

---

## Sistema de Registro de Preços: um estudo de caso do uso do pregão no processo de compras de bens no município de São José do Vale do Rio Preto-RJ

Flaviana Medeiros Lameira Ribeiro (Prefeitura Municipal de São José do Vale do Rio Preto)  
flavimed@bol.com.br

---

### RESUMO:

O objetivo deste trabalho é demonstrar como o registro de preços, realizado a partir do pregão, agilizou o processo de aquisições de bens e serviços da Prefeitura Municipal de São José do Vale do Rio Preto. No levantamento bibliográfico, foram destacadas as vantagens e desvantagens em se utilizar o pregão-registro de preços após sua implantação na administração pública. A pesquisa pode ser tratada como um Estudo de Caso e os procedimentos técnicos adotados para a coleta de informações foram análise documental e entrevistas semiestruturadas (Presidente da Comissão de Licitação e Pregoeiro e Chefe da Divisão de Compras). Concluiu-se que a adoção do pregão e a implantação do registro de preços no município contribuíram para o processo de gestão de compras da Prefeitura Municipal de São José do Vale do Rio Preto e pode-se afirmar que o pregão é uma modalidade transformadora de compras que proporcionou celeridade, economia e transparência aos processos, embora apresente limitações como despreparo dos fornecedores, falta de transparência em relação à inversão das fases, economia irreal e ser limitado somente para bens e serviços comuns.

**Palavras-Chave:** Pregão; Registro de Preços; Compras Públicas.

## Price Registration System: a case study of the use of auction in the purchases process of Goods in São José do Vale do Rio Preto-RJ

### ABSTRACT:

The objective of this paper is to demonstrate how the price registration system, made from the auction accelerated the process of acquisitions of Goods in São José do Vale do Rio Preto. In the bibliographic survey, the advantages and disadvantages of using the auction and price-registration process after its implementation in public administration. The research can be treated as a case study and the technical procedures adopted for the collection of information to documentary analysis and semi-structured interviews (President of the Commission of Bidding and Crimping and Boss of Purchasing Division). It was concluded that the adoption of the auction and the implementation of the price register in the municipality contributed to the purchasing management process of the City Hall of São José do Vale do Rio Preto, and it can be affirmed that the auction is a transforming modality of purchases that provided speed, economy and transparency to the processes, although it presents limitations as unprepared of the suppliers, lack of transparency in relation to the reversal of phases, unrealistic economy and be limited only to common goods and services.

**Keywords:** Auction; price-registration; public purchases

## **Sistema de Registro de Preços: um estudo de caso do uso do pregão no processo de compras de bens no município de São José do Vale do Rio Preto-RJ**

### **1. Introdução**

A Administração Pública, para licitações e contratos, de todo País é regida pela Lei 8.666/93 e suas alterações; Lei nº 10.520/02, a Lei Complementar nº 123/06 e os Decretos Municipais (Brasil, 2003). Embora as solicitações para aquisições de bens e serviços comuns da Prefeitura Municipal de São José do Vale do Rio Preto atendessem à legislação, até o ano de 2008 eram realizadas de forma lenta e ineficiente. As solicitações eram feitas por diversos setores, fracionadamente e em épocas diferentes, dificultando a junção e a compra de itens diversos. Para tratar desses problemas, foi adotada pela prefeitura a modalidade de licitação e compra pregão presencial.

Entretanto, algumas questões sobre o processo de compras ainda permanecem: O pregão, para fins de registro de preços, é a solução para os problemas referentes às compras da administração pública? Sua implantação envolve quais vantagens e desvantagens para o Município?

A contribuição do pregão para a gestão municipal em quesitos como economia de tempo, redução de custos, transparência, economicidade e desburocratização do sistema determinam a importância desta pesquisa. Trata-se de um marco divisor na Administração Pública uma vez que agiliza toda a logística de aquisição de bens e serviços comuns realizadas pela municipalidade, beneficiando tanto os usuários quanto à população (Jacoby Fernandes, 2013). *“O pregão desburocratizou os processos de contratação de bens e serviços pela Administração Pública, tornando-os menos formalistas, bem como ampliou as oportunidades de participação dos licitantes garantindo maior transparência aos processos licitatórios”* (Filho, 2002, p.208).

Ante ao exposto, o objetivo geral do trabalho é demonstrar a eficiência do sistema de pregão na aquisição de bens e serviços comuns na Administração Pública. Para tanto, foi realizado um Estudo de Caso na Secretaria de Administração da Prefeitura Municipal de São José do Vale do Rio Preto, a partir do qual foi demonstrado que a implantação do sistema é um facilitador diário nas atividades dos servidores atuantes do setor, uma vez que agiliza os processos de aquisições, além de não haver a necessidade de reserva orçamentária no momento da realização do pregão.

Pretende-se com este trabalho 1) Divulgar o pregão como ferramenta detentora de grande praticidade e agilidade na aquisição de bens e serviços comuns solicitados pelas diversas secretarias e departamentos da municipalidade (Bittencourt, 2012). 2) Informar que a utilização do sistema de pregão/registro de preços facilita a rotina de trabalho de todos os servidores do setor de compras (Justen Filho, 2013) e 3) Esclarecer que a ausência da necessidade de dotação orçamentária, no momento da realização do pregão, é um facilitador em praticamente toda a estrutura da Prefeitura (Justen Filho, 2013).

O trabalho está disposto em seis capítulos distribuídos da seguinte forma: 1 – Introdução; 2 – Referencial Teórico; 3 – Procedimentos metodológicos; 4 – Resultados e Discussão; 5 – Conclusão e 6 – Referências bibliográficas.

## 2. Referencial Teórico

“O verbo **administrar** indica **gerir, zelar**, enfim, uma ação dinâmica de supervisão. O adjetivo **pública** pode significar não só algo ligado ao Poder Público, como também à coletividade ou ao público em geral” (Carvalho Filho, 2001, p.7).

Administração Pública deve ser entendida como o meio utilizado pelo Estado para satisfazer as necessidades da população e deverá executar ações que satisfaçam as necessidades da coletividade (Carvalho Filho, 2001). Pode ser conceituada como

Todo o aparelhamento do Estado pré-ordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. Não pratica atos de governo; pratica atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional. Conforme a competência dos órgãos e de seus agentes é o instrumental de que dispõe o Estado para colocar em prática as opções políticas do Governo. (Marinela, 2010, p.19).

### 2.1 Processo de licitação

Para Sidney Bittencourt, licitação é: “o procedimento administrativo pelo qual a Administração Pública, no exercício da sua função administrativa, abre aos interessados a possibilidade de apresentação de propostas, dentre as quais selecionará a mais vantajosa para a celebração de um contrato”. (Bittencourt, 1998, p.18). Pode, ainda, ser definida como um processo administrativo “vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados, com dois objetivos – a celebração de contrato, ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico” (Carvalho Filho, 2001, p.188).

Todo processo licitatório da Administração Direta, fundos especiais, autarquias, fundações públicas, organizações públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios são regidos pela Lei 8.666/93 e estão subordinados ao seu cumprimento.

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. (Brasil, 1993).

O artigo 22, da Lei 8.666/93 enumera cinco modalidades de licitação: 1) concorrência; 2) Tomada de preço; 3) Convite; 4) Concurso e 5) Leilão. Somente mais tarde por meio da Lei 10.520, uma nova modalidade, destinada à aquisição de bens e serviços comuns, independente do valor a ser contratado, foi instituída: o pregão sendo disciplinado pela Lei 10.520/02 (Brasil, 2002).

Assim como a Administração Pública, a Licitação também é regida por princípios e, “numa singela analogia, pode-se afirmar que os princípios estão para o Direito como o alicerce para o edifício: visível ou não, é o alicerce que dá sustentação à obra; expressos ou não na Lei são os princípios que garantem harmonia e consistência a ciência jurídica” (Jacoby, 2013, p. 50).

Os Princípios Constitucionais elencados na Carta Magna estão definidos no artigo 37, *caput*: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, mas, os princípios infraconstitucionais também orientam a licitação, e obviamente o pregão, onde o princípio da motivação que “*deriva da necessidade de justificar toda e qualquer decisão administrativa. Assegura a racionalidade do ato e sua submissão ao Direito. Facilita o exercício da fiscalização e do controle*” (Justen Filho, 2005, p.56).

## 2.2 Legislação aplicada ao processo de licitação via pregão eletrônico

As legislações aplicadas ao sistema de pregão/registro de preços de competência federal são as seguintes: Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências (Brasil, 1993); Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, que institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências (Brasil, 2002); Decreto nº 3.555, de 08 de agosto de 2000, que aprova o regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns (Brasil, 2000); Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (Brasil, 2006). No caso de pregão eletrônico são utilizados também os Decretos nº 3.697/00 (Brasil, 2000) e o nº 5.450/05 (Brasil, 2005). A legislação de competência do município de São José do Vale do Rio Preto é o Decreto Municipal nº 1239, de 23 de abril de 2003 e o Decreto Municipal nº 1738, de 13 de junho de 2007 (Do Sjrpreto, 2015).

## 2.3 Compras por meio do uso do sistema de registro de preços

De conformidade com o Artigo 15 da Lei 8.666/93 (Brasil, 1993), que institui normas para licitações, as compras, sempre que possível, deverão: *I - atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas; II - ser processadas através de sistema de registro de preços* (Brasil, 1993). A modalidade pregão:

Possibilita o incremento da competitividade e a ampliação das oportunidades de participação nas licitações, contribuindo para o esforço de redução de despesas de acordo com as metas de ajuste fiscal. O pregão garante economias imediatas nas aquisições de bens e serviços, em especial aquelas compreendidas nas despesas de custeio da máquina administrativa federal. (Fernandes, 2000, p.4).

Na modalidade pregão, utiliza-se o Sistema de Registro de Preços (SRP) que é um sistema facilitador na aquisição de bens e insumos. “*É um procedimento especial de licitação que se efetiva por meio de uma concorrência ou pregão sui generis, selecionando a proposta mais vantajosa com observância do princípio da isonomia, para eventual e futura contratação pela Administração*” (Jacoby, 2013, p. 29).

No SRP há uma pré-seleção pela Administração Pública da proposta mais vantajosa aguardando apenas a aprovação dos recursos disponíveis sem a necessidade de “prévia

dotação orçamentária” exigida pelo sistema de licitação habitual em face da excepcionalidade (Jacoby, 2013, p.86), no entanto, “*é unânime entre os administradores públicos, após conhecer as vantagens do Sistema de Registro de preços, o interesse em proceder à implantação*” (Jacoby, 2013, p.85).

“A adoção do Sistema de Registro de preços determina, com absoluta certeza, flagrante economia, além de ganho em agilidade e segurança, com pleno atendimento ao princípio da eficiência, recentemente elevado a princípio constitucional da Administração Pública” (Bittencourt, 2003, p.48), além do mais, o SRP, também, proporciona tempos muito curtos de aquisição. O administrador público, muitas vezes, não é capaz de planejar suas necessidades por serem requeridas com tempos incompatíveis para aquisição, como no exemplo de “*uma situação em que uma autoridade requisita a compra de qualquer bem e é atendida com um prazo de até uma semana. Isso só é possível com o Sistema de Registro de Preços*” (Jacoby, 2013, p.90).

### 3. Procedimentos Metodológicos

“Um método é um conjunto de processos pelos quais se torna possível conhecer uma determinada realidade, produzir determinado objeto ou desenvolver certos procedimentos ou comportamentos” (Oliveira, 1997). Neste trabalho foi realizado um Estudo de Caso, cujo objeto é o processo de compras da Secretaria Municipal de Administração da Prefeitura do Município de São José do Vale do Rio Preto. A pesquisa foi realizada na Secretaria de Administração, na Divisão de Compras. Os setores envolvidos na pesquisa foram a Comissão de Licitação e a Divisão de Compras, que trabalham paralelamente.

O Estudo de Caso contribui, para “*a compreensão que temos dos fenômenos individuais, organizacionais, sociais e políticos ... e vem sendo uma estratégia comum de pesquisa na psicologia, na sociologia, na ciência política, na administração, no trabalho social e no planejamento*” (Yin, 2001, p.21). Aborda uma investigação detalhada, com vistas a prover uma análise do contexto e dos processos envolvidos no fenômeno em estudo, que não está isolado de seu ambiente (como nas pesquisas de laboratório), já que o interesse do pesquisador é essa relação entre o fenômeno e seu contexto (Hartley, 1994).

Foram realizadas pesquisas bibliográficas, documental e de campo (pesquisa qualitativa). A primeira baseada em livros, sites e artigos acadêmicos que versam sobre o assunto; a segunda, a partir dos registros disponíveis nos setores de compras e licitações, da Secretaria Municipal de Administração, da Prefeitura do Município de São José do Vale do Rio Preto; e a terceira realizada junto aos servidores da Secretaria de Administração do Município referido. A Pesquisa qualitativa “*pode ser caracterizada como a tentativa de uma compreensão detalhada dos significados e características situacionais apresentadas pelos entrevistados*” (Richardson, 2007, p.90). Tem como características o ambiente natural como fonte direta dos dados e o pesquisador como instrumento chave. Estes, preocupados com os processos e em conhecer como determinado fenômeno manifesta-se; tendem a analisar seus dados indutivamente, num processo de baixo para cima; a partir do ponto de vista dos participantes (Triviños *apud* Jacoby, 2013).

Pode-se caracterizar o presente trabalho, ainda, como uma pesquisa-ação, definida da seguinte forma:

É um tipo de pesquisa social com base empírica que é concebida e realizada em estreita associação com uma ação ou com a resolução de um problema coletivo e

no qual os pesquisadores e os participantes representativos da situação ou do problema estão envolvidos de modo cooperativo ou participativo (Thiollent, 1986, p.14).

*“Na pesquisa-ação os pesquisadores desempenham um papel ativo no equacionamento dos problemas encontrados, no acompanhamento e na avaliação das ações desencadeadas em função dos problemas”* (Thiollent, 1986, p.14).

Como instrumento de coleta de dados foi utilizado um roteiro semi-estruturado, aplicado junto ao Presidente da Comissão de Licitações e ao Chefe da Divisão de Compras, com o intuito de identificar os procedimentos adotados e seus impactos na Divisão de Compras.

#### **4. Resultados E Discussão**

A Prefeitura de São José do Vale do Rio Preto iniciou suas atividades em 1987, logo após a emancipação do município. Teve toda sua estrutura administrativa reorganizada recentemente por meio da Lei Complementar nº 046, de 26 de Agosto de 2013 (Brasil, 2013). Sua composição, de acordo com o Art. 23, é constituída de Órgãos de Assessoramento Direto, Órgãos de Assessoramento Indireto, Órgãos de Atividades Complementares, Órgãos de Atividades Auxiliares da Administração e Órgãos de Atividades Fim da Administração.

A Divisão de Compras da Prefeitura de São José do Vale do Rio Preto tem suas atribuições definidas pela Lei Complementar nº 046, de 26 de Agosto de 2013, que dispõe sobre a reestruturação e reorganização administrativa da Prefeitura (Brasil, 2013).

As licitações sempre foram realizadas de acordo com a Lei. 8.666/93, utilizando as modalidades carta convite e tomada de preços em praticamente todas as licitações, muitas vezes, acarretando demora excessiva na aquisição de itens. Isso ocorria porque para um mesmo item. Secretarias diferentes faziam diversas licitações, acarretando o fracionamento licitatório. A morosidade nas aquisições e o fracionamento nas aquisições apontavam para a necessidade de alteração dos processos.

Com o intuito de conhecer os procedimentos adotados até a implantação do pregão/registro de preços e os novos adotados, foram realizadas duas entrevistas no dia 11 de março de 2015. A primeira com o Sr. Marcio Lúcio Benfica Fernandes, Presidente da Comissão de Licitação e Pregoeiro, nas dependências da Secretaria de Administração e a segunda com a Senhorita Edmara Ferreira de Freitas, Chefe de Divisão de Compras, nas dependências da Divisão de Compras. Ambos são servidores com qualificação para as funções que exercem. Possuem Curso de Pregoeiro, Licitações, pregão, registro de preços, e outros em áreas afins da função que exercem. A maioria realizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCERJ.

Compete ao Presidente da Comissão de Licitação de acordo com o Art. 60, XI e XII, da Lei Complementar nº 046, de 26 de Agosto de 2013 (Brasil, 2013), elaborar, criar, executar, fiscalizar, coordenar, supervisionar, manter, zelar, dirigir instrumentos de gestão capazes de produzir ganhos de eficiência, eficácia e efetividade nas ações do Departamento que dirige. Ao Chefe de Divisão de Compras, de acordo com o art. 61, I, da Lei Complementar nº 046, de 26 de Agosto de 2013 (Brasil, 2013), compete programar, orientar, coordenar, executar e controlar as atividades relacionadas com aquisições/contratações de bens, serviços, locações e seguros de qualquer natureza no âmbito da Administração Pública Direta Municipal (Brasil, 2013).

Para realização dos procedimentos licitatórios o Presidente da Comissão e, também, Pregoeiro, conta com o apoio de dois servidores, dependendo da complexidade do processo. Quando o procedimento é realizado para aquisição de poucos itens, a presença do Pregoeiro e dois servidores bastam, entretanto, para os procedimentos mais complexos, como medicamentos e gêneros alimentícios é necessária à presença de uma equipe maior, pois dependendo da quantidade de itens o procedimento licitatório pode levar mais de um dia. A comissão permanente de licitação é composta de 9 membros, designados pela Portaria nº 126, de 14 de Abril de 2014 (Brasil, 2014).

Em relação às modalidades utilizadas antes da implantação do pregão/registro, o Presidente da Comissão informou que até o ano de 2009 era comum usar Convites e Tomada de Preços, dependendo do valor da aquisição. Os principais problemas relacionados a estas opções de aquisição eram a falta de participantes e os longos prazos das Tomada de Preços, bem como questionamentos do Tribunal de Contas do Estado e Ministério Público. A Chefe da Divisão de Compras complementa que o uso da Carta Convite, apesar de ser legal, deixa margem para que situações ilegais aconteçam, como o direcionamento do resultado para empresas específicas, por exemplo.

Na Tabela 1 é mostrado que antes da implantação do pregão/registro de preços, no período de 1999 a 2007, as modalidades licitatórias mais utilizadas eram Convite, seguidas por Tomada de Preços e Concorrência. Outras modalidades não foram mencionadas.

Tabela1: Modalidades licitatórias utilizadas antes da implantação do pregão.

Ano	Licitações realizadas em cada modalidade						Total
	Convite		Tomada de preço		Concorrência		
1999	22	88,0%	2	8,0%	1	4,0%	25
2000	22	91,66%	2	8,34%	0	0%	24
2001	26	86,67%	4	13,33%	0	0%	30
2002	28	84,84%	4	12,12%	1	3,04	33
2003	19	76%	6	24%	0	0%	25
2004	15	88,24%	2	11,76%	0	0%	17
2005	39	75%	12	23,07%	1	1,93%	52
2006	Nd	-	Nd	-	Nd	-	Nd
2007	Nd	-	Nd	-	Nd	-	Nd

Nd – Dados não disponíveis

Fonte: Elaborado pelo Autor, 2015.

Quanto aos principais problemas na aquisição de itens, o Presidente da Comissão informa que antes da implantação do pregão/registro de preços, em 2008, ocorriam a falta de orçamento, demora nos procedimentos licitatórios e na efetivação da aquisição e o fracionamento. A Chefe da Divisão de Compras concorda com a ocorrência da demora em se adquirir o item, tendo em vista a necessidade da fase de cotação, e complementa acrescentando aos problemas a menor concorrência, devido à quantidade ser menor e, por isso, menos interessante, além da falta de controle centralizado das compras.

Na Tabela 2 são mostradas as atividades realizadas e o prazo médio em número de dias para a aquisição de um item, com realização de cotações, antes da adoção do sistema pregão/registro de preços.

Tabela 2: Etapas da aquisição de item em número de dias

Atividades	Período (em dias)
Recebimento da solicitação	1
Elaboração da Proposta e envio de cotação a fornecedores	1
Resposta dos Fornecedores (de 1 a 5 itens)	2
Resposta dos Fornecedores (de 1 a 20 itens)	10
Resposta dos Fornecedores (de 1 a 100 itens)	30

Fonte: Elaborado pelo Autor, 2015.

Ao tratar da preferência pela modalidade pregão presencial/registro de preços e se houve problemas com a sua implantação, o Presidente da Comissão diz que a escolha foi devido a alguns fatores: agilidade proporcionada pelo pregão/registro de preços, o fim do fracionamento, a inversão de fases, e principalmente a possibilidade de economia obtida com as disputas por lances. A escolha pelo Presencial foi por razões técnicas e disse ainda, que de início, como toda cultura nova, esse novo modelo assustou a administração e os fornecedores. A Chefe da Divisão de Compras ressaltou que esta opção de aquisição de bens e serviços traz grandes vantagens se comparada as demais modalidades, destacando para a não necessidade de dotação orçamentária para que o certame seja realizado e ter um estoque disponível para aquisição e entrega com rapidez. Informou, ainda, que a implantação foi cercada pela incerteza que uma novidade traz e pela descrença de alguns, entretanto, sua adoção logo se mostrou como vantagem para gestão pública e que o fato de ser presencial favorece o desenvolvimento do comércio da região, já que a participação é mais viável para os fornecedores da região do que para fornecedores de regiões mais distantes.

Na Tabela 3 é mostrado que no ano de implantação do pregão/registro de preços, 2008, a modalidade Convite ainda prevaleceu. Entretanto, nos dois anos seguintes a modalidade pregão foi aumentando, gradativamente. No período de 2011 a 2014, a maioria das compras passou a ser realizada via pregão, seguida de Tomada de Preços. Outras modalidades não foram mencionadas, e neste último período destaca-se que nenhum convite foi realizado.

Tabela 3: Modalidades Licitatórias utilizadas após a implantação do pregão.

Ano	Licitações realizadas em cada modalidade								Total
	Convite		Tomada de preço		Concorrência		pregão		
2008	25	65,8%	2	5,3%	1	2,6%	10	26,3%	38
2009	17	42,50%	1	2,5%	0	0%	22	55%	40
2010	9	16,36%	26	47,28%	1	1,81%	19	34,55%	55
2011	0	0%	9	18%	0	0%	41	82%	50
2012	0	0%	10	23,25%	0	0%	33	76,75%	43
2013	0	0%	2	4%	0	0%	48	96%	50
2014	0	0%	12	14,29%	0	0%	72	85,71%	84

Fonte: Elaborado pelo Autor, 2015.

O Presidente da Comissão relatou que para a Divisão de Compras, quando comparado às outras modalidades licitatórias, as principais vantagens da modalidade pregão são a agilidade nas aquisições, a possibilidade de padronização de materiais e a possibilidade de registro de maiores quantidades sem obrigatoriedade de compras. A Chefe da Divisão de Compras complementa dizendo que não há dúvidas: o pregão/registro de preços, o processo de aquisição flui com rapidez. É quase imediato.

Com relação à redução de tempo com a implantação do pregão/registro de preços, comparando com as outras modalidades, o Presidente da Comissão diz que a tramitação interna de processo é a mesma, pois está ligada a fatores da estrutura do órgão. O que muda são os prazos de recursos. Enquanto nas outras modalidades existem duas fases de recursos, no pregão são três dias úteis. Já a Chefe da Divisão de Compras considera que houve redução no tempo de aquisição. Se uma aquisição de 20 itens demorava por volta de 10 dias apenas na fase de cotação, com o pregão/registro de preços esse tempo foi para apenas algumas horas.

Na Tabela 4 são mostradas as atividades realizadas e o prazo médio em número de dias para a aquisição de um item, sem a necessidade de realização de cotações, após a adoção do sistema pregão/registro de preços.

Tabela 4: Etapas da aquisição de item registrado em número de dias

Atividades	Período (em dias)
Recebimento da solicitação	1
Consulta ao registro de preços e elaboração da planilha (independente do número de itens)	1

Fonte: Elaborado pelo Autor, 2015.

O Presidente da Comissão e a Chefe da Divisão de Compras concordam que o pregão/registro de preços pode ser considerado um método de compras ágil. O Presidente da Comissão complementa dizendo que ao utilizar o registro de preços isto é sensível, pois uma vez registrada, a aquisição se acelera, visto que não é necessária a fase de cotação e o fornecedor já está preparado para entregar os produtos nos quais apresentou o menor lance. Assim, o ciclo se encerra com uma entrega mais rápida.

O quesito especificações, enviadas pelos setores solicitantes, afetam diretamente na aquisição de um item, declara o Senhor Presidente. Diz que isso é um problema estrutural recorrente, pois se os setores especificarem de forma incorreta compromete o certame licitatório, pois gera questionamentos dos fornecedores ou a aquisição de bens que não atendem as necessidades. A Chefe da Divisão de Compras complementa dizendo que as especificações influenciam diretamente na qualidade do bem a ser adquirido ou do serviço a ser contratado. Uma especificação mal feita não deixa claro ao fornecedor o que ele deve cotar. Com isso, as compras atrasam, não são realizadas ou são realizadas incorretamente.

Tanto o Presidente da Comissão quanto a Chefe da Divisão de Compras concordam que quando o bem é especificado adequadamente pelo solicitante, as estimativas de preços realizadas são satisfatórias. Quando não, há transtornos para conseguir cotar, gerando questionamentos dos produtos. A Chefe da Divisão de Compras complementa dizendo que, atualmente, as estimativas dos preços a serem pagos têm sido satisfatórias e demonstram o preço de mercado quando tudo está certo. Muitas das vezes, com as informações passadas pelos próprios fornecedores que participam dos certames.

Com relação à concorrência e aos preços praticados pelos fornecedores após a implantação do pregão, o Presidente da Comissão informa que, sem dúvidas, a concorrência aumentou, entretanto, quanto aos preços praticados à variação depende do produto. Na média a economia é considerável. A Chefe da Divisão de Compras relata que a transparência do pregão dá ao órgão público maior credibilidade e, com isso, há mais interesse de empresas em participar. E que o maior número de concorrentes contribuiu para diminuir os preços.

Na Tabela 5 é mostrado que houve economia nas aquisições a partir do ano de 2008, quando efetivamente a Prefeitura começou a realizar o procedimento de aquisição na modalidade pregão. Este cálculo não se aplica aos anos anteriores, uma vez que as outras modalidades não permitem a negociação de valores. Os itens apresentados na Tabela 5 são uma amostra (três pregões por ano) dos processos de aquisição que são atualmente realizados.

Tabela 5: Demonstração de item - Valor estimado x Valor Contratado

Ano	Objeto de Aquisição	Valor (total em R\$)		Economia (%)
		Estimado	Contratado	
2008	Cimento, Brita, Manilha e outros	602.125,00	559.050,00	7,7%
	Gêneros Alimentícios	796.980,67	746.948,04	6,7 %
2009	Gêneros Alimentícios	1.229.355,40	984.892,35	24,7 %
	Emulsão e Asfalto	449.549,55	421.206,97	6,7%
	Gás	45.680,00	45.680,00	-
2010	Gêneros Alimentícios	1.658.770,62	1.475.911,20	12,4%
	Medicamentos	1.695.953,60	1.182.237,45	43%
2011	Combustível	1.104.000,00	1.075.200,00	3,0%
	Gêneros Alimentícios	2.177.157,93	1.906.254,89	14%
	Trilha de Borracha	16.500,00	16.500,00	-
2012	Gêneros Alimentícios	3.239.324,76	2.153.893,39	46%
	Medicamentos	857.987,60	561.540,80	52%
	Cloro, Sulfato e Barrilha	27.840,00	27.840,00	-
2013	Gêneros Alimentícios	3.902.768,37	3.146.933,17	24%
	Blocos, Tubos de Concretos e outros	318.693,00	190.872,00	66%
	Exame Endoscopia com teste	160,00	160,00	-
2014	Gêneros Alimentícios	2.964.060,49	2.160.355,57	37%
	Medicamentos	670.711,00	422.314,50	59%
	Refeição BUFET a quilo	21,00	21,00	-

Fonte: Elaborado pelo Autor, 2015.

O Presidente da Comissão e a Chefe da Divisão de Compras concordam que as vantagens mais importantes do pregão, quando comparado às outras modalidades licitatórias, foram a ampliação da concorrência e a possibilidade de se alcançar o preço estimado nas disputas de lances. Ele cita outras: transparência, agilidade e a simplificação estabelecida com a inversão de fases. Primeiro disputa-se preço para posterior análise da habilitação, além da não repetição dos mesmos procedimentos. Ela complementa enfatizando a não necessidade da dotação orçamentária para ser realizado; que é uma modalidade com mais transparência; não ser necessário adquirir tudo o que se registra, pode ser aditivado em 25% das quantidades

adquiridas, além da rapidez dos procedimentos, já que não há necessidade de se realizar cotação.

Para finalizar, foi solicitado que os entrevistados destacassem algum aspecto que considerassem importantes e que não foram tratados durante as entrevistas. O Presidente da Comissão destacou que a modalidade licitatória pregão deveria ser implementada também para a aquisição de produtos e serviços que não são classificados como produtos comuns, entretanto, isso não é feito porque há vedação legal. Em seu entendimento, a inversão de fases: primeiro são estabelecidos os preços, depois é realizada a análise da habilitação é um avanço em busca da agilidade e eficiência nas licitações, já que diminui o número de recursos e a quantidade de documentos a serem analisados. Já a Chefe da Divisão de Compras destacou a transparência que o pregão proporciona. Tanto o Senhor Presidente, quanto a Chefe da Divisão de Compras foram enfáticos ao dizerem que o pregão dinamizou o registro de preços, o qual é uma importante ferramenta na gestão de compras governamentais. E que o pregão revolucionou e tornou acessível o registro de preços na Prefeitura Municipal de São José do Vale do Rio Preto.

Confrontando as respostas dos entrevistados e os dados obtidos nos documentos analisados, verificou-se que no ano de 1999 a modalidade convite era utilizada em 88%, seguida de Tomada de Preços com 8,0% e Concorrência 4%. Essa situação foi alterada, terminando o ano de 2014 com nenhum Convite e nenhuma Concorrência realizados, seguido de Tomada de Preços com 14,29%, e prevalecendo o pregão com 85,71%.

Há vedações legais quanto ao uso do pregão para obras e serviços de engenharia, mesmo que sejam para serviços comuns e padronizados. Entre estas vedações, destacam-se projetos e obras, uma vez que há entendimentos que cada obra ou projeto são únicos e não podem ser padronizados. Existem, inclusive, entendimentos do Tribunal de Contas da União - TCU condenando a situação.

Migrar do processo anterior para o atual de compras trouxe dificuldades tanto para os licitantes quanto para os membros da administração pública. Tanto os licitantes quanto os servidores tinham o desconhecido como problema. Isso foi superado na medida em que o pregão foi sendo implantado. Começou-se conhecer a modalidade e, tanto os licitantes quanto os servidores perceberam que o pregão, para fins de registro de preços, era uma nova opção para a administração pública.

Há de se questionar ainda se esse novo procedimento causou impacto na economia do Município que é pequeno, uma vez que a modalidade Convite era quase restrita aos fornecedores locais e a adoção da modalidade pregão abre a concorrência para um grande número de novos fornecedores, principalmente para os vindos de outros Estados.

Como não há obrigatoriedade de adquirir todas as quantidades contratadas no registro de preços, problemas podem ocorrer. O superdimensionamento nas quantidades solicitadas é um deles, fazendo que reclamações surjam entre os fornecedores e, se o problema continuar até a diminuição de participantes nos certames licitatórios.

Por não existir um banco de dados com informações dos bens adquiridos anteriormente e por não saber ao certo o que deseja adquirir, as especificações enviadas são outro tipo de problema detectado. Algumas vezes, são deficientes. As Secretarias solicitantes são as responsáveis por essas especificações. Quando isso ocorre e o processo está em fase inicial, é devolvido ao setor solicitante para que todas as dúvidas sejam sanadas e o processo seja seguido seu rumo. Estas faltas de especificações não geram demandas jurídicas, mais se mesmo com todo o cuidado da secretaria de administração o processo é seguido e depois de

publicado o edital houver questionamentos administrativos por parte dos fornecedores que se julgam prejudicados, os questionamentos têm sido acatados e tem se buscado sanar os problemas, não chegando a existir nos últimos anos, nenhuma pendência jurídica.

Esses questionamentos giram em torno de 8% dos procedimentos solicitados. Quando ocorrem, a administração suspende temporariamente o certame, e em caso de urgência adquire-se o item em quantidades mínimas para atender o tempo de sanar a demanda, na dispensa licitatória até que a pendência seja sanada e o processo prosseguido. Um caso que ilustra esta situação foi à licitação de um aparelho de ultrassom solicitado por pessoa sem conhecimento técnico para isso e, ainda, a falta de obedecer às normatizações que regem o item.

Verificou-se que, quando no ato do certame licitatório não há disputa por lances entre mais de um fornecedor, a administração deixa de economizar na aquisição do item. Sem a necessidade de dar lances menores para cobrir o lance do concorrente, o único fornecedor participante ganha o item de acordo com o valor oferecido por ele na proposta inicial entregue no envelope, tendo o direito de optar ou não por abaixar o preço, o que geralmente não ocorre. Como é vedado o lance acima do valor estimado não há prejuízo para a administração. Entretanto, sem diminuir os valores a economia não ocorre já que não existem concorrentes para participar do certame.

Já nos procedimentos com um número de grandes de participantes de fornecedores, a economia chega a 50 %, em processos de aquisição de medicamentos e gêneros alimentícios. Isso ocorre porque quando há muitos interessados naquele item ou itens, ocorre um grande número de lances, fazendo que o valor diminua consideravelmente. Um caso que ilustra esta situação ocorreu no início do ano corrente, 2015. Foi realizado um processo, modalidade pregão, para transporte dos alunos do PETU (PROGRAMA DE TRANSPORTE UNIVERSITÁRIO) e as disputas passaram de 100 (cem) lances verbais em uma linha específica de transporte. Após o certame o contrato foi feito com um valor aproximadamente 25% menor quando comparado com o contrato anterior feito a 12 (doze) meses antes.

Por outro lado, a disputa por muitos interessados pode acabar por comprometer o efetivo recebimento dos serviços e ou produtos por parte da prefeitura. Isso ocorre por que quando há um número grande de concorrentes, uma ampla disputa pode gerar preços inexequíveis e a empresa não arcar com o contrato, gerando atrasos ou não entrega do item.

## 5. Conclusão

Quanto ao objetivo deste trabalho que foi o de “demonstrar a eficiência do sistema de pregão na aquisição de bens e serviços comuns na Administração Pública”, conclui-se que quesitos como economia de tempo, redução de custos e economicidade foram demonstrados. O quesito transparência também é atendido e, atualmente, a Prefeitura Municipal de São José do Vale do Rio Preto tem contrato com fornecedores de outros municípios/estados.

Verificou-se que o quesito tempo para aquisição de itens, após a implantação do pregão com registro de preços, diminui consideravelmente, de acordo com os dados apurados no decorrer desse trabalho, chegando ao limite para solicitação de item com prazo máximo de um dia para os tramites burocráticos.

Outro quesito, a economicidade, foi demonstrado. Houve pregões com até 66% de redução. No início, a diferença entre os valores orçados e adquiridos eram quase nulos. Os fornecedores não davam lances e os preços orçados eram quase os preços adquiridos. Entretanto, isso mudou rapidamente. Em 2008, a economia foi 5%, para os processos com

poucos fornecedores, como combustível e gás. Passou para uma média de 10% para gêneros alimentícios e o primeiro pregão de medicamentos realizado apresentou uma economia de aproximadamente 18% sendo que no último realizado de 59%. Em paralelo, o quesito transparência é atendido tendo em vista que atos do poder público são amplamente divulgados no site da Prefeitura.

Quanto aos aspectos positivos e ou potencialidades, destacam-se como principais vantagens: maior celeridade e eficiência nos processos na contratação; economia gerada pela fase de lances; comparados às outras modalidades não há limites no valor das contratações; celeridade com a inversão de fases, primeiro realiza-se as propostas com lances e depois à análise dos documentos; possibilidade de utilização do registro de preços, agilizando as aquisições fazendo, com isso, que a administração se programe melhor e atenda de forma satisfatória os setores requisitantes.

Quanto aos aspectos negativos e ou limitações, destacam-se como principais desvantagens: despreparo dos fornecedores; falta de transparência em relação à inversão das fases, existem autores que consideram nesta inversão uma possibilidade de favorecimento para as empresas com lesão para administração; a economia poder ser considerada irreal proporcionada pela falta de lances na realização do pregão se, por exemplo, a estimativa de preços for acima dos preços de mercado, a economia não se refletirá na apregoada, já que na hora da cotação muitas empresas elevam seus preços nos itens que serão adquiridos futuramente; ser limitado somente para bens e serviços comuns já que muitas vezes a administração não sabe como classificar o bem e algumas contratações não sendo, neste caso, realizadas por pregão.

Durante o estudo foram identificados alguns aspectos que não estavam relacionados com o objetivo principal, como a implantação de um banco de dados com informações que são demandadas de forma recorrente e que auxiliariam nos problemas relacionados às especificações enviadas pelas Secretarias e que podem ser apresentados como oportunidades de estudos complementares. Outra situação que pode ser objeto de novos estudos, ainda relacionados ao presente trabalho é a existência de preços inexequíveis que geram atrasos ou não entrega do item, causando transtornos para a administração pública. Outra situação que pode ser pensada é a adoção do pregão eletrônico que ajudariam a reduzir ainda mais os custos operacionais, entretanto, devem ser muito bem avaliados em função de problemas de infraestrutura, tendo em vista que não só a internet, mas também o fornecimento de energia têm interrupções constantes no Município, fazendo com que a queda de conexão se tornasse um problema. Também a vedação legal para o uso do pregão eletrônico para a aquisição de produtos e serviços que não são classificados como produtos comuns pode ser objeto de estudo.

Finalizando, a desburocratização do sistema veio com a implementação da modalidade pregão para fins de registro de preços, mas todos os aspectos, tanto positivos quanto negativos, devem ser considerados. Entretanto não há dúvidas de que o pregão é uma modalidade transformadora para o poder público de forma geral e que trouxe inovações que proporcionaram celeridade, economia e transparência aos processos.

## Referências

Bittencourt, S. (1998). *Curso basico em licitação*. Revan.

Bittencourt, S. (2003). *Licitação de registro de preços*. 1a ed., Rio de Janeiro: Temas & Idéias.

Carvalho Filho, J. D. S. (2001). *Manual de direito administrativo*. 7ª ed., Rio de Janeiro: Lúmen Júris.

Decreto Municipal nº 1239, de 23 de abril de 2003. Recuperado de: <http://www.www.sjvriopreto.rj.gov.br>

Decreto Municipal nº 1738, de 13 de junho de 2007. Recuperado de: <http://www.www.sjvriopreto.rj.gov.br>.

Decreto nº 3.555, de 08 de agosto de 2000. Recuperado de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3555.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm)

Fernandes, C. C. (2000). *Pregão: Uma nova modalidade em licitação*. Brasília: E-gov Edições.

Hartley, Jean F. (1994). Case studies in organizational research. In: Cassell, C. & Symon, G. (Ed.). *Qualitative methods in organizational research: a practical guide*. London: Sage. 253p. p. 208-229.

Jacoby Fernandes, J. U. (2013). *Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico*. 5a ed., Belo Horizonte: Fórum.

Justen Filho, M. (2005). *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 11a ed., São Paulo: Dialética.

Lei Complementar nº 046, de 26 de Agosto de 2013. Recuperado de: <http://www.www.sjvriopreto.rj.gov.br>

Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Recuperado de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp123.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm)

Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Recuperado de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm)

Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Recuperado de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm)

Marinela, F. (2011). *Direito administrativo*. 4a ed., Niterói: Impetus.

Oliveira, S. L. D. (1997). *Tratado de metodologia científica*. São Paulo: Pioneira.

Richardson, R. J. (2007). *Pesquisa social: métodos e técnicas*. 3a ed., São Paulo: Atlas.

Secretaria De Administração. (2015) Licitações. Prefeitura do Município de São José do Vale do Rio Preto.

Triviños, A. N. S. (1987). Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas.

Yin, R. K. (2001). Estudo de caso: planejamento e métodos. 2a Ed, Porto Alegre: Bookman.