



**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA AFRO-
BRASILEIRA**

**DIRETORIA DE EDUCAÇÃO ABERTA E À DISTÂNCIA (DEAAD)
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS – ICSA
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

**UMA ANÁLISE DA UTILIZAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO NAS PREFEITURAS
DO BAIXO JAGUARIBE NO CEARÁ**

MARCOS GLEDSON PEREIRA GOMES

REDENÇÃO - CE

2018

MARCOS GLEDSON PEREIRA GOMES

**UMA ANÁLISE DA UTILIZAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO NAS PREFEITURAS
DO BAIXO JAGUARIBE NO CEARÁ**

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal Universidade Internacional da Lusofonia Afro Brasileira (UNILAB), Diretoria de Educação Aberta e a Distância, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal.

Orientador: Prof. Dr. Emanuel Freitas da Silva

REDENÇÃO - CE

2018

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira
Sistema de Bibliotecas da UNILAB
Catalogação de Publicação na Fonte.

Gomes, Marcos Gledson Pereira.

G612a

Uma análise da utilização do pregão eletrônico nas prefeituras do baixo Jaguaribe no Ceará / Marcos Gledson Pereira Gomes. - Redenção, 2018.
29f: il.

Monografia - Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, Coordenação De Pós-graduação, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, Redenção, 2018.

Orientador: Prof. Dr. Emanuel Freitas da Silva.

1. Licitação pública - Pregão eletrônico - Brasil. 2. Pregão eletrônico nas prefeituras. 3. Brasil. [Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993]. I. Título

CE/UF/BSCL

CDD 342.8106

**UMA ANÁLISE DA UTILIZAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO NAS
PREFEITURAS DO BAIXO JAGUARIBE NO CEARÁ**

Aprovada em: ___/___/_____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Emanuel Freitas da Silva (Orientador)

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)

Profa. Me. Vanessa Ingrid da Costa Cardoso

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)

Profa. Dra. Fabiana Pinto de Almeida Bizarria

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)

Aos meus pais, irmãos, minha esposa Silmária Chaves, minha filha Myrella Gomes e a toda minha família que, com muito carinho e apoio, não mediram esforços para que eu chegasse até esta etapa de minha vida.

AGRADECIMENTOS

A Deus, sobretudo, pela trajetória da minha vida. À minha família: mãe, pai e irmã pelo apoio e pela fortaleza.

RESUMO

Este estudo busca entender a utilização do Pregão Eletrônico de uma maneira regionalizada, ao saber quais são as vantagens, desvantagens e desafios encontrados pelas prefeituras dos municípios que compõem a Microrregião Baixo Jaguaribe no Ceará na utilização dessa modalidade licitatória para a aquisição de bens e serviços comuns, tendo como referência o ano de 2017. A pesquisa exploratória realizada neste estudo revela um número consideravelmente reduzido de Pregões Eletrônicos realizados pelas prefeituras dos municípios em questão no período supracitado, uma realidade que vai de encontro ao que dizem os especialistas e autores da área, que apontam vantagens na utilização dessa ferramenta, entre tantas a abertura para maior concorrência, trazendo melhores condições para o setor público adquirir bens e serviços comuns por um preço mais acessível. Conclui-se, a partir dos resultados que as prefeituras do Baixo Jaguaribe encontraram desvantagens, a exemplo; a frieza do atendimento eletrônico e a necessidade de repetição de alguns processos licitatórios, devido a falta de preparo técnico dos funcionários e dos licitantes, revelando desafios de efetivar investimentos em melhores equipamentos e na formação e aprimoramento contínuo dos envolvidos.

Palavras-chave: Pregão. Eletrônico. Licitação.

ABSTRACT

This study seeks to understand the use of the Electronic Auction in a regionalized way, knowing the advantages, disadvantages and challenges encountered by municipalities of the municipalities that make up the Basin Jaguaribe Micro-region in Ceará in the use of this bidding modality for the acquisition of common goods and services , with reference to the year 2017. The exploratory research carried out in this study reveals a considerably reduced number of Electronic Precincts carried out by the city halls in question in the aforementioned period, a reality that is in line with what experts and authors of the area say, which point out advantages in the use of this tool, among other openness to greater competition, bringing better conditions for the public sector to acquire common goods and services at a more affordable price. It is concluded from the results that the municipalities of Baixo Jaguaribe found disadvantages, for example; the coldness of electronic service and the need for repetition of some bidding processes, due to the lack of technical preparation of employees and bidders, revealing the challenges of making investments in better equipment and in the training and continuous improvement of those involved.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Número de Pregões Eletrônicos Realizados pelas Prefeituras dos Municípios do Baixo Jaguaribe	23
Quadro 2 – Relação entre Pregões Presenciais e Pregões Eletrônicos Realizados pelas Prefeituras dos Municípios do Baixo Jaguaribe.....	24
Quadro 3 – Relação percentual (%) entre Pregões Presenciais e Pregões Eletrônicos Realizados pelas Prefeituras dos Municípios do Baixo Jaguaribe.....	24

LISTA DE SÍMBOLOS

\$	Dólar
%	Porcentagem
£	Libra
¥	Iene
€	Euro
§	Seção
©	Copyright
®	Marca Registrada

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	LICITAÇÕES: SUAS MODALIDADES, PRINCÍPIOS E PROCEDIMENTOS	13
2.1	O que é Licitação Pública?.....	13
2.2	Princípios Licitatórios.....	14
2.3	Modalidades Licitatórias	15
2.4	As Fases da Licitação	16
2.5	Pregão.....	17
2.6	Pregão Eletrônico.....	17
2.7	Vantagens do Pregão Eletrônico.....	19
2.8	Desvantagens do Pregão Eletrônico.....	19
2.9	Sistema de Registro de Preços.....	20
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	22
4	ANÁLISE DE DADOS.....	23
5	CONCLUSÃO	28
	REFERÊNCIAS	29

1 INTRODUÇÃO

A boa utilização dos recursos públicos pelos órgãos da Administração Pública em todas as suas esferas é uma grande preocupação tanto para a sociedade como para os órgãos de fiscalização. Essa questão trouxe à tona a necessidade de ferramentas e soluções que auxiliem na racionalização do uso de recursos públicos, na otimização dos processos de contratação e na facilitação da transparência.

Na busca da efetivação do princípio da economicidade, a administração pública se utiliza de um procedimento administrativo denominado licitação, cujo objetivo é obter a proposta mais vantajosa entre os participantes interessados, observando a igualdade de condições, tudo isso com base na Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da administração pública (COELHO, 2009). Entretanto, em 17 de julho de 2002, foi sancionada a Lei 10.520, criando uma sexta modalidade chamada pregão (BRASIL, 2000).

O Decreto 5.504/05 institui o Pregão Eletrônico, que tão logo se apresentou e ainda se apresenta como uma importante ferramenta que contribui grandemente para um melhor uso do erário público, trazendo mais transparência aos processos ao permitir que a sessão licitatória possa ser acompanhada em tempo real por qualquer pessoa que tenha interesse e que disponha das ferramentas para acesso à Internet, assim como o fato de as informações dos participantes manterem-se secretas, tanto para o pregoeiro (funcionário ou servidor público da instituição responsável pela operacionalidade do sistema), quanto para o fornecedor, até o encerramento da fase de lances, resultando na diminuição das fraudes por conluio.

Fortunato (2010) diz que o pregão eletrônico, além de simplificar o procedimento administrativo, traz economias consideráveis de recursos, tempo, custos, aumento do número de participantes, em virtude da quebra das barreiras geográficas com o uso da internet, e maior transparência.

A necessidade de entender a utilização dessa importante ferramenta de uma maneira regionalizada traz à tona a problemática desse estudo: quais são as vantagens, desvantagens e desafios encontrados pelas prefeituras dos municípios que compõem a Microrregião Baixo Jaguaribe no Ceará na utilização do Pregão Eletrônico para a aquisição de bens e serviços comuns no ano de 2017. A microrregião é composta pelos municípios de Russas, Limoeiro do Norte, Morada Nova, Quixeré,

Jaguaruana, Palhano, São João do Jaguaribe, Tabuleiro do Norte, Morada Nova, Ibicuitinga e Alto Santo.

O objetivo deste estudo é analisar o cenário de compras públicas dos municípios que compõem a Microrregião do Baixo Jaguaribe no Ceará no ano de 2017, na perspectiva de identificar de maneira quantitativa e qualitativa a utilização do Pregão em sua forma Eletrônica nesse processo.

A estrutura deste estudo consiste em cinco seções: introdução, que é iniciação ao estudo, mostrando o problema e os objetivos a serem detalhados; a seção “licitações: suas modalidades, princípios e procedimentos”, expondo as diferentes formas de contratação utilizadas hoje pela administração pública; a seção “método de pesquisa” apresenta a metodologia utilizada para a elaboração dessa monografia; a seção “análise de dados” explicita os dados e a interpretação destes com o objetivo de comprovar as vantagens, desvantagens e desafios do uso do Pregão Eletrônico, objeto deste estudo; e as considerações finais trazem o entendimento sobre a análise e a finalização do trabalho.

2 LICITAÇÃO: SUAS MODALIDADES, PRINCÍPIOS E PROCEDIMENTOS

Antes de falar especificamente sobre o Pregão Eletrônico e sobre o contexto do seu envolvimento com a problemática proposta por este estudo, se faz necessário uma abordagem conceitual sobre licitação assim como suas peculiaridades, na busca por uma melhor compreensão do tema em questão.

2.1 O que é Licitação Pública?

A obrigatoriedade de licitar está prevista na Constituição Federal de 1988, no artigo 37, inciso XXI, estabelecendo que a contratação de bens, serviços, compras e alienações serão realizadas mediante processo de licitação pública. Neste inciso consta que:

Ressalvados os casos específicos na legislação as obras e serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam da Lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

O dever de licitar também está previsto no art. 2º da Lei nº 8.666 de 21 de junho 1993, a qual regulamentou o artigo 37º, inciso XXI da C/F 88 estabelecendo normas gerais de licitações e contratos administrativos, que se aplicam, sem distinção, aos quatro entes da federação, quais sejam: União, Estados, Distrito Federal, e Municípios, bem como os entes autárquicos, fundacionais e empresariais. Segundo o artigo 2º da Lei de Licitações “as obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.”

Piscitelli (2006, p. 15), assim define a licitação:

É o conjunto de procedimentos administrativos, legalmente estabelecidos, através do qual a Administração Pública cria meios de verificar entre os

habilitados, quem oferece melhores condições para a realização de obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações.

De fato, a licitação se trata de um conjunto de procedimentos e não de um processo específico, pelo fato da mesma ser composta por vários atos administrativos entre eles, julgamento de proposta, adjudicação, homologação entre outros.

2.2 Princípios Licitatórios

A Licitação é um procedimento administrativo repleto de princípios, pois a proteção dos interesses da coletividade deve estar sempre norteando as atitudes da administração, em geral, e do administrador, em particular. Sobre a existência dos princípios que orientam a licitação, conforme dispõe a Lei 8666/93:

Art. 3º- A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

A busca pela obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública deve ser sempre o maior objetivo em licitar, sendo que os princípios assumem um papel fundamental para garantia do melhor agir, tanto por parte dos agentes públicos na condução dos procedimentos, como para os fornecedores, garantindo que a disputa e todos os outros atos pertinentes ocorram dentro do limite da lei.

Nesse sentido, o princípio da Legalidade traz à tona a obrigatoriedade de o Administrador Público pautar suas ações de acordo com o que rege a norma, dela não podendo se exaltar qualquer ato de vontade, estando todos os procedimentos sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, assim como todos os envolvidos às penalidades cabíveis em seu descumprimento.

Já os princípios da Impessoalidade, da Moralidade, da Igualdade e da Probidade Administrativa estão intrinsecamente voltados a boa conduta pessoal dos

envolvidos no procedimento licitatório, condutas estas que devem ser pautadas na ética e na moral. Esses princípios visam por exemplo proibir o desenvolvimento de favorecimentos pessoais nas licitações, promover um trato de boa fé com os licitantes, assegurar oportunidades iguais a todos os interessados na licitação entre outras coisas.

Além disso é de suma importância tornar público a licitação em todas as suas etapas, exigência esta, imposta pelo princípio da Publicidade, assegurando que as sessões sejam abertas ao público, possibilitando o controle por parte da sociedade e a fiscalização da sua legalidade.

O princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório reza que os procedimentos da licitação devem estar em acordo com as normas e condições do edital, o que impede, portanto, que sejam utilizados critérios diferentes daqueles estabelecidos no ato convocatório após o início do procedimento de licitação. As observâncias as condições editalícia, principalmente no que diz respeito ao julgamento das propostas, ressalta a importância de mais um princípio, o princípio do Julgamento Objetivo. Incidindo ainda sobre os dois já citados o princípio da Razoabilidade garante por exemplo que, uma vez que, durante o julgamento erros circunstanciais e formais sejam passíveis de correção por parte da comissão de licitação, impedindo que a Administração Pública deixe, entre outras razões, de obter a proposta mais vantajosa por severidade exagerada no julgamento.

2.3 Modalidades de Licitação

A Lei Geral de Licitações, lei nº 8.666/93, reza sobre as modalidades licitatórias e suas características. De acordo a lei, são modalidades de licitação; Concorrência, Tomada de Preços, Convite, Concurso e o Leilão.

A Concorrência Pública é bastante ampla e a modalidade que realmente garante a competição entre diversos concorrentes. Tem como característica a rigurosidade, sem supressão de etapas, sendo, assim, a modalidade das contratações de valores mais altos.

A Tomada de Preços é uma modalidade que visa a participação de interessados já cadastrados pela a administração ou que atendam a todas as

exigências da licitação até o terceiro dia que antecede a data do certame. Uma modalidade desenvolvida para dar mais celeridade, sendo utilizadas em contratações de menor vulto.

O Convite não requer publicação de edital. Trata-se de uma contratação mais célere. Os interessados sejam cadastrados ou não, são escolhidos e convidados em número mínimo de três licitantes. Os demais interessados que não forem convidados, poderão comparecer e demonstrar interesse com vinte e quatro horas de antecedência à apresentação das propostas.

A modalidade de licitação denominada Pregão só foi instituída pela lei 10.520, de 17 de julho de 2002, que em seu Artigo 1º explicita que “para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão” A forma eletrônica dessa modalidade, objeto deste estudo, foi regulamentada pelo Decreto 5.450, de 31 de maio de 2005.

Nas modalidades Concurso, Leilão e Pregão, não existe valor de máximo ou mínimo para utilização.

2.4 As Fases da Licitação

A licitação, comumente, agrega duas fases: interna e externa. A primeira se concretiza dentro da repartição pública que anseia contratar com a identificação da demanda á ser contratada e a abertura do processo administrativo interno. Já a fase externa se inicia com a divulgação do instrumento convocatório pela administração pública, oportunizando a participação dos interessados em contratar com ela.

Resumo, abaixo, no quadro analítico de Celso Antônio Bandeira de Mello. Veja-se:

- a. Instrumento Convocatório: Convocam-se os interessados em contratar, seja por edital ou por carta-convite, e se divulgam as regras do certame;
- b. Habilitação: Admissão dos proponentes. Eliminam-se os que não se enquadram no perfil estatuído no Edital;
- c. Julgamento (ou classificação): Ato pelo qual são ordenadas as propostas admitidas;
- d. Homologação: Examina-se a regularidade de todo o processo de licitação;
- e. Adjudicação: Seleciona-se o concorrente com a proposta considerada mais vantajosa.

Esses procedimentos devem ser respeitados e executados na ordem correta. O descumprimento ou a não execução de qualquer ato administrativo que compõe os procedimentos licitatórios resultará na anulação ou revogação de todo o processo.

2.5 Pregão

O pregão é uma modalidade licitatória que teve seu início através da Medida Provisória Nº 2.026-3, de 28 de julho de 2000, regulamentada pelo Decreto Federal Nº 3.555, de 08 de agosto de 2000, sendo finalmente, depois de discutida e aprovada pelo Congresso Nacional, sancionada como Lei Federal de nº 10.520/2002, que cria a modalidade de licitação denominada pregão, que surge pela necessidade de se ter mais celeridade no processo de aquisição de bens e serviços comuns. Uma modalidade vista como inovadora pois reduz o tempo e os gastos para a realização dos certames, contribuindo assim para desburocratização, favorecendo a disputa e consequentemente a obtenção de melhores propostas para a Administração.

A Lei 10.520 de 2002, em seu Art. 4º determina os procedimentos a serem realizados na sessão do pregão, conforme segue: após o recebimento das propostas, o representante da empresa deve identificar-se e comprovar que possui poderes para formulação das propostas e prática dos atos inerentes ao certame. Na sequência, é necessário apresentar declaração informando que cumpre os requisitos de habilitação, sendo classificadas as propostas, e depois, são iniciados os lances. Em seguida o pregoeiro analisa a aceitabilidade da proposta classificada em primeiro lugar, então é verificada a habilitação da empresa, que, estando regular é declarada vencedora. Após, é dada oportunidade para manifestação de intenção de recurso, e este não ocorrendo, é lavrada ata, encerrada a sessão e o processo é encaminhado para homologação pela autoridade competente.

2.6 Pregão Eletrônico

Com o avanço da tecnologia nos processos de gestão pública, outras ferramentas foram criadas na busca por resultados ainda melhores no processo de compras públicas, assim foi instituído o pregão em sua forma eletrônica.

Conforme o Decreto 5.450, de 31 de maio de 2005:

Art. 2º O pregão, na forma eletrônica, como modalidade de licitação do tipo menor preço, realizar-se-á quando a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns for feita à distância em sessão pública, por meio de sistema que promova a comunicação pela internet.

§ 2º Para o julgamento das propostas, serão fixados critérios objetivos que permitam aferir o menor preço, devendo ser considerados os prazos para a execução do contrato e do fornecimento, as especificações técnicas, os parâmetros mínimos de desempenho e de qualidade e as demais condições definidas no edital.

Para que as contratações sejam feitas de modo a atender as necessidades da administração, o objeto a ser licitado deve ser descrito de maneira que não restem dúvidas quanto as suas especificações, para tanto, o termo de referência é parte integrante do edital, o artigo 9º do Decreto 5.450/2005, no parágrafo segundo, conceitua termo de referência:

O termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro [...] (BRASIL, Decreto nº 5.450/05).

Com o advento do pregão eletrônico, ferramenta esta que revolucionou a forma de contratação da Administração Pública, ocorreu a mitigação da ineficiência dos procedimentos licitatórios. Com relação ao instrumento de reforma da legislação sobre licitações, Justen Filho (2005, p. 9) pontua:

A União implementou, a partir da introdução da figura do pregão, um projeto de alteração geral da legislação sobre licitações. Trata-se de substituir a disciplina tradicional consagrada na Lei 8.666 por instrumentos licitatórios mais ágeis e rápidos. Diante da impossibilidade material (por circunstâncias políticas) de produzir a substituição da Lei 8.666, a União passou a editar legislação específica e diferenciada, com a perspectiva de que, a médio prazo, todas as licitações se subordinem aos novos modelos.

O emprego do pregão eletrônico no âmbito dos Estados e Municípios foi recepcionado pela Lei 10.520/02 em seu Art. 2º § 1º, no momento em que decide que “poderá ser realizado o pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da

informação, nos termos de regulamentação específica”. Posteriormente, esta modalidade foi regulamentada pelo Decreto nº 5.504.

Como atributo fundamental do pregão eletrônico, pode-se nomear a ausência de sessão solene, bem como a ausência de lances verbais, na forma como acontece no pregão presencial. A forma eletrônica do pregão possibilita a participação de um número maior de interessados em disputar o objeto da licitação, em razão do acesso à rede mundial de computadores, mesmo distantes do órgão que promove a licitação. Por conseguinte, há um aumento da competição, resultando em economia.

2.7 Vantagens do Pregão Eletrônico

As vantagens na utilização do pregão eletrônico são obtidas pela desburocratização dos procedimentos, ao instituir um seguimento diferenciado das demais modalidades de licitação para as fases do certame.

Conforme Bernardes e Colossi (2014), o pregão eletrônico reúne várias características que demonstram maiores vantagens à Administração Pública. Essa modalidade licitatória simplifica o processo administrativo e alcança índices de economia consideráveis. Sendo que a introdução dessa modalidade tornou-se o mais moderno e eficiente meio de auferir proveito dos recursos públicos.

Essa modalidade trouxe ao processo de compras públicas rapidez e ganhos de diversas naturezas, vantagens estas apresentadas e discutidas por vários especialistas da área, dentre elas: economia de preços, aumento da transparência do processo, simplificação das atividades do pregoeiro, já que o sistema recebe e ordena os lances automaticamente, agilidade no processo licitatório, que põe fim numa série de formalidades de ordem burocrática.

2.8 Desvantagens do Pregão Eletrônico

A principal diferença do pregão (presencial ou eletrônico) para as modalidades tradicionais é a inversão das fases. Há autores que contestam o real ganho desta mudança.

De acordo com Scarpinella (2002, p. 121), a principal ressalva exposta por autores em relação à inversão das fases é:

[...] a perda na transparência do procedimento, uma vez que o condutor da licitação tenderia a ser mais flexível na análise dos documentos habilitatórios do proponente que sabidamente apresenta oferta favorável à Administração Pública. Ou de outra parte, mais rígido no caso de a proposta classificada em primeiro lugar consignar preço consideravelmente reduzido, tornando a proposta inexequível.

Ou seja, há posicionamentos que enxergam na inversão das fases uma possibilidade de benefício das empresas a critério do que o pregoeiro julgar mais conveniente.

Outra questão que pode ser vista como uma desvantagem é o lapso temporal entre a solicitação de envio de materiais licitados e a efetiva entrada no almoxarifado. Esse fator ocorre porque os licitantes que serão vencedores podem estar sediados em qualquer lugar do Brasil, inclusive em lugares muito distantes. Como o Edital prevê que os materiais ou serviços serão entregues/prestados no município dentro de um determinado prazo, e considerando que a maioria dos gestores estão habituados ao imediatismo, então podem ocorrer transtornos, porque é preciso trabalhar com planejamento de compras, para que não falte materiais e estando próximo de acabar, seja providenciado novo pedido.

2.9 Sistema de Registro de Preços

O Sistema de Registro de Preços (SRP) é um procedimento de Pregão Eletrônico e também de Concorrência, utilizado quando não é possível prever com exatidão a quantidade de materiais, bens ou serviços que serão consumidos durante o período e também quando não há local suficiente para a estocagem das mercadorias. Nele, a entidade estabelece uma quantidade estimada, geralmente para

utilização durante o período de um ano, sem a garantia da efetiva aquisição de toda a quantidade.

De acordo com a Controladoria Geral da União (2014, p. 13), “é uma maneira de realizar aquisições de bens e contratações de serviços de forma parcelada, isso porque no SRP, a Administração Pública não fica obrigada a contratar”.

As entregas dos bens ou serviços são feitas, conforme a necessidade da contratante e pagas de acordo com sua realização; não sendo, a administração pública, obrigada a adquirir o que foi registrado.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Nesta seção, estão descritos os procedimentos metodológicos utilizados para o desenvolvimento deste estudo. Esta pesquisa teve como finalidade a análise do cenário atual de compras públicas das prefeituras dos municípios que compõe a Microrregião do Baixo Jaguaribe no Ceará, na perspectiva de identificar de maneira quantitativa e qualitativa a utilização do Pregão em sua forma Eletrônica nesse processo no ano de 2017.

A base para o conteúdo deste estudo advém de obras de autores de vários segmentos de licitações, economia, contabilidade pública, do direito administrativo e constitucional e da legislação vigente, além de artigos relacionados ao tema. Foi realizada uma pesquisa descritiva para a elaboração de uma análise qualitativa e quantitativa a fim de evidenciar as vantagens, desvantagens e desafios do uso do Pregão Eletrônico nas prefeituras do Baixo Jaguaribe, sendo que todos estão citados no Referencial Teórico, o qual serviu de fonte de informações para a construção desta monografia.

Para a determinação desta pesquisa foram avaliados dados obtidos a partir de informações públicas disponibilizadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará - TCE, em sua plataforma virtual "Portal da Transparência dos Municípios", de compras efetuadas no ano de 2017 pelas prefeituras dos municípios que compõem a Microrregião Baixo Jaguaribe no Ceará. Esses dados foram organizados de maneira a facilitar compreensão do cenário de compras.

Serão aqui apresentados dados que revelam o número de licitações realizadas pelos municípios supracitados no ano de 2017, revelando ainda a quantidade de pregões e a sua utilização na forma eletrônica, procurando evidenciar a participação efetiva dessa ferramenta no processo de compras públicas realizadas.

4 ANÁLISE DE DADOS

As prefeituras municipais do Baixo Jaguaribe, como todas as demais do Estado do Ceará, disponibilizam suas licitações no Portal de Licitações dos Municípios, sítio da internet de acesso público disponível no site do TCE-CE, de onde foram retiradas as informações apresentadas neste estudo. Foi feito um levantamento de todas as licitações realizados no ano de 2017. Para a análise, foi realizado o comparativo entre a quantidade de licitações realizadas em todas modalidades com a quantidade de pregões realizados na forma presencial e eletrônica. Segue os dados colhidos:

A Prefeitura Municipal de Russas realizou no ano de 2017 138 licitações na soma de todas modalidades, sendo destas 103 Pregões e apenas 02 na forma Eletrônica. A Prefeitura de Limoeiro do Norte realizou 138 licitações, sendo 76 Pregões e nenhum na forma Eletrônica. Morada Nova realizou 126 licitações, destas 95 foram Pregões e apenas 2 na forma Eletrônica. Já a prefeitura de Quixeré realizou 56 licitações, sendo 47 Pregões e destes 8 na forma Eletrônica. Jaguaruana realizou 68 certames licitatórios, sendo 40 Pregões e apenas 1 na forma Eletrônica. A prefeitura de Palhano foram 40 licitações, sendo 23 Pregões e nenhum na forma Eletrônica. O município de Ibicuitinga realizou um total de 62 licitações, destas 42 Pregões e nenhum na forma Eletrônica. São João do Jaguaribe realizou 38 licitações, sendo destas 34 Pregões e nenhum na forma Eletrônica. A Prefeitura de Tabuleiro do Norte realizou um total de 84 licitações, sendo 60 Pregões e destes nenhum na forma Eletrônica. E por fim, A Prefeitura Municipal de Alto Santo realizou 44 licitações, sendo 31 Pregões e nenhum na forma Eletrônica.

A análise dos dados levantados mostra claramente que o Pregão em sua forma Presencial foi expressivamente utilizado pelas prefeituras, revelando ainda, a pouca/nenhuma utilização em sua forma eletrônica. Os Quadros 2, 3 e 4 mostram de maneira mais sintetizada e objetiva os resultados.

Quadro 1 – Número de Pregões Eletrônicos Realizados pelas Prefeituras dos Municípios do Baixo Jaguaribe

MUNICÍPIO	Nº DE PREGÕES ELETRÔNICOS
RUSSAS	2
LIMOEIRO DO NORTE	0

MORADA NOVA	2
QUIXERÉ	8
JAGUARUANA	1
PALHANO	0
IBICUITINGA	0
SÃO JOÃO DO JAGUARIBE	0
TABULEIRO DO NORTE	0
ALTO SANTO	0

Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

Quadro 2 – Relação entre Pregões Presenciais e Pregões Eletrônicos Realizados pelas Prefeituras dos Municípios do Baixo Jaguaribe

MUNICÍPIO	Nº DE PREGÕES PRESENCIAIS	Nº DE PREGÕES ELETRÔNICOS
RUSSAS	101	2
LIMOEIRO DO NORTE	76	0
MORADA NOVA	93	2
QUIXERÉ	39	8
JAGUARUANA	39	1
PALHANO	23	0
IBICUITINGA	42	0
SÃO JOÃO DO JAGUARIBE	34	0
TABULEIRO DO NORTE	60	0
ALTO SANTO	31	0

Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

Quadro 3 – Relação percentual (%) entre Pregões Presenciais e Pregões Eletrônicos Realizados pelas Prefeituras dos Municípios do Baixo Jaguaribe

MUNICÍPIO	PREGÕES PRESENCIAIS (%)	PREGÕES ELETRÔNICOS (%)
RUSSAS	1,94	98,06
LIMOEIRO DO NORTE	0,0	100
MORADA NOVA	2,10	97,90
QUIXERÉ	17,02	82,98
JAGUARUANA	2,5	97,5
PALHANO	0,0	100
IBICUITINGA	0,0	100
SÃO JOÃO DO JAGUARIBE	0,0	100
TABULEIRO DO NORTE	0,0	100
ALTO SANTO	0,0	100

Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

O § 1º do Art. 4º do Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005 diz que:

O pregão deve ser utilizado na forma eletrônica, salvo nos casos de comprovada inviabilidade, a ser justificada pela autoridade competente.

O decreto de lei deixa claro a preferência por essa modalidade tendo em vista os benefícios e a otimização dos processos de compras públicas. SARAIVA, Marília C.L. (2012) relata sobre a utilização desta modalidade e seus benefícios:

Esta modalidade licitatória, por ser um processo realizado através da internet, podendo ser acompanhado por qualquer interessado na licitação (pessoa física ou jurídica), possibilita maior transparência e competição nos negócios, mais agilidade e proporciona vantagens tanto para órgãos públicos como para fornecedores, que estejam cadastrados no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores.

Ainda sobre os benefícios, segundo informações colhidas no sitio de compras do Governo Federal na *internet*:

[...] o pregão eletrônico simplifica os procedimentos de compras é mais barato tanto para a Administração Pública quanto para o fornecedor. Essa modalidade / reduz o custo de participação dos fornecedores nas licitações porque não exige que a empresa desloque seus funcionários já que todos os procedimentos ocorrem pela Internet. Com a ampliação dos concorrentes e a disputa realizada entre os fornecedores, o Governo obtém pregos menores. A economia obtida pelo pregão eletrônico no Governo Federal varia entre 20% a 30%.

Mas na contramão de tudo isso, foi observado na pesquisa um número bastante reduzido de Pregões Eletrônicos realizados, um número praticamente irrisório, totalizando na soma de todas as prefeituras do Baixo Jaguaribe um total de 13 sessões realizadas de maneira Eletrônica contra 538 na forma Presencial, representando apenas 2,41% de todos os Pregões realizados por estes municípios no ano 2017.

Na busca para compreender mais e ainda melhor esse fenômeno da não ou pouco utilização do Pregão Eletrônico nas Prefeituras do Baixo Jaguaribe, foi necessário a realização de uma pesquisa com os pregoeiros destes municípios. Foi enviado por e-mail, para cada um dos 10 (dez) municípios que compõem o Baixo Jaguaribe, um questionário apontando supostas causas para a não ou pouco utilização do pregão em sua forma eletrônica, aonde os respectivos responsáveis pelos setor escolheriam de maneira objetiva quais das supostas causas apontadas

representaria a realidade daquela prefeitura no que diz respeito a utilização do procedimento eletrônico nas compras públicas. O questionário apontava como supostas causas a: Complexidade operacional dos sistemas de pregão eletrônico; Pouca disponibilidade de suporte técnico local; Falta de aparato tecnológico adequado; Dificuldades posteriores na aquisição dos produtos; Dificuldades na regulamentação de documentos e contratos; Custos para a utilização das plataformas de Pregão Eletrônico.

Apenas 5 (cinco) dos 10 (dez) municípios responderam e reenviaram o questionário, configurando-se assim como uma amostragem por voluntários. O resultado revela que 60% dos entrevistados apontaram como causa para a pouco ou não utilização do Pregão Eletrônico a Complexidade operacional dos sistemas de pregão eletrônico, 80% deles escolherão a opção Pouca disponibilidade de suporte técnico local, a Falta de aparato tecnológico adequado teve 60% das escolhas e a suposta causa Dificuldades posteriores na aquisição dos produtos 25%. As demais supostas causas não foram escolhidas por nenhum participante.

A pesquisa revela que os motivos para a pouco ou não utilização são em sua maioria relacionados com a complexidade operacional dos sistemas de Pregão Eletrônico e com a ausência de melhores equipamentos. Isso mostra um misto de falta de investimento, formação continuada dos executores e ausência de gestão estratégica, uma combinação bem presente na gestão pública de um modo geral.

A inclusão de novas tecnologias nos processos gerenciais e administrativos há tempos que se configura como uma realidade. Ferramentas de gestão de convênios, prestação de contas, consultas de certidões entre outras, são, em grande maioria, disponibilizadas em sítios virtuais na internet. Por tanto, tal argumentação de falta de aparato tecnológico não se justifica por completo pelo fato de ser uma condição da gestão pública estar inserida nesse contexto para as demais atividades administrativas, sendo desta forma, muito incomum tal desprovisionamento apenas para a utilização do Pregão Eletrônico, levando a crer que está mais ligado com outras causas, como falta de gestão, do que pela ausência de aparato tecnológico.

Ao se analisar os objetos dos Pregões Eletrônicos realizados, foi observado ainda que quase metade deles foram para contratação de serviços de transporte escolar, fato um tanto curioso, mas logo compreendido. Há uma orientação expressa do TCU para que a contratação de serviços de transporte escolar oriundos de verbas de programas federais sejam realizadas por meio de Pregão Eletrônico. Isso revela

que o número apresentado nesse estudo poderia ser bem menor se não fosse a preocupação das prefeituras com possíveis problemas com o repasse das verbas ou sanções previstas à tal descumprimento.

5 CONCLUSÃO

O Pregão Eletrônico passou a existir como ferramenta para oferecer agilidade e transparência para as aquisições de bens e serviços comuns, mas infelizmente, o estudo realizado mostra que a utilização de maneira preferencial desta modalidade nas prefeituras dos municípios do Baixo Jaguaribe ainda está longe de ser uma realidade.

A boa utilização do Pregão Eletrônico pressupõe a disposição da tecnologia adequada, ou seja, é recomendável que tanto a administração como o licitante disponham de equipamentos adequados e de internet de banda larga. A realidade mostrada por esse estudo aponta a uma fragilidade estrutural dos setores de licitação, que passa pela ausência de bons equipamentos, falta de suporte técnico, conhecimento acerca da operacionalização dos sistemas de Pregão Eletrônico e principalmente, pela falta de gestão estratégica nas prefeituras dos municípios que compõe o Baixo Jaguaribe. A pesquisa mostra que no ano de 2017 as prefeituras desses municípios não conseguiram reunir as condições mínimas necessárias para implantação do Pregão Eletrônico como modalidade principal para a aquisição de bens e serviços comuns. Isso representa uma grande perda para a Administração Pública e para Sociedade, uma vez que essa ferramenta tem se mostrado eficaz na otimização dos processos, na diminuição dos custos para realização das sessões, na obtenção de propostas mais vantajosas pelo favorecimento da concorrência entre outros benefícios alcançados pelas instituições públicas de um modo geral.

É importante ressaltar que a argumentação da falta de estrutura tecnológica necessária, apontada como possível causa, não se justifica por completo, uma vez que uma série de outros procedimentos administrativos são realizados por sistemas interligados à sítios na internet e que requerem, como no Pregão Eletrônico, uma estrutura tecnológica mínima como computador e internet com banda larga. Isso dito, fica claro que parte desse problema está ligado principalmente com a falta de uma gestão estratégica e moderna, que entenda realmente os benefícios advindos pelo Pregão em sua forma eletrônica, haja visto, que seu uso, comprovadamente, representa ganhos para a Administração Pública e para a sociedade.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Maria Margarida de. Introdução à metodologia do trabalho científico. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

BRASIL, Constituição federal de 1988. Regulamenta a obrigatoriedade do processo licitatório na Administração Pública.

BERNARDES, J. F.; COLOSSI, N. Vantagens do pregão eletrônico no setor público. In: XIV Colóquio Internacional de Gestão Universitária - CIGU, 2014, Florianópolis. Anais do XIV Colóquio Internacional de Gestão Universitário. Florianópolis, 2014.

BRASIL, Decreto federal n 5.450/05, que regulamenta a utilização do pregão forma eletrônica para a aquisição de bens e serviços comuns.

BRASIL, Decreto nº 3.555, de 08 de agosto de 2000. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominado pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.

BRASIL, Lei federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Brasília, 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e das outras providências.

BRASIL, Lei federal nº 9.986, de 2000. Amplia o âmbito de utilização do pregão eletrônico para as demais Agências Reguladoras.

BRASIL, Lei nº 5.456, de 20 de junho de 1968. Estabelece limites para as várias modalidades de licitação.

BRASIL, Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui a modalidade de licitação pregão, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI da Constituição Federal.

CGU, Controladoria Geral da União. Sistema de Registro de Preços – perguntas e respostas. Edição Revisada, 2014. Disponível em: <<http://www.daf.unb.br/images/DCO/CGU-Sist-Reg-Precos-2014.pdf>>. Acesso em: 2 Jun. 2018.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. A licitação e seus princípios. Revista da Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: v.31, n. 66, p. 47-67, jul./dez. 2007.

GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

INSTRUÇÃO NORMATIVA MARE-GM Nº 5, DE 21 DE JULHO DE 1995, disponível em <https://www.comprasnet.gov.br/legislacao/in/in05_95.htm>. Acesso em: 22 jun 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. Licitação e Contrato Administrativo: de acordo com as leis 8.666, de 21.06.1993, 8.883, de 8.6.1994 e 9.648, de 27.5.1998. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.
_____. Direito Administrativo Brasileiro. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
_____. Direito Administrativo Brasileiro. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MUNICÍPIOS, Portal de Transparência dos. Disponível em: <http://municipios.tce.ce.gov.br/transparencia/> Acesso em: 03 de Julho de 2018.

SARAIVA, Marília Cavalcanti Leite. Os impactos da modalidade do pregão eletrônico nas compras do Governo do Estado do Ceará. 2012. 51f. Dissertação (Mestrado Profissional) - Programa de Pós Graduação em Economia, CAEN, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza-CE, 2012.

SCARPINELLA, Vera. Licitação na modalidade de pregão. 1. São Paulo: Malheiros, 2002.