

Janeiro de 2010

## **Pesquisa sobre a aplicabilidade do pregão eletrônico nas prefeituras brasileiras**

### **1. Procedimentos Licitatórios**

Segundo a Lei nº. 8.666/93 existem cinco modalidades de licitação, que são a concorrência, a tomada de preços, o convite, o concurso e o leilão. Uma nova forma de licitação foi introduzida em 2000, com a Medida Provisória nº. 2.026, sendo regulamentada pelo Decreto n.º 3.555, de 08 de agosto de 2000, e instituiu, no âmbito da Administração Federal, o pregão, destinado à aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor da contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances, em sessão pública. Já o Decreto nº. 3.697/00, de 21/12/2000, regulamentou a utilização de recursos de tecnologia da informação nesta modalidade licitatória<sup>1</sup>.

O pregão foi finalmente instituído por lei em 2002 (Lei 10.520), momento em que todos os entes da Federação obtiveram a autorização legal para utilizar o pregão, uma vez que as normas anteriores delimitavam o seu uso apenas à União.

Pode-se concluir que antes da Lei nº. 10.520/2002, os Estados, Distrito Federal e Municípios que desejassem adotar o Pregão em suas respectivas esferas de governo deveriam legislar no sentido de absorver a nova modalidade. Após a mencionada Lei todos obtiveram autorização legal para a prática do novo procedimento.

O Governo Federal ainda editou posteriormente o Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, que veio regulamentar e adequar os procedimentos para o pregão eletrônico com algumas inovações. Também instituiu a obrigatoriedade de adoção do pregão pela Administração Pública Federal, e tornou o pregão eletrônico a modalidade preferencial e padrão para o governo federal.

#### **1.1 Pregão Eletrônico**

O pregão eletrônico é uma das formas de realização da modalidade licitatória de pregão. Possui as mesmas regras básicas do pregão presencial, mas com alguns procedimentos específicos.

---

<sup>1</sup> PEIXOTO, Marco Aurélio Ventura. Modalidades de licitação: da concorrência ao pregão. A inversão do procedimento de habilitação e julgamento e a polêmica Medida Provisória nº 2026/00. Jus Navigandi, Teresina, ano 6, n. 52, nov. 2001. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2363>>. Acesso em: 21 jan. 2010.

A instituição do pregão eletrônico significou uma modernização do sistema de licitação, tornando-se um meio mais econômico, célere e eficaz para as contratações realizadas pelas prefeituras e entes dos governos estaduais e federal. Este novo rito intensificou a competitividade e alcançou fornecedores diversos localizados em várias partes do país, desconsolidando um pouco a preferência pelo comércio local<sup>2</sup>. O pregão presencial limita a atividade, pois só participam fornecedores com disponibilidade de virem à sede da entidade. Por esse motivo que o pregão eletrônico é mais econômico, pois amplia a competitividade entre diversos fornecedores, o que aumenta o poder de barganha e faz cair os preços.

A principal característica do modelo eletrônico é a inexistência da "presença física" do pregoeiro e dos demais licitantes. Todo o processo é realizado por meio de sistema eletrônico de comunicação pela Internet, o que diminui custos para as administrações públicas. Atualmente existem algumas instituições que disponibilizam ferramentas eletrônicas para o pregão, como o Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, CidadeCompras da Confederação Nacional de Municípios, ComprasNet, entre outras.

## **1.2 Pesquisa**

O presente trabalho apresenta uma pesquisa realizada com 2.780 municípios brasileiros (50% do total) por meio do Call Center da Confederação Nacional de Municípios. Essa amostra espelha as práticas mais adotadas pelas prefeituras no momento da realização das licitações.

De forma resumida, vemos que a maioria das prefeituras prefere utilizar o pregão e que o pregão presencial é a modalidade licitatória mais utilizada (83%). O pregão eletrônico ainda é pouco comum nas administrações municipais. O perfil inovador e peculiar deste tipo licitatório causa certa desconfiança e aversão por parte de alguns gestores governamentais. Devido a diversos fatores, dentre eles a falta de estrutura tecnológica e a falta de incentivo para a qualificação de seus servidores, o pregão eletrônico fica relegado a segundo plano, principalmente nos pequenos municípios que realizam poucas compras.

## **2. Modalidades de licitação mais utilizadas pelos Municípios**

O pregão é a modalidade licitatória mais utilizada atualmente pelos municípios brasileiros. O quadro abaixo mostra que 59,5% das prefeituras entrevistadas preferem o pregão. A carta convite é a segunda modalidade mais utilizada, com 33,9% das respostas. Vemos também que a concorrência é a forma menos utilizada pelas prefeituras brasileiras (0,3%).

Cabe ressaltar que cada uma destas modalidades de licitação tem uma faixa de valor pré determinado.

---

<sup>2</sup> FONSÊCA, Marco Adriano Ramos. Pregão eletrônico: uma análise de sua evolução histórico-legislativa e das inovações decorrentes do Decreto nº 5.450/2005. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 1080, 16 jun. 2006. Disponível em: doutrina 21 jan. 2010.

**Tabela 1**

Qual a modalidade de licitação mais utilizada no município?		
Modalidade	Qtde	%
Pregão	1.642	59,5%
Carta Convite	936	33,9%
Tomada de Preço	157	5,7%
Outras	16	0,6%
Concorrência	9	0,3%
<b>Total</b>	<b>2.760</b>	<b>100,0%</b>

### 3. A aplicabilidade do pregão eletrônico e presencial nos Municípios

Como já mencionado supra, a modalidade pregão se divide em presencial e eletrônico. Dos 2.780 municípios pesquisados, 82% (2.270) realizam pregão. Dentre estes, 83% (1.890) prefere o pregão presencial, 4,7% (107) prefere o pregão eletrônico e 12% (273) utiliza ambos.

É interessante notar que 984 prefeituras disseram possuir decreto que regulamenta o pregão eletrônico. No entanto, ainda preferem colocar em prática o presencial.

**Tabela 2**

O município realiza pregão?		
Respostas	Qtde	%
Sim	2.270	81,7%
Não	510	18,3%
<b>Total</b>	<b>2.780</b>	<b>100,0%</b>

**Tabela 3**

Se sim, qual?		
Respostas	Qtde	%
Eletrônico	107	4,7%
Presencial	1.890	83,3%
Ambos	273	12,0%
<b>Total</b>	<b>2.270</b>	<b>100,0%</b>

**Tabela 4**

<b>O município tem o decreto que regulamenta o pregão eletrônico?</b>		
<b>Respostas</b>	<b>Qtde</b>	<b>%</b>
Sim	984	51,5%
Não	925	48,5%
<b>Total</b>	<b>1.909</b>	<b>100,0%</b>

Por se tratar de uma modalidade de compra governamental relativamente nova, é interessante observar que o pregão se disseminou na maioria dos municípios brasileiros. Alguns gestores indicam que esta modalidade facilitou o processo de compra e que há uma enorme economia na aquisição dos bens e serviços.

#### **4. Sobre os pregoeiros**

Tanto a modalidade de pregão presencial quanto a de pregão eletrônico exigem a presença de um pregoeiro, o responsável designado pela administração pública para a condução dos pregões. A maioria dos municípios que responderam à questão da tabela 5 afirmou que possui pregoeiro com curso de formação (90,4%). Isso mostra que ainda existe um percentual de prefeituras que possuem pregoeiros sem curso de formação, embora seja pequeno.

A tabela 6 mostra que 87,8% dos pregoeiros são do quadro de servidores do município. A outra parcela, 12,2% provavelmente terceiriza esse tipo de trabalho. Vale lembrar que de acordo com o art. 3º, IV, da Lei 10.520/02, a designação de pregoeiro, bem como de membros da equipe de apoio, deve recair exclusivamente sobre servidores do órgão ou da entidade promotora da licitação, capacitados para tal. A maioria dos entrevistados também demonstrou interesse em capacitar ou reciclar a equipe envolvida nos pregões (87,2%).

**Tabela 5**

<b>O pregoeiro possui curso de formação?</b>		
<b>Respostas</b>	<b>Qtde</b>	<b>%</b>
Sim	2.033	90,4%
Não	216	9,6%
<b>Total</b>	<b>2.249</b>	<b>100,0%</b>

**Tabela 6**

<b>O pregoeiro faz parte do quadro de servidores do município, ocupando ao menos um cargo de confiança?</b>		
<b>Respostas</b>	<b>Qtde</b>	<b>%</b>
Sim	2.007	87,8%
Não	279	12,2%
<b>Total</b>	<b>2.286</b>	<b>100,0%</b>

**Tabela 7**

<b>O município tem interesse em capacitar ou reciclar a equipe envolvida nos pregões?</b>		
<b>Respostas</b>	<b>Qtde</b>	<b>%</b>
Sim	1.756	87,2%
Não	257	12,8%
<b>Total</b>	<b>2.013</b>	<b>100,0%</b>

**Tabela 8**

<b>Tem interesse em capacitar os futuros pregoeiros?</b>		
<b>Respostas</b>	<b>Qtde</b>	<b>%</b>
Sim	820	88,0%
Não	112	12,0%
<b>Total</b>	<b>932</b>	<b>100,0%</b>

## **5. Ferramentas mais utilizadas para a realização do pregão**

Dos municípios que realizam pregão, a maioria – 57,5% (958) – não utiliza ferramentas tecnológicas. Dentre os que afirmaram utilizar alguma ferramenta para a realização dos pregões e dentro das alternativas disponibilizadas na pesquisa (tabela 9) a mais escolhida foi o CidadeCompras da CNM (19,1%). Em seguida vem o Banco do Brasil (17,8%).

No entanto, a grande maioria dos entrevistados (53,3%) disse utilizar outras ferramentas, além das descritas nas alternativas da pesquisa. Dentre essas ferramentas, as mais citadas foram a Memory, a Conan, a Beta Compras, a Prodesp, a Bolsa Brasileira de Mercadorias e a Elotech. Além dessas, muitas prefeituras afirmaram possuir um sistema próprio.

**Tabela 9**

<b>O município usa alguma ferramenta para a realização dos pregões?</b>		
<b>Respostas</b>	<b>Qtde</b>	<b>%</b>
Sim	707	42,5%
Não	958	57,5%
<b>Total</b>	<b>1.665</b>	<b>100,0%</b>

**Tabela 10**

<b>Ferramenta utilizada para realização de pregões</b>		
<b>Respostas</b>	<b>Qtde</b>	<b>%</b>
Banco do Brasil	132	17,8%
Banrisul	10	1,3%
Caixa	41	5,5%
CidadeCompras	142	19,1%
ComprasNet	22	3,0%
Outras	396	53,3%
<b>Total</b>	<b>743</b>	<b>100,0%</b>

## **6. Municípios que não usam o pregão eletrônico**

A presente pesquisa também buscou descobrir qual o grau de interesse das prefeituras em passar a usar o pregão eletrônico. Dentre aqueles que não o usam, 51,5% disse não ter interesse em adotar o novo modelo. O restante, 48,5%, demonstrou interesse.

A maior parte dos que não tem interesse alegou como principal motivo o fato do valor das compras não compensar, pois efetuam poucas compras no município (40,5%). Em seguida, a alternativa mais escolhida foi a falta de internet (22,2%). A falta de pessoal qualificado foi citada por 14,9% dos entrevistados.

No entanto, desses que disseram não ter interesse, a maioria alegou outros motivos além dos disponíveis na múltipla escolha, quais sejam: falta de equipamentos; internet muito lenta, tornando inviável seu uso para o pregão; falta de confiança nas empresas cadastradas; preferência por dar prioridade ao comércio local; mais confiável o presencial; problemas com a entrega de mercadorias.

**Tabela 11**

<b>O município tem interesse em utilizar o pregão eletrônico?</b>		
<b>Respostas</b>	<b>Qtde</b>	<b>%</b>
Sim	938	48,5%
Não	998	51,5%
<b>Total</b>	<b>1.936</b>	<b>100,0%</b>

**Tabela 12**

<b>Motivos do não interesse</b>		
<b>Respostas</b>	<b>Qtde</b>	<b>%</b>
Não tem internet	185	22,2%
Não tem pessoal qualificado	124	14,9%
Não conhece	46	5,5%
Valor das compras não compensa	337	40,5%
Outros	496	59,5%
<b>Total</b>	<b>833</b>	<b>100,0%</b>

## **7. Municípios que não utilizam qualquer tipo de pregão**

Dentre as prefeituras que não utilizam ainda o pregão, seja ele presencial ou eletrônico, a maioria (17,5%) demonstrou interesse em dar início a essa modalidade. Para os que não tem interesse, a maioria respondeu que o valor das compras não compensa (40,5%); que não tem internet (22,2%); não tem pessoal qualificado (14,9%). Um percentual de 59,5% alegou outros motivos, como: prefere a concorrência, município muito pequeno, etc.

**Tabela 13**

<b>O município tem interesse em utilizar o pregão?</b>		
<b>Respostas</b>	<b>Qtde</b>	<b>%</b>
Sim	339	17,5%
Não	155	8,0%
<b>Total</b>	<b>494</b>	<b>25,5%</b>

**Tabela 14**

<b>Motivos do não interesse</b>		
<b>Respostas</b>	<b>Qtde</b>	<b>%</b>
Não tem internet	185	22,2%
Não tem pessoal qualificado	124	14,9%
Não conhece	46	5,5%
Valor das compras não compensa	337	40,5%
Outros	496	59,5%
<b>Total</b>	<b>833</b>	<b>100,0%</b>

## **8. Conclusão**

A Confederação Nacional de Municípios (CNM), ao realizar esta pesquisa, quis traçar o perfil atual das compras governamentais realizadas pelos entes municipais, identificar quais as modalidades utilizadas e a atual capacidade tecnológica e de pessoal.

A amostra pesquisada de 49,9% dos municípios tem uma alta representatividade, pois foram entrevistados municípios de todos os estados da federação e de todos os portes populacionais.

Com isso, os resultados apresentados acima espelham o que está acontecendo atualmente nos municípios do Brasil e indicam que a modalidade Pregão (eletrônico ou presencial) foi altamente difundida em pouco tempo, e hoje, a grande maioria dos municípios optam pela modalidade presencial para fazer suas compras e contratações.

Os resultados também indicam que há uma carência de recursos tecnológicos e profissionais para a adoção do pregão eletrônico e também certa restrição dos gestores em adotar esta nova modalidade, sob alguns argumentos que são válidos e outros nem tanto.

Entre os principais argumentos para a não adoção, está o de desfavorecer as empresas locais por falta de capacidade técnica das empresas e por não ter capacidade de concorrer com outras empresas de maior porte. Esta é uma preocupação justa do gestor, pois sua intenção é fortalecer a economia local. Por outro lado, ao adotar esta atitude, pode comprar bens e serviços um pouco mais caros. Os gestores devem realizar um trabalho de conscientização com os fornecedores locais informando-os de que participando de pregões eletrônicos suas receitas poderão aumentar, uma vez que poderão participar de processos licitatórios de outras cidades.

Cabe uma ampla discussão por parte dos municípios para encontrar um caminho que privilegie a economia local e ao mesmo tempo traga economia aos cofres públicos.

Brasília, fevereiro de 2010.

***Confederação Nacional de Municípios***

**Área de Estudos Técnicos**

**Equipe**

Eduardo Stranz  
João Krebs  
Giane Boselli