

Pregão: 10 anos

Retrospectiva, essencialidades e perspectivas

1 PARA COMEMORAR

Seria motivo de comemoração a realização de um pregão eletrônico para a aquisição de três veículos?

Se pensarmos na resposta considerando o ano em curso, 2010, certamente que não.

Mas se retornarmos no tempo, verificaremos que o fato (compra de três veículos) deveria mesmo ter sido alvo de muita celebração:

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão realizou dia 29 de dezembro de 2000 – às 17:00 hs em Brasília seu primeiro pregão eletrônico. O sistema de compras via Internet (no endereço www.comprasnet.gov.br) foi utilizado pelo Ministério para a contratação de 01 veículo tipo passeio, que teve seu valor estimado em R\$ 33.000,00, e foi comprado por R\$27.800,00, e 02 veículos utilitários com valor unitário estimado em R\$ 26.500,00, comprados por R\$19.660,00” (Fonte: Comprasnet. *Realizado o Primeiro Pregão Eletrônico do Governo Federal*).

No Portal de Aquisições do Banco do Brasil (www.licitacoes-e.com.br) ocorria logo em seguida (no dia 29 de janeiro de 2001) o primeiro pregão eletrônico para a compra de impressoras e retroprojetores^[1]. Outro caso de grandes festejos, à época, dado o sucesso da aquisição.

Desde aquela oportunidade não víamos no pregão – como muitos entendiam (e talvez ainda entendam) – só mais uma modalidade de licitação a se somar com as demais existentes na Lei 8.666/93 (concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão)^[2].

[1] O usuário foi o próprio Banco do Brasil. Fonte: Licitacoes-e.

[2] Em 2000, à época da Medida Provisória do Pregão (n. 2.026/00) já estávamos envolvidos em dois grandes projetos. Um, editorial, que resultaria na primeira publicação sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF – no Brasil. Escrevemos esse livro em co-autoria com os Professores Carlos Motta, Jorge Jacoby e Léo Alves. O outro projeto, educacional, nos levou a todos os Estados da Federação brasileira no intuito de disseminar a LRF perante as Cortes de Contas do Brasil. E assim fizemos na honrosa companhia dos Professores Carlos Motta, Luciano Ferraz e

De fato, nunca cansamos de dizer e repetir que o pregão *é uma poderosa ferramenta de gestão que veio para romper barreiras e descortinar novas condutas administrativas no setor das aquisições governamentais*.

E é desse modo que o instituto vem se consolidando, em uma década, como um excelente instrumento para auxiliar nas aquisições públicas e nas diretrizes e políticas ali existentes. É uma espécie de “facilitador”.

Ao completar a primeira década de existência^[3], entendemos pertinente publicar o presente trabalho cuja principal proposta é avaliar o *pregão* na sua perspectiva espaço-temporal considerando as essencialidades do instituto e suas repercussões no domínio de regência. Fugindo, como sempre fazemos, de movimentos cujo ícone maior poderia ser expresso pelo termo *nowism* (ou “agoraismo” que revelam a “instantaneidade, o simples “presente”, “já” e “agora”; e nada além disso), ousamos cuidar também das perspectivas do instituto. Estas são fruto de uma espécie de “projeção de cenários” que abomina a pura especulação acadêmica.

Nosso estudo contém não apenas “premissas” ou “axiomas” sobre a performance do pregão. Vamos, além disso, e demonstramos os respectivos fundamentos das nossas assertivas. Ou seja, é voz corrente no setor que o pregão é um ótimo instituto. Mas seria mesmo? E, se fosse, qual seriam as razões disso? Há de fato celeridade? Há economia? O marco regulatório é estável?

Queremos dizer, por outras palavras, que o presente estudo é uma espécie de convite à compreensão em termos gerais. Não nos basta repetir impressões generalizadas sobre o assunto central, como vemos fazer aqui e ali, como um hábito insistente. É importante, se não indispensável, valermos

do então Presidente da Atricon (Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil), Conselheiro Moura e Castro (do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais). Desde então disseminávamos o pregão como um “instrumento de gestão” direcionado às aquisições governamentais, como fazemos questão de enfatizar sempre.

[3] A instituição formal do pregão, enquanto modalidade de licitação, destinada a Administração Pública em geral se deu com a edição da Medida Provisória 2.026, em maio de 2000. Anteriormente a isso, há a experiência da ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações – não está sendo considerada por nós a despeito das similitudes procedimentais.

nos de determinada metodologia científica para descrever e explicar os fenômenos que nos circundam^[4].

E, assim, ganhamos consistência. É o que desejamos.

1.1 Créditos indispensáveis

Antes de qualquer avançar sobre os temas a que nos propusemos analisar, **é de se colocar em destaque uma situação muito especial que habitualmente passa despercebida pela comunidade que transita no setor. Referimo-nos a uma categoria de pessoas que denominamos carinhosamente de “protagonistas ocultos” do sucesso do pregão; dirigimo-nos àqueles que não mediram (e não medem) esforços para levar adiante o desenvolvimento das plataformas eletrônicas de aquisições.**

Por imperativo legal, o pregão foi tomando lugar das demais modalidades de aquisições (como já esperávamos) e as suas rotinas passaram a se incorporar na dinâmica dos respectivos “processos de trabalho”.

Nessa linha evolutiva é que **Governo (servidores públicos em geral), Fornecedores e Sociedade muitas vezes não se dão conta do quanto é penoso (e custoso) transformar em “funcionalidades de sistema informatizado” uma certa**

[4] Não resistimos à tentação de elaborar uma (agradável) ligação (metafórica) do que se fala com a arte. E, no particular, recordamos do “Surgimento da compreensão” tal qual posto em Osma Rauhala (Publicação do Museu de Arte Moderna – MAM, Rio de Janeiro, 2009): “Por que a arte existe na vida humana? Ninguém sabe exatamente. Tampouco sabemos porque sonhamos ou como será o tempo daqui a um mês. A ciência consegue nos fornecer o modelo para vários fenômenos, mas esta também não define como as leis da natureza surgiram e qual será o destino de tudo. Exista ou não a teoria total da explicação de tudo, tão sonhada pela ciência, os fenômenos da vida se inter-relacionam. A condição do tempo, tempo de dormir dos humanos, previsões sobre as necessidades energéticas, preferências estéticas das pessoas ou um fator ainda mais sensível pode conduzir a economia mundial. O mecanismo não é novo mas se aciona a cada ano. (...) A compreensão é a peça central do nosso instinto de sobrevivência. O instinto conduz as nossas decisões, seja sobre o ato de beber água, ultrapassar o carro da frente ou investir em ações. A tomada de decisões corretas demonstrará, ao longo do tempo, se nós, nossos descendentes e a espécie humana se preservarão no planeta. Se compreendermos a informação obtida na realidade ao nosso redor, as possibilidades são boas. Porém, isto requer a manutenção de nossos instintos saudáveis e atentos”. (p. 16).

determinação legal ou uma determinada “interpretação normativa”.

Ou seja, há diversas pessoas que se dedicam a transformar a “realidade normativa” em “realidade operacional”, possibilitando que as aquisições públicas se realizem efetivamente no interior de sistemas informatizados.

Enfim, chegamos ao tempo presente com as principais plataformas informatizadas^[5] cumprindo à risca o seu valioso papel. E, no particular, reiteramos indispensável render todas as homenagens possíveis às pessoas que diariamente se ocupam desse nobre mister: possibilitar a realização de negócios entre o Poder Público e o Mercado, à vista da Sociedade, conforme o marco regulatório em vigor.

1.3 Antecipando conclusões

Antecipamos que a análise dos elementos a serem trazidos à discussão nos permite concluir por antecipação que o cenário a ser descrito é altamente positivo. Ou seja, o pregão é uma ferramenta que se mostra vitoriosa em muitos aspectos.

O aprimoramento do pregão que é necessário e ainda está por chegar é de pequena monta diante de tudo aquilo que já se fez na última década. Imaginamos já ter o pregão obtido resultados dos mais importantes que se poderia esperar porquanto em *muito se alterou a cultura e a práxis administrativa em torno das aquisições governamentais através da racionalização de procedimentos antes compostos por obstáculos quase que intransponíveis e em nada prestantes aos produtos que se espera desse setor.*

Esse o maior dos ganhos que tal ferramenta nos trouxe.

Em resumo, **o pregão veio permitir o contraste aproximado entre as necessidades da Administração Pública e os interesses do mercado, postos numa espécie de arena onde a sociedade é a espectadora^[6] mais interessada. Tudo estritamente regulado de acordo com os pilares fundamentais da ordem**

[5] Há dezenas de plataformas “aptas” ao cumprimento das normas de incidência. Há inúmeras, no entanto, que se arriscam a transitar em terreno vulnerável. Em nossa avaliação, estamos considerando (por motivos metodológicos) o Comprasnet e o Portal do Banco do Brasil.

[6] No caso, simultaneamente *expectadora*.

econômica e da normação existente em torno das possibilidades administrativas.^[7]

2 DEZ ANOS DE (EXCELENTE) ESTABILIDADE NORMATIVA

O Diário Oficial da União do dia 5 de maio de 2000 trouxe dois marcos de governança para o Brasil.

Foram publicadas a Lei Complementar n. 101, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Medida Provisória (MP) n. 2.026, esta veiculadora do pregão.

Essas duas normas jurídicas causaram significativas alterações para a Administração Pública, impactando sobremodo o mercado e a sociedade. E, curiosamente, ambas se imbricam no sentido de que buscam simultaneamente – cada qual ao seu modo – o aperfeiçoamento na dinâmica da alocação dos recursos públicos.

Sempre fizemos questão de não deixar cair no esquecimento que a adoção do pregão na Administração Pública brasileira integra um conjunto de medidas que visam o aperfeiçoamento das aquisições governamentais. De fato, constou do Plano Plurianual 2000/2003 (apelidado de *Avança Brasil*; vide a Lei 9.989, de 21 de julho de 2000), em programa específico, uma determinação para se buscar a Redução de custos na aquisição de bens, obras e serviços.^[8]

[7] Referimo-nos diretamente àqueles valores constitucionais inscritos na Ordem Econômica e na Organização do Estado (artigos 37 e 170, especialmente, da Constituição Federal de 1988).

[8] “Uma nova modalidade de licitação denominada de pregão foi criada para a aquisição de bens de serviço comuns. A Medida Provisória (MP) 2026, publicada hoje no Diário Oficial (D.O), tem como objetivo aperfeiçoar o regime das licitações dentro do Programa de Redução de Custos na Aquisição de Bens, Obras de Serviço, integrante do Plano Plurianual (PPA) 2000/2003. O pregão permite a confrontação direta entre os interessados, com lances verbais sucessivos até a proclamação do vencedor. Essa modalidade de licitação já acontece na Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), que tem conseguido reduções de cerca de 22% entre os preços iniciais e finais. O governo espera, se mantida a média de redução de preços da ordem de 20%, economizar cerca de R\$ 440 milhões por ano com a adoção do pregão no âmbito da administração federal direta, nas autarquias e fundações. Poderão ser adquiridos por meio dessa modalidade de pregão bens de serviço comuns - cujos padrões de desempenho de qualidade possam ser objetivamente definidos por edital. Nessa categoria estão incluídos bens como peças de reposição de equi-

É claro, no entanto, que não se pode conduzir o pregão a um mero instrumento de redução de custos porque efetivamente disso não se trata.

O mesmo fenômeno pode ser visto em relação a LRF que deve ser considerada dentro de um contexto muito mais sistêmico, relacional e dinâmico.

A todo modo e voltando ao ponto que especificamente nos interessa, a MP do Pregão (de n. 2.026) foi reeditada dezoito vezes na forma constitucional até ser convertida na Lei n. 10.520, em 17 de julho de 2002.

Nesse caminho, surgiu no plano federal espaço para regulação subalterna. Os Decretos n. 3.555, de 08 de agosto de 2000, e n. 3.697, de 21 de dezembro de 2000, deram efetividade ao pregão presencial e eletrônico, respectivamente. O Decreto n. 5.450, de 31 de maio de 2005, disciplinou o pregão eletrônico revogando o ato normativo anterior.

Pequenos *ajustes normativos* foram feitos por atos que em nada modificaram as estruturas vigentes, a exemplo dos Decretos n. 3.784, de 2001, e n. 6.992, de 2009, ambos correlatos e modificadores do Decreto n. 3.555 de 2001.

Importa-nos dizer, enfim, que **há um quadro normativo estável desde 2000 para a disciplina das aquisições públicas no tocante ao pregão, o que se traduz em positividade porque induz à aderência firme de todos os envolvidos ao respectivo regime.**

Entendemos que o cenário de que falamos (de estabilidade) não oscilou nem mesmo minimamente diante de normas outras, como a Lei Complementar n. 123, de 2006, incidentes no domínio do pregão.

pamentos, mobiliário padronizado, combustíveis, material de escritório e serviços tais como limpeza, vigilância, conservação, locação, além de manutenção de equipamentos, agenciamento de viagens, vale-refeição, bens de serviço de informática, transporte e seguro-saúde. Para participar do pregão, será necessário encaminhamento prévio da proposta escrita de preço. Também será permitido o uso da Internet como veículo para a divulgação e realização dos procedimentos dessa modalidade de licitação. De acordo com a nota publicada no D.O, a documentação será simplificada. As certidões de regularidades exigidas na Lei 8.666 poderão ser substituídas por declaração firmada pelo licitante, devendo ser apresentada apenas na celebração do contrato” (*Gazeta Mercantil*, InvestNews, 5 de maio de 2000).

Ao reverso, nesse particular caso, **acreditamos que as políticas públicas que dão fundamento ao Novo Estatuto das Microempresas^[9] (LC 123/06) somente puderam gerar – em tão pouco tempo – os resultados apresentados em razão da existência de algumas “ferramentas” importantes já consolidadas, como é o caso do pregão e das respectivas plataformas de aquisições governamentais.**

Todo o vigor demonstrado pelas micro e pequenas empresas no tocante às “compras governamentais” foi impulsionado (pensamos nós) em grande parte pelo “excelente ambiente” já produzido em razão do pregão.

De fato, **a evolução dos gastos em compras – considerado o porte do fornecedor - apontou que as micro e pequenas empresas (MPE) vem aumentando de forma significativa sua representatividade nas compras governamentais, cuja participação no ano de 2002 era de aproximadamente 14% (R\$ 3,1 bilhões), passando para 31% no ano de 2009 (R\$ 18,3 bilhões). Em valores monetários, corrigidos pelo IPCA, o crescimento real acumulado foi da ordem de 598%.**

Ora, esses dados estatísticos demonstram a integridade da nossa assertiva. E aqui reiteramos: o vigor dos benefícios da LC 123/06 encontrou um grande aliado no pregão e no “ambiente de aquisições” criado previamente por este.

Ou seja, análise mais detalhada dessa evolução demonstra que as regras trazidas pelo Novo Estatuto citado (LC 123/06) foram induzidas para uma artéria de grosso calibre potencializadora dos benefícios dados àquelas entidades. É dizer, a LC 123/06 encontrou um cenário altamente positivo para florescer seus comandos. E esse cenário havia sido inculcado pelas normas regentes do pregão, em boa parte. Ou delas decorreram ainda que indiretamente.

Importante conferir o que dissemos na figura seguinte.

[9] Para saber mais sobre o Estatuto das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte e as repercussões da Lei Complementar n. 123/06 nas licitações e contratações públicas, consulte monografia que escrevemos em co-autoria com o Professor Edgar Guimarães (Santana, Jair Eduardo. **Licitações e o novo estatuto da pequena e microempresa: reflexos práticos da LC nº 123/06** / Jair Eduardo Santana, Edgar Guimarães; prefácio Benjamin Zymler. 2. ed. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2009).

FIGURA 1 – Participação do valor de compra segundo o porte do fornecedor 2002 a 2009 – Fonte MPOG/SLTI (valores corrigidos pelo IPCA dessazonalizado).

ANO	MICRO EMPRESA	PEQUENA EMPRESA	OUTROS	TOTAL
2002	907.350.392,30	2.152.425.648,97	18.615.641.455,09	21.675.417.496,36
2003	744.899.877,42	1.627.126.475,32	12.157.990.770,14	14.530.017.122,88
2004	1.126.077.512,75	2.702.837.963,84	17.645.785.929,11	21.474.701.405,70
2005	1.077.007.987,97	2.708.508.993,46	22.315.009.962,96	26.100.526.944,39
2006	753.486.545,80	1.874.957.524,77	29.998.891.440,05	32.627.335.510,62
2007	4.844.991.757,15	6.505.872.805,85	28.508.297.725,31	39.859.162.288,30
2008	3.926.317.827,18	6.594.550.165,04	21.081.113.731,84	31.601.981.724,05
2009	11.029.159.252,55	7.261.067.543,62	40.136.158.915,53	58.426.385.711,70
Média do Período	3.051.161.394,14	3.928.418.390,11	23.807.361.241,25	30.786.941.025,50

Cabe reforçar a nossa perspectiva para assinalar e evidenciar, afora essa evolução significativa das microempresas e das empresas de pequeno porte no cenário das aquisições governamentais (já tão bem enquadrado pelo pregão), os resultados de apenas dois benefícios trazidos pela LC 123/06: as aquisições exclusivas, limitadas a R\$ 80 mil, e o “empate ficto”.^[10]

Em se tratando de pregão eletrônico, o “**indicador de empate ficto**” mostra que quando houve desempate, ou seja, quando as MPE tiveram a prioridade na compra, fizeram uso dessa premissa e responderam por 32% (R\$ 732 milhões) em 2008 e 39% (R\$ 1,1 bilhão) em 2009 dos valores contratados pela administração pública.^[11]

Já no tocante aos gastos nas aquisições públicas até R\$ 80.000,00, os dados mostraram que elas “corresponderam, em média, a 14% (R\$ 3,5 bilhões) do total. Ressalta-se que as MPE (micro e pequenas empresas) responderam, em média, por cerca de 50% (R\$ 1,8 bilhão) das compras até R\$ 80.000,00. Nesse contexto, o crescimento real acumulado das MPE, entre 2002 e 2009, foi de 149%. Tomando como base apenas o ano de 2009, o cenário é ainda mais positivo, tendo em vista que as MPE responderam por 65% (R\$ 3,1 bilhões) das compras até esse valor, o que demonstra o esforço do Governo em alavancar esses empreendimentos por meio do aumento

[10] Sobre “empate ficto” e demais temas relacionados aos 6 (seis) benefícios conferidos às MPE’s (micro e pequenas empresas), consulte o nosso *Licitações e o novo estatuto da pequena e microempresa: reflexos práticos da LC nº 123/06* (cit.).

[11] Fonte: SLTI/MPOG.

de sua participação nos gastos de pequeno vulto, que são efetivamente aqueles onde esses fornecedores tem maiores chances de contratar com o Governo”.^[12]

Não é o caso de aprofundar aqui a densificação dos benefícios da LC 123/06 num ambiente de trânsito fácil para o pregão, mas chega a ser impressionante o quanto aquelas regras tiveram recepção plena em razão da moldura operacional já existente.

De qualquer forma, a estabilidade normativa do pregão de que falávamos há pouco –além de ser para nós fator altamente positivo - se vincula diretamente ao fato de que os temas principais do pregão não foram sensibilizados pelas alterações normativas que ocorreram nessa década no nível subalterno (decretos, instruções e demais atos inferiores à lei formal).

É isso é primordial porque as *estruturas orgânicas* brasileiras (do ponto de vista eminentemente funcional) possuem maior competência para assimilar as respectivas regras do jogo. Não queremos perder a oportunidade de esclarecer que o exercício da atividade administrativa está a cargo de todas as ramificações funcionais dos órgãos e entidades que integram o plexo orgânico brasileiro.

Enfim, não importando o critério que fixa a possibilidade de exercício da atividade administrativa, **insistimos em que “as estruturas funcionais puderam melhor assimilar as regras do pregão, especialmente por causa da estabilidade normativa que aquele apresenta desde a sua criação”**. Se nos permitem

[12] Fonte: SLTI/MPOG.

ir mais longe, ousamos dizer que ambientes normativos tais, estáveis, induzem a um natural sentimento de “estima” e “aderência” às regras do jogo. Isso tudo traz, como consequência natural, o cumprimento e o respeito ao marco legal (aplicabilidade e efetividade da lei).

E não nos esqueçamos de que a Lei do Pregão, a Lei 10.520/02, possui (apenas) 13 artigos que não foram até hoje objeto de qualquer modificação^[13]. Dez anos sem qualquer alteração legal é um fenômeno até certo ponto incomum num Brasil acostumado às altíssimas taxas de “inflação legislativa”.^[14]

Em nosso ver, tudo o que o pregão experimentou em termos de mudanças nesses dez anos se passou mais no domínio da tecnologia da informação que se viu impulsionada por demandas derivadas de interpretação normativa mais racional e apropriada para o seu tempo.

É nesse ponto que ressurge aquele apontamento que já fizemos outrora: algumas adaptações que se fazem necessárias, em se tratando de pregão, se alocam no campo operacional e derivam, quase sempre, de exigências interpretativas atualizadas em relação ao marco legal de regência.

3 ESSENCIALIDADES DO INSTITUTO PREGÃO

Já dissemos que a inserção do pregão em nosso meio em 2000 não objetivou apenas alcançar o aspecto econômico das aquisições governamentais, embora a muitos tenha sido essa a impressão de maior destaque.^[15]

Averbamos também que o pregão (e suas normas) impactaram tanto a Sociedade quanto a Administração Pública e o Mercado (fornecedores). Considerando isso tudo de uma

só vez, os avanços da nova regulação se deram basicamente em relação a:

- a. **Otimização procedimental,**
- b. **Disputa do objeto através de lances reversos e**
- c. **Transparência no processo**

Esses **três vetores** abarcam as principais especificidades do pregão, as quais podem ser decompostas nos principais tópicos que seguem.

» Inversão das fases procedimentais

Pode o pregão ser denominado de *leilão reverso* porque, em realidade, a Administração Pública promove certa-me no qual os fornecedores *ofertam* o objeto disputando o respectivo êxito através do *menor melhor preço*.^[16]

A *inversão de fases procedimentais* é uma medida grandiosa para o bom fluxo operacional do pregão. É uma solução que visa desburocratizar o processo de aquisições públicas.

Somente se avalia a habilitação daquele licitante que é detentor da melhor oferta. Ou seja, o próprio mercado se encarrega de catalisar o preço através de disputa por lances e, na sequência, avalia-se os pressupostos de habilitação do fornecedor melhor qualificado. Na licitação tradicional o procedimento se desenrola de modo inverso gerando, no mínimo, grande desperdício de tempo.

O próprio passar dos tempos comprovou que a inversão de fases no procedimento de licitação é medida salutar. Tanto que diversas Unidades da Federação já assimilaram esse caminho em legislação própria.^[17]

A finalização da disputa pelo *menor melhor preço* implica numa *lista de classificados* que pode ser aproveitada na medida em que haja necessidade de se convocar remanescentes, na forma legal.

São todas medidas de *aproveitamento procedimental* que foram muito bem recebidas pelo setor.

[13] Merece destacar a Mensagem 110 do Congresso Nacional (Diário Oficial da União – DOU – de 30.07.2002) para retificação do artigo 8º da Lei 10.520/02.

[14] Fenômeno que atua também no plano da Constituição Federal. Até 5 de fevereiro de 2010, tínhamos 70 (setenta) emendas constitucionais (sendo 64 emendas que se somam às 6 outras ditas de “revisão”).

[15] Ainda hoje é habitual a divulgação de dados estatísticos do pregão com destacado ênfase para a economia gerada pelo procedimento. Em nosso *Pregão Presencial e Eletrônico – Sistema de Registro de Preços – Manual de Implantação, Operacionalização e Controle* (3ª. ed., Belo Horizonte: Editora Fórum) apresentamos uma dimensão que pode ser perversa ao mercado e a Administração Pública decorrente da desenfreada e irracional busca por menores preços.

[16] Sempre preferimos utilizar a expressão *menor melhor preço* em lugar de *menor preço* para não dar a impressão de que este deve ser obtido em detrimento da qualidade de bens e de serviços contratados.

[17] Bahia, Paraná, São Paulo, Sergipe, dentre outros tantos.

» **Concentração de atos procedimentais**

A *sessão do pregão* é concentrada e única, no geral. Apenas em circunstâncias excepcionais, devidamente justificadas, é que se admite a cisão desses atos que homenageiam a celeridade processual.

Ultrapassado o período de ancoragem^[18] (8 dias úteis), a sessão se desenrola numa só assentada.

São atos *circunstanciais do procedimento*, em resumo:

- › Credenciamento^[19]
- › Recebimento, abertura e classificação de propostas comerciais (visando a resolução do preço)
- › Disputa por lances (“idem” no tocante à resolução do preço)
- › Verificação da habilitação
- › Declaração do vencedor
- › Recurso
- › Adjudicação
- › Homologação e contratação

Por outro modo poderia ser mostrado o *fluxo* operacional das principais *fases* da sessão externa. Essas *etapas são pontos de passagem já assimilados pelo setor* que bem acatou o novo modelo procedimental que se mostra, de uma só vez, *seguro, célere, competitivo e acima de tudo isônomo*.

FIGURA 2 – Etapas principais do pregão (fase externa).



[18] Prazo existente entre a publicação dos avisos (imprensa e internet) e a realização da sessão pública.

[19] Há diferenças abissais entre o *credenciamento* realizado no pregão presencial e aquele que é relativo ao pregão eletrônico.

A experiência mostra ser possível instaurar e finalizar um procedimento de pregão em aproximados 20 dias. Essa deveria ser a regra. E se não é, o problema não está radicado obviamente na etapa externa; e sim na etapa preparatória (ou antecedente), como de hábito ocorre.

A ritualística da *etapa externa* foi, enfim, abreviada com aplausos dos destinatários da nova norma.

» **Permissividade para obtenção da proposta mais vantajosa**

Toca ao *pregoeiro* o *juízo* dos atos relativos ao pregão na fase externa. Ele é quem tem o dever de buscar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

A obtenção dessa vantajosidade se verifica dentro de um somatório de possibilidades todas ocorrentes diante da atuação do preegoeiro, figura que tem *script* de protagonista no desenrolar do procedimento.

Para não ir longe do aqui permitido, lembremos da (a) classificação de ofertas (verificação de conformidade), da (b) condução da disputa (exaustão de lances)^[20], da (c) aceitação e de outros *momentos* que denominamos de *sublimes* para atuação do preegoeiro, onde se busca o *melhor negócio* para a Administração Pública.

O que queremos registrar, em realidade, é que a **Lei do Pregão municiou o preegoeiro de diversos mecanismos para alcançar a oferta mais vantajosa para a Administração Pública**. E devemos sempre lembrar – ainda que por mais de uma vez – que a vantagem mencionada na Constituição Federal de 1988 (art. 37, inc. XXI) não se resume ao menor preço^[21].

[20] Convocamos o leitor para o estudo aprofundado que fizemos em 2009 sobre o tempo aleatório (ou randômico) e o tempo de prorrogação automática no pregão eletrônico. Demonstramos a necessidade do preegoeiro dominar as categorias fundamentais do “tempo de encerramento da disputa”, tema que se contrasta com a vantajosidade buscada no procedimento e se traduz num dos vetores dirigentes da escolha do vencedor (Tempo aleatório – ou randômico – ou prorrogação automática? **Revista O Preegoeiro**. Curitiba: Negócios Públicos, março de 2009, Edição Especial).

[21] Preço, valor e custo são realidades inconfundíveis. Para saber mais, veja o nosso **Termo de Referência e valor estimado nas licitações**. 2ª ed., revista e ampliada. Curitiba: Negócios Públicos, 2010.

Esse é um ponto preocupante que tem revelado a necessidade de um aprofundamento mais efetivo em termos de capacitação profissional.

» **Transparência no procedimento**

O procedimento se desenrola sob roupagem da *publicidade*; e a *transparência* é algo que lhe é correlato.

Quanto mais *visível* for o procedimento desenvolvido, maior será tanto a possibilidade de fiscalização e controle (pelas mais variadas formas) quanto a ampliação da disputa (competitividade).

Então, **dizer-se transparente o pregão é incentivar de uma só vez a legalidade, a publicidade, o controle e a eficiência dos atos praticados pela Administração Pública.**

A internet tem sido uma poderosa aliada nesse quesito.

» **Concentração da etapa recursal**

É característica do procedimento em comento a unificação, numa só etapa, da fase recursal. Todos os atos do procedimento^[22] podem ser alvo de recurso no momento oportuno: após *declarado o vencedor* que é um momento solene e inafastável justamente para possibilitar a irrisignação daquele que de algum modo sucumbiu no procedimento.

Há muito temos alertado que esse seria o *ponto doloroso* do rito proposto para o recurso no pregão. E, de fato, o setor até hoje ainda não soube se desvencilhar a contento da complexidade de que se reveste o assunto.

O entendimento necessário em torno do tema ainda não foi bem assimilado nessa década tanto pela doutrina, quanto pelos operadores e aplicadores da lei. Apenas recentemente houve a primeira manifestação jurisprudencial acerca da importância da matéria, numa dimensão mais profunda. E isso nos dignifica não apenas pela referência às nossas ensinanças, mas sobretudo em razão do incipiente preenchimento de um quase vazio que precisa ser preenchido. Veja-se, a propósito, o

[22] Atos passíveis de recurso, por evidência. A propósito, confira o nosso **Pregão presencial e eletrônico – Sistema de Registro de Preços – Manual de Implantação, operacionalização e controle, onde cuidamos do assunto em profundidade**. Em nosso site pessoal (www.jairsantana.com.br) o leitor poderá encontrar artigos específicos sobre o tema recurso no pregão.

Acórdão 5.228/2007 – TCU – 1ª Câmara, do Tribunal de Contas da União.

O *juízo positivo* ou *negativo* de admissibilidade do recurso no pregão, bem assim o manejo de todas as categorias fundamentais que se fazem presentes, é uma necessidade básica não apenas da Administração Pública, mas de todo o procedimento que se estruturou numa lógica impeditiva de recursos procrastinatórios.

O tema ganha dimensão avantajada porque **o pregão eletrônico, na sua forma ideal, sugere uma sincronicidade que ainda não se alcançou em razão do que chamamos de deficiências estruturais da Administração Pública.**

É dizer, a partir do instante em que há uma “assincronia” no procedimento, este perde muito de sua consistência. Mas esse é um ponto vulnerável (e sensível, concordamos) que tende a se dissipar com o passar dos tempos.

» **Obrigatoriedade de melhorar a etapa interna**

Cabe destacar dentre as *essencialidades do pregão* a obrigatoriedade de melhorar o tratamento dado à etapa interna (ou preparatória). É que o pregão é, no caso, apenas um “instante” importante de todo o ciclo. Deficiências nas etapas (ou “instantes”) antecedentes, acabam por contaminar – em maior ou menor grau – todo o processo.

Desde a identificação das demandas até a sessão pública propriamente dita há uma série de providências que não podem ser desdenhadas pela entidade promotora do certame.

O quadro abaixo ilustra nossa percepção sobre as *etapas do procedimento* respectivo. De se notar que o Termo de Referência^[23] é para nós peça de fundamental importância a integrar a chamada etapa antecedente do pregão.

[23] Até onde sabemos, ainda somos quem publicou a única obra sobre Termo de Referência no Brasil (**Termo de Referência e valor estimado na contratação pública**. 2ª ed., Curitiba: Negócios Públicos, 2010). É antiga a nossa preocupação com a *etapa antecedente da sessão pública* porque, dizemos, é no *termo de referência* (ou no *projeto básico*) que encontraremos os *códigos genéticos do objeto que se quer contratar*. Na sessão pública não se altera eventual cenário de patologias existentes na definição do objeto.

FIGURA 3 – Ciclo da Contratação Pública.



» **Necessidade constante de investimentos no setor de recursos humanos**

A eficiência da(na) Administração Pública – não há como ser diferente – não está nas suas respectivas estruturas, e sim nas pessoas. É o que temos dito nesses últimos dez anos quando temos oportunidade de nos manifestar sobre o pregão.

De nada adianta possuir a Unidade Administrativa uma excelente plataforma de aquisições, uma excepcional estrutura física dotada de equipamentos e o que mais for necessário, se não tiver “servidores aptos” a bem conduzir os procedimentos.

Por isso é que ha uma necessidade constante de se investir em alguma política de valorização (capacitação etc.) daquele que está incumbido de realizar os procedimentos de que falamos.

O marco regulatório, como vimos, é estável. As essencialidades do pregão (fases e procedimentos) estão assimiladas pelo setor. O mercado já se mostra muito compreensivo. As medidas operacionais (ligadas à TI, em especial) já foram tomadas. **Portanto, eventuais desvios no desenrolar dos procedimentos são normalmente decorrentes de vícios superáveis pela valorização das competências humanas.**

É natural que seja assim.

4 AS PLATAFORMAS (PORTAIS) DE AQUISIÇÕES: UM CAPÍTULO À PARTE NESSES 10 ANOS

O pregão eletrônico assumiu a forma *preferencial* a partir da edição do Decreto 5.450/05^[24] e com ele as plataformas (portais) de aquisições ganharam um colorido muito especial.

Quase nunca se lembra que nessa 1ª década de pregão, os milhares de procedimentos realizados ocorreram em decorrência de soluções tecnológicas que permitiram materializar os comandos legais (de todas as normas de regência) num fluxo puramente dinâmico vertido para a realidade.

Ou seja, chega a ser curioso como o leitor – se desatento – não se apercebe minimamente de como é que a norma se verte em realidade numa plataforma eletrônica de aquisições governamentais.

Embora permaneçamos no *mundo real* (e não propriamente no *mundo virtual* na expressão literal da palavra^[25]), che-

[24] Não confundamos a *obrigatoriedade do pregão* com a *preferência* da utilização da via eletrônica. Na realidade, o pregão eletrônico acaba sendo a trilha obrigatória porque, segundo a norma regente, apenas diante de uma impossibilidade justificada é que o pregão presencial poderá ocorrer. Mas sempre há de se prestigiar essa modalidade de licitação. O seu afastamento injustificado (é nossa tese) importa em ato de gestão antieconômica passível de responsabilização.

[25] É que o termo *virtual* expressa, segundo sentido ordinário, aquilo que “existe apenas em potência ou como faculdade, não como realidade ou com efeito real”. Ou seja, nunca nos pareceu que

ga a ser impressionante as soluções que experiência tecnológica propicia para as *compras eletrônicas*^[26].

Não poderíamos deixar de citar como experiência de extremo sucesso as “cotações eletrônicas” (simplesmente “cotação eletrônica” ou “COTEPs” – cotações eletrônicas de preços).

Independentemente do marco regulatório disciplinar^[27] o assunto, o fato é que as chamadas aquisições de pequeno valor (art. 24, inc. II, da Lei 8.666/93) apresentam volume exponencial em qualquer Unidade Administrativa e, não raro, causam grande entrave na lida diária daqueles que se ocupam da matéria.

As plataformas eletrônicas estão há muito aptas a realizar essas “compras pequenas” (mas de incidência ímpar) através desses mesmos portais. O procedimento é ágil e, acima de tudo, homenageia a isonomia e a economicidade.

As cotações abaixo representadas permitiram a economia de pouco mais de 10% (dez por cento) em mais de 26 mil aquisições revelando expressão monetária de quase R\$ 4 milhões (apenas no ano de 2009).

Confira-se o que falamos:

FIGURA 4 – Cotação eletrônica de preços (COTEP – jan/dez – 2009) SISG/SIASG

Nº de Cotações		Valor de Compra			
Realizadas	Homologadas	Referência	Homologado	Economia	%
26.426	14.048	36.629.278,62	32.718.861,91	3.910.416,71	10,7%

Fonte: SLTI/MPOG.

5 RESULTADOS E PREMISSAS DEVEM SER DEMONSTRADAS

Numa espécie de “pequena e breve viagem”, fizemos até então diversas afirmações sem preocupação metodológica maior.

No entanto, qualquer “passeio por determinado ramos do conhecimento” demanda minimamente a apresentação mais visível dos fundamentos que deram suporte ao argumento posto. O que queremos dizer, em palavras mais simples

ao tratar da virtualidade estivéssemos cuidando de *simulações ou de ficções criadas pelos meios eletrônicos ou por ferramentas da tecnologia da informação*. Longe disso, nesse setor estamos mesmo diante de uma situação real transportada para o ambiente eletrônico.

[26] Calha-nos indicar como fonte de aprofundamento para pesquisa em *E-gov (governança eletrônica)* o seguinte estudo (especialmente em razão das dimensões desse interessante projeto): *Benchmarking E-government: A Global Perspective. Assessing the Progress of the UN Member States*. United Nations, Division for Public Economics and Public Administration (EUA, NY, 2001).

[27] O art. 4º, § 2º do Decreto 5.450/05 estatui que “na hipótese de aquisições por dispensa de licitação, fundamentadas no inc. II do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, as unidades gestoras integrantes do SISG deverão adotar, preferencialmente, o sistema de cotação eletrônica (...).

é que as afirmações feitas devem se seguir de determinados “demonstrativos” para validá-las.^[28]

Anunciamos antes que não nos bastaria fincar premissas enaltecendo o modelo de aquisições trazido pelo pregão. Acreditamos ser necessário demonstrar todas as potencialidades e a real *eficácia do pregão* e, para tanto, temos que mostrar alguns dados estatísticos para que melhor possamos compreender esses nossos pressupostos de *latitude* amplificada.

Por força de mandamento constitucional, *o regime das aquisições governamentais* encontra-se envolto por uma série de limites. As regras fundamentais da *licitação* e a *formalização dos procedimentos* integram essas barreiras, mesmo quando se tratar de *aquisições diretas*. E não poderia ser diferente porque – em última análise e no geral – os recursos públicos destinados a esse domínio são provenientes dos *orçamentos públicos*.

Optamos por circunscrever os demonstrativos ao âmbito do SISG e NÃO-SISG/SIASG e também investigamos dados produzidos a partir da plataforma eletrônica disponibilizada pelo Banco do Brasil. E assim fizemos em razão da abrangência desses dois *portais*^[29] (**Comprasnet e Licitações-E**).

[28] Recomendamos leitura de *A rulebook for arguments* (Weston, Anthony. Hackett Publishing, 2000) e *Introdução ao pensar. O ser, o conhecimento e a linguagem* (Buzzi, Arcângelo R. 23ª ed., Vozes, Petrópolis, 1995).

[29] Há um número expressivo de *plataformas eletrônicas* disponíveis para se realizar as aquisições governamentais (confira uma extensa relação em nosso site pessoal: www.jairsantana.com.br > links). Chegamos a solicitar formalmen-

Voltando olhos para o ano findo (2009), em termos de dados estatísticos, recolhe-se número relevante que contrasta com aquele anunciado no início deste trabalho (um pregão eletrônico para adquirir três veículos e outro procedimento para alguns retroprojetores). Ou seja, no tempo presente, o pregão (eletrônico e presencial) são algo até certo ponto “corriqueiro”:

FIGURA 5 – Número de processos e valor de compras segundo as modalidades (jan. a dez. 2009).

Modalidade	Processo de Compra	Valor de Compra
Concorrência	1.501	14.135.171.674,85
Concorrência Internacional	46	968.713.110,71
Concurso	16	987.197,81
Convite	1.625	68.219.111,12
Dispensa de Licitação	248.981	5.567.323.475,68
Inexigibilidade de Licitação	16.540	6.113.249.644,63
Pregão Eletrônico	47.289	27.388.159.162,24
Pregão Presencial	1.449	3.518.616.423,13
Tomada de Preços	1.844	665.945.911,52
Total	319.291	58.426.385.711,70

Fonte: SLTI/MPOG

Os dados ganham mais consistência quando se verifica, no global, os números de processos de compras e o “tipo” dos respectivos órgãos compradores. Referimo-nos, por certo, à estrutura federal ali apartando UASG’s (Unidades Administrativas de Serviços Gerais) consideradas SISG (integrantes do Sistema de Serviços Gerais) das UASG’s tidas por Não-Sisg.

FIGURA 6 – Órgãos Sisg e Não-Sisg / Participação em número de processos 2002 a 2009 (jan. a dez.)

Ano	Unidade Sisg	Unidade Não-Sisg	Total
2002	369.193	3.411	372.604
2003	321.052	3.867	324.919
2004	323.376	5.696	329.072
2005	312.391	7.563	319.954
2006	306.193	9.903	316.096
2007	298.005	12.562	310.567
2008	303.984	16.884	320.868
2009	291.703	27.588	319.291
Media do Período	315.737	10.934	326.671

Fonte: SLTI/MPOG.

Mas se chegamos a 2010 com essa “marca numérica” interessante, mais relevante ainda é o “consolidado” da década.

te dados estatísticos a alguns portais que reputamos expressivos para o cenário brasileiro. Mas até o fechamento deste trabalho (março de 2010) não havíamos obtido retorno.

“**Acreditamos ser necessário demonstrar todas as potencialidades e a real eficácia do pregão e, para tanto, temos que mostrar alguns dados estatísticos para que melhor possamos compreender esses nossos pressupostos de latitude amplificada.**”

“**É notável o acréscimo dessa modalidade e a “inversão ocorrida” entre 2005 e 2006 na utilização do pregão eletrônico em relação ao pregão presencial.**”

Vejamos então o número de pregões realizados nesses dez anos.^[30]

FIGURA 7 – Volume de pregões eletrônicos realizados no Licitacoes-e.

Ano	Licitações	Lotes	Volume em R\$ milhões
2001	67	79	70,1
2002	728	1.229	86,2
2003	4.006	11.357	886,7
2004	9.778	39.854	1.579
2005	18.987	69.699	3.022
2006	42.965	141.534	6.871
2007	49.189	175.430	8.901
2008	55.059	198.068	11.689
2009	52.487	180.503	15.227

Fonte: Licitacoes-e.

Os números nos mostram uma evolução fantástica no tocante ao aumento do número de pregões eletrônicos ano a ano. “Idem” no tocante ao volume (lotes) de aquisições e respectivos valores negociados.

Numa outra perspectiva, é possível visualizarmos a trajetória do pregão (presencial e eletrônico) em contraste com as demais modalidades de licitação. É notável o acréscimo dessa modalidade e a “inversão ocorrida” entre 2005 e 2006 na utilização do pregão eletrônico em relação ao pregão presencial. O fenômeno se explica por causa da revogação do normativo que à época não obrigava o pregão eletrônico (em 2005 o Decreto 5.450 substituiu o Decreto 3.697/00).

Esse mesmo raciocínio está bem evidente em relação aos dados estatísticos relativos ao governo federal (informações que seguem no quadro adiante).

Nessa lida, está claro **que a evolução do pregão eletrônico (obviamente para aquisição de bens e de serviços comuns) é extremamente significativa. No período de 2005 a 2009 (janeiro a dezembro) mostrou um crescimento acumulado de 253% (em número de processos) e 468% (em valores dispendidos).**^[31]

FIGURA 8 – Evolução anual dos processos de compras (conforme as modalidades, excluídas as dispensas, inexigibilidades, tomadas de preço e concorrência por técnica e preço).

Modalidades de Compra	Número de Processos de Compra							
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Concorrência	1.015	694	739	669	449	556	778	1.321
Concorrência Internacional	83	44	58	84	54	70	50	44
Convite	13.536	16.368	19.187	13.193	9.002	6.227	4.697	1.520
Tomada de Preços	3.135	2.443	2.949	2.262	1.428	1.494	1.648	1.639
Curso	3	4	1	4	5	6	8	16
Pregão Eletrônico	420	1.303	2.677	13.384	27.682	35.676	33.972	34.342
Pregão Presencial	4.290	5.671	9.187	6.792	2.717	2.223	1.385	1.091
Total do Período	22.482	26.527	34.798	36.388	41.337	46.252	42.808	39.973

(Fonte: SLTI/MPOG. Dados ref. Sisg/Siasg) A se considerar nesse mesmo cenário também os “não-Sisg”, os números se alteram um pouco. E vale conferir:

[30] Os dados estatísticos aqui fornecidos por vezes consideram período menor que uma década.

[31] Fonte: SLTI/MPOG.

FIGURA 9 – Evolução anual dos processos de compras (conforme as modalidades, excluídas as dispensas, inexigibilidades, tomadas de preço e concorrência por técnica e preço).

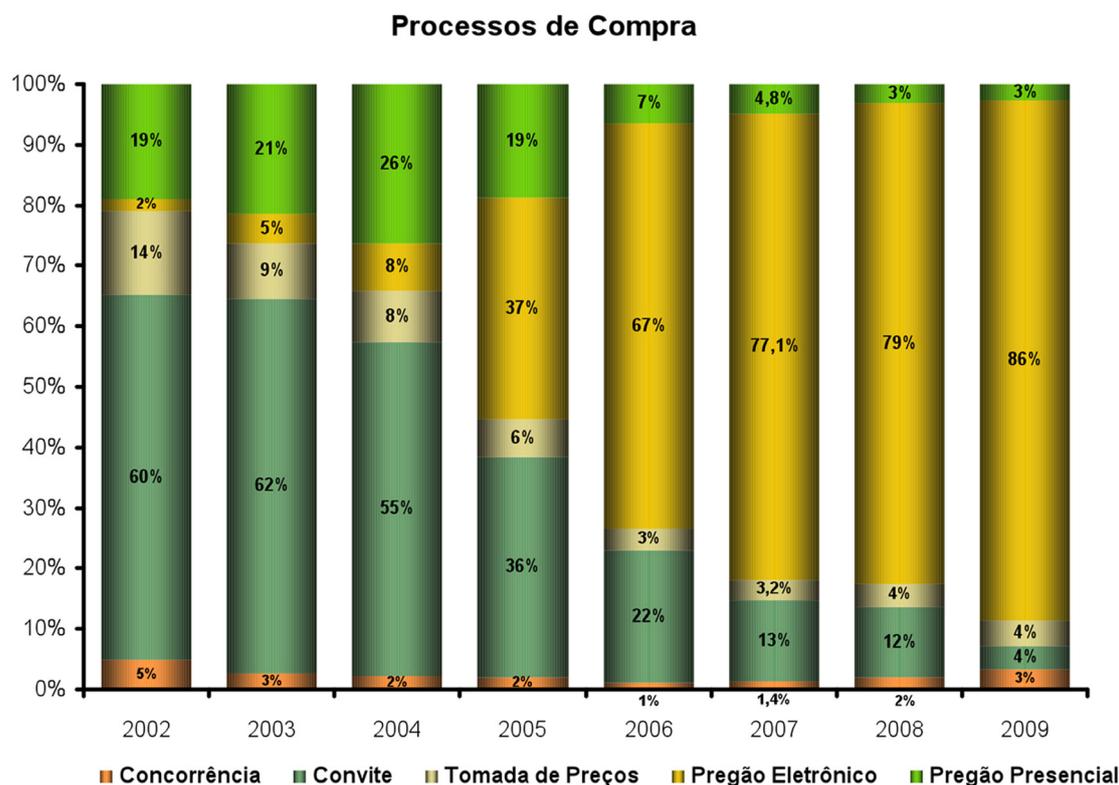
Modalidades de Compra	Número de Processos de Compra							
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Concorrência	1.015	694	739	669	449	556	947	1.373
Concorrência Internacional	83	44	58	84	54	70	50	44
Convite	13.744	16.688	19.800	14.074	10.339	8.177	4.739	1.625
Tomada de Preços	3.135	2.443	2.949	2.262	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: SLTI/MPOG. Dados ref. Sisg e não-Sisg/Siasg)

Evidentemente que **se o pregão foi com o passar dos tempos ganhando espaço no cenário das modalidades licitatórias, é natural que as denominadas “modalidades tradicionais” (concorrência, tomada de preços e convite) foram perdendo força. Ou seja, ocorreu o óbvio à medida em que o pregão foi se solidificando. Tomada de preços, concorrência e convite foram dando lugar ao pregão (eletrônico e presencial).**

Merece lançar olhos na figura 9 (adiante) para verificar o quanto, ano a ano, o pregão foi ganhando seu espaço. Exemplificativamente, tenhamos como referência dessa evolução de que falamos o pregão eletrônico: 2%, em 2002, 5% em 2003, 8% em 2004, 37% em 2005 (lembramos do Decreto 5.450/05), 67% em 2006, 77% em 2007, 79% em 2008 e 86% em 2009).

FIGURA 10 – Evolução anual da participação do número de processos segundo as modalidades



(Fonte: SLTI/MPOG. Sisg/Siasg. Excluídas as dispensas, as inexigibilidades, concorrência e tomada de preço por técnica e preço).

Vejam outros resultados importantes envolvendo o pregão.

Ainda em relação ao pregão eletrônico, foi observada a evolução da economia gerada pelo uso do mesmo em relação ao valor de referência, neste caso tomando como base o período de 2005 a 2009. Nesse contexto, a economia média ficou em torno de R\$ 3,1 bilhões (21%) e acumulou um aumento de 237% de 2005 a 2009. Além disso, no ano de 2009 os cofres públicos economizaram cerca de 21% (R\$ 5,5 bilhões) nas compras governamentais quando realizadas por pregão eletrônico.^[32]

Os bens comuns mais comprados por pregão eletrônico pertencem ao grupo Equipamento para processamento automático de dados, (incluindo *firmware*), *software*, acessórios e equipamento de suporte, que respondeu por 16% (R\$ 2,4 bilhões) do valor total gasto nessas compras. Por outro lado, no caso dos serviços comuns, o grupo mais significativo foi o de Outros serviços de suporte que representou 15% (R\$ 785,3 milhões) dos valores despendidos na contratação desses serviços.

Finalizando a apresentação dos resultados, observou-se também a **evolução da economia** gerada pelo uso do pregão presencial em relação ao valor inicial das propostas, agora tomando como base o período compreendido entre os anos de 2003 a 2009.

No pregão presencial a economia média foi de R\$ 483,7 milhões (12%), tendo um variação acumulada de 38,7% no período de 2003 a 2009. Quanto ao ano de 2009, a economia gerada ao Governo pela utilização do pregão presencial nas compras públicas foi de 436,4 milhões (14%).^[33]

A potencialização do pregão repercutiu não apenas no setor público, como dissemos. E também reverberou no Mercado.

O Licitações-e conta atualmente **com mais de 2.500 “compradores”** (Unidades Administrativas). São mais de 530 municípios (Porto Alegre, Campinas, Salvador, Vitória, Santos, Recife, Natal, Aracaju, Belo Horizonte, Ribeirão Preto) com acesso ao serviço, o próprio BB, 16

[32] A se considerar também as UASG’s “não-Sisg”, esses números se alteram: a economia média fica em torno de R\$ 3,3 bilhões (19%) e o aumento acumulado chega a 562%. Para 2009, a economia média é de cerca de 21% (R\$ 7,4 bilhões). Fonte: SLTI/MPOG.

[33] Fonte: SLTI/MPOG.

estados (AL, AM, AP, BA, CE, ES, MT, PR, PE, PI, RJ, RN, RS, RO, SE e SC), dezenas de tribunais judiciários, fundações, hospitais e empresas públicas (ECT, Furnas, Infraero, Chesf), dentre outros.

E, esse mesmo Portal, apresenta **125.000 fornecedores** aptos a ofertar produtos e serviços aos entes compradores. Mensalmente são cadastradas 3 mil novas empresas (fornecedores).

Dados do Governo Federal (SLTI/MPOG) mostram, de outra parte, que o “**número de fornecedores** está concentrado nas regiões Sudeste (37%) e Nordeste (20%), de forma mais representativa nos estados de São Paulo (14%), Rio de Janeiro (12%), Minas Gerais (10%) e Rio Grande do Sul (9%). **A evolução desse número no período de 2002 a 2009 mostrou que os micro fornecedores vem aumentando sua participação ao longo do mesmo, passando de 46.541 (27%) em 2002 para 134.362 (35%) em 2009, o que representa um crescimento real de 189%. Nesses anos, o número médio desses fornecedores ficou em torno de 78.743 com uma participação média de 30%.**

Quanto aos pequenos fornecedores, estes tiveram uma participação menor ao longo desses anos. Em média, esses negócios representaram 24% (60.356) dos fornecedores cadastrados do governo, passando de 44.576 em 2002 para 75.965 em 2009, com um crescimento real de 70%.

Por fim, os outros fornecedores também apresentaram uma participação sem grandes variações percentuais. Representavam em 2002 cerca de 47% (81.024) do total de empresas que forneciam para o governo, respondendo por 46% (175.788) desse total em 2009. Entretanto, esse aumento representou um crescimento real de 117%.”^[34]

Vê-se, assim, que os números expostos mostram toda a magnitude do pregão e das plataformas tecnológicas em que ele se materializa.

Não podemos nos esquecer de que o ambiente eletrônico permite não apenas a realização de pregões, mas também de outros procedimentos que fazem papel idêntico. Referimo-nos às “cotações eletrônicas” ou “aquisições eletrônicas” outras que não o pregão.

Para que compreendamos o assunto, é de se lembrar que o universo das contratações diretas sem licitação (e das inexigibilidades) é amplíssimo.

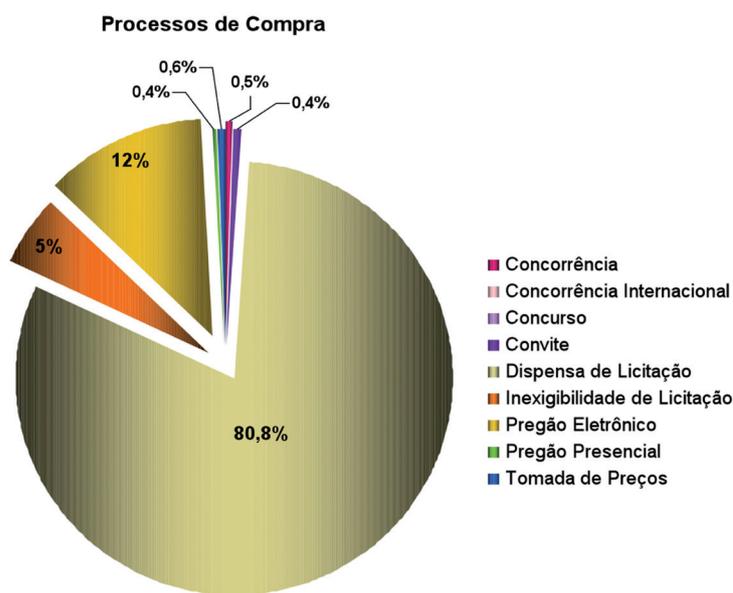
[34] Fonte: SLTI/MPOG.

Em se tratando de aquisições governamentais, os dados nos mostraram que “em número de processos de compra a dispensa de licitação é a modalidade mais utilizada pelas Unidades de Administração e Serviços Gerais – UASG 235.688 processos (81%), enquanto que em relação ao valor de compra o pregão eletrônico é a forma mais empregada para aquisição de bens e/ou contratação de serviços (41%), correspondendo a R\$ 20,5 bilhões”.^[35]

Vale visualizar esse cenário:

[35] Fonte: SLTI/MPOG.

FIGURA 11 – Demonstrativo das dispensas e inexigibilidades



(Fonte: SLTI/MPOG – Sisg/Siasg. Janeiro a dezembro de 2009)

Dos quase 300 mil processos de aquisições, as dispensas refletem mais de 235 mil. Ou seja, mais de 80% (oitenta por cento) das compras levadas a efeito.^[36]

FIGURA 12 (*) – Número de processos de aquisições segundo a modalidade 2009 (jan-dez).

Modalidade	Processo de Compra	Valor de Compra
Concorrência	1.443	13.632.187.195,97
Concorrência Internacional	46	968.713.110,71
Concurso	16	987.197,81
Convite	1.520	63.451.627,07
Dispensa de Licitação	235.688	5.399.712.320,25
Inexigibilidade de Licitação	15.838	5.824.096.648,18
Pregão Eletrônico	34.342	20.471.916.665,42
Pregão Presencial	1.091	2.740.335.020,74
Tomada de Preços	1.719	628.707.031,16
Total	291.703	49.730.106.817,32

Fonte: SLTI/MPOG | (*) vide figura 5.

Em suma, o pregão mostrou que é uma excelente ferramenta de aquisições públicas e as plataformas eletrônicas respectivas foram muito além do esperado porquanto edificaram estruturas pautadas pela transparência, isonomia, legalidade, lisura e, sobretudo, economicidade, celeridade e segurança.

[36] Avaliação relativa a 2009. No ano anterior, 2008, a categoria “dispensa” representou 81% (oitenta e um por cento) nessa mesma perspectiva (participação do número de processos e valor de compra segundo as modalidades. A se considerar também os “nao-Sisg”, os números são diferentes: 248.981 processos de dispensa representando total de 78% para a dispensa (Fonte: SLTI/MPOG).

“ Não podemos nos esquecer de que o ambiente eletrônico permite não apenas a realização de pregões, mas também de outros procedimentos que fazem papel idêntico. Referimo-nos às “cotações eletrônicas” ou “aquisições eletrônicas” outras que não o pregão. ”

Enfim, a evolução anual dos processos de pregão eletrônico e os respectivos valores contratados dão a mostra exata do quanto já se fez e do quanto ainda se fará pela via dessa modalidade:

FIGURA 13 – Evolução anual do número de processos e do valor de aquisições feitas por pregão eletrônico 2005 a 2209 (janeiro a dezembro)Valores corrigidos pelo IPCA dessazonalizado

Ano	Número de Processo de Compra	Valor de Compra
2002	420	128.141.632,91
2003	1.303	279.563.138,14
2004	2.677	745.392.699,69
2005	13.384	4.825.972.274,37
2006	27.682	14.500.367.970,29
2007	35.676	20.178.757.753,61
2008	44.898	19.183.982.661,78
2009	47.289	27.388.159.162,24
Média	21.666	10.903.792.161,63

Fonte: SLTI/MPOG.

De fato, há alguns poucos anos quatro centenas de pregões (eletrônicos) eram realizados para adquirir bens e serviços comuns cujos valores de contratações resultavam em não mais do que R\$ 129 milhões. Em 2009, ao reverso, mais de 47 mil procedimentos são realizados para contratar valores que superam os R\$ 27 bilhões.

E não nos esqueçamos de que o quadro acima mostra apenas aqueles pregões eletrônicos realizados através do Portal Compranet.

Num cálculo simples, para finalizar, devemos somar aos 47 mil procedimentos, outros 52 mil realizados no Portal Licitações-e (Banco do Brasil). Totalizam eles, apenas em 2009, mais de R\$ 42 bilhões.

Esses números mostram a grandiosidade do tema e a necessidade de a ele se dispensar – sempre – os cuidados necessários.

6 FENÔMENOS DO TIPO HERD TRACKING FORAM FUNDAMENTAIS PARA O SUCESSO DO PREGÃO

Acreditamos que nessa primeira década de pregão, alguns fenômenos foram importantes para a consolidação do instituto.

Pareceu-nos facilitada a assimilação do procedimento do pregão (em suas linhas mestras) pelo setor destinatário (Administração e mercado). A adoção de uma ritualística mais razoável (sumária, com fases invertidas, e concentrada) foi preponderante para isso.

Curiosidade ocorreu, no entanto, no tocante às possibilidades do objeto cuja configuração foi trazida pela nova moldura. Ou, noutras palavras, o que – enfim – poderia ser licitado por pregão?

Desde a MP 2.026/00, em sua primeira edição, licita-se por pregão bens e serviços comuns. É o que sempre disse a norma ditada pelo Executivo ou aquela proveniente do Legislativo, por conversão. O objeto do pregão são (sempre foram), em resumo:

- » Bens e
- » Serviços

Mas, desde que qualificados de comuns. Ou seja, objeto do pregão é o bem comum ou o serviço comum.

Em pouco tempo surgiram dúvidas sobre os serviços de engenharia e alguns bens que apresentam características específicas (helicópteros, ambulâncias etc.).

A comunidade jurídica em sua maioria (incluindo o Tribunal de Contas da União) deu um giro de 360° (trezentos e sessenta graus) e, após idas e vindas, tornou à estaca inicial para compreender que o qualificativo do serviço (que tomamos como exemplo) é o ser comum e não o ser de engenharia.

E esse entendimento atual (que desde sempre foi o nosso) impera novamente e não mais traz dúvidas a quem quer que seja. É dizer, o pregão abarca a vasta imensidão de objetos do nosso dia-a-dia. E esse foi mesmo o espírito que norteou a sua criação.

Não obstante, persiste a problemática em se desvendar – por outro lado – o que é de fato o serviço de engenharia, a ponto de distingui-lo de uma obra de engenharia? A pergunta é oportuna porque a obra em si remete para um domínio de impossibilidade diante do cenário legal vigente, muito



A comunidade jurídica em sua maioria (incluindo o Tribunal de Contas da União) deu um giro de 360º (trezentos e sessenta graus) e, após idas e vindas, tornou à estaca inicial para compreender que o qualificativo do serviço (que tomamos como exemplo) é o ser comum e não o ser de engenharia.



embora a tendência seja evoluir nesse setor para admitir tal objeto no domínio do pregão.

A fluidez e a plasticidade conceitual do objeto do pregão são verificáveis de modo casuístico e hoje o setor bem convive com essa dinâmica que é, antes de tudo, relativa ao mercado de fornecedores.

7 PERSPECTIVAS

O absoluto sucesso do pregão é uma experiência que o Brasil está experimentando aos poucos.

Se é certo, de um lado, que há aquilo que denominamos de “obrigatoriedade relativa” no tocante à utilização dessa ferramenta, é também correto que o passar do tempo se incumbirá de mostrar que “a não utilização do pregão, sem qualquer justificativa plausível, é conduta passível de sujeitar o gestor às sanções respectivas porque as demais modalidades não permitem (como regra) a obtenção de ótimos resultados quando da contratação de bens e de serviços comuns”.

Ou seja, se o pregão se mostra (e se demonstra) como sendo uma ferramenta propiciadora de bons resultados e catalisadora de valores prestigiados pelo sistema normativo (eficiência, competitividade, celeridade, economicidade, isonomia, publicidade, etc.) não concebemos possa o gestor (ou autoridade responsável) desdenhar a sua utilização em detrimento de outra via que não detenha tais atributos. É aí que entendemos possa até mesmo haver responsabilização do agente público acaso não se justifique previamente alinhavando os motivos pelos quais abandonou o melhor caminho.

De outra parte, entendemos que a maturação decorrente da passagem do tempo se incumbirá de fazer com que a

assimilação desse instituto se dê com maior ênfase em todas as estruturas orgânicas da nossa federação. Sabemos todos que há muitas “unidades gestoras de orçamentos públicos” (falamos em “gênero” para nos referir a todas aquelas unidades administrativas que licitam) que ainda não se deram conta da importância do tema. Seja por descuido próprio, por desconhecimento das regras, ou por simples gestão irresponsável deliberada. Mas estamos falando de uma década, no interior de um cenário onde o controle da Administração Pública ainda é mais formal do que efetivo.

De qualquer sorte, todos sabemos também que há modificação formal a ser feita na sistemática da Lei Geral de Licitações (Projeto de Lei em trâmite no Congresso Nacional). A nova estrutura dará ao pregão mais robustez vez que abarcará (segundo o Projeto atual) até mesmo as “obras públicas”.

Notamos, todavia, que mesmo a despeito de vindouras modificações no regime licitatório estas em nada alterarão as ritualísticas já incorporadas nas rotinas da Administração Pública. Os problemas persistirão, não temos dúvidas, em torno da etapa interna (ou preparatória) onde incluímos a indispensável necessidade de se dotar o instrumental humano de todos os meios (estruturais e intelectuais) para que possa bem se ocupar dos respectivos procedimentos.

Mas, enfim, temos motivos de sobra para comemorar esses 10 anos de pregão. E com a mesma alegria que comemoramos há uma década aquela aquisição de três simples veículos no ano de 2000 (Comprasnet).

Creemos por tudo que o futuro breve é muito favorável ao Setor. **NP**