de bens e serviços.

Essas circunstâncias somadas aos dados consolidados do SEBRAE sobre a participação dos pequenos negócios na economia brasileira explicam a relevância dos estímulos previstos na legislação, porquanto correspondem a 29% do PIB e são responsáveis por 52,4% dos empregos com carteira assinada². Não obstante, segundo Almeida (2017), no âmbito local, além de se fazerem presentes, as ME/EPP

² <https://datasebraeindicadores.sebrae.com.br/resources/sites/data-sebrae/data-sebrae.html> - /Economia.

formam quase a totalidade das atividades empresariais na maioria dos municípios, razão pela qual a manutenção dos incentivos está estritamente ligada ao desenvolvimento econômico da localidade.

Martins (2017) analisou a aplicação dos benefícios destinados às ME/EPP nos pregões eletrônicos realizados pela Universidade Federal de Lavras – UFLA, no período de 2012 a 2015, em meio as alterações produzidas pela LC nº 147/2014. As vantagens da implementação foram notáveis nos estudos, especialmente as relativas ao fomento do desenvolvimento local e regional e ao aumento da competitividade nas licitações, de acordo inclusive com a percepção dos próprios pregoeiros.

Por outro lado, segundo a autora, foram encontradas também dificuldades na aplicação do tratamento diferenciado. Os sistemas à época não estavam de todo preparados para operacionalizar as mudanças da legislação e a aquisição dos bens por vezes ficava comprometida, ou pela ausência de propostas ou em razão da oferta de preços acima dos valores de referência. A somar, despender valores mais elevados e receber produtos de menor qualidade foram outros infortúnios percebidos por Martins (2017) durante a pesquisa, para os quais a pesquisadora apresentou proposta de intervenção, a fim de dar cumprimento ao disposto na lei e à promoção do desenvolvimento local almejado.

No mais, importa ressaltar que a condição de micro ou pequena empresa é definida pela LC nº 123/06 em razão da receita bruta anual. Portanto, a saber, na forma da lei é considerado microempresa se a receita for igual ou inferior a R\$ 360.000,00; empresa de pequeno porte, se figurar entre R\$ 360.000,00 e R\$ 4.800.000,00, e, ainda, há o microempreendedor individual - MEI, também abarcado pelos benefícios da lei, assim classificado, entre outros requisitos, se a receita bruta anual for de até R\$ 81.000,00. Contudo, caso a ME/EPP/MEI se torne vencedora de um processo licitatório, cujos valores de contrato ultrapassem os respectivos limites estabelecidos, não haverá causa de rescisão do instrumento contratual devido a perda da qualificação, porquanto é justamente o objetivo da lei o incentivo ao crescimento (OLIVEIRA, 2020).

3 METODOLOGIA

3.1 UNIDADE DE ESTUDO

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 deste trabalho.

Campo Belo é o município polo da microrregião, 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”. Como se vê, 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.

Compõem o objeto de estudo, os pregões promovidos entre 2018 a 2021 pelo município de Campo Belo - MG para atender às demandas dos seguintes órgãos: Secretaria Municipal de Obras e Meio Ambiente (SEOP); Secretaria Municipal de Esporte, Cultura e Turismo; Secretaria Municipal de Educação; Secretaria Municipal de Assistência Social; Secretaria Municipal de Administração; Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Secretaria Municipal de Fazenda e Gabinete do Prefeito.

Entre as modalidades de licitação adotadas, a sistemática do Pregão Eletrônico se estabeleceu como a principal forma de contratação do município, conforme informações extraídas do Portal da Transparência Municipal.

3.2 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

De acordo com Gil (2022), classificar uma pesquisa auxilia a racionalizar os procedimentos, conferindo a definição adequada dos métodos e dos recursos, em direção a obtenção dos resultados almejados. A classificação também permite conceber as diferentes modalidades de pesquisa, a depender do critério adotado.

Neste estudo, quanto a finalidade, valer-se-á da pesquisa aplicada, tendo em vista a proposição de intervenções em face de uma situação-problema identificada nos processos eletrônicos de contratação do município de Campo Belo/MG.

No tocante a propósitos mais gerais, a pesquisa descritiva foi utilizada no levantamento das características dos Pregões promovidos, em especial para expor a incidência do tratamento diferenciado concedido às ME e EPPs nas licitações dessa modalidade, e na demonstração do perfil das empresas participantes, quanto ao porte e à localidade da sede.

Segundo Gil (2022, p. 27), as pesquisas descritivas “podem ser elaboradas também com a finalidade de identificar possíveis relações entre variáveis”, o que se verifica neste trabalho no objetivo de se observar como se dá a participação das empresas locais em cada forma de processamento do pregão e frente à concessão nas licitações de benefícios às ME/EPPs.

No intuito de “proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito” (GIL, 2022, p. 27), a pesquisa foi exploratória para evidenciar

a participação, os resultados e os valores homologados em favor dessas organizações sediadas em Campo Belo, nos pregões presenciais e eletrônicos, a partir da implementação desse modelo na unidade de estudo.

A presente pesquisa assumiu uma abordagem de natureza qualitativa, quanto aos métodos empregados, baseada na análise de dados de maneira descritiva do contexto, das características dos processos licitatórios instaurados, dos procedimentos utilizados, os modos de disputa, os requisitos, a área dos órgãos requisitantes, assim como do porte e a origem das empresas participantes e como elas interagem quando se altera o formato. A totalidade de recursos homologados nas contratações em favor de empresas locais também será investigada, comparando-se com a destinação a entidades estabelecidas em outras regiões do país, conforme a forma presencial ou eletrônica da licitação.

3.3 PROCEDIMENTOS DE COLETA E ANÁLISE DE DADOS

A partir da identificação do problema, 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.

Por outro lado, não foi objetivo do trabalho identificar se o preço ofertado a determinado item específico é inferior quando comparado ao processo de aquisição presencial dos anos anteriores, por envolver variações do mercado ao longo do tempo. Também não foram apurados os dados dos pregões realizados pela Secretaria Municipal de Saúde de Campo Belo - MG, 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. Do mesmo modo, não foram considerados no estudo as licitações promovidas pelo Departamento de Água e Esgoto, autarquia do município, nem mesmo pela Câmara Municipal, por possuírem administração própria e individualizada.

3.4 RESUMO DA METODOLOGIA

O resumo da metodologia e dos procedimentos metodológicos deste trabalho é descrito no Quadro 3 a seguir:

Quadro 3 - Resumo metodológico da pesquisa

Tema	Desenvolvimento local e licitações eletrônicas			
Título	Processos eletrônicos de contratação pública e os efeitos na participação de empresas locais: uma análise dos pregões realizados pelo município de Campo Belo – MG			
Problema de Pesquisa	A expansão do Pregão Eletrônico e as dificuldades de adaptação das empresas locais às inovações tecnológicas de contratação			
Pergunta de pesquisa	O processamento eletrônico das licitações afeta a participação das empresas locais?			
Objetivo Geral	Avaliar a participação das empresas locais nos pregões eletrônicos promovidos pelo município de Campo Belo em relação à forma presencial de contratação			
Objetivos Específicos	Descrever o processo e as características do pregão eletrônico 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 intervenções com base nos resultados encontrados visando o fomento do desenvolvimento local por meio das contratações públicas.			
Suporte Teórico da pesquisa	Quadro de referência e principais autores	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Compras públicas (MEIRELLES, 2016; CARVALHO FILHO, 2011; MAZZA, 2012; OLIVEIRA, 2020) ❖ Pregão Eletrônico (BITTENCOURT, 2020; SANTANA, 2010; SANTANA e MELO, 2013; FERNANDEZ e RIBAS, 2021; FARIA <i>et al.</i>, 2011; OLIVEIRA, 2019; DIAS, 2014) ❖ Contribuição das licitações públicas para o desenvolvimento local (ALMEIDA, 2017; MARTINS, 2017; BITTENCOURT, 2020; OLIVEIRA, 2020). 		
Suporte Metodológico da pesquisa	Delineamento da pesquisa	Quanto à natureza	Aplicada	
		Quanto aos objetivos	Exploratória e descritiva	
		Quanto à abordagem do problema	Qualitativa	
	Procedimentos técnicos de coleta dos dados	Dados secundários	Pesquisa documental e bibliográfica	
	Procedimentos de tratamento e análise dos dados	Análise Qualitativa: Descrição do contexto, das características dos processos e dos participantes.		

Fonte: Adaptado de Freitas Filho (2021).

À vista dos instrumentos e métodos empregados que deram suporte à pesquisa, o próximo capítulo irá expor os resultados alcançados e abordará a análise feita sobre os achados.

4 ANÁLISE DE RESULTADOS E DISCUSSÕES

Neste capítulo serão analisados e discutidos os dados encontrados durante os trabalhos da pesquisa sobre os efeitos da implementação do processo eletrônico de compras públicas na participação de empresas locais, abordando os primeiros passos necessários para adoção do novo procedimento, o contexto das licitações na unidade de estudo e os resultados verificados com base na sede dos licitantes:

4.1 DESAFIOS E PRÉ-REQUISITOS PARA A ADOÇÃO DE COMPRAS ELETRÔNICAS

De início, ainda no ano de 2019, o município de Campo Belo – MG replicou a legislação federal e por meio do Decreto Municipal nº 4.992, de 16 de dezembro de 2019, se antecipou ao determinar a utilização da forma eletrônica não só para a aplicação de recursos federais oriundos de transferências voluntárias da União, mas também para todo e qualquer recurso, seja municipal, estadual ou federal, de natureza legal ou constitucional. A par disso, assim como no decreto federal, restou admitida, de maneira excepcional, 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).

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 denominado Compras.gov a partir de 2021, o qual é gratuito, mas que não está adaptado por inteiro à realidade das entidades de menor estrutura.

No geral, os portais de compras governamentais, especialmente, os privados, exigem das empresas o pagamento de uma taxa de acordo com o plano escolhido, a partir do qual elas terão acesso liberado a licitações por certo período e permissão de uso a eventuais serviços adicionais contratados. A exemplificar, tem-se o Portal de Compras Públicas com plano mensal de R\$ 152,00 e o anual em parcela única

de R\$ 1.109,00³. O Licitanet tem plano que garante a participação em todas as modalidades licitatórias por 30 dias a R\$ 134,00 e o anual a R\$ 440,00⁴. Já o Banco do Brasil cobra dos fornecedores o denominado “Ressarcimento de Custos” para manutenção e melhoria do portal Licitações-e, desde R\$ 182,01 para a disponibilização do sistema por 30 dias até R\$ 665,92 referente ao período de 360 dias⁵.

O desenvolvimento de sistemas próprios de compras se verifica na realidade em entes públicos com maior capacidade de investir em recursos humanos e estruturais na área de tecnologia da informação. Por conta disso, além do governo federal, há principalmente nos Estados a presença dessas características, razão pela qual os respectivos órgãos e entidades estaduais se valem, por exemplo, da Bolsa Eletrônica de Compras do Governo do Estado de São Paulo (BEC/SP), do Sistema Integrado de Gestão de Aquisição do Estado do Rio de Janeiro (SIGA/RJ) ou do Portal de Compras do Estado de Minas Gerais mantido pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.

De mais a mais, 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. Isto porque, independente do sistema adotado pelo órgão público, a participação em pregão eletrônico exige da empresa a confecção de certificado digital e o tempo de funcionário para elaborar a proposta de preços; preparar toda a documentação de habilitação; acompanhar a fase de lances e estar disponível durante todo o procedimento para esclarecer qualquer ponto questionado pelo Pregoeiro via chat.

Portanto, além da ideia de poder facilitar a participação, o acesso gratuito a esses sistemas promove a igualdade de condições entre os potenciais interessados

³ <https://www.portaldecompraspublicas.com.br/adesao/fornecedor>. Acesso em: 23/03/2023.

⁴ <https://licitanet.com.br/fornecedor>. Acesso em: 23/03/2023.

⁵ <https://www.licitacoes-e.com.br/aop/coringa.aop?opcao=paginaCoringa&numeroRegistro=7> Acesso em: 28/03/2023.

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, para se cadastrar no Comprasnet e participar de licitações, exige-se a adoção dos seguintes passos. Primeiro, como dito, a empresa ou a pessoa física interessada deve obter um certificado digital junto a uma Autoridade Certificadora credenciada, a fim de assegurar a identidade do usuário na internet. Em seguida, faz-se necessário registrar no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf), que também é mantido pelo governo federal com o intuito de centralizar o cadastramento de fornecedores em um único sistema. Por fim, a inscrição no Comprasnet se concretiza com o preenchimento das informações solicitadas no site, momento então em que o fornecedor se torna apto a buscar editais e participar de licitação por meio do sistema.

No caso específico da unidade de estudo e na forma trazida anteriormente, 141 empresas sediadas em Campo Belo – MG estão cadastradas no Comprasnet na qualidade de fornecedores e podem ofertar materiais e prestação de serviços para os entes aderentes da plataforma.

Para tanto, a busca de oportunidades de venda via processo eletrônico de contratação envolve também, a princípio, a observância pelos potenciais fornecedores 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. Neste ponto, a escolha da Administração não é única e pode ser diferente entre os pregões eletrônicos instaurados por ela, não importando se são no mesmo ano, entidade ou se possuem o mesmo tipo de objeto. Na prática, basta o juízo de conveniência e oportunidade a ser feito pela autoridade competente do órgão promotor da licitação que irá conceber, em cada caso, se aquela determinada forma prevista na legislação é a mais adequada.

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).

Ainda que haja a possibilidade de alternância num cenário de duas diferentes formas, no município de Campo Belo – MG acolheu-se de maneira exclusiva, ou seja, em todos os pregões eletrônicos, o modo “aberto e fechado”. A decisão de sempre utilizar o mesmo modelo de disputa minimiza conflito de entendimentos, em que o licitante desatento ou por ignorar as distinções dá lances de uma maneira, acreditando ser de outra. Ao mesmo tempo, tal particularidade viabiliza uma participação mais efetiva e inclusiva a quem não tem experiência com as ferramentas de contratação eletrônica.

O modo aberto e fechado, a propósito, possui o diferencial de após uma primeira parte para oferecimento de lances dentro de quinze minutos, em que os licitantes podem conferir os preços de um e de outro, logo em seguida abre um período de encerramento aleatório de até dez minutos, e, encerrado esse prazo, há uma outra oportunidade aos autores dos lances 10% mais baixos até então de ofertarem um lance final e fechado em caráter sigiloso (BRASIL, 2019).

Por isso, indica-se a capacitação dos fornecedores. A preparação é a primeira medida a ser adotada não só por quem compra, mas também por quem vende (CHAPIUS, 2019), especialmente daqueles acostumados com a oferta de lances em sessão aberta, frente a frente com os demais competidores de um pregão presencial. Além da transparência quanto a visualização dos demais valores e de poder 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.

4.2 USO DA MODALIDADE PREGÃO NA UNIDADE DE ESTUDO

Dado esse contexto e ainda caracterizando o uso do Pregão Eletrônico na unidade de estudo, antes de adentrar à análise dos efeitos na participação das empresas locais, vale conferir o quantitativo de processos instaurados por modalidade licitatória no período anterior e em seguida à implementação obrigatória no município de Campo Belo por força do decreto federal.

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 princípio, em razão do início do período pandêmico da COVID-19, declarado pela Organização Mundial de Saúde no ano de 2020, que impôs dali em diante a necessidade de afastamento e a não aglomeração de pessoas. De certo, a máquina pública não podia parar. Pelo contrário, a pandemia exigiu dos entes públicos forte atuação para suprir os serviços públicos e adquirir os insumos que passaram a ser demandados.

A Tabela 1 demonstra a predominância do uso da modalidade Pregão Presencial nos anos de 2018 e 2019, enquanto representava 86% e 83%, respectivamente, do total de licitações promovidas pelo município, excluindo-se, como exposto, as realizadas pela Secretaria Municipal de Saúde.

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 (2023).

Estes números encontram respaldo nos achados de Santana (2010), em análise aos 10 primeiros anos da aplicação do Pregão em âmbito nacional, tendo como parâmetro os processos instaurados junto ao Comprasnet e ao Licitações-e. De acordo com os dados da pesquisa, as licitações do município seguiram o retrospecto do ocorrido na esfera federal, pois foi tão somente a partir de uma imposição normativa, é que se percebeu o advento de fato da forma eletrônica e a mudança no padrão do instrumento de escolha para a contratação de bens e serviços comuns.

Igualmente aos resultados encontrados por Santana (2010), a crescente da forma eletrônica se deu ano após ano, apesar de a princípio, no caso do município em estudo, a adoção se revelar obrigatória caso envolvesse a aplicação de recursos de qualquer natureza, e não somente por transferência voluntária da União. Como se vê da Tabela 1, no primeiro ano de implementação, em 2020, o pregão eletrônico

foi instaurado 42 vezes. A modalidade se tornou a principal forma de licitação apenas no ano seguinte, em 2021, com o total de 133, o equivalente a 70% dos processos licitatórios celebrados.

No comparativo, as demais modalidades se mostraram pouco empregadas, por serem utilizadas na contratação de serviços mais complexos, a exemplo de obras e serviços de engenharia. A queda significativa no uso da modalidade Convite, de 7 em 2018 para apenas 1 em 2021, pode estar relacionada à dificuldade de atender a legislação no tocante à presença mínima de três empresas no momento da abertura do certame. O incentivo ao aumento da participação e à busca de melhores preços, portanto, são fatores que também podem indicar a preferência por outras modalidades. Já quanto à Tomada de Preços e à Concorrência, considerando que se diferenciam justamente pelo valor estimado da contratação, a oscilação na opção por uma ou outra não guarda relevância para esta pesquisa.

4.2.1 Itens licitados por Pregão pelo município de Campo Belo – MG

Com o objetivo ainda de explorar o panorama das licitações e a dinâmica entre as modalidades no período marcado pela introdução de um novo procedimento, é essencial investigar o quantitativo de itens licitados por Pregão nas formas presencial e eletrônica, o que se faz a partir da Tabela 2:

Tabela 2 - Itens licitados por pregão entre 2018 e 2021

Forma	2018	2019	2020	2021
Presencial	2323	3154	2428	715
Eletrônica	-	-	851	2537
Total	2323	3154	3279	3252

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

De acordo com os dados da Tabela 2, no município em estudo, percebe-se em 2020 uma concentração maior de itens licitados por pregão, uma vez que, apesar de ser o ano com o menor número de licitações na modalidade (120), havia, por outro lado, mais itens em disputa em comparação aos demais anos analisados. Quanto à forma, a despeito de no primeiro ano da implementação o pregão eletrônico ter representado 35% dos pregões instaurados, somente 26% do total de itens foram licitados sob esse formato.

De outro modo, já em 2021, quando a forma eletrônica correspondia a 84% dos pregões, 78% dos itens eram licitados por meio da internet. Conseqüentemente, conforme se observa, a adaptação ao pregão eletrônico se tornou fundamental para as empresas que desejam vender ao município de Campo Belo – MG, unidade de estudo, como também a outros entes públicos, sobretudo dada a tendência de crescimento do uso da modalidade derivada da imposição legislativa.

Ainda em relação aos dados de 2021, verifica-se a quantidade de itens licitados inferior a 2020, na medida em que foram realizados 38 pregões a mais em relação ao mesmo período. A análise conjunta desses dados pode indicar prejuízos à eficiência, que se espera enquanto princípio da Administração Pública, haja vista significar a preparação de trinta e oito processos licitatórios adicionais, com designação de mais datas de abertura, em que pese poder representar mais oportunidades de participação. Em outras palavras, embora a realização de mais pregões possa favorecer a concorrência, é preciso equilibrar essa prática com a busca pela eficiência no tocante à redução de custos no processo de compras públicas.

4.2.2 Pregões Frustrados

Por oportuno, frente aos primeiros números da modalidade, é válido trazer a quantidade de pregões realizados nos anos de 2018 a 2021, para os quais não se obteve a esperada contratação. Isto porque, os entes públicos quando instauram um processo licitatório possuem a expectativa de que, ao final, poderão selecionar a empresa vencedora para lhes fornecer determinados bens ou serviços. No entanto, os procedimentos poderão ser frustrados nos casos das licitações desertas, quando não comparecem pessoas interessadas; nas hipóteses de licitações fracassadas, em que houve interessados, mas nenhuma proposta atendeu aos requisitos exigidos (MARTINS, 2017); ou ainda, o processo poderá ser revogado por razões supervenientes de interesse público, de acordo com critérios de conveniência da Administração, desde que devidamente comprovados.

Assim, a Tabela 3 apresenta os pregões de resultado deserto, fracassado ou revogado:

Tabela 3 - Pregões frustrados

Resultado	2018	2019	2020	2021
Desertos	20	12	4	7
Fracassados	6	1	1	8
Revogados	0	7	2	3
Total	26	20	7	18

Fonte: Dados da Pesquisa (2023).

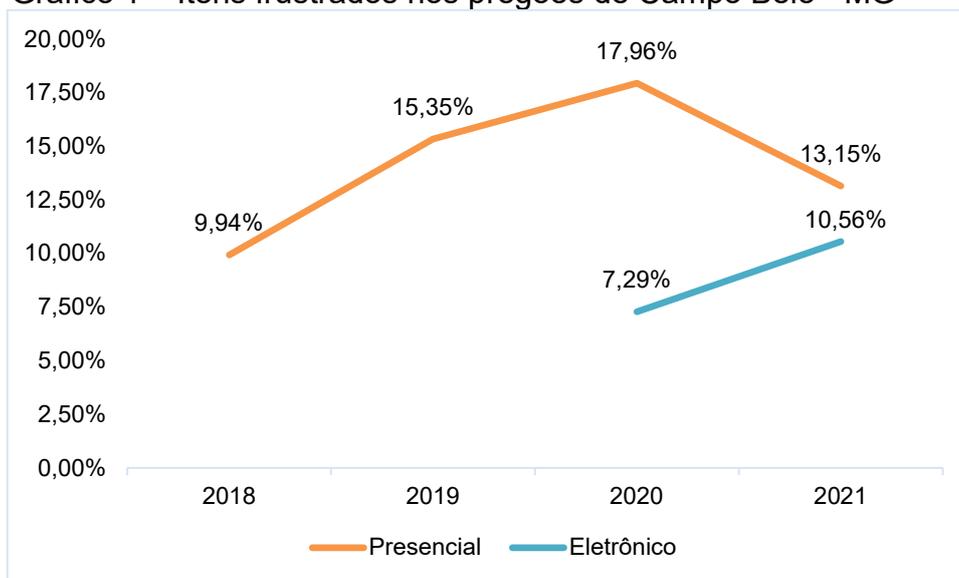
No comparativo dos anos analisados, o município de Campo Belo – MG apresentou em 2018 o ano mais problemático nas tentativas de contratação pela modalidade Pregão. Naquele ano a falta de repasses de recursos por parte do Estado de Minas Gerais e as decorrentes dificuldades financeiras enfrentadas pelo município podem ter sido a causa tanto da baixa quantidade de itens licitados mostrados na Tabela 2, quanto motivo para o afastamento de potenciais fornecedores. Em linhas gerais, as licitações desertas nos anos seguintes representaram números bem menos expressivos. Já os pregões fracassados reduziram de 6 para 1, em 2019 e 2020, retomando a alta apenas em 2021, com o total de 8.

Aliás, segundo o apurado, os pregões sem êxito em 2020 foram todos presenciais. Já em 2021, dos 7 desertos, 3 eram eletrônicos. No último ano avaliado destacam-se os 8 pregões fracassados terem sido realizados todos sob a forma eletrônica. Logo, como se vê, a garantia de mais empresas participantes não assegura o proveito esperado na licitação. As causas são apontadas nos estudos de Oliveira (2019) e Fernandez e Ribas (2021) e vão desde a desinformação quanto a deflagração dos processos licitatórios e a falha na estimativa de preços, que levam a recusa de propostas quando figuram acima do valor estimado.

4.2.3 Itens Frustrados

Quanto ao alcance dos resultados desejados nas licitações, vislumbra-se no Gráfico 1 a tendência de contratações mais efetivas quando realizadas por meio dos pregões eletrônicos.

Gráfico 1 – Itens frustrados nos pregões de Campo Belo - MG



Fonte: Dados da pesquisa (2023).

No caso dos pregões presenciais, houve um aumento gradual no percentual de itens frustrados de 9,94% em 2018 para 17,96% em 2020, e depois uma queda para 13,15% em 2021. Inicialmente, portanto, houve uma tendência de crescimento na ocorrência de itens frustrados nessa modalidade, seguida por uma diminuição posterior. É importante notar que, apesar da redução, o percentual de itens frustrados em pregões presenciais em 2021 ainda foi superior quando comparado à modalidade eletrônica.

Ainda no que se refere ao ano de 2018, a despeito do mais elevado número de processos desertos, o percentual de itens frustrados é o menor, acompanhando o reduzido total de itens licitados.

O percentual de itens frustrados nos pregões eletrônicos do município de Campo Belo – MG divergem dos dados encontrados por Oliveira (2019) quanto aos processos de compras promovidos pela UNIFAL – MG. Conforme se verifica do Gráfico 1, no município em estudo a modalidade eletrônica resultou em 7,29% de itens frustrados em 2020, e em 10,56%, em 2021, enquanto na universidade federal correspondiam a 39,8% do total licitado. Por sua vez, Martins (2017) apurou um percentual mais elevado correspondente a 25,8% e 23,8% de itens frustrados nos pregões eletrônicos da UFLA, em 2014 e 2015, respectivamente, num período marcado por mudanças na legislação das micro e pequenas empresas.

Dado o comparativo, em linhas gerais, considerando que o percentual de itens frustrados sem diferenciação da modalidade de licitação diminuiu a partir da

implementação do pregão eletrônico (de 15,19% para 11,13%), 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.

Com efeito, há de se analisar ainda a quantidade de pregões com ao menos um item frustrado. De maneira evidente, quando o processo é ineficaz por completo, conforme trazido anteriormente, sugere-se a ocorrência de uma situação ainda mais grave. No entanto, a falta de adjudicação para qualquer item licitado enseja a necessidade de um novo procedimento de contratação, seja pela instauração de outro processo licitatório ou por meio de compra direta, quando não for possível esperar uma nova licitação e o valor da contratação estiver dentro dos limites legais.

Por meio da Tabela 4, apresenta-se informações sobre a ocorrência de ao menos um item frustrado em pregões nos anos de 2018 a 2021. Como dito, o item frustrado ocorre quando nenhum fornecedor se habilita ou é selecionado para fornecer determinado produto ou serviço licitado.

Tabela 4 - Pregões com item frustrado

2018		2020		
	Presencial		Presencial	Eletrônica
Sim	52	Sim	22	18
Não	74	Não	56	24
Sim (%)	41,27%	Sim (%)	28,21%	42,86%
2019		2021		
	Presencial		Presencial	Eletrônica
Sim	39	Sim	8	37
Não	90	Não	17	96
Sim (%)	30,23%	Sim (%)	32,00%	27,82%

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

A princípio, é possível observar uma redução no número de pregões presenciais com item frustrado entre 2018 e 2020, tanto em números absolutos, quanto em termos percentuais. Em 2018, 41,27% dessas licitações tiveram item frustrado, enquanto em 2019 esse número caiu para 30,23% e para 28,21% em 2021. Na modalidade eletrônica, o percentual de pregões com item frustrado caiu de 42,86% em 2020 para 27,82% em 2021.

Assim, se nesse quesito em 2020 a forma presencial se revelou mais efetiva, no ano de 2021, o cenário foi inverso. Em resumo, os dados mostram que a ocorrência de ao menos um item frustrado por pregão não apresenta diferenças

significativas ao longo dos anos entre as modalidades. Logo, os percentuais de itens frustrados demonstrados no Gráfico 1 guardam maior relevância por apontar melhores resultados com o uso do pregão eletrônico.

4.2.4 Pregões por área requisitante

Na sequência da contextualização dos pregões realizados pela unidade de estudo, faz-se oportuno apresentar o montante das licitações demandadas pelas diferentes áreas requisitantes. A esse respeito, a estrutura administrativa organizacional do município de Campo Belo – MG, entre 2018 e 2021, era composta por oito secretarias, sendo: Saúde; Obras e Meio Ambiente (SEOP); Esporte, Cultura e Turismo; Educação; Assistência Social; Administração; Desenvolvimento e Fazenda, as quais exerciam atividades meio, no caso da Administração e Fazenda, e as demais com atividades finalísticas de diferentes áreas da administração municipal (CAMPO BELO, 2019).

Ainda que não corresponda ao período em estudo, vale registrar que no ano de 2022 a Secretaria Municipal de Obras e Meio Ambiente recebeu outra denominação e foi subdividida em dois órgãos apartados: Secretaria de Infraestrutura e Secretaria de Meio Ambiente (CAMPO BELO, 2022).

A par disso, enquanto órgãos de gestão da Administração Direta, as secretarias juntamente com o Gabinete do Prefeito realizam licitações, sem as quais não seria possível promover as ações governamentais nos respectivos segmentos de atuação. No entanto, para além das funções intrínsecas, as licitações da Secretaria de Administração visam ainda atender a alguns órgãos conveniados com o município, a exemplo da Polícia Civil, Polícia Militar, Polícia Militar do Meio Ambiente e o Tiro de Guerra. Por sua vez, a Secretaria de Educação promove licitação para cumprir parcerias firmadas com a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE) e o Centro Federal de Educação Tecnológica (CEFET).

A Tabela 5 apresenta o número de pregões realizadas em cada ano, organizados por secretarias requisitantes, excluindo os da Saúde:

Tabela 5 – Pregões por Órgão Requisitante

Secretarias Requisitantes	2018	2019	2020	2021
Obras e Meio Ambiente	41	45	42	49
Esporte, Cultura e Turismo	22	21	24	30
Educação	21	17	23	32
Licitações Conjuntas	14	20	16	23
Assistência Social	13	6	8	9
Administração	9	11	5	12
Desenvolvimento	5	5	2	0
Fazenda	1	3	0	0
Gabinete	0	1	0	3
Total	126	129	120	158

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Analisados os números de pregões por área requisitante, observa-se que a Secretaria de Obras e Meio Ambiente foi a que mais requisitou licitações em todos os anos analisados, sendo responsável por quase um terço do total em 2021. As secretarias de Esporte, Cultura e Turismo, por buscar dar cumprimento ao Calendário de Eventos do Município, e a de Educação, em face de sua estrutura extensa e ramificada, também apresentaram números significativos, com destaque para um aumento expressivo em 2021.

Lado outro, a Secretaria de Fazenda apresentou poucas licitações nos anos anteriores e nenhuma em 2020 e 2021. Os pregões promovidos por ela no período avaliado tiveram por objetivo contratar impressão de guias e carnês, instituição bancária para recebimento de tributos e assessoria contábil e financeira. A Fazenda, assim como as demais secretarias de menor estrutura, costumam licitar em conjunto quando têm por interesse o mesmo objeto, por isso, ao menos aparentemente, instruem menos processos. Da mesma forma, os pregões instaurados a pedido do Gabinete foram para atender a necessidades específicas das salas do Prefeito, Vice-Prefeito e assessoria superior, porquanto licitaram exclusivamente um computador e um HD em 2019, mais móveis planejados, um veículo e seguro veicular no ano de 2021.

Do apurado, não houve troca da Administração com as eleições municipais em 2020, que pudesse indicar mudança significativa na gestão dos recursos públicos disponíveis. Todavia, é possível que haja variações na quantidade de licitações requisitadas devido a fatores externos. No ano de 2018, o Estado de

Minas Gerais deixou de repassar recursos a municípios mineiros⁶, inclusive para Campo Belo, cuja dívida ultrapassou R\$ 22 milhões em valores da época no final do ano⁷. No ano de 2020, conforme mencionado, estabeleceu-se o período crítico da pandemia de COVID-19, no que diz respeito ao distanciamento social e à suspensão de alguns serviços até ser possível a adaptação das atividades para garantir a segurança e a saúde de colaboradores e da população em geral.

Os dados dos valores homologados por órgão requisitante fornecem informações para uma avaliação mais completa do uso de recursos públicos no período. Nesta pesquisa os valores foram atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) com base na variação do índice entre a data da homologação do certame até a competência de dezembro de 2021. O cálculo da atualização monetária foi promovido junto ao sistema de cálculos do Tribunal de Justiça de Minas Gerais.

De acordo com o que se nota da Tabela 6, assim licitaram os órgãos da unidade de estudo:

Tabela 6 - Valores Homologados por Órgão Requisitante

	2018	2019	2020	2021
SEOP	R\$ 4.929.414,09	R\$ 12.401.855,69	R\$ 12.408.931,68	R\$ 16.073.119,02
Esporte e Cultura	R\$ 1.628.854,54	R\$ 1.656.930,21	R\$ 2.907.623,22	R\$ 2.474.863,73
Educação	R\$ 2.395.713,79	R\$ 1.500.544,66	R\$ 4.270.353,73	R\$ 14.422.052,13
Órgãos Conjuntos	R\$ 7.731.112,48	R\$ 5.927.317,68	R\$ 12.906.645,61	R\$ 12.568.979,37
Assistência Social	R\$ 157.829,11	R\$ 110.969,60	R\$ 448.549,68	R\$ 395.942,77
Administração	R\$ 290.008,83	R\$ 882.901,53	R\$ 191.675,36	R\$ 878.244,66
Desenvolvimento	R\$ 17.936,91	R\$ 19.576,97	R\$ 12.727,63	R\$ -
Fazenda	R\$ 21.950,35	R\$ 102.179,41	R\$ -	R\$ -
Gabinete	R\$ -	R\$ 8.945,19	R\$ -	R\$ 138.345,25
Total	R\$ 17.172.820,10	R\$ 22.611.220,94	R\$ 33.146.506,91	R\$ 46.951.546,92

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

A Tabela 6 apresenta os valores homologados de licitações por órgão requisitante nos anos de 2018 a 2021. A princípio, denota-se um aumento

⁶ <https://www.campobelo.mg.gov.br/portal/noticias/0/3/645/sem-repasses-prefeitos-se-reunem-para-enfrentamento-da-crise-financeira-em-minas>. Acesso em: 22/08/2023.

⁷ <https://www.campobelo.mg.gov.br/portal/noticias/0/3/569/a-divida-entre-o-estado-de-minas-gerais-com-os-municipios-continua-aumentando-e-nao-ha-previsao-para-melhoras>. Acesso em: 22/08/2023.

considerável ao longo dos anos no valor total homologado, passando de R\$ 17.172.820,10 em 2018 para R\$ 46.951.546,92 em 2021. O grau de variação pode indicar um acréscimo nas demandas por produtos e serviços, bem como uma maior confiança nos investimentos realizados por meio dos processos de licitação na modalidade Pregão, em contraponto ao uso de procedimentos de dispensa ou inexigibilidade. Nada obstante, revela-se oportuno mencionar que os pregões são em sua maioria realizados sob o sistema registro de preços, o qual não implica, como visto, na aquisição por parte do ente público de todo o quantitativo licitado e nem mesmo exige a indicação prévia de dotação orçamentária para a instauração da licitação. Desse modo, como o registro de preços é empregado justamente quando não se sabe a quantidade do que precisa ser comprado, o gestor parte sobretudo de uma estimativa da demanda anual, que pode ser aproximada ou não, e diferente de um ano para o outro.

Dito isso, a Secretaria requisitante cujos pregões tiveram maior valor homologado em todos os anos foi a de Obras e Meio Ambiente (SEOP), com um aumento de R\$ 4.929.414,09 em 2018 para R\$ 16.073.119,02 em 2021. Já a de maior aumento percentual no período foi a Educação, que saltou de R\$ 2.395.713,79 em 2018 para R\$ 14.422.052,13 em 2021. Esse comportamento pode ser reflexo da priorização de investimentos na área da educação, além do aumento de demandas por conta da pandemia com vistas a dar efetividade ao ensino à distância.

Em 2018, a licitação de maior volume financeiro em disputa foi a realizada por meio do Pregão nº 139/2018, de maneira conjunta entre as Secretarias, para aquisição de combustíveis destinados a todos os veículos, máquinas e equipamentos, no valor homologado a R\$ 4.540.153,71. Em seguida deu-se o Pregão nº 064/2018 promovido pela Secretaria de Infraestrutura para contratação de serviço de capina de vias públicas e calçadas localizadas no perímetro urbano de Campo Belo/MG, a R\$ 1.588.829,78. Também realizado para atender a necessidade de diversas secretarias, a aquisição de materiais elétricos (Pregão nº 34/2018 – R\$ 947.544,39) foi a que possuiu o terceiro maior valor homologado. Na sequência, deu-se a aquisição de gêneros alimentícios para as escolas da educação básica da rede municipal de ensino (Pregão nº 01/2018 – R\$ 819.343,79) e a locação de sistema integrado de gestão pública (Pregão nº 189/2018 – R\$ 726.611,81).

Em 2019, mais uma vez o Pregão para aquisição de combustíveis garantiu a destinação de maiores recursos, no equivalente a R\$ 2.672.760,59. Em seguida encontra-se a contratação de serviços de transporte adequado de resíduos sólidos urbanos, de competência da Secretaria de Infraestrutura, cujo contrato alcançou o total de R\$ 2.370.935,62. A compra de materiais elétricos apareceu novamente entre as homologações de maior valor, no Pregão nº 103/2019, perfazendo R\$ 1.537.864,18. A contratação de serviços de coleta de lixo domiciliares (R\$ 1.208.074,40) e para execução de sinalização viária (R\$ 1.083.744,44) também promovidos pela Secretaria de Infraestrutura, figuraram na sequência.

No pregão de maior valor homologado em 2020 (R\$ 2.631.495,55), a aquisição de combustíveis foi procedida pela primeira vez sob a forma eletrônica. Apesar da distinção, as duas empresas participantes nos anos anteriores, ambas sediadas em Campo Belo, continuaram a serem as únicas a participar. Lado outro, a compra de materiais elétricos permaneceu a ser promovido presencialmente (R\$ 1.979.385,30). Para prover a manutenção da frota municipal, vários órgãos municipais em conjunto realizaram Pregão Eletrônico para contratação de serviço de manutenção da parte elétrica (R\$ 1.871.021,32) e de serviço de retífica de motores (R\$ 1.743.360,64). Já a aquisição de materiais de serralheria, de interesse da Secretaria de Infraestrutura, se manteve presencial e foi homologado a R\$ 1.633.480,66.

De acordo com os dados da pesquisa, no ano de 2021, os pregões de maior valor homologado seguiram assim: aquisição de combustíveis (R\$ 3.260.661,83); aquisição de tubos de PVC e PEAD para ampliação do sistema de esgotamento sanitário do município (R\$ 3.217.026,35); aquisição de materiais de serralheria, ainda presencial (R\$ 2.936.627,60); compra de veículos para o transporte escolar (R\$ 2.552.230,64); e de gêneros alimentícios para atender as escolas da educação básica (Pregão Eletrônico n. 106/2021 – R\$ 2.173.324,51).

A despeito das duas licitações de gêneros alimentícios mencionadas acima se mostrarem nos anos de 2018 e 2021 entre as de maior valor homologado em cada ano, conforme se pôde apurar é comum a repetição de licitações de mesmo objeto em outros processos promovidos igualmente pela Secretaria de Educação. Isto ocorre por conta de três causas prováveis: da necessidade de nova tentativa de adquirir mercadorias para as quais não se obteve acordo ou não apareceram licitantes interessadas; o produto foi adjudicado por uma empresa, a qual ao longo

do ano deixou de cumprir as obrigações impostas e o instrumento contratual precisou ser rescindido; ou ainda para atender à demanda não prevista inicialmente na ocasião do primeiro procedimento.

Os números relativos a cada tipo de objeto serão abordados na subseção 4.2.5 a seguir. No entanto, com relação aos dois pregões de gêneros alimentícios destacados acima, ressalta-se de antemão algumas particularidades em razão das diferenças da forma de realização. O de 2018, efetuado presencialmente, eram 11 participantes, entre eles 8 empresas locais, na disputa por 45 itens. Já o pregão eletrônico de 2021, apesar de o número total de participantes ter reduzido para 10, os de locais era ainda menor, apenas 3, num certame com o dobro de itens licitados, 90 ao todo.

Os pregões para aquisição de materiais elétricos e para materiais de serralheria, que figuraram na lista de licitações com maior volume financeiro em disputa, mantiveram a forma presencial nos quatro anos analisados.

Em síntese, a lista dos cinco pregões de maiores valores homologados nos anos estudados foi encabeçada pela compra de combustíveis, independente da forma utilizada, presencial ou eletrônica. Nesse período os demais objetos eram, em geral, do tipo aquisição de bens, promovidos pela reunião de diversos órgãos ou específico da Secretaria de Obras e Meio Ambiente ou da Secretaria de Educação.

4.2.5 Pregões por tipos de objeto

A fim de avaliar na subseção 4.4 se a participação de empresas locais é influenciada pelo tipo de objeto licitado, nesta pesquisa procurou-se dividi-los em seis categorias: Compras, Serviços, Gêneros Alimentícios, Serviço de Engenharia, Solução de TIC e Concessão. Neste primeiro momento, apresenta-se as razões para a divisão nas mencionadas categorias, para em seguida contextualizar por meio do número de processos instaurados para cada tipo e a forma de processamento adotada, presencial ou eletrônica.

As Compras referem-se aos pregões para aquisição de bens em geral, a exemplo de mobiliário, materiais de expediente, de consumo, de higiene, de limpeza, de construção, compra de combustíveis, peças, equipamentos, máquinas leves ou pesadas e inclusive veículos. Esta primeira categoria revelou-se mais abrangente em função dos objetos dos pregões realizados pelo município, porquanto certas

aquisições compuseram um mesmo processo, independente da destinação conferida ao material. A título de ilustração, por vezes pôde se notar em um único procedimento materiais de limpeza e de expediente. Lado outro, não se notou combinação entre tipos distintos de objetos quando se tratavam de gêneros alimentícios ou de equipamentos de informática, uma das razões pelas quais ambos mereceram agrupamento próprio.

Assim, Gêneros Alimentícios são licitações para aquisição de alimentos, bebidas e demais itens relacionados à alimentação e nutrição, destinados às escolas, creches, Cozinha Comunitária ou lanches para reuniões nas Secretarias. Os Gêneros foram alocados em categoria à parte dada a natureza perecível de muitos alimentos, o que poderia desestimular a participação de fornecedores de outras localidades. A necessidade constante de fornecimento de alimentos frescos poderia afastar também quem dependeria de pagar fretes com frequência para realizar as entregas. A confirmação ou não da hipótese de influência dessa categoria na participação será tratada na subseção 4.4 a seguir.

Em Serviços incluem-se a execução de serviços gerais, tais como locação de equipamentos, instalação de internet nos prédios públicos, serviço de vigilância eletrônica, seguro veicular, manutenção de veículos, capina de lotes. Já os Serviços Comuns de Engenharia foram agrupados em tipo apartado devido a especialidade exigida para a execução, notadamente, a obrigatoriedade de indicação de responsável técnico com formação na área e do registro da empresa contratada no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA).

Solução de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) trata-se dos pregões para compras de equipamentos e suprimentos de informática e para contratação de serviços de tecnologia. Por fim, Concessão é grupo de objeto relativo à concessão remunerada de uso de espaço público.

Os dados apresentados na Tabela 7 referem-se aos tipos de objetos licitados pelo município em cada ano, separados por modalidade de licitação (pregão presencial - PP e pregão eletrônico - PE). É possível verificar que, em termos de quantidade de licitações, como visto, houve uma diminuição no total de objetos licitados em 2020, seguido por um aumento em 2021.

Tabela 7 – Pregões por Tipo de Objeto

Tipos de Objeto	2018	2019	2020			2021		
	PP	PP	PP	PE	Total	PP	PE	Total
Compras	54	62	36	27	63	11	60	71
Serviços	47	49	27	9	36	11	35	46
Gêneros Alimentícios	12	16	8	6	14	1	19	20
Serviço de Engenharia	8	2	3	0	3	1	13	14
Solução de TIC	3	0	4	0	4	1	6	7
Concessão	2	0	0	0	0	0	0	0
Total	126	129	120			158		

Legenda: PP = Pregões Presenciais PE = Pregões Eletrônicos

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Depreende-se da Tabela 7 a crescente dos pregões para Compras no decorrer dos anos estudados. No tocante à contratação de Serviços, apesar de se destacar como a segunda categoria em quantidade de pregões realizados em todos os anos, percebe-se um decréscimo no ano de 2020, em comparação aos anos anteriores, o que não ocorreu nas licitações para aquisições em geral.

A categoria de Gêneros Alimentícios apresentou uma variação considerável no número de licitações realizadas ao longo dos anos, em 2018, foram 12, em 2019, 16, em 2020, 14, seguido de um aumento significativo em 2021, com o total de 20 pregões para esse tipo de objeto.

As licitações para Serviços de Engenharia apresentaram uma quantidade relativamente menor em comparação com as demais categorias, com uma queda significativa em 2019 e 2020, seguida também de um aumento em 2021.

As licitações para soluções de TIC representam um número bastante reduzido em comparação com as outras categorias. Em 2019 não houve pregão para essa categoria, mas, após, nota-se uma retomada com 4 licitações em 2020 e um aumento para 7 em 2021.

No município em estudo, o pregão foi modalidade pouca empregada para atender a Concessões, cujo objetivo era ceder a utilização de bem público para exploração comercial durante eventos. Nas duas oportunidades em 2018, um pregão restou deserto e o outro foi fracassado, tendo o único participante sido inabilitado por não cumprir as exigências do Edital. Esses insucessos podem indicar a não utilização do pregão para esse tipo de objeto nos anos posteriores.

De acordo com a Tabela 7, em relação às modalidades de licitação, o pregão eletrônico (PE) apresentou um aumento no número de licitações realizadas em todos os tipos de objeto. No primeiro ano da implementação, o uso do formato eletrônico foi modesto para a contratação de Serviços, se limitando a 25% do total de pregões dessa categoria. Por sua vez, a adesão se mostrou maior nas licitações de Compras e Gêneros Alimentícios, representando 42,85%. Em 2020, as licitações para contratação de serviços de engenharia e de soluções de TIC permaneceram presenciais. No ano seguinte, em 2021, a contratação de Serviços foi, proporcionalmente, a menos licitada sob a modalidade pregão eletrônico, no equivalente a 76%. A maior filiação a esse formato se deu na aquisição de gêneros de alimentação, com 95% ao todo. Na sequência vieram Serviços de Engenharia, Soluções de TIC e Compras, com 92,85%, 85,71% e 84,50% de pregões na forma eletrônica, respectivamente.

Em resumo, os dados apresentados indicam uma variação na quantidade de licitações realizadas pelo município ao longo dos anos, mantendo-se a prevalência de pregões das categorias compras e serviços, seguida por gêneros alimentícios e serviços de engenharia. A modalidade de pregão eletrônico ganhou mais espaço em relação ao pregão presencial em todos tipos de objetos, com destaque na aquisição de gêneros alimentícios.

4.3 PERFIL DAS EMPRESAS PARTICIPANTES

A avaliação do perfil das empresas participantes nos pregões realizados pelo município de Campo Belo revela se a aplicação dos benefícios previstos na Lei Complementar nº 126, de 2003 promove o fomento e a inclusão esperada. Primeiro, é preciso saber em que medida estão sendo empregados nos processos licitatórios instaurados pela entidade estudada.

Como tratado anteriormente, a Lei Geral de Microempresas impõe a concessão de benefícios relacionados a licitações diferenciadas, de acordo com o valor estimado da contratação. Para os processos licitatórios cujo valor do item for menor do que R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), as licitações devem ser destinadas exclusivamente à participação das micro e pequenas empresas. Ultrapassado esse valor, exige-se a estipulação de cotas de quantitativos a essas empresas. A reserva de até 25% do total previsto para o item é dispensada, mediante decisão

fundamentada, frente a duas situações: (i) a natureza indivisível do objeto, de modo que o tratamento diferenciado poderia causar prejuízo ao conjunto do que for ser contratado; e (ii) a inexistência do número mínimo de três empresas sediadas local ou regionalmente capazes de ofertar o produto ou prestar o serviço licitado, bem como de atender as exigências descritas no Edital.

Revisitada a legislação, a Tabela 8 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 8 - 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 (2023).

Em 2018 foram realizados 126 pregões, dos quais 87 foram exclusivos para MPEs, 14 previram reserva de cotas e em 25 não houve tratamento diferenciado para garantir a participação, vale dizer, sem prever concessão de benefícios, devido ao valor estimado acima de R\$ 80 mil e a natureza indivisível do objeto; ou por não haver número mínimo de fornecedores sediados local ou regionalmente.

Já em 2019, o número total de pregões sem benefícios de participação às MPEs diminuiu para 21, enquanto nos demais, 75 eram exclusivos e 33 previram reserva de cotas. No referido ano, nota-se a expansão de pregões com previsão de cotas de participação em contraponto à redução das licitações exclusivas às MPEs. Ainda que não seja o objetivo dessa pesquisa investigar a causa, e sim se a diferença na concessão dos benefícios interfere no perfil das empresas participantes, tal circunstância, também realçada em 2020, pode ser derivada de uma demanda maior no quantitativo dos itens, de modo, então, que o valor total por item ultrapassasse o limite de R\$ 80 mil (oitenta mil reais), o qual antes assegurava a exclusividade.

No ano de 2021, houve, não somente em números absolutos, mas também de maneira proporcional, a maior quantidade de pregões realizados sem para os quais fosse garantido benefício de participação às microempresas, empresas de

pequeno porte e equiparadas. As condições diferenciadas de participação deixaram de ser estabelecidas em 27,21% do total de pregões instaurados no referido ano, enquanto nos primeiros anos analisados o percentual representava 19,84% em 2018, 16,27% em 2019, e 22,5% em 2020.

Os dados da pesquisa consolidados na Tabela 8 indicam que, ressalvado o ano de 2019, houve uma oscilação para cima na quantidade de pregões sem a concessão desse tipo de benefício às MPEs ao longo dos anos. De maneira mais significativa, tem-se o aumento ocorrido em 2021 no comparativo com o ano anterior. Entretanto, ainda assim é importante destacar que, em todos os anos, a maioria dos pregões foram exclusivos para essas empresas, o que pode indicar o cumprimento da legislação relativa à aplicação da política voltada para o estímulo à participação.

O tratamento favorecido e diferenciado regulamentado pelo Estatuto Nacional da Micro e Pequena Empresa é assegurado, como visto anteriormente, às microempresas, às empresas de pequeno porte e aos microempreendedores individuais, cuja classificação adotada pela lei se dá essencialmente de acordo com a receita bruta anual. Dito isso, conforme se denota dos dados da pesquisa, no município de Campo Belo – MG a maioria de processos exclusivos às MPEs refletiu no perfil das empresas participantes, o que se mostra na Tabela 9, a seguir:

Tabela 9 – Perfil das empresas participantes dos pregões de Campo Belo/MG

Porte	2018	2019	2020	2021
ME	142	162	308	722
EPP	78	95	265	551
MEI	9	14	16	24
-----	-----	-----	-----	-----
EI	2	0	0	4
PF	2	3	1	0
Demais	15	15	37	71
Total	248	289	627	1372

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

A Tabela 9 apresenta o perfil das empresas participantes dos pregões nos anos de 2018 a 2021, categorizadas de acordo com o porte: ME (Microempresa), EPP (Empresa de Pequeno Porte), MEI (Microempreendedor Individual), EI (Empresário Individual), PF (Pessoa Física) e as “Demais”, nas quais se enquadram as médias e as grandes empresas. A linha tracejada na tabela divide acima aquelas que recebem benefícios, das que não recebem.

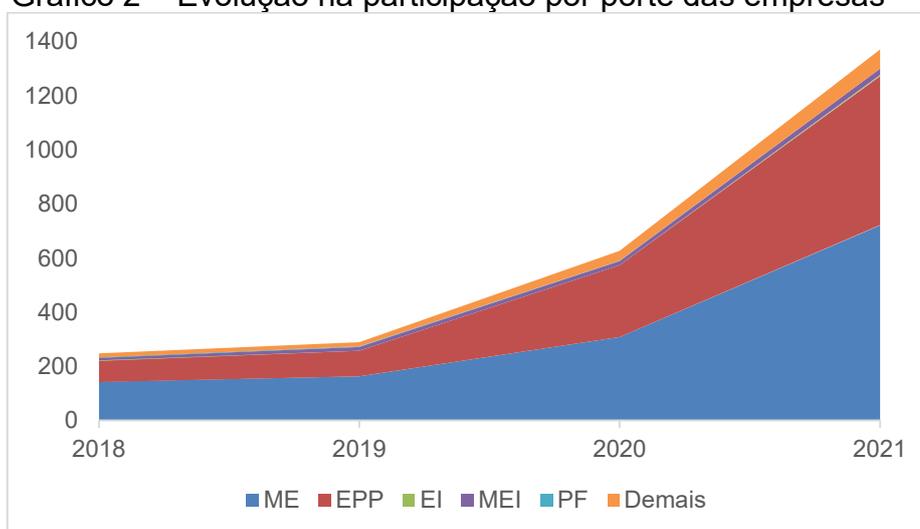
Os dados da Tabela 9 mostram um aumento significativo na proporção de empresas de pequeno porte (EPP) participantes dos pregões nos últimos anos. Em 2018, as EPPs representaram 31,45% do total de empresas participantes, enquanto em 2021 essa proporção subiu para 40,12%. De maneira relativa, a participação das microempresas (ME) oscilou para baixo nos três primeiros anos, 57%, 56% e 49%, respectivamente, voltando a ser maioria absoluta em 2021 ao equivaler-se a 52,62% das licitantes.

Por outro lado, o número de empresas individuais (EI) e de microempreendedores individuais (MEI) se manteve relativamente baixo, representando em torno de 1% e 2% do total de empresas participantes, respectivamente. A participação de pessoas físicas (PF) também foi bastante reduzida, representando menos de 1% do total em todos os anos analisados. Esses resultados podem ser explicados pela natureza dos objetos licitados e pela exigência de documentação e de atestos de capacidade técnica que limitam a participação de empresas individuais e pessoas físicas nas licitações.

No mais, em geral, as principais ferramentas de incentivo à participação das empresas de pequeno porte e microempresas aplicadas surtiram o efeito esperado nas licitações da unidade de estudo, de modo a refletir na presença obstinada dessas empresas nas contratações públicas, sem prejuízos à ampla concorrência e à competitividade no mercado.

O Gráfico 2 ilustra a evolução no número de participações e os respectivos portes das empresas no decorrer dos anos:

Gráfico 2 – Evolução na participação por porte das empresas



Fonte: Dados da pesquisa (2023).

A partir do Gráfico 2 observa-se mais uma vez que as microempresas e as empresas de pequeno porte foram responsáveis por uma parcela significativa da participação em licitações ao longo dos anos, o que indica a importância das políticas de incentivo no âmbito das licitações públicas.

Ademais, 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, assim como o encontrado por Martins (2017) nos processos eletrônicos da UFLA em 2014 e 2015.

Por outro lado, apesar de ser um benefício previsto também na lei geral das microempresas – neste caso, vale repisar, não de aplicação obrigatória –, nos quatro anos analisados, não houve previsão nos Editais dos pregões realizados pelo município de Campo Belo de prioridade de contratação às microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, em que seria possível o pagamento a mais de até 10% (dez por cento) do melhor preço válido.

Neste propósito, a Lei Municipal nº 3.842, de 27 de junho de 2019, trouxe a definição dos termos local e regional, a primeira relacionada às empresas estabelecidas 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. Na oportunidade, ainda que a Lei Complementar nº 123, de 2006 tenha estabelecido tal prioridade como uma faculdade do ente público, a referida legislação municipal a fixou como regra diante do “dever e a necessidade de concretização da política pública que utiliza do poder de compra governamental para gerar renda, emprego e melhor distribuir as riquezas local e da região” (CAMPO BELO, 2019).

Para tanto, a não aplicação deveria ser sempre justificada pelo responsável pela contratação, o que não se verificou em nenhum dos editais analisados no período em estudo. Apesar de não ter sido objeto deste trabalho averiguar os motivos para a não aplicação deste benefício, Abud Neto, Silva e Arenas (2022) apontam para a inviabilidade dos sistemas de processamento como causa. De todo modo, entre as participações de empresas locais, 96% eram ME/EPP/MEIs em 2018

e 2019; 97% em 2020 e 99% em 2021. Ou seja, quase a totalidade das licitantes de Campo Belo poderiam ter aproveitado o referido benefício, razão pela qual se vislumbra na concessão de mais essa prerrogativa a possibilidade de se ver mais empresas locais saindo vencedoras, mesmo que o pregão seja realizado sob a forma eletrônica.

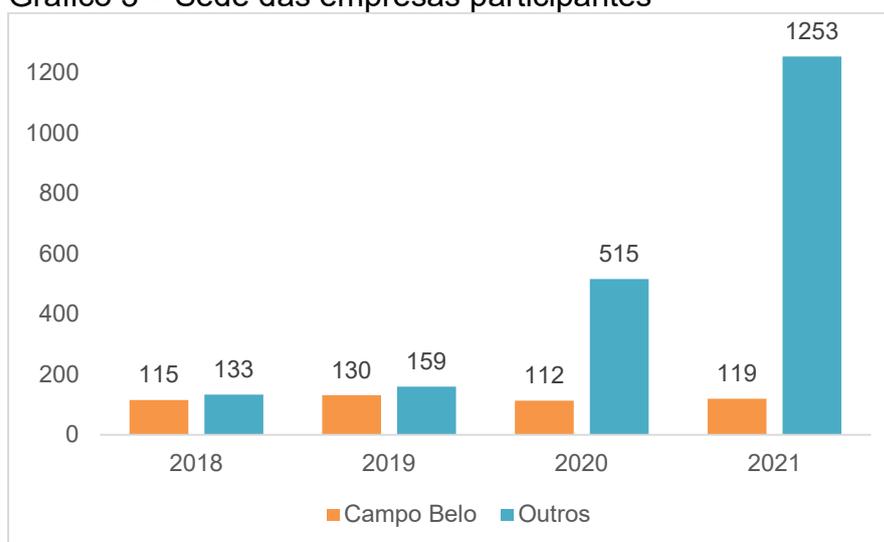
Na prática, limitações geográficas foram verificadas nos trabalhos dessa pesquisa apenas em poucos Editais que obrigavam a empresa vencedora da licitação possuir, a depender do objeto licitado, um local apropriado para prestar os serviços dentro da sede do município. A exemplificar, era usual prever a necessidade desses locais em uma faixa de quilometragem aproximada quando se visava a aquisição de combustíveis e a manutenção de veículos automotores, sob o fundamento de não gerar prejuízos ao interesse público caso fossem necessários grandes deslocamentos, o que via de regra acabou por atrair apenas empresas locais.

4.4 ORIGEM DAS EMPRESAS PARTICIPANTES 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 3, 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:

Gráfico 3 – Sede das empresas participantes



Fonte: Dados da pesquisa (2023).

No intuito de examinar a influência do tipo de objeto na participação, por meio da Tabela 10 apresenta-se o panorama encontrado durante os trabalhos da pesquisa, que aponta para mudanças de cenário em todos os segmentos de contratação com o advento do pregão eletrônico no município em estudo:

Tabela 10 – Participações por tipo de objeto

2018 Participações					2020 Participações				
Tipo de Objeto	Total	Média	Local	Local (%)	Tipo de Objeto	Total	Média	Local	Local (%)
Compras	138	2,56	50	36,23%	Compras	474	7,52	53	11,18%
Serviços	70	1,49	39	55,71%	Serviços	70	1,94	31	44,29%
Gên. Alimentícios	28	2,33	22	78,57%	Gên. Alimentícios	57	4,07	22	38,60%
Serv. de Engenharia	9	1,13	2	22,22%	Serv. de Engenharia	6	2,00	3	50,00%
Solução de TIC	2	0,67	1	50,00%	Solução de TIC	20	5,00	3	15,00%
Concessão	1	0,50	1	100,00%	Concessão	-	-	-	-
	248		115			627		112	
2019 Participações					2021 Participações				
Tipo de Objeto	Total	Média	Local	Local (%)	Tipo de Objeto	Total	Média	Local	Local (%)
Compras	163	2,63	71	43,56%	Compras	859	12,10	50	5,82%
Serviços	88	1,80	29	32,95%	Serviços	166	3,61	29	17,47%
Gên. Alimentícios	34	2,13	29	85,29%	Gên. Alimentícios	108	5,40	27	25,00%
Serv. de Engenharia	4	2,00	1	25,00%	Serv. de Engenharia	66	4,71	8	12,12%
Solução de TIC	-	-	-	-	Solução de TIC	173	24,71	5	2,89%
Concessão	-	-	-	-	Concessão	-	-	-	-
	289		130			1372		119	

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

A princípio, conforme se verifica, nos quatro anos avaliados, os pregões para Compras em geral e Gêneros Alimentícios figuraram entre os tipos que atraíram em média mais participações. A ressalva encontra-se nos anos 2020 e 2021 para as licitações da categoria Solução de TIC, cuja média de participação se elevou diante de um maior interesse em contraponto ao baixo número de processos para contratações do tipo. Entre as circunstâncias que auxiliaram no crescimento da participação para essa categoria relaciona-se, essencialmente, ao fato de possuírem em média também a maior quantidade de itens em disputa nos dois anos mencionados, 129,75 por pregão em 2020 e 32,42 em 2021. O número de itens por certame também pode explicar a média de participação encontrada para os pregões de Compras e de Gêneros Alimentícios, o que se coaduna com a tendência encontrada nos trabalhos de Fernandez e Ribas (2021).

Tabela 11 - Média de itens em disputa por tipo de objeto

Tipo de Objeto	2018	2019	2020	2021
Compras	32,63	39,58	35,40	31,63
Serviços	5,72	4,73	3,86	4,30
Gên. Alimentícios	23,08	29,06	27,71	28,05
Serv. de Engenharia	1,13	1,50	1,00	1,43
Solução de TIC	1,33	-	129,75	32,43
Concessão	1,00	-	-	-

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

De volta à Tabela 10 – Participações por Tipo de Objeto, a categoria “Gêneros Alimentícios” é a que demonstrou proporcionalmente a maior participação de empresas sediadas na unidade de estudo durante os anos de 2018, 2019 e 2021. Conforme apontado anteriormente, entre outras razões, os custos envolvidos para atender a demandas frequentes e o menor prazo de entrega estipulado nos editais para produtos de alimentação tende a desestimular a participação de licitantes de outras localidades. Da mesma forma, pregões do tipo Serviços, por muitas vezes exigir a execução no local, também continuaram atraindo mais empresas locais em comparação às demais categorias, tal como evidenciado no ano de 2020.

No caso das aquisições para gêneros de alimentação, tal como já apresentado, vale considerar se tratar do tipo de objeto para o qual se realizou mais contratações sob a modalidade eletrônica no último ano analisado. Ou seja, em 2021, a despeito de 19 dos 20 pregões instaurados para a categoria terem sido

eletrônicos, vender gêneros alimentícios em termos percentuais e na média é o que mais conta com a participação de empresas locais.

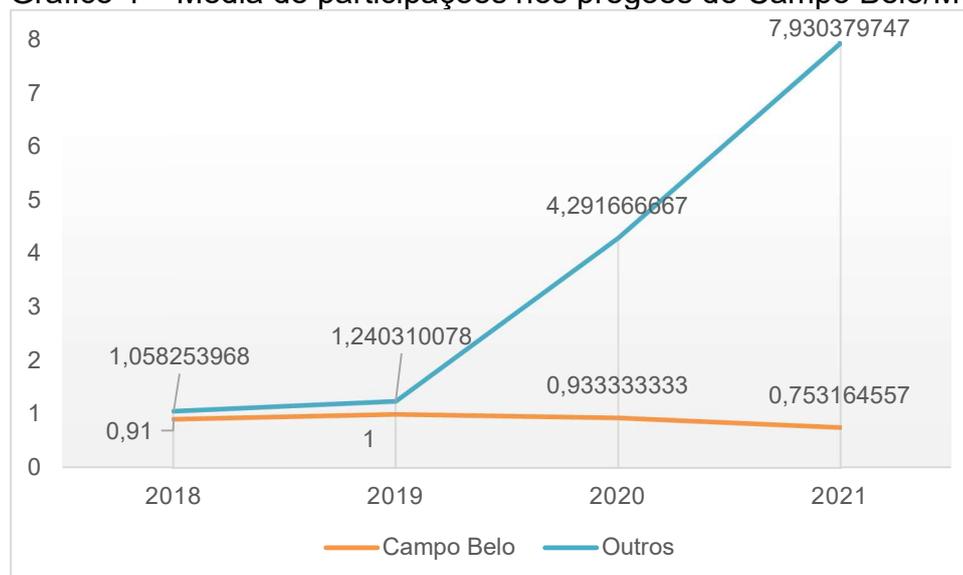
Ainda assim, a partir da implementação do pregão eletrônico, o envolvimento crescente de empresas de fora é notável nas licitações para todos os tipos de objeto. Uma vez majorado o número desses participantes, refletiu-se justamente nas contratações das categorias Gêneros Alimentícios e Compras as maiores quedas proporcionais de participações locais. Enquanto em 2019, nos respectivos tipos, os locais apresentavam o maior percentual de participação, correspondendo a 85,29% e 43,56% dos licitantes interessados. No ano de 2021, com a prevalência do pregão eletrônico, empresas sediadas em Campo Belo – MG reduziram a 25% e 5,82% nessas categorias, respectivamente.

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.

4.4.1 Média de participações de fornecedores

A disparidade encontrada acima é reforçada pela análise da média de participações por local da sede. Com efeito, o Gráfico 4 representa a apuração feita a partir do número de pregões, presenciais e eletrônicos, incluindo aqueles em que não se compareceu nenhuma empresa interessada.

Gráfico 4 – Média de participações nos pregões de Campo Belo/MG



Fonte: Dados da Pesquisa (2023).

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, conforme já havia observado Fernandez e Ribas (2021) em seus trabalhos.

As chamadas licitações desertas, como dito, são aquelas nas quais não contaram com a participação de nenhuma empresa. Caso essas licitações sejam afastadas da respectiva análise das médias haverá por consequência lógica um aumento para ambas categorias, com a maior diferença no ano de 2018, pois foram 20 processos desertos; já 12, em 2019; 4 em 2020; e 7 em 2021.

Excluídas as licitações desertas, portanto, a média de participação das empresas locais foi de 1,08491, 1,11111, nos primeiros anos sem pregão eletrônico, e após a implementação se nota a redução para 0,96552 e 0,78808. Já para as empresas de outras localidades manteve-se a crescente nas médias nos quatro anos analisados 1,2547, 1,3589, 4,4396 e 8,2980, respectivamente.

Nada obstante, de acordo com os dados demonstrados na Tabela 12, a abertura a uma maior competição proporcionada pelo pregão eletrônico se verificou especialmente para as empresas de outras localidades.

Tabela 12 - Total de empresas participantes nos pregões de Campo Belo – MG

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

Fonte: Dados da Pesquisa (2023).

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. Apesar 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.

No que se refere às empresas de outras localidades, ao se comparar com o total de participações, observa-se um aumento daquelas que decidiram participar em mais de uma licitação com o município estudado. Uma possível explicação para esse fato é que quanto mais pedidos de fornecimento são feitos pela mesma entidade, os gastos para as entregas em conjunto tendem a comprometer menos as vendas, o que resulta em uma maior disposição de participar em licitações subsequentes caso sejam de objetos similares.

A par disso, 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. De mais a mais, dos resultados se sobressaem ainda as 26 empresas locais que participaram tão somente das licitações sob o formato eletrônico.

Conforme apurado, os objetos das licitações se repetem todos os anos, especialmente devido a vigência limitada a 12 (doze) meses das atas de registro de preços. Assim, os dados de participação exclusiva na nova modalidade podem indicar o interesse de empresas que optaram por não comparecer quando a presença física do representante era exigida no local do certame, seja antes da implementação do novo formato, em 2018 e 2019, ou depois, em 2020 e 2021. Aliás, paralelas ao simples interesse, outras circunstâncias podem influir na opção única pelo pregão eletrônico, entre elas, a confiança na transparência do formato. No entanto, como avaliar as motivações não é objetivo deste trabalho, sugere-se que sejam investigadas em pesquisas futuras.

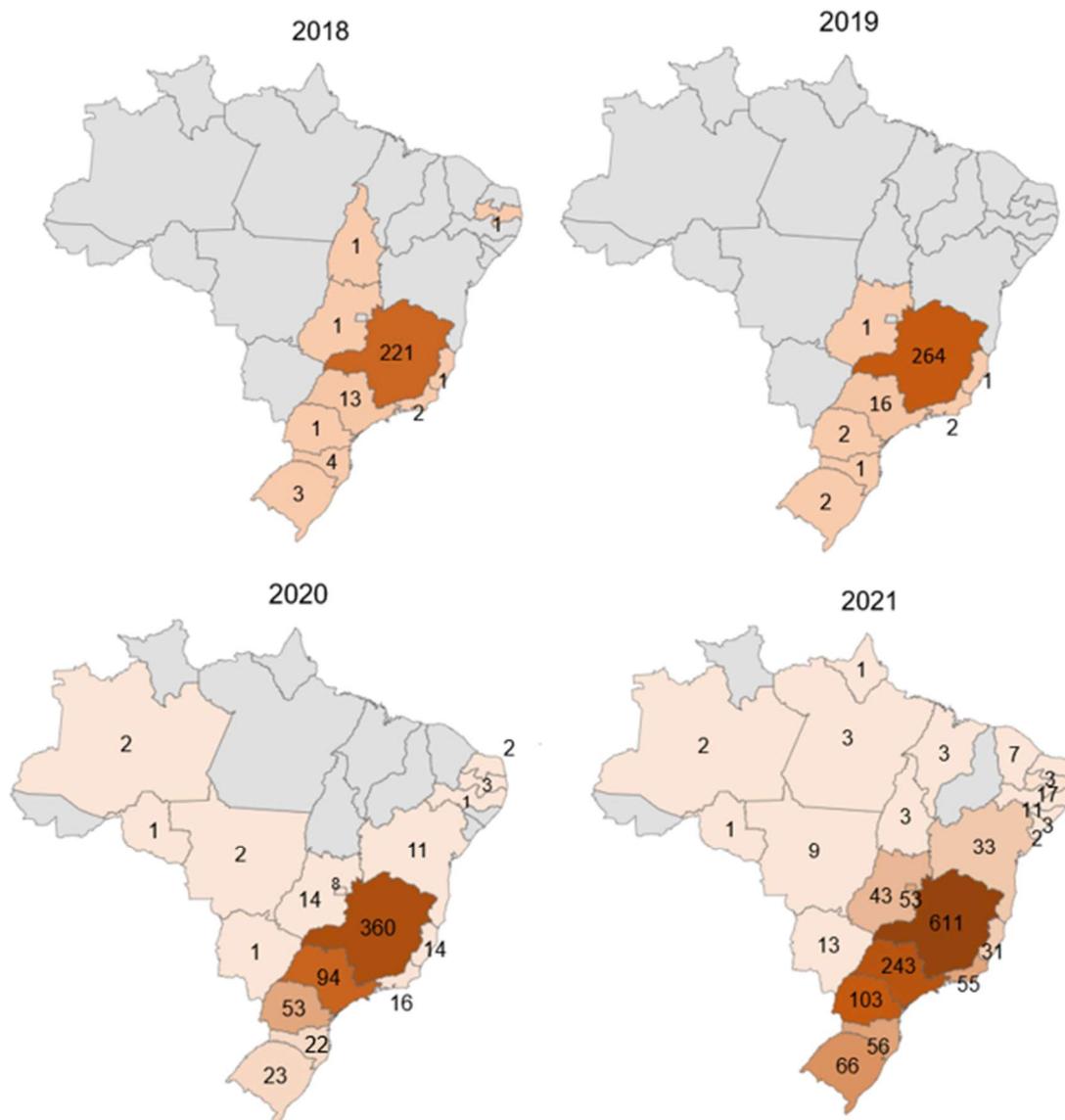
4.4.2 Participações por Estados entre 2018 a 2021

A Figura 4 revela o mapa de participações vindas de cada Estado ao longo dos anos avaliados. Enquanto em 2018 e 2019 se exigia a presença física de um representante da empresa para participar da licitação, estas se deram de 10 e 8 Estados diferentes, respectivamente. Logo em 2020, a partir da implementação do pregão eletrônico, nota-se os efeitos relativos à expansão no universo de competidores a 16 Estados mais o Distrito Federal. No ano de 2021 a ampliação se tornou ainda mais evidente. A participação nos pregões realizados pelo município de Campo Belo – MG contou com pessoas de 23 Estados mais o Distrito Federal. Apenas dos Estados do Acre, Piauí e Roraima não houve empresas interessadas em vender para a unidade de estudo.

Na realidade, 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 4 – Participações por Estado



Fonte: Dados da pesquisa (2023).

4.4.3 Participações por cidade-sede

De acordo com os dados da Tabela 13, destacavam-se nos primeiros anos avaliados as participações das empresas vindas de cidades mais próximas da unidade de estudo, tais como Formiga, Lavras, Carmópolis de Minas, Varginha e Alfenas. Já quanto as cidades localizadas na mesma microrregião, somente as empresas de Cristais aparecem na lista:

Tabela 13 - As cidades com maiores participações nos pregões de Campo Belo/MG

2018		2019		2020		2021	
Campo Belo, MG	115	Campo Belo, MG	130	Campo Belo, MG	112	Belo Horizonte	138
Belo Horizonte MG	24	Belo Horizonte MG	27	Belo Horizonte	58	Campo Belo, MG	119
Formiga, MG	16	Varginha, MG	10	Curitiba, PR	34	São Paulo, SP	88
Alfenas, MG	4	Formiga, MG	9	São Paulo, SP	34	Brasília, DF	53
Carmópolis, MG	4	Lavras, MG	7	Formiga, MG	21	Curitiba, PR	39
Contagem, MG	4	São Paulo, SP	7	Contagem, MG	12	Formiga, MG	35
Varginha, MG	4	Contagem, MG	6	Lavras, MG	11	Contagem, MG	30
Divinópolis, MG	3	Cristais, MG	6	Varginha, MG	9	Rio de Janeiro RJ	29
Itatiaiuçu, MG	3	Alfenas, MG	5	Arcos, MG	8	Goiânia, GO	24
Itaúna, MG	3	Itapeçerica, MG	5	Brasília, DF	8	Erechim, RS	21

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Por outro lado, a lista de cidades constante na tabela acima chama a atenção no último ano analisado, 2021, quando Campo Belo – MG deixou de ser, pela primeira vez, o município-sede com o maior número de participações. Belo Horizonte – MG, que antes aparecia em segundo lugar, teve um aumento crescente, passando de 24, para 27, 58 e 138 participações, respectivamente. Aliás, conforme se verifica, com o avançar do pregão eletrônico, cidades fora do Estado de Minas Gerais passaram a figurar nessa lista com mais evidência, com destaques para São Paulo – SP, Curitiba – PR e Brasília – DF.

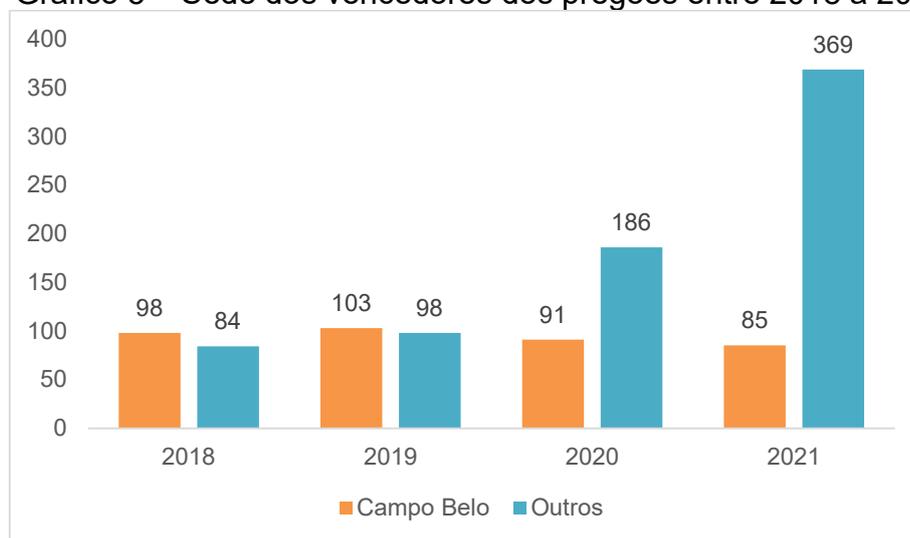
Em números totais, nos anos 2018 e 2019, empresas sediadas em 61 outros municípios participaram dos pregões no município de Campo Belo – MG. Em 2020, elas eram originadas de 186 cidades e de 309 em 2021. A empresa a participar e se tornar vencedora cuja sede era a mais distante de Campo Belo – MG estava localizada a 2.776 quilômetros, em Ananindeua, no estado do Pará. No caso específico, a empresa participou de licitação para fornecimento de suprimentos de informática e venceu três itens relativos a licenças de softwares, no valor atualizado de R\$ 5.256,57.

4.5 ORIGEM DOS VENCEDORES DOS PREGÕES DE CAMPO BELO/MG

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 5:

Gráfico 5 – Sede dos vencedores dos pregões entre 2018 a 2021



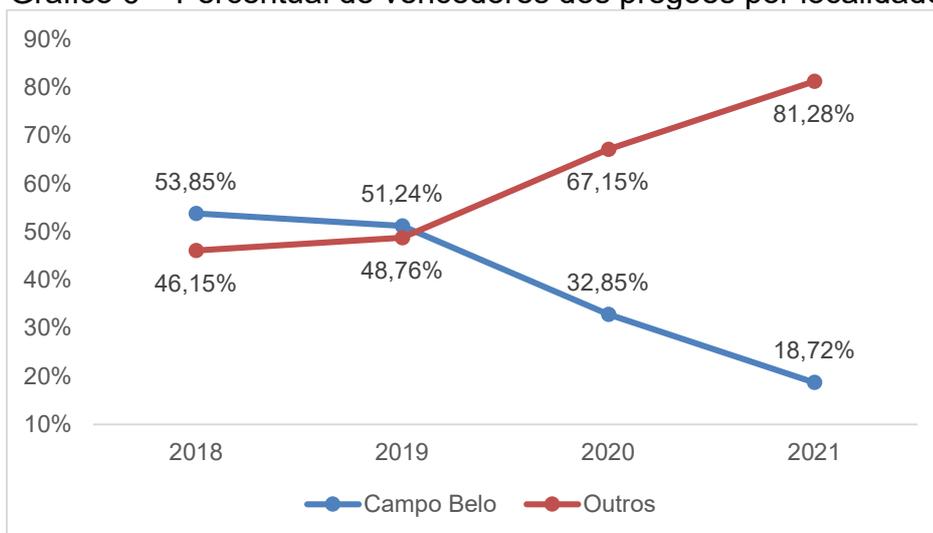
Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Consoante infere-se do Gráfico 5, ainda que se possa apontar certo acirramento, nos anos de 2018 e 2019, quando as licitações eram exclusivamente presenciais, empresas locais saíram mais vezes vencedoras em contraponto com as de outras localidades. Com o pregão eletrônico implementado na sequência, o sucesso das empresas locais adotou comportamento inverso, mas não proporcional. Para as empresas de Campo Belo houve uma queda pequena em números absolutos, enquanto o número de vitórias das empresas sediadas em outros locais cresceu exponencialmente.

Não obstante, para análise deste Gráfico 5, é preciso ter ciência, como visto, de que um Pregão se destina geralmente à aquisição de diversos itens, e não necessariamente uma empresa deverá ganhar todos. Pelo contrário, a não ser nas hipóteses cuja natureza do objeto licitado seja indivisível, é comum duas ou mais empresas se sagrarem vencedoras no mesmo processo dada a disputa item por item. O quantitativo de itens licitados foi demonstrado anteriormente e a média de vencedores por pregão constará ao final no Quadro 4 – Resumo dos achados.

A par disso, à luz do Gráfico 6, a diferença das empresas locais que se tornaram vencedoras em comparação com as de fora se realça ainda mais quando colocadas em termos percentuais:

Gráfico 6 – Percentual de vencedores dos pregões por localidade



Fonte: Dados da Pesquisa (2023).

Como se vê, enquanto não havia sido implementado o pregão eletrônico nos anos de 2018 e 2019, em um cenário de menor disputa, nota-se a participação mais efetiva das empresas locais ao serem maioria de 53,85% e 51,24%, respectivamente, daquelas que se tornaram vencedoras de ao menos um item. A partir de 2020, no entanto, apesar de um início moderado no uso da forma eletrônica, as posições se inverteram de maneira expressiva. No comparativo, as empresas sediadas fora do município provedor da licitação assumiram o domínio e representaram 67,15% e 81,28% nos anos seguintes. Nos estudos cujo contexto era de uso consolidado do pregão eletrônico, Martins (2017) observou números semelhantes, porquanto nas licitações realizadas pela UFLA, nos anos de 2012 a 2015, as MPEs de outras localidades representavam entre 78,6% a 88,8% do total de empresas vencedoras.

De acordo com os dados da pesquisa e à luz do mencionado anteriormente, a constatação que se chega a partir do Gráfico 6 é esperada ao se levar em consideração o aumento também substancial no número de participantes de outras localidades. 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.

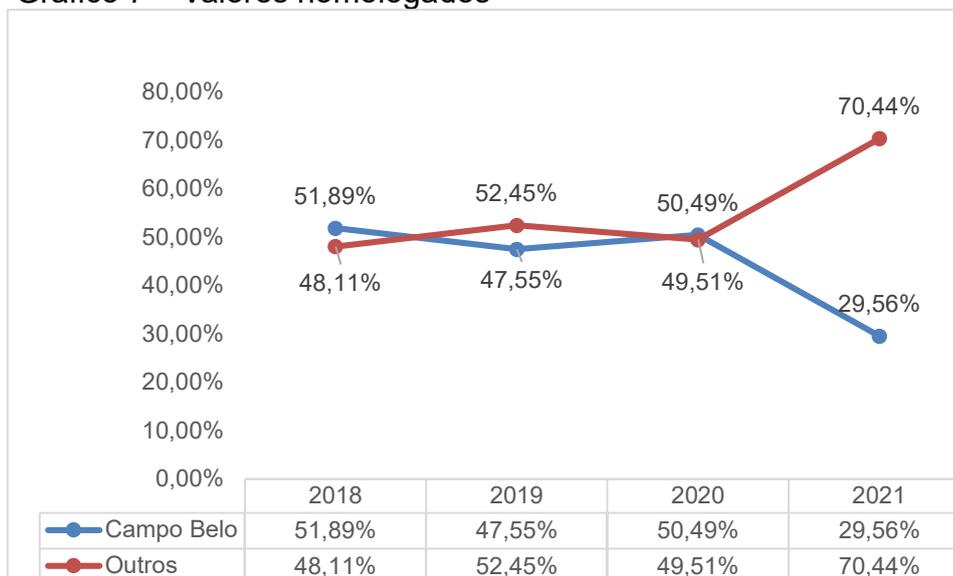
Por outro lado, não se pode olvidar que tal disparidade poderia ser ainda maior, posto que empresas com sedes em outros municípios eram 82,13%, em 2020, e 91,32% da totalidade de participantes no ano de 2021.

Caso seja feita uma análise isolada dos dados do Gráfico 6, a empresa ter se tornado vencedora de um único item pode dar a falsa sensação de sucesso na participação. Diga-se “falsa sensação” uma vez que as licitantes podem não se interessar em oferecer proposta para todos os itens licitados ou tampouco tenham a capacidade de ofertá-los. 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 na subseção 4.6 a seguir.

4.6 VALORES HOMOLOGADOS NOS PREGÕES DE 2018 A 2021

A começar, o Gráfico 7 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 7 – Valores homologados



Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Observa-se do Gráfico 7 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.

Com o início moderado do pregão eletrônico em 2020, os percentuais entre os valores destinados a empresas locais e as de outras localidades se aproximaram, de modo a corresponder 50,49% e 49,51%, respectivamente, com a diferença mínima de R\$ 330.671,81. Aqui, vale fazer o contraponto com o Gráfico 6 em relação a parcela de vencedores de fora no mesmo ano. Conforme se nota, em que pese empresas de outras localidades terem sido mais vezes vencedoras (67,15%), ainda assim, no geral, os itens vencidos por empresas locais representaram naquele período o maior valor homologado.

No entanto, 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. Almeida (2017) encontrou números semelhantes nas licitações promovidos por órgãos federais de Porto Velho/RO. Em seus estudos, o autor verificou que mais de 71% dos recursos homologados eram destinados a empresas externas, sediadas fora da capital de Rondônia.

A Tabela 14 detalha a posição de Campo Belo – MG e as cidades sedes das empresas que somaram mais itens vencidos e valores homologados:

Tabela 14 – Cidades sedes com mais itens vencidos e valores homologados (continua)

2018					
Sede	Itens	%	Sede	Valor Homologado	%
Campo Belo	1449	69,26%	Campo Belo	R\$ 8.911.497,88	51,89%
Formiga	191	9,13%	Formiga	R\$ 2.417.773,36	14,08%
Contagem	93	4,45%	Belo Horizonte	R\$ 887.785,89	5,17%
Belo Horizonte	88	4,21%	Florianópolis	R\$ 726.611,81	4,23%
São José do Rio Preto	42	2,01%	Goiânia	R\$ 667.139,47	3,88%
2019					
Sede	Itens	%	Sede	Valor Homologado	%
Campo Belo	1517	56,82%	Campo Belo	R\$ 10.751.537,79	47,55%
Contagem	378	14,16%	Nepomuceno	R\$ 2.385.952,25	10,55%
Itapecerica	106	3,97%	Salinas	R\$ 1.590.698,14	7,03%
Belo Horizonte	100	3,75%	Contagem	R\$ 1.234.699,51	5,46%
Lavras	99	3,71%	Belo Horizonte	R\$ 1.144.815,46	5,06%

Tabela 14 – Cidades sedes com mais itens vencidos e valores homologados
(conclusão)

2020					
Sede	Itens	%	Sede	Valor Homologado	%
Campo Belo	1224	44,01%	Campo Belo	R\$ 16.738.589,36	50,49%
Formiga	240	8,63%	Contagem	R\$ 2.016.137,89	6,08%
Contagem	194	6,98%	Belo Horizonte	R\$ 1.779.058,61	5,37%
Itapecerica	182	6,54%	Cláudio	R\$ 1.490.910,16	4,50%
Itaúna	147	5,29%	Pains	R\$ 1.318.306,23	3,98%
2021					
Sede	Itens	%	Sede	Valor Homologado	%
Campo Belo	982	33,98%	Campo Belo	R\$ 13.877.673,46	29,56%
Formiga	248	8,58%	Belo Horizonte	R\$ 2.994.046,53	6,38%
Belo Horizonte	217	7,51%	Ribeirão Preto	R\$ 2.554.757,59	5,44%
Arcos	183	6,33%	Formiga	R\$ 2.268.322,66	4,83%
Contagem	146	5,05%	Eunápolis	R\$ 2.239.518,27	4,77%

Fonte: Dados da pesquisa

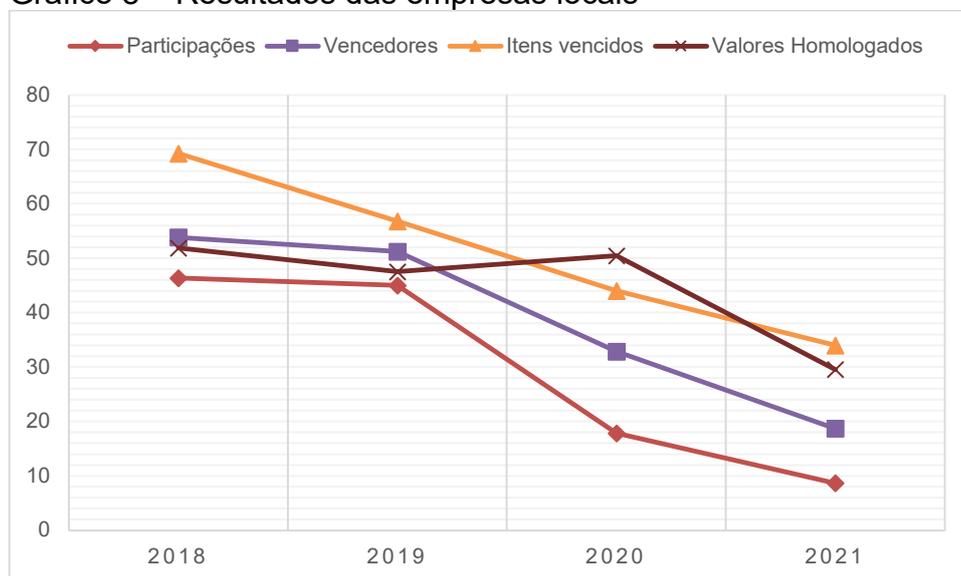
Como se vê, entre as cidades, a despeito de empresas locais passarem a vencer menos no decorrer dos anos, na medida que conseguem vencer, elas ainda ganham proporcionalmente mais itens e tem a favor delas maiores valores homologados. Empresas de Belo Horizonte, por exemplo, mesmo que somavam o maior número de participações em 2021, somente venceram 7,51% dos itens e adjudicaram 6,38% do valor total homologado.

Por outro lado, na análise dos itens vencidos nas 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. Apesar do contínuo decréscimo, a situação, todavia, não se apresenta tão grave se comparada com os achados na pesquisa realizada por Chaves, Bertassi e Silva (2019). Ao investigarem a participação de MPE locais e regionais nos pregões eletrônicos promovidos por uma universidade pública mineira, entre 2015 e 2017, os autores constataram que a representatividade dessas empresas praticamente inexistiu, não chegando a 1% do total dos itens homologados para ME/EPP.

O Gráfico 8 consolida os achados nesta pesquisa já 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 8 – Resultados das empresas locais



Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Não obstante, de acordo com a Tabela 15, o rompimento de limites geográficos na participação de processos licitatórios eletrônicos afetou também em termos percentuais os valores homologados às empresas de todo o Estado de Minas Gerais, onde está localizada a unidade de estudo.

Tabela 15 - Valores Homologados por Estado

(continua)

2018			2019		
Estado	Valor	%	Estado	Valor	%
MG	R\$ 14.644.283,17	85,28%	MG	R\$ 21.777.409,91	96,31%
SC	R\$ 1.155.502,01	6,73%	SP	R\$ 467.080,69	2,07%
GO	R\$ 667.139,47	3,88%	PR	R\$ 281.864,98	1,25%
SP	R\$ 268.063,27	1,56%	RS	R\$ 31.457,19	0,14%
ES	R\$ 151.636,34	0,88%	RJ	R\$ 30.939,16	0,14%
RJ	R\$ 125.779,07	0,73%	ES	R\$ 11.641,51	0,05%
RS	R\$ 97.307,87	0,57%	SC	R\$ 10.827,51	0,05%
TO	R\$ 46.674,58	0,27%	GO	R\$ -	0,00%
PB	R\$ 16.434,31	0,10%		R\$ 22.611.220,94	
PR	R\$ -	0,00%			
	R\$ 17.172.820,10				
2020			2021		
Estado	Valor	%	Estado	Valor	%
MG	R\$ 30.214.307,10	91,15%	MG	R\$ 30.507.187,30	64,98%
SP	R\$ 1.014.173,54	3,06%	SP	R\$ 7.716.519,59	16,44%

Tabela 15 - Valores Homologados por Estado

(conclusão)

2020				2021			
Estado		Valor	%	Estado		Valor	%
SC	R\$	821.034,50	2,48%	BA	R\$	3.897.444,87	8,30%
PR	R\$	452.709,38	1,37%	SC	R\$	1.307.244,78	2,78%
BA	R\$	292.637,66	0,88%	ES	R\$	930.531,38	1,98%
RS	R\$	127.937,46	0,39%	RJ	R\$	730.551,93	1,56%
RJ	R\$	119.838,63	0,36%	GO	R\$	540.071,11	1,15%
GO	R\$	54.865,17	0,17%	DF	R\$	308.084,04	0,66%
DF	R\$	47.591,71	0,14%	RS	R\$	285.267,71	0,61%
ES	R\$	1.126,85	0,00%	PR	R\$	269.546,25	0,57%
RO	R\$	284,90	0,00%	AL	R\$	254.673,09	0,54%
PB	R\$	-	0,00%	RN	R\$	76.658,91	0,16%
MT	R\$	-	0,00%	MS	R\$	47.050,33	0,10%
RN	R\$	-	0,00%	RO	R\$	42.826,36	0,09%
AM	R\$	-	0,00%	PE	R\$	22.849,02	0,05%
MS	R\$	-	0,00%	MT	R\$	9.721,12	0,02%
PE	R\$	-	0,00%	PA	R\$	5.256,57	0,01%
		R\$ 33.146.506,91		SE	R\$	62,58	0,00%
				PB	R\$	-	0,00%
				CE	R\$	-	0,00%
				TO	R\$	-	0,00%
				MA	R\$	-	0,00%
				AM	R\$	-	0,00%
				AP	R\$	-	0,00%
						R\$ 46.951.546,92	

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Por ser onde está situado o município de Campo Belo, Minas Gerais representou em todos os anos avaliados o estado no qual se concentrava a destinação de mais recursos fruto do resultado das licitações em estudo. Entretanto, na forma vista na Figura 4, apesar de o pregão eletrônico ter proporcionado forte crescimento na participação de empresas do próprio Estado, a partir de 2019, os percentuais de valores homologados declinaram de 96,31% para 91,15% em 2020, seguida de queda a 64,98% em 2021. Em que pese a situação de piora, ainda assim, estes dados se mostraram melhores ao apurado por Chapius (2019). Na pesquisa dos pregões realizados pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia, as empresas do mesmo Estado conseguiram adjudicar em 2017 apenas 40,8% do valor total licitado (CHAPIUS, 2019).

À luz do demonstrado nos trabalhos desta pesquisa e conforme se nota da Tabela 15, 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.

Licitantes da Bahia também mostraram proveito nos processos eletrônicos da unidade de estudo. Enquanto em 2018 e 2019 não houve participação de empresas do referido estado, de 2020 a 2021 os percentuais de valores homologados foram de 0,88% a 8,30%, passando a figurar como o terceiro estado para o qual houve o maior potencial de direcionamento de recursos derivado das licitações de Campo Belo.

4.7 OUTROS DESTAQUES E RESUMO DOS ACHADOS

Conforme demonstrado anteriormente, evidencia-se na realização de pregão eletrônico a capacidade de atrair em média mais empresas participantes. Nos quatro anos avaliados durante os trabalhos desta pesquisa, a média de participação em pregão presencial foi de 1,96, em 2018, de 2,24, em 2019 e 2020, e reduzida a 1,76 no ano de 2021. Lado outro, os processos eletrônicos contaram em média, em 2020 e 2021, com cerca de 10,76 e 9,98 pessoas interessadas, respectivamente. Tal constatação encontra respaldo nos estudos realizados por Dourado e Menezes (2023), pois, segundo os autores, o contraste também se realçou ao verificar que a média de licitantes nos pregões eletrônicos realizados por municípios de Pernambuco era 4,54 vezes maior se comparado às licitações presenciais.

De acordo com o exposto no Gráfico 4, a média de participações locais nos pregões realizados pelo município de Campo Belo reduziu à medida que o ente público se valia da forma eletrônica de contratação. No entanto, a redução das médias dessas empresas no ano de 2021 se mostrou ainda mais acentuada nos pregões presenciais, já que apenas 16 empresas locais participaram das 25 licitações do tipo no referido período, diminuindo a média para 0,64. A esse respeito, considerando que a média geral de participação presencial em 2021 (1,76) foi a menor verificada em todos os anos analisados, os baixos números podem estar mais relacionados aos objetos licitados sob a modalidade, que despertaram menos interesse frente aos poucos pregões presenciais realizados.

Não obstante, segundo os dados encontrados nesta pesquisa, a licitação presencial por conter menos empresas participantes também contava com uma média menor de empresas que se saíam vencedoras. Todavia, em decorrência da menor disputa, as empresas que participaram dos pregões presenciais tiveram melhor êxito em ganhar ao menos um item. No ano de 2018, 73,38% das empresas que concorriam no certame conseguiram vencer, passando a 69,55%, 70,29% e 77,27% nos demais anos, respectivamente.

Em contrapartida, nos pregões eletrônicos o percentual de participações vitoriosas foi de 34,07% em 2020 e de 31,62% em 2021. Por ser efeito da maior concorrência, isto se verificou tanto em relação às empresas sediadas no ente licitante quanto às de outras localidades. Especificamente no tocante às empresas locais em pregões eletrônicos, elas representavam 18,18% do total de ganhadores em 2020 e 16,90% em 2021.

As participações exitosas das empresas locais são também extraídas do Quadro 4. Conforme se observa, no ano de 2018, houve 115 participações de empresas locais nos pregões realizados pelo município de Campo Belo, sendo que em 98 delas se sagraram vencedoras, o que equivale a 85% da totalidade desta categoria. No ano de 2019, reduziu-se a 79%, já nos pregões presenciais de 2020 e 2021, elevou-se a 84% e 87,5%, respectivamente. Nestes dois anos, nos pregões eletrônicos as empresas locais foram vencedoras 75,7% das oportunidades em que se interessaram em participar em 2020 e 68,9% em 2021. Ou seja, como foi verificado uma baixa das médias de participação no último ano avaliado, o êxito nas licitações por empresas locais está diretamente relacionado às ocasiões aproveitadas para participar.

Entre os valores homologados, destaca-se ainda no ano de 2020 a participação efetiva de empresas locais nos pregões eletrônicos, uma vez que, apesar da novidade na forma de contratação implementada naquele ano, 56,21% dos valores em disputa ficaram destinados às empresas do próprio município licitante. Esse potencial de vendas, no entanto, não pôde ser verificado no ano seguinte, quando os locais venceram 28,22% dos valores em disputa na modalidade eletrônica. Já o percentual de valores vencidos por empresas locais nos pregões presenciais se manteve em queda nos quatro anos analisados, na sequência de 51,89%, 47,55%, 46,91% e 34,11%.

Quadro 4 – Resumo dos achados

Ano	Forma	Número de Pregões	Participações		Vencedores		Valores Homologados		
			Total	Locais	Total	Locais	Total	Locais	%
2018	Presencial	126	248	115	182	98	R\$ 17.172.820,10	R\$ 8.911.497,88	51,89%
	Média %		1,968253968	0,912698413	1,444444444	0,777777778			
				46,37%	73,38% ⁸	53,85% ⁹			
2019	Presencial	129	289	130	201	103	R\$ 22.611.220,94	R\$ 10.751.537,79	47,55%
	Média %		2,240310078	1,007751938	1,558139535	0,798449612			
				44,98%	69,55% ⁶	51,24% ⁷			
2020	Presencial	78	175	75	123	63	R\$ 20.215.596,30	R\$ 9.483.693,21	46,91%
	Média %		2,243589744	0,961538462	1,576923077	0,807692308			
				42,86%	70,29% ⁶	51,22% ⁷			
	Eletrônica	42	452	37	154	28	R\$ 12.930.910,61	R\$ 7.254.896,16	56,11%
	Média %		10,76190476	0,880952381	3,666666667	0,666666667			
				8,19%	34,07% ⁶	18,18% ⁷			
	Total	120	627	112	277	91	R\$ 33.146.506,91	R\$ 16.738.589,36	50,49%
2021	Presencial	25	44	16	34	14	R\$ 10.770.963,01	R\$ 3.673.684,78	34,11%
	Média %		1,76	0,64	1,36	0,56			
				36,36%	77,27% ⁶	41,18% ⁷			
	Eletrônica	133	1328	103	420	71	R\$ 36.180.583,91	R\$ 10.203.988,68	28,20%
	Média %		9,984962406	0,77443609	3,157894737	0,533834586			
				7,76%	31,62% ⁶	16,90% ⁷			
	Total	158	1372	119	454	85	R\$ 46.951.546,92	R\$ 13.877.673,46	29,56%

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

⁸ Porcentagem de vencedores sobre o número total de participantes.

⁹ Porcentagem de vencedores locais sobre o total de vencedores.

Os resultados da pesquisa sintetizados no Quadro 4 demonstram a facilidade de acesso proporcionada pelo formato eletrônico para a participação de empresas de outras regiões nos pregões realizados pela unidade de estudo. A média de participação de fornecedores locais era semelhante à dos fornecedores externos enquanto se realizava apenas pregões presenciais. No entanto, em 2020, com a implementação das licitações via internet, esse cenário se alterou e, no ano de 2021, houve um acentuado afastamento das médias, resultando em uma participação dez vezes maior de fornecedores de outras regiões nos pregões.

5 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, como apontado ao longo dos trabalhos desta pesquisa, com vistas ao fomento do desenvolvimento local por meio das contratações públicas, ainda assim é possível prescrever algumas recomendações.

5.1 CAPACITAÇÃO DOS FORNECEDORES LOCAIS

Como visto, 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. 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 imposição legislativa a partir de 2020. Lado outro, em função do 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 de maneira prática 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 teórica 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, e 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.

5.2 DIVULGAÇÃO 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 site¹⁰.

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.

5.3 PREFERÊNCIA DE CONTRATAÇÃO DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS LOCAIS

Por fim, recomenda-se a aplicação do benefício previsto no §3º do art. 48 da Lei Complementar nº 123/06. O direito de preferência à contratação das micro e pequenas empresas sediadas no âmbito local ou regional não está sendo aproveitado 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, 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.

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

A solução temporária que se sugere até o sistema do governo federal estar apto a disponibilizar os instrumentos necessários se baseia no Decreto 8.538/2015 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.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo geral avaliar a participação de empresas locais nas licitações promovidas pelo município de Campo Belo frente ao início da utilização do formato eletrônico de contratação pública derivada de imposição legislativa.

Para alcançar o objetivo geral, procurou-se durante os trabalhos descrever o processo e as características dos pregões eletrônicos promovidos pelo município, unidade de estudo; bem como, analisar o perfil das empresas participantes quanto ao porte e a sede, a fim de verificar se as políticas implementadas voltadas ao tratamento favorecido às micro e pequenas empresas influenciava na participação de licitantes locais conforme o formato de processamento da contratação; e evidenciar a participação das empresas sediadas em Campo Belo e os respectivos resultados nos pregões presenciais e eletrônicos, com o intuito de fundamentar proposta de intervenções visando o fomento do desenvolvimento local por meio de contratações públicas.

Entre os procedimentos metodológicos adotados, valeu-se, a princípio, de pesquisa documental por meio da coleta de dados em Editais de Pregões e Atas de realização dos certames disponíveis no Portal da Transparência Municipal, no Portal de Compras do Governo Federal (Comprasnet), bem como por meio de consulta direta aos processos licitatórios realizados pelo município de Campo Belo e arquivados na Divisão de Licitações. As sedes das licitantes eram confirmadas em busca ao cadastro nacional de pessoa jurídica no site da Receita Federal. Além de avaliar a proporção de empresas sediadas em Campo Belo que se saíram vitoriosas, esse estudo também investigou os valores homologados para essas empresas. A partir dessa análise, buscou-se determinar se a utilização do pregão eletrônico trouxe reflexos financeiros para a economia local.

Durante os trabalhos constatou-se que a nova modalidade se estabeleceu no município de Campo Belo e seu uso se tornou predominante já no segundo ano de implementação, quando a licitação por meio da internet passou a representar 70% dos procedimentos licitatórios instaurados, 84% dos pregões e a licitar 78% do total de itens. A crescente do novo formato se verificou para todos os tipos de objeto, em especial para aquisição de gêneros alimentícios.

Ainda que não tenha sido objetivo averiguar as causas de possíveis fracassos da modalidade, o fato de a forma eletrônica garantir mais empresas participantes nem sempre assegurou o proveito esperado. Por outro lado, em razão do percentual de itens frustrados foi possível notar uma tendência de contratações mais efetivas quando realizadas por meio dos pregões eletrônicos.

Em relação aos benefícios de participação garantidos às micro e pequenas empresas, na unidade de estudo as principais ferramentas surtiram o efeito esperado, posto que na medida que o tratamento diferenciado se manteve, as ME/EPP/MEIs continuaram representando acima de 92% do total de participações. Lado outro, em nenhum dos processos avaliados o município previu nos Editais a prioridade de contratação às microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, situadas, após a fase de lances, no limite de até 10% (dez por cento) a mais do melhor preço válido.

Tal possibilidade é prevista na Lei Geral das Microempresas, como também consta como uma imposição do legislador municipal, embora não esteja sendo obedecida pelo ente público. Os motivos para a não aplicação não foram avaliados pois tampouco os instrumentos convocatórios previram justificativa nesse sentido. De certo, os resultados da pesquisa poderiam ser outros casos os gestores municipais acolhessem mais essa prerrogativa. O fomento à participação mais efetiva das empresas locais passa pela adoção de políticas do tipo, especialmente considerando que quase a totalidade das licitantes de Campo Belo se enquadravam e poderiam ter se aproveitado do referido benefício.

Entre 2018 e 2021, 109 empresas locais participaram de pregões do município-sede. A um total de 56 dessas empresas pode não ter havido adaptação ou interesse em participar das licitações eletrônicas, haja vista a participação destas ter sido exclusivamente presencial. Por outro lado, 27 registraram presença em ambos formatos, e chama atenção as 26 empresas locais que participaram tão somente de pregões eletrônicos. Não foram identificados os motivos para tanto, ao que fica como sugestão para pesquisas futuras. De certo, os pregões do tipo “Gêneros Alimentícios” foram os que demonstraram proporcionalmente a maior participação de empresas sediadas na unidade de estudo durante os anos de 2018, 2019 e 2021.

De acordo com o apurado, a expansão do universo de competidores se concentra no Estado do ente público licitante, especialmente para as cidades de

regiões mais próximas ou a própria capital do Estado. Nos Pregões realizados por Campo Belo, por ser um município mineiro, o Estado de Minas Gerais é o que mais apresentou crescimento na participação. Entre as cidades, o maior aumento foi oriundo de empresas sediadas na capital Belo Horizonte, a ponto de em 2021 ultrapassar o número de participações derivadas do próprio ente público licitante.

Não obstante, 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, em especial derivada de São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul. Em números totais, nos anos 2018 e 2019, empresas sediadas em 61 outros municípios participaram dos pregões no município de Campo Belo – MG. Em 2020, elas eram originadas de 186 cidades e de 309 em 2021. No tocante aos Estados, os participantes eram oriundos 10 e 8 Estados diferentes em 2018 e 2019, respectivamente. Já sob a égide dos Decretos que impunham a utilização da forma eletrônica, a participação nos pregões adveio de 16 Estados mais o Distrito Federal em 2020 e de 23 Estados mais o Distrito Federal em 2021, com exceção apenas de empresas do Acre, Piauí e Roraima. Essas constatações confirmam a primeira hipótese levantada nesta pesquisa.

Em relação à segunda hipótese, por consequência de um cenário mais competitivo, os estudos apontam também que proporcionalmente as empresas sediadas em Campo Belo - MG começaram a vencer menos nos pregões, ainda que tenha havido um início moderado no uso da forma eletrônica. No comparativo, as empresas sediadas fora do município provedor da licitação assumiram a liderança, representando 67,15% e 81,28% do total das que se sagraram vencedoras. 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, notadamente para empresas de São Paulo e da Bahia. Como efeito, às empresas locais o percentual de valores homologados caiu de 50,49% em 2020 para 29,56% em 2021, sendo o menor patamar no período verificado.

Sob este contexto, é possível concluir que os objetivos definidos para esta pesquisa foram atingidos e ajudam a responder a questão central do estudo. Os resultados indicam que a implementação do pregão eletrônico trouxe uma maior concorrência entre as empresas, permitindo que empresas de outras localidades participassem, com menores custos, das licitações em Campo Belo e obtivessem uma maior parcela dos valores homologados. Essa mudança se mostrou mais

evidente, porquanto é fruto da facilidade de acesso e de participação de empresas de fora uma vez estabelecido o processamento das licitações por meio da internet.

No entanto, algumas lacunas foram encontradas durante os trabalhos e ensejam a realização de novas pesquisas para (1) investigar outros fatores que possam influenciar na participação, como a qualidade e competitividade das propostas apresentadas pelas empresas locais em relação às empresas de outras localidades, bem como as condições do mercado e os requisitos estabelecidos nos editais de licitação; (2) esta pesquisa teve por base os pregões processados no Comprasnet, plataforma do governo federal de acesso gratuito tanto para os entes compradores quanto para os potenciais fornecedores interessados em participar. Portanto, cabe avaliar os resultados quanto a expansão do universo de competidores e os reflexos na participação de empresas locais caso utilizado sistemas pagos de compras públicas eletrônicas.

Diante da escassez de estudos relacionados aos efeitos da implementação de processos eletrônicos de compras em pequenos e médios municípios na participação e nos resultados de empresas locais, esta pesquisa contribuiu para se chegar a um diagnóstico e possibilitou pensar alternativas que auxiliem na adaptação a este novo cenário. A mudança iniciada pela obrigatoriedade de realização de pregões eletrônicos foi seguida da promulgação da nova Lei de Licitações, que estendeu o formato às outras modalidades. Logo, a capacitação dessas empresas irá torná-las cientes do potencial de vendas e da importância desse papel para a economia local, e mais competitivas não só nas licitações do próprio município, mas também de todo país.

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. 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) - 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.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 set. 2021.

BRASIL. Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2005. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm. Acesso em: 16 set. 2021.

BRASIL. Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 jan. 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm. Acesso em: 16 set. 2021.

BRASIL. 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/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10024.htm. Acesso em: 16 set. 2021.

BRASIL. Instrução Normativa nº 206, de 18 de outubro de 2019. Estabelece os prazos para que órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, utilizem obrigatoriamente a modalidade de pregão, na forma eletrônica, ou a dispensa eletrônica, quando executarem recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, tais como convênios e contratos de repasse, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 out. 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-206-de-18-de-outubro-de-2019-222816417>. Acesso em: 19 set. 2021.

BRASIL. Lei nº 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 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 jun. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 16 set. 2021.

BRASIL. Lei n. 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2002a. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm. Acesso em: 16 set. 2021.

BRASIL. 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/l14133.htm. Acesso em: 14 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. **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. 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.

CAMPO BELO. 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. Lei Complementar nº 200, de 15 de junho de 2022. Altera a Lei Complementar nº 174, de 13 de novembro 2019 e a Lei Complementar nº 176, de 12 de dezembro de 2019 e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Campo Belo**, Campo Belo, MG, 15 jun. 2022. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/c/campo-belo/lei-complementar/2022/20/200/lei-complementar-n-200-2022-altera-a-lei-complementar-n-174-de-13-de-novembro-2019-e-a-lei-complementar-n-176-de-12-de-dezembro-de-2019-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 02 set. 2023.

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. **Portal da Transparência**. 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.

CHAVES, F. R. D.; BERTASSI, A. L.; SILVA, G. M. Compras Públicas e Desenvolvimento local: micro e pequenas empresas locais nas licitações de uma Universidade Pública Mineira. **REGEPE Entrepreneurship and Small Business Journal**, São Paulo, SP, v. 8, n. 1, p. 77–101, 2019. DOI: 10.14211/regepe.v8i1.867. Disponível em: <https://www.regepe.org.br/regepe/article/view/867>. Acesso em: 13 out. 2023.

DIAS, Mariana Dattoli Gouveia. 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.

DOURADO, Talita Ferreira de Souza; MENEZES, Eduardo Victor de Assis. 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. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, [s. l.], v. 21, n. 2, p. 399–434, 2023. DOI: 10.32586/rcda.v21i2.833. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/833>. Acesso em: 23 set. 2023.

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.

FEITOSA, L.V.S, COSTA, C. E. S. Inovações no setor público: a resistência à mudança e o impacto causado no comportamento do indivíduo. *In*: SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE GESTÃO DE PROJETOS, INOVAÇÃO E SUSTENTABILIDADE, 5., 2016, São Paulo. **Anais** [...]. São Paulo: SIGEP, 2016.

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. 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.

FREITAS FILHO, Roberto Carvalho de Oliveira. **Custos no setor público: uma proposta de implantação do sistema de custos da Universidade Federal Rural do Semi-Árido**. 2021. 105 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Universidade Federal Rural do Semiárido, Mossoró, 2021.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 7. ed. Barueri, SP: Atlas, 2022.

HERNANDEZ, José Mauro da Costa; CALDAS, Miguel P. Resistência à mudança: uma revisão crítica. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 41, n. 2, p. 31-45, jun. 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Campo Belo. **IBGE Cidades**. 2023. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/campo-belo/panorama>. Acesso em: 23 set. 2021; 08 out. 2023.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 23. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MARTINS, Gisele Aparecida Costa. **Tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte em pregões eletrônicos: o caso da Universidade Federal de Lavras**. 2017. 75 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Universidade Federal de Alfenas, Varginha, 2017.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

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.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 8. ed. Rio de Janeiro: Método, 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **E-Government Survey 2020: digital government in the decade of action for sustainable development**. New York: ONU, 2020. Disponível em: https://www.redgealc.org/site/assets/files/12071/2020_un_e-government_survey_full_report.pdf. Acesso em: 02 maio 2022.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO MUNICÍPIO DE CAMPO BELO. **Suprimentos: licitações gerais**. Disponível em: <https://campobelo.atende.net/?pg=transparencia#!/>. Acesso em: 23 set. 2021.

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/article-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.

SANTANA, Jair Eduardo. Pregão 20 anos: retrospectiva, essencialidades e perspectivas. **Soluções em Licitações e Contratos**, Curitiba, v. 3, n. 27, p. 77-88, junho. 2020. 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

SEBRAE. Agência Sebrae de Notícias. **TCE e Sebrae lançam painel eletrônico de compras públicas**. 2020. Disponível em: <http://www.mg.agenciasebrae.com.br/sites/asn/uf/MG/tce-e-sebrae-lancam-painel-eletronico-de-compras-publicas,6cd985c768ff4710VgnVCM1000004c00210aRCRD>. Acesso em: 22 set. 2021.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Lei de licitações comentadas**. 10. ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2019.