

**LICITAÇÕES PÚBLICAS: UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE
ACARI/RN**

PUBLIC BIDDING: A CASE STUDY IN THE CITY OF ACARI / RN

LICITACIÓN PÚBLICA: UN ESTUDIO DE CASO EN ACARI / RN

Matheus Italo Batista Gomes de Araújo, Max Leandro de Araújo Brito, Thomas
Hermann Gunther Weber

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil

maxlabrito@gmail.com, matheus_italo@live.com, thomas.weber@outlook.com.br

Recebido em: 29/07/2019 | Aceito em: 06/08/2019

RESUMO

O estudo tem por objetivo analisar as principais dificuldades para a utilização do pregão presencial na comissão permanente de licitação do Município de Acari-RN. Para tanto, a princípio é realizada uma pesquisa sobre Gestão Pública, Compras Governamentais, Pregão, seguida de aplicação de questionário com um membro da Comissão Permanente de Licitação do Município de Acari-RN. Desse modo, trata-se de um estudo de caso qualitativo com aplicação de formulário enviado por e-mail. Dentre os resultados da pesquisa, foi informado que o excesso de burocracia atrapalha, assim como a falta de treinamento. Portanto, o estudo conclui que as principais dificuldades para a utilização do pregão presencial na comissão permanente de licitação do Município de Acari estão relacionadas ao preparo para seguir as recomendações da legislação.

Palavras-chaves: Gestão pública; Pregão; Compras governamentais.

ABSTRACT

The objective of the study is to analyze the main difficulties for the use of the face-to-face session in the permanent tender commission of the Municipality of Acari-RN. To do so, in the beginning a research is carried out on Public Management, Government Procurement, Public Auction. followed by the application of a questionnaire with a member of the Permanent Bidding Commission of the city of Acari - RN. Thus, this is a qualitative case study with application form sent by e-mail. Among the results of the

research, it was informed that the excess of bureaucracy obstructs as well as the lack of training. Therefore, the study concludes that the main difficulties for the use of the face-to-face auction in the permanent commission of licitation of the Municipality of Acari are related to the preparation to follow the recommendations of the legislation.

Keywords: Public administration; Government; Government purchases.

RESUMEN

El estudio tiene como objetivo analizar las principales dificultades para el uso del comercio cara a cara en el comité de licitación permanente del municipio de Acari-RN. Con este fin, inicialmente se realiza una encuesta sobre Gestión Pública, Contratación Pública, Subasta, seguida de la aplicación de un cuestionario con un miembro de la Comisión Permanente de Licitación del Municipio de Acari-RN. Por lo tanto, es un estudio de caso cualitativo con un formulario de solicitud enviado por correo electrónico. Entre los resultados de la encuesta, se informó que la burocracia excesiva obstaculiza, así como la falta de capacitación. Por lo tanto, el estudio concluye que las principales dificultades para el uso del comercio facial en el comité de licitación permanente del municipio de Acari están relacionadas con la preparación para seguir las recomendaciones de la legislación.

Palabras llave: Gestión pública; Pregão; Compras del gobierno.

INTRODUÇÃO

O estudo de licitações públicas faz-se necessário devido a importância da economia de recursos financeiros por parte da administração pública, na qual através de exigências pré-estabelecidas e divulgadas previamente com fulcro na legislação própria, diga-se a Lei, nº 8.666/93, tem por objetivo a escolha da proposta mais vantajosa para futura aquisição de produtos, contratar serviços e realizar obras.

Localizado na Microrregião Seridó, o Município de Acari/RN realiza procedimentos licitatórios para aquisição de bens e serviços e também realização de obras, para o atendimento das demandas que surgem no âmbito da administração pública.

Face às modalidades de licitação com previsão na Lei nº 8.666/93, que regulamenta as compras públicas (concorrência, tomada de preços, leilão, convite e concurso) estas que são as mais alcançadas pelo engessamento burocrático e por sua vez inviabiliza a eficiência das compras governamentais. Contudo, com o advento da Lei nº 10.520/02, no qual instituiu uma nova modalidade de licitação chamada pregão.

É preciso ressaltar que essas modalidades de licitações, de acordo com o Art. 23 incisos I e II, serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação, ou seja, para obras e serviços de engenharia: a) convite: até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais); b) tomada de preços: até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais); c) concorrência: acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais). Por outro lado, nas compras e serviços não referidos no inciso anterior: convite: até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), tomada de preços: até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais) e concorrência: acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais) (BRASIL, 2018).

A modalidade mais comumente utilizada pelo Município é a modalidade Pregão Presencial tendo em vista a melhoria da execução das aquisições dos produtos de forma mais ágil e eficiente.

Tendo em vista o contexto apresentado acima, o artigo tem por objetivo analisar as principais dificuldades para a utilização do pregão presencial na comissão permanente de licitação do Município de Acari. Desse modo, a pesquisa realiza uma

fundamentação teórica sobre Gestão Pública, Compras Governamentais, Pregão. Em seguida, é apresentada a metodologia do estudo, os resultados e conclusão.

GESTÃO PÚBLICA E LICITAÇÕES PÚBLICAS

Gestão Pública é um tema bastante discutido haja vista a complexidade na elaboração de ferramentas de sua aplicação e na importância da geração de resultados face ao engessamento imposto pela burocracia do setor público em suas diversas áreas.

Nesse sentido, Guizardi e Cavalcanti (2010) dizem que gestão pública municipal deve planejar, acompanhar e avaliar todas as ações referentes aos serviços, possibilitando ações que qualifiquem os serviços, garantindo atuação eficaz do dos gestores.

De acordo com Cruz e Afonso (2018), a gestão fiscal responsável está conectada as definições de planejamento, controle, transparência e responsabilidade e que as avaliações da responsabilidade fiscal dos entes públicos estão ligados ao cumprimento de metas e permissão legal, ao passo que não há um entendimento acerca da forma pela qual essa responsabilidade fiscal deve ser exercida nas entidades públicas.

E ainda sobre o tema os autores destacam:

No âmbito da responsabilidade na gestão fiscal dos entes governamentais brasileiros, a Lei de Crimes Fiscais penaliza apenas o descumprimento de metas e limites fiscais, sem estabelecer punições objetivas para o não cumprimento dos demais pilares da gestão fiscal. (CRUZ; AFONSO, 2018, 126-148).

O fato é que a Gestão Pública está ligada às organizações as quais a meta é a coletividade, o interesse público e dessa forma abrangem diversas áreas de aplicação, demandando de seus profissionais e ferramentas de trabalho a maior eficiência possível. De modo que, a incompatibilidade dessas variáveis pode culminar na improdutividade das ações e o surgimento de problemáticas (OLIVIERI et al, 2018)

É pertinente ressaltar que para a prestação de um serviço vários fatores devem ser levados em consideração para uma melhor eficiência e entre eles a logística é de grande importância. Embora não seja tão complexo implementar ações as quais acelere os processos logísticos, ainda assim demanda conhecimento técnico, tal qual pode se perceber a seguir:

Certamente, há uma grande diferença entre as atividades de gestão logística de uma empresa e do setor público. Por outro lado, é preciso recordar que a logística é componente essencial da gestão de políticas públicas, uma vez que grande parte das políticas públicas depende da movimentação de materiais, documentos, informações e pessoas. Some-se a isso outro elemento de necessidade: as aquisições de bens e serviços são um importante gargalo na implementação e operação de políticas públicas. No entanto, a importância da logística para a gestão de políticas públicas não advém somente de fatores de necessidade. Um poderoso fator de oportunidade também se impõe: o setor público gerencia simultaneamente distintas cadeias de suprimentos das várias políticas públicas, o que lhe abre grandes possibilidades de integração e otimização de esforços, elemento central neste novo paradigma de gestão pública. (VAZ, LOTTA, 2011, p. 107-139)

Ademais, adequar às operações logísticas nas organizações públicas não se trata de algo impossível de acontecer e por sua vez pode ser implantada totalmente em consonância com a legislação vigente, e que um bom planejamento adequado é o principal fator para a sua realização (MENDONÇA, et al 2017).

Nesse contexto da gestão pública surgem as compras e licitações públicas. As compras governamentais movimentam elevadas somas e mobilizam importantes setores da economia que se ajustam às demandas previstas nos editais de licitação, a fim de que se saiam vencedoras de tais certames e estejam aptas a contratar com a administração pública, exigindo do gestor público que assegure a isonomia entre os participantes e adquira o melhor produto ou serviço pelo menor preço (COUTO; COELHO, 2015).

No Brasil, o sistema de compras públicas é regulamentado pelas normas instituídas pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 com cinco modalidades de licitação: Concorrência, Tomada de Preços, Convite, Concurso, e Leilão. Com a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, surgiu a sexta modalidade de licitação denominada Pregão, que pode ser presencial ou eletrônico (CABRAL; REIS; SAMPAIO, 2005).

As licitações eletrônicas caracterizam-se pela realização de todas as etapas do processo de contratação em um ambiente online, possibilitando a comunicação entre os agentes públicos responsáveis pela licitação e as organizações privadas interessadas em fornecer bens ou serviços para a administração pública. Mas apesar dessa facilidade, muitas vezes elas são utilizadas para reduzir as barreiras à entrada e estimular comportamentos mais agressivos dos fornecedores na disputa dos lances, atraindo fornecedores menos eficientes e, logo, mais propensos a comprometerem a execução do

contrato, existindo um risco potencial de que as contratações eletrônicas impliquem custos adicionais (REIS; CABRAL, 2018).

Existe a possibilidade de realizar pregão na modalidade de registro de preço. Depois do processo licitatório o vencedor será convocado para registrar o preço licitado em Ata de Registro de Preços, gerando um compromisso para o fornecedor que se compromete a entregar o bem ou serviço pelo preço licitado durante a vigência da ata. Assim os órgãos participantes da licitação poderão contratar com o fornecedor solicitando as quantidades que necessitarem neste período não podendo exceder a quantidade total licitada. Órgãos Públicos que não participaram do processo podem aderir à ata de registro de preços, limitados a no máximo cinco vezes o quantitativo licitado, como está previsto no Decreto 7891/13 no âmbito da união (FARIAS; XISTO, 2015).

No pregão presencial, o participante sabe com quem está concorrendo e assim pode tentar baixar seu preço, pois pode conhecer a capacidade financeira do concorrente. No ponto da gestão pública municipal, muitas vezes é mais eficiente por ser realizado presencialmente, assim se conhece os fornecedores participantes, sendo possível propor um melhor preço para os produtos que devem ser adquiridos. Cabe lembrar que conforme o decreto nº 5450/2005, quando o processo presencial for utilizado deve o gestor público apresentar justificativa circunstanciada da escolha (RAMOS, 2016).

Uma tendência atual nas licitações públicas é a sustentabilidade. A Instrução Normativa (IN) nº 1, de 19 de janeiro de 2010, por exemplo, dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Nessa perspectiva, a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do MPOG, desenvolveu um sistema de compras informatizado com um catálogo de produtos sustentáveis que pode ser utilizado pelos diversos órgãos como referência para a inclusão de critérios de sustentabilidade nos editais de licitação (ALENCASTRO; SILVA; LOPES, 2014).

METODOLOGIA

Com base nas concepções teóricas e metodológicas, buscar-se-á, neste trabalho proceder a uma pesquisa de abordagem qualitativa que segundo Denker e Viá (2001, p. 186), "a pesquisa tem o ambiente natural com sua fonte direta de dados, e o pesquisador é seu principal instrumento". Do ponto de vista de seus objetivos a pesquisa será descritiva, pois visa à relação entre os componentes da sessão da comissão de licitação.

De acordo com Andrade (2003, p. 124),

Na pesquisa descritiva os fatos são observados, registrados, analisados, classificados e interpretados sem que o pesquisador interfira neles. Isto significa que os fenômenos do mundo físico e humano são estudados, mas não manipulados pelo pesquisador.

Este trabalho envolve estudo de campo com observação participante, que na visão de Severino (2007, p. 125) "é todo procedimento que permite acesso aos fenômenos estudados", intervenção numa comissão de licitação, pesquisa bibliográfica em livros, revistas, internet, entre outros. A pesquisa bibliográfica segundo Andrade (2003, p. 126), "tanto pode ser um trabalho independente como construir-se no passo inicial de outra pesquisa".

De acordo com o pensamento dos autores citados, a pesquisa possibilita um olhar mais rebuscado em relação ao espaço e aos profissionais que fazem parte desse contexto, revelando a relevância que as sessões de licitação contribuem ou não de forma significativa para o desenvolvimento de uma boa gestão pública.

A metodologia utilizada no presente estudo foi um estudo de caso qualitativo com aplicação de formulário enviado por e-mail, através do envio das perguntas apresentadas a seguir.

A primeira pergunta versou sobre a realidade das empresas que participam dos pregões. Foi perguntado quais as principais dificuldades encontradas pelas empresas para participar de pregões presenciais em Acari/RN.

A segunda pergunta se refere à visão da Comissão Permanente de Licitação. Foi indagado sobre as principais dificuldades encontradas pela comissão de licitação para a realização do pregão presencial em Acari/RN.

Em relação à terceira pergunta foi questionado sobre a possibilidade de melhoria de falhas no pregões presenciais. Desse modo, perguntou-se: “O que você sugere para melhorar a participação e diminuição de falhas nos pregões presenciais?”

Por fim, a quarta pergunta tratou acerca da modificação na legislação própria das licitações. Assim, foi questionado da seguinte forma: “Se fosse possível modificar a legislação que rege as licitações públicas, o que você iria alterar?”.

RESULTADOS

A aplicação da pesquisa ocorreu através de questionário aplicados via e-mail a membros da Comissão Permanente de Licitação do Município de Acari/RN. Quando indagado sobre as principais dificuldades encontradas pelas empresas para participar de pregões presenciais em Acari/RN, os sujeitos responderam que:

Dentre estas, uma das mais relevantes é com relação aos preços executados nos certames, visto que, encontram-se em valores muito abaixo da realidade do valor de mercado, além da dificuldade de enfrentar o sistema burocrático dos processos licitatórios (Sujeito 1 da pesquisa, 2019).

As principais dificuldades encontradas pelas empresas para participarem de Pregões em Acari/RN, seriam a interpretação do Edital e organização da documentação exigidas nos certames (Sujeito 2 da pesquisa, 2019).

Fica visível através das respostas que face as dificuldades encontradas pelas empresas em participar dos pregões presenciais em Acari/RN, os valores encontrados são muito abaixo do valor de mercado, que o excesso de burocracia dos processos também influencia, bem como a dificuldade de interpretação dos conteúdos constantes nos editais e na organização da documentação exigida pelo instrumento convocatório.

Sobre as principais dificuldades encontradas pela comissão de licitação para a realização dos pregões presenciais em Acari/RN foi dito que:

Falta de fornecimento de treinamentos adequados para lidar com as celeumas as quais surgem durante os certames, além da falta de apoio técnico das assessorias jurídicas e administrativas” (Sujeito 1 da pesquisa, 2019).

O sujeito informou que:

A dificuldade encontrada pela comissão de licitação para realização do Pregão presencial em Acari é a necessidade do objeto que muitas vezes não é colocado de maneira completa ou clara pelas secretarias, dificultando a busca e pesquisa pelas cartas propostas, deixando assim muitas vezes a desejar no quesito suprimento do que é necessário as realizações de atividades planejadas (Sujeito 2 da pesquisa, 2019).

Desse modo, para o sujeito 1, existem dificuldades para a comissão de licitação na realização de pregões presenciais em Acari/RN, pois além da falta de treinamento adequando dos membros há uma pouca participação de apoio técnico por parte da assessoria jurídica, ao passo que o sujeito 2, informou que a dificuldade encontrada pela comissão está presente na falta de clareza das especificações dos objetos preteridos pelas secretarias e assim deixa a desejar no quesito suprimento das atividades elaboradas.

Como sugestão para melhorar a participação e diminuição de falhas nos pregões presenciais, foi lembrado:

Melhor planejamento na fase de elaboração das relações dos itens preteridos, celeridade na coleta de pesquisas mercadológicas e posteriormente melhor fundamentação dos termos de referência por parte dos seus respectivos gestores, além da qualificação técnica dos mesmos no tocante à legislação pertinente (Sujeito 1 da pesquisa, 2019).

A sugestão para diminuição das falhas existentes nos pregões presenciais seria cada secretaria ficar responsável pela listagem e busca das cartas propostas, por elas serem as reais conhecedoras das necessidades exigidas no dia a dia, focando assim em um trabalho de equipe e facilitando para a equipe de licitação esta desenvolvendo seu trabalho de uma maneira melhor e mais concreta (Sujeito 2 da pesquisa, 2019).

Assim nota-se que, para o Sujeito 1, sugere um planejamento mais eficaz no tocante à elaboração dos itens solicitados, rapidez na conclusão das pesquisas de mercado, uma maior clareza na motivação dos termos de referência por parte dos gestores solicitantes e por fim, que estes tenham um melhor conhecimento da legislação de licitações. Nesse sentido, o sujeito 2 sugeriu uma maior independência e participação

por parte das secretarias no que diz respeito as pesquisas mercadológicas, tendo em vista que as mesmas são quem realmente detém as informações das suas respectivas necessidades e que essas ações são fundamentais para o melhor desenvolvimento do trabalho.

Quando perguntado sobre a possibilidade de modificar a legislação que rege as licitações públicas, o que você iria alterar foi informado que:

Alcançar uma maior objetividade para com as situações que se criam a partir das lacunas deixadas pela nossa legislação, propiciando assim, situações interpretativas, ampliar a vigência dos contratos e aditivos da Administração Pública com terceiros dadas as devidas impossibilidades de se promover em tempo hábil um novo certame e flexibilizar algumas normas exigidas pelos órgãos de controle externo (Sujeito da pesquisa, 2019).

Quem trabalha no mundo das licitações percebe que muitas vezes este método não é o mais transparente ou o mais benéfico para as instituições. Sabe-se que muitas vezes existem combinações entre os participantes na divisão dos produtos ou serviços licitados, limitando assim o pregoeiro na baixa dos preços fixados. Na minha opinião devia-se fazer uma pesquisa de mercado e o gestor com sua equipe deveria comprovar e provar que realmente contratou com o melhor preço demonstrando assim os benefícios trazidos para a gestão, claro que isso exigiria uma fiscalização maior pelos órgãos responsáveis, mas no meu ver seria o melhor a ser feito (Sujeito 2 da pesquisa, 2019).

Portanto é evidenciado que, quando questionado acerca da possibilidade de modificar a legislação de licitações, o Sujeito 1 propôs maior objetividade nos trâmites burocráticos, também uma ampliação das vigências dos instrumentos contratuais e uma maior flexibilização de normas por parte do órgão de controle externo, diferentemente do sujeito 2, que propôs métodos com mais transparência nos processos licitatórios e mais fiscalização pelos órgãos competentes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final dos estudos é possível inferir que as principais dificuldades para a utilização do pregão presencial na comissão permanente de licitação do Município de Acari estão relacionadas ao preparo para seguir as recomendações da legislação.

Dentre as limitações do está a dificuldade de obtenção de respostas, uma vez que a Comissão Permanente de Licitação tem diversas atribuições e precisou atender outras demandas quando solicitados para realização da pesquisa.

Como sugestões para estudos futuros sugere-se comparar as esferas municipal, estadual e federal para encontrar as principais dificuldades e diferenças. Ressalta-se também como pertinente, enfatizar os benefícios da economia financeira proveniente dos processos licitatórios.

REFERENCIAS

ALENCASTRO, Maria Alice Cruz; SILVA, Edson Vicente da; LOPES, Ana Maria D'Ávila. Contratações sustentáveis na administração pública brasileira: a experiência do Poder Executivo federal. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro , v. 48, n. 1, p. 207-235, fev. 2014 .

ANDRADE, Maria Margarida de. **Introdução à metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2003.

BRASIL. Decreto nº 9.412, de 18 de junho de 2018. Atualiza os valores das modalidades de licitação de que trata o art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Diário Oficial, Brasília, DF, 19 jun. 2018. Seção 1, p. 17

CABRAL, Sandro; REIS, Paulo Ricardo da Costa; SAMPAIO, Adilson da Hora. Determinantes da participação e sucesso das micro e pequenas empresas em compras públicas: uma análise empírica. **Rev. Adm. (São Paulo)**, São Paulo , v. 50, n. 4, p. 477-491, dez. 2015 .

COUTO, Hugo Leonnardo Gomides do; COELHO, Cristiano. Fatores críticos no comportamento do gestor público responsável por compras sustentáveis: diferenças entre consumo individual e organizacional. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro , v. 49, n. 2, p. 519-543, abr. 2015 .

CRUZ, Cláudia Ferreira da; AFONSO, Luís Eduardo. Gestão fiscal e pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal: evidências em grandes municípios. *Rev. Adm. Pública* [online]. 2018, vol.52, n.1 [cited 2019-01-17], pp.126-148.

DENKER, Ada de Freitas Monete; VIA, Sarah Chucialda. **Pesquisa empírica em ciências humanas (com ênfase em comunicação)**. São Paulo: Editora Futura. 2001.

FARIAS, Ronaldo Silveira de; XISTO, Luzinaldo Santos. **O Sistema de Registro de Preços (SRP) na visão dos principais autores brasileiros**. *Revista Eletrônica da Fanese*, v. 4, n. 1, set. 2015.

GUIZARDI, F. L.; CAVALCANTI, F. O. **A gestão em saúde: nexos entre o cotidiano institucional e a participação política no SUS**. *Interface Comun. Saúde Educ.* [internet]. 2010 Jul-Set. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-32832010000300013. Acesso em 03 de novembro de 2016.

MENDONÇA, Ricardo Almeida Marques et al. **Institucionalização De Compras Públicas Sustentáveis: Uma Análise Da Experiência Do Governo De Minas Gerais**. *REAd. Rev. eletrôn. adm. (Porto Alegre)* [online]. 2017, vol.23, n.3 [cited 2019-01-17], pp.62-91.

OLIVIERI, Cecília et al. **Gestão municipal e corrupção na implementação de programas educacionais federais**. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro , v. 52, n. 1, p. 169-179, Jan. 2018.

RAMOS, J. et al. **As vantagens e desvantagens do pregão eletrônico e presencial do ponto de vista da Administração Pública**. *RAC - Revista de Administração e Contabilidade*. Ano 15, n. 29, p. 106-127, jan./jun. 2016.

REIS, Paulo Ricardo da Costa; CABRAL, Sandro. Para além dos preços contratados: fatores determinantes da celeridade nas entregas de compras públicas eletrônicas. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro , v. 52, n. 1, p. 107-125, jan. 2018 .

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23. Ed. Ver. E atual. São Paulo: Cortez, 2007. P. 99-126.

VAZ, José Carlos; LOTTA, Gabriela Spanghero. **A contribuição da logística integrada às decisões de gestão das políticas públicas no Brasil**. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 107-139, Feb. 2011.