

Pregão presencial e eletrônico: avaliação da contratação de bens e serviços do município de Palmácia/CE

Open and electronic tendering: evaluation of the hiring of goods and services in the municipality of Palmácia/CE

<https://doi.org/10.32586/rcda.v23i1.921>

José Rodrigo do Nascimento Cavalcante¹

Alexandre Oliveira Lima²

Ruan Carlos dos Santos³

Carlos Henrique Lopes Pinheiro⁴

RESUMO

Este trabalho estuda as licitações da modalidade pregão no município de Palmácia/CE, município do interior do estado do Ceará que faz parte do Maciço de Baturité. A partir das especificidades de um município do interior, frente à barreira decorrente do período da pandemia de covid-19, a pesquisa direciona a observação para a modalidade de licitação pregão em seus modos presencial e eletrônico. A presente pesquisa tem como objetivo evidenciar como se comportaram as relações das variações da modalidade de licitação pregão (presencial e eletrônico) nas contratações de bens e serviços no município de Palmácia/CE entre os anos de 2019 a

1 Graduado em Administração Pública pela Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab). E-mail: dedezinho003@gmail.com

2 Doutor em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza (Unifor). Mestre em Controladoria pela Universidade Federal do Ceará (2006). Especialista em Gestão de Organizações de Saúde (2009). Graduado em Administração pela Universidade Federal do Ceará (2002). Professor Adjunto da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab). E-mail: alexandrelima@unilab.edu.br

3 Bacharel em Administração e Ciências Contábeis pelo Centro Universitário Cidade Verde (UniCV). MBA em Governança Corporativa pela União Brasileira de Faculdades (UniBF). Licenciatura em Pedagogia pela UniCV. Mestrado em Administração pela Universidade do Vale do Itajai (Univali). Consultor/Docente credenciado na ENA (École Nationale D'Administration, Brasil). Doutorando em Administração pela Udesc. E-mail: ruan_santos1984@hotmail.com

4 Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará (Uece). Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Pós-doutorado em educação pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor de Ciências Humanas do Instituto de Humanidades da Universidade da Lusofonia Afro-Brasileira – Unilab. E-mail: carlos.henrique@unilab.edu.br

2022. Para o atingimento desse objetivo, a pesquisa foi construída a partir de uma abordagem qualitativa e quantitativa, simultaneamente, com objetivos voltados para pesquisa exploratória, com procedimentos focados na pesquisa documental e de campo, a coleta de dados foi realizada por meio do site do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE), assim, obtendo documentações referentes aos certames realizados no período pesquisado. O período é marcado pela mudança na metodologia de contratações da modalidade pregão, onde o município parte em 2019 da utilização do pregão presencial como método de contratação, e durante o período desenvolve a utilização do pregão eletrônico, resultando, por fim, no majoritário uso do meio eletrônico na modalidade. Ademais, a pesquisa conclui que as demandas provenientes das barreiras impostas pela pandemia resultaram no desenvolvimento da modalidade pregão pelo município, desenvolvendo o pregão eletrônico como ferramenta que impulsiona a capacidade de contratação do município.

Palavras-chave: licitação; pregão; covid-19; administração pública.

ABSTRACT

This work observes auction bidding in the Municipality of Palmácia/CE, a municipality in the interior of the state of Ceará that is part of the Baturité Massif. Based on the specificities of a municipality in the interior, faced with the barriers arising from the period of the covid-19 pandemic, the research directs the observation to the auction bidding modality in its face-to-face and electronic modes. The present work aims to highlight how the relationships between variations in the auction bidding modality (face-to-face auction and electronic auction) behaved in the contracting of goods and services in the Municipality of Palmácia/CE between the years 2019 and 2022. To achieve this objective, the research was constructed from a qualitative and quantitative approach simultaneously, with objectives focused on exploratory research, with procedures focused on documentary

and field research, data collection was carried out through the website of the Court of Auditors of the State of Ceará (TCE), thus obtaining documentation relating to the competitions held in the period researched. The period is marked in the municipality by the change in the hiring methodology of the auction modality, where the municipality starts, in 2019, using in-person auction as a hiring method, and during the period develops the use of electronic auction, resulting, finally, in the majority use of the electronic means in the modality. Furthermore, the research concludes that the demands arising from the barriers imposed by the pandemic resulted in the development of the auction modality by the municipality, developing the electronic auction as a tool that boosts the municipality's hiring capacity.

Keywords: bidding; auction; covid-19; public administration.

Avaliado pelo sistema
double blind review
(SEER/OJS – versão 3)



Data de submissão: 07/12/2023

Data de aprovação: 11/03/2024

Data de versão final: 16/06/2024

Data de publicação online: 13/12/2024

1 INTRODUÇÃO

As contratações de bens e serviços tem notório destaque em qualquer organização, portanto, na administração pública não seria diferente. Entretanto, para o setor público, as aquisições devem ter um cuidado diferente do setor privado, justificado pelo volume de recursos movimentados pelo estado, o qual adquire o dever do bom uso e da ampla divulgação da movimentação desses recursos.

Nas organizações públicas, o foco é na utilização dos recursos de forma mais eficiente e eficaz possível, pois com a movimentação de recursos da sociedade, que por sua vez sede parte de sua renda para o funcionamento da máquina do estado, conseqüentemente, espera receber serviços de qualidade em troca. Assim, com os recursos, o funcionamento estatal

deve ocorrer da forma mais econômica possível, devendo ser passadas à sociedade as informações para que ela possa julgar essas atividades.

Para regular essas contratações, a Constituição de 1988, em seu artigo 37, inciso XXI, estabelece que as contratações da administração pública direta e indireta no âmbito federal, estadual e municipal deverão ocorrer mediante processo de licitação, que por sua vez deve estabelecer igualdade de condições para os participantes. Assim, estabelecendo uma concorrência entre interessados em fornecer bens e serviços ao setor público buscando conseguir propostas vantajosas, que estimulam a economia nas aquisições.

Então, por meio da Lei das Licitações e contratos, Lei nº 8.666/93, estabelece-se normas gerais que regulamentam as licitações e contratos da administração pública, que elegem propostas mais vantajosas para a aquisição de bens, obras e serviços para o estado (Faria *et al.*, 2011). Ademais, institui-se formas de contratações que divergem do que é visto no setor privado, aferindo assim uma metodologia própria de contratações para o setor público.

Em vista do longo período que já vinha sendo utilizada a Lei nº 8.666/93, o Governo Federal instituiu uma nova norma para a regulamentação dos contratos e licitações públicas por meio da Lei nº 14.133/2021, que além de modificar normas referentes à contratação de bens e serviços pelo estado e diminuir a morosidade e a burocracia das contratações, também integra e modifica instrumentos normativos como a Lei do Pregão nº 10.520/2002 e o Regime Diferenciado de contratações nº 12.462/2011. Tendo em vista que a Lei nº 14.133/2021 teve sua vigência automática após sua publicação, encontra-se em vigor, entretanto, os dispositivos antigos que ainda não foram revogados, pois foi decidido um período para transição de 2 anos após a publicação, nesse período, foi incumbido à administração responsável a escolha do regime adotado, observando que deve estar expreso no edital em qual regime a licitação está sendo feita.

Quanto às modalidades que poderão ser adotadas pela administração pública, a Lei nº 8.666/93 instituiu seis modalidades a serem utilizadas, sendo elas: a concorrência, tomada de preço, convite, concurso, pregão e leilão, onde o pregão dispõe da Lei nº 10.520/2002 para regulamentá-lo. Por outro lado, a nova Lei de Licitações, a Lei nº 14.133, de 2021, instituiu o diálogo competitivo como nova modalidade de licitação, e por sua vez, a tomada de preços e o convite não estão elencados dentre as modalidades presente na nova lei, assim sendo essas modalidades deixarão de existir a partir do momento que a Lei nº 8.666, de 1993 se extinguir, o que está previsto para o ano de 2023.

Dentre as modalidades de licitação, destaca-se que o pregão é regulamentado pela Lei nº 10.520/2002 e foi apresentado como uma inovação para as contratações públicas, por em sua atuação comportar-se como uma modalidade que traz mais agilidade e introduz uma metodologia de lances, cujas empresas interessadas irão competir com outras na capacidade de oferecer o produto ou serviço solicitado com o preço mais atrativo para a entidade pública.

Para além disso, a modalidade pregão também apresenta a possibilidade de ocorrer de forma remota, por meio de plataforma *on-line* onde todo certame ocorre, e estão cadastradas todas as empresas participantes. Isso possibilita maior quantidade de participantes, o que poderia, por meio da concorrência, ocorrer contratações com menores preços. Segundo Faria *et al.* (2011, p. 48) as contratações com pregão no formato eletrônico são menos burocratizadas quando comparadas às modalidades tradicionais, isso quando observado que o pregão eletrônico em média dura 17(dezesse) dias e a modalidade convite pode demorar em média 22 (vinte e dois) dias. Assim pode-se notar que o pregão eletrônico não só facilita o acesso dos licitantes, como também estabelece um prazo mais curto para seu término.

Atualmente, esse método ganhou uma nova regulamentação, o Decreto nº 10.024, de 23 de setembro de 2019, assumiu o papel de regula-

mentar a modalidade pregão no seu formato eletrônico, acrescentando a obrigatoriedade desse método para a administração pública federal direta, estendendo-se para autarquias, fundações e fundos especiais. Para além disso, ainda firmou a obrigatoriedade do uso do pregão eletrônico para aquisições de bens e serviços incluindo serviços comuns de engenharia quando for utilizado recurso vindo de transferência da União.

Percebendo que o pregão em seu modelo presencial e eletrônico tem um desempenho atrativo para as organizações públicas, e devido ao mundo ter recentemente passado pela pandemia do covid-19, o que limitou os contatos humanos como método de enfrentamento, essa pesquisa está focada em responder a seguinte indagação: como se comportaram as relações das variações da modalidade de licitação pregão (pregão presencial e pregão eletrônico) nas contratações de bens e serviços no município de Palmácia/CE entre os anos de 2019 a 2022?

Diante do exposto e do problema de pesquisa definido anteriormente, o presente trabalho tem como objetivo evidenciar como se comportaram as relações das variações da modalidade de licitação pregão (pregão presencial e pregão eletrônico) nas contratações de bens e serviços no município de Palmácia/CE entre os anos de 2019 a 2022.

Especificamente pretende-se:

- a) Verificar os processos licitatórios na modalidade pregão presencial e pregão eletrônico ocorridos entre os anos de 2019 a 2022 no município de Palmácia/CE;
- b) Observar eventuais mudanças e adaptações nas contratações do município ocorridas devido ao período pandêmico da covid-19;
- c) Descrever as vantagens e a natureza das compras de cada modalidade avaliada, durante o período pandêmico de covid-19 (2019 a 2022) no município de Palmácia/CE.

Destaca-se que há uma relação entre o pregão eletrônico e a pandemia, pois, essa modalidade tornou-se mais atrativa já que sua proposta se conciliou com a evolução dos meios digitais de prestações de serviços

e atendimentos durante a pandemia, que por sua vez apresenta uma proposta mais em conformidade com os parâmetros culturais atuais. A partir do exposto é conveniente traçar uma pesquisa voltada para observar o uso da modalidade pregão no município de Palmácia/CE. Torna-se indispensável, quando observado o princípio da transparência, onde por se tratar de uma situação atípica, salienta a necessidade de uma investigação da adaptação ocorrida pelo município para lidar com esse novo cenário, e por sua vez, observar se as contratações feitas pelo município conseguiram atender as demandas emergenciais sem se abster da economia e do bom uso do erário público.

Esse estudo baseou-se em estratégia mista de pesquisa, sendo qualitativa e quantitativa simultaneamente, compondo o objetivo de uma pesquisa exploratória. O presente estudo teve como foco observar o comportamento da modalidade de licitação pregão, por meio de pesquisa documental a partir dos documentos provenientes dos processos licitatórios, e a partir de pesquisa de campo pode-se perceber influência da pandemia de covid-19 na modalidade pregão.

Para apresentar os resultados, o trabalho foi estruturado em 5 sessões. Além da introdução, o trabalho contempla, na seção 2, uma revisão de literatura sobre os princípios e modalidades de licitações e sobre o pregão presencial e eletrônico e a eficiência nas contratações. Posteriormente, a seção 3 explica a metodologia utilizada, caracterizando a amostra e os métodos de observação a fim de compor os resultados. Os resultados foram apresentados na seção 4 e a seção 5 conclui levantando os principais resultados alcançados pela pesquisa.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Licitação, princípios, modalidades e a nova lei de licitações (14.133/2021)

Os processos de contratação pública obedecem em sua maioria ao regime de licitações públicas, que consiste em métodos de compras idealizados para adaptar-se às necessidades públicas, que por sua vez demandam de uma necessidade de controle, garantia de se estar seguindo o interesse público e conseguir a melhor oferta, assim objetivando a economicidade e a qualidade dos produtos e serviços contratados. Visto que o dinheiro utilizado pelas contratações públicas tem origem pública, a realização de licitações surge como um procedimento que visa garantir a justiça e a transparência nas contratações (Monteiro, 2021, p. 10).

A licitação é um regramento legal consagrado no direito brasileiro, objetivando a melhor proposta para a União e conceder oportunidades iguais aos interessados em negociar com a administração pública, todos os procedimentos são regulados por legislação específica (Júnior Neto, 2020, p. 5).

As contratações de bens e serviços desempenham papel fundamental em qualquer organização, envolvendo seu planejamento estratégico e sua competitividade no mercado. Para o estado, as contratações públicas preocupam-se com a economia por dispor de um orçamento limitado para seu funcionamento, assim a lógica que envolve esse processo baseia-se na ideia de contratar o máximo usando o mínimo de recurso, garantindo a qualidade. Seguindo o raciocínio, Nunes, Lucena e Silva (2007, p. 229) expõe que “o bom planejamento, o controle e a execução das compras para uma organização são indispensáveis ao desenvolvimento das atividades que a compõem, pois mantêm os custos conforme o previsto”.

Segundo Nascimento e Cichoviski (2023, p. 293) a licitação teve sua estreia ainda durante o período do Império, por meio do Decreto nº 2.926/1862, que regulamentava as “arrematações dos serviços”, nesse período esse procedimento era conhecido como “concorrência”, o que mais tarde viria a ser conhecido como licitação. A partir do exposto, em 1922, o Congresso Nacional aprovou o Decreto nº 4.536/1922, que institui a condição, a existência de contratos e a realização de concorrência para o empenho das despesas.

Como visto, o termo “licitação” ainda não era utilizado para se referir aos procedimentos de compras brasileiro, essa palavra passou a ser utilizada a partir do Decreto-Lei nº 200/1967 que regulamentou normas referentes à licitação e suas modalidades. Por fim, em 1986, foi promulgado o Decreto-Lei nº 2.300, funcionando como norma geral para licitações em todos os entes federativos, todavia, argumentou-se na época que esse decreto feria a autonomia das unidades federativas. Somente após a instituição da Constituição Federal de 1988 que as brechas foram sanadas, então, em 1993 ocorreu a promulgação da Lei Geral de Licitações e Contratos da Administração Pública, Lei nº 8.666/93, assim padronizando no país essa ferramenta (Nascimento, Cichoviski, 2023). Atualmente, essa lei em processo de substituição pela nova Lei de Licitações nº 14.122/21 que surge como um sistema de melhorias e avanços alcançados durante a atuação a Lei nº 8.666, assim tendo como foco a eficiência, a celeridade e a economia dos processos de contratação pública.

2.1.1 Modalidades de licitações sob a ótica da lei 8.666/93 e a perspectiva em relação a mudanças trazidas pela nova lei de licitações 14.133/21

A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 37, inciso XXI institui como regra geral o uso de licitações para contratações públicas, onde engloba a administração direta e indireta, assim entrando no escopo as

instituições federais, estaduais, municipais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas e sociedades de economia mista.

Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (Brasil, 1988, Art. 37 XXI).

A licitação atua como ferramenta para a prevenção de irregularidades e possíveis corrupções no processo de aquisições do setor público, assim atuando como um dispositivo para coibir contratações danosas ao setor público. Ademais, o princípio da licitação institui que em regra todos os processos de aquisições de bens e serviços devem ser precedidos de processo licitatório, assim padronizado essas contratações em um escopo de modalidades que varia de acordo com as especificidades do objeto ou do valor contratado (Sobral Neto, 2020, p. 62).

A partir dessa normatização, a Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993 “regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências”, onde, por conseguinte, articula em seu 22º artigo elencando cinco modalidades de licitação das quais distinguem os tipos de contratações e instituem o melhor método para cada demanda, são a: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão (Brasil, 1993).

Quadro 1 – Modalidades de Licitações sob a ótica da Lei nº 8.666/93

MODALIDADE	CONCEITOS LEGAIS (Lei nº 8.666/93)
CONCORRÊNCIA	A concorrência é a modalidade mais ampla, prevista para contratações de valores mais elevados, sendo aquela realizada entre quaisquer interessados que comprovem possuir os requisitos mínimos exigidos no edital para a execução do objeto (art. 22, § 1, Lei nº 8.666/93).
TOMADA DE PREÇOS	Tomada de preços é a modalidade aberta aos interessados já cadastrados ou, aos não cadastrados que atendam às condições necessárias de cadastramento até três dias corridos anteriores à data marcada para o recebimento das propostas (art. 22, §2º, Lei nº 8.666/93).
CONVITE	O convite será realizado entre sujeitos convidados pela Administração, estejam cadastrados ou não; e sujeitos que já estejam cadastrados e, apesar de não terem sido convidados, manifestem a intenção de participar do certame até 24 horas antes da sessão. (art. 22, §3º, Lei nº 8.666/93).
CONCURSO	Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias. (art. 22, §4º, Lei 8.666/93).
LEILÃO	A modalidade leilão é utilizada para venda de bens móveis ou alienação de bens imóveis da Administração (art. 22, §5º, Lei nº 8.666/93).

Fonte: Brasil (1993).

Cada modalidade distingue-se a partir de sua estrutura procedimental, onde parte de uma ordem metodológica de procedimentos que visam seguir princípios e finalidades estabelecidas, buscando alcançar a melhor maneira possível de se efetuar os contratos públicos (Vasconcellos, 2000, p. 213).

Pregão é outra modalidade de licitação, embora não esteja presente na Lei nº 8.666/93, foi instituída por meio de Medida Provisória nº 2.026, de 4 de maio de 2000 e regulamentado pelo Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000. Essas medidas relacionavam o uso do pregão apenas para o âmbito da união, entretanto a Lei nº 10.520, de 17 de julho 2002 amplia seu uso para o estado e os municípios. Sua criação foi marcada pela diminuição da burocracia envolvida nas contratações, e por meio disso uma redução dos valores das aquisições de bens e serviços pela administração pública (Vasconcelos, 2000, p. 215).

O pregão é uma modalidade de licitação direcionada à aquisição de bens e serviços comuns, ocorrendo mediante sessão pública, onde os fornecedores poderão apresentar suas ofertas e contraoferta durante a sessão, assim provocando ofertas com o menor valor possível. O pregão pode ser utilizado em contratações de quaisquer valores, segundo Remédio (2021, p. 3) a limitação dessa modalidade está presente “em relação às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto quanto aos serviços comuns de engenharia”.

A Lei nº 10.520/02, em seu Art. 1º, distingue bens e serviços comuns como “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado”, assim podendo ser medido a efetividade da licitação, pois já estabelece um ponto de partida atrelado aos dados concretos do mercado para o início dos lances, todavia ainda podendo ser usado recursos pelos licitantes quanto à aplicabilidade dos valores contidos no edital, assim provocando uma reavaliação dos valores e, caso averiguado irregularidade, sua atualização frente ao cenário do mercado no momento.

Devido aos riscos relacionados à segurança jurídica, morosidade, falta de transparência e procedimentalização decorrente de licitações que são regidas pelas Leis nº 8.666/1993, 10.520/2002 e 12.462/2011 se viu necessário o aperfeiçoamento das normas e procedimentos a elas ligado. Portanto, visando tornar as licitações mais céleres, efetivas, menos burocráticas e com maior segurança política, em 1º de abril de 2021 foi publicada a Lei nº 14.133/2021, o novo marco legislativo das licitações e contratos administrativos no Brasil (Remédio, 2021, p. 2). Segundo Trindade e Melo (2022, p. 3) a nova legislação surgiu como forma de ajuste às novas formas de atuação e inovações tecnológicas, portanto, o foco foi nas desburocratizações e flexibilização das contratações com as inovações da era digital.

A nova Lei de Licitações, Lei nº 14.133 de 2021, que se encontra em vigor simultaneamente com a Lei nº 8.666, de 1993, aplicou mudanças

nas modalidades de licitação, que por sua vez terá sua influência completa a partir de 2023, pois foi previsto um prazo para adequação de 2 anos para os órgãos que utilizam esse método de contratação. A partir dessa adaptação, os órgãos públicos no período de dois anos tiram a opção de usar o dispositivo legal de sua escolha, assim apenas sendo requisitado que a norma escolhida esteja expressa no edital da licitação.

Com a nova Lei de Licitação nº 14.133 de 2021, houve a suspensão das modalidades convite e tomada de preços e instituiu o diálogo competitivo como nova modalidade de licitação. Além de modificar normas referentes à contratação de bens e serviços pelo estado e diminuir a morosidade e a burocracia das contratações, também integra e modifica instrumentos normativos como a lei do Pregão nº 10.520/2002 e o Regime Diferenciado de contratações nº 12.462/2011. Perfazendo as opções de modalidade: pregão, concorrência, concurso, leilão e o diálogo competitivo (Brasil, 2021).

Para além disso, o valor da contratação deixa de ser critério para a escolha da modalidade adequada para a licitação, passando a ser considerado pelo objeto desejado, não havendo valor estimado para contratação como havia na legislação anterior (Trindade; Melo, 2022, p. 9). Em decorrência da nova legislação foi instituído o diálogo competitivo como nova modalidade de licitação. Essa modalidade conforme art. 6º, inciso XLII da Lei nº 14.133/2021, é utilizada para a contratação de obras, serviços e compras onde:

XLII- Modalidade de licitação para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentarem proposta final após o encerramento dos diálogos (Brasil, 2021).

Segundo Trindade e Melo (2022, p.12) o objetivo dessa modalidade é que, durante o momento do diálogo os licitantes, possam oferecer soluções para se alcançar o objeto ideal que satisfaça a necessidade pública, a partir do qual os conhecimentos técnicos e inovações possam ser alcançada por meio dos próprios participantes.

Identifica-se nesse artigo, que essa modalidade busca incorporar uma opção de aquisição que possa interceptar inovações mantendo a segurança jurídica no processo, assim o diálogo competitivo busca eficiência na aquisição de inovações para o setor público. Portanto, essa modalidade conta com a colaboração dos fornecedores para interceptar, sugerir e implementar inovações no setor público, perfazendo valiosa colaboração ao estado e tornando mais eficiente a relação entre o mercado e o estado e, por fim, sendo uma das principais inovações que a Lei nº 14.133/2021 traz.

2.2 Pregão presencial e eletrônico, eficiência e papel nas contratações

A partir da observação do funcionamento das modalidades de licitação presentes em nosso código legal, podemos perceber a existência de um alto formalismo em sua estrutura, que por sua vez, foi introduzido nesses instrumentos influenciados pela administração burocrática como uma estrutura que permitisse o controle e evitasse a corrupção. Entretanto, isso se deu com o sacrifício de muito da celeridade dos processos, onde pode ser visto em todas as etapas das licitações um alto grau de formalismo, que por sua vez torna o processo mais moroso e custoso para a administração pública (Nunes; Lucena; Silva, 2007).

Portanto, o pregão foi instituído como um processo que buscava mais eficiência, em que por meio da inovação da inversão de suas fases se adquire mais celeridade no resultado do certame, essa invenção se dá através da priorização da competição entre os licitantes em seus lances, adquirindo um vencedor do processo aquele que dê o lance mais baixo e que seu produto ou serviço atenda às requisições do edital, logo após

isso, então, vem a fase de análise da documentação e habilitação. Assim, necessitando apenas da análise dos documentos do vencedor, diferenciando assim o pregão das outras modalidades, por meio dessa inovação que torna o processo mais eficiente e mais célere (Fernandes; Oliveira, 2015).

Segundo Fernandes e Oliveira (2015) essa mudança que promoveu os avanços encontrados no pregão se deu devido à busca por eficiência na administração pública, por meio da mudança de concepção da transição da modelo de administração burocrática para a gerencial, que por sua vez percebe que não mais é suficiente o controle do processo, mas também o atingimento dos resultados. A eficiência aplicada a essa metodologia cobra os atingimentos dos resultados não abrindo mão do controle, mas apenas adaptando o formalismo a uma forma que o permitisse ocorrer sem prejudicar o certame, como ocorreu na inversão de fases.

Brito *et al.* (2022) dialoga que a modalidade pregão ganha destaque, pois a administração pública tem em seus atos a busca pela transparência, o que o pregão desenvolve por mirar na transparência, agilidade e eficiência dos processos de compra entre órgãos públicos e fornecedores, assim demonstrando ser uma ferramenta indispensável para a administração pública.

Como já visto, o pregão é uma modalidade de licitação, que vem sendo utilizada desde 2000, que por meio da Medida Provisória nº 2.026, foi instruído como uma nova modalidade de licitação. Em 2002, a medida provisória foi convertida na Lei nº 10.520/2002, assim oficializando no orçamento legal a nova modalidade.

A partir dessa resolução a modalidade pregão entra em vigor com a prerrogativa de utilização em contratações de bens e serviços comuns. A Lei nº 10.520/2002 artigo 1º parágrafo único institui que “[...] bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado” (Brasil, 2002).

Soares e Marcuzzo (2020) fazem um levantamento bibliográfico das principais vantagens e desvantagens encontradas no método presen-

cial da modalidade. Essas vantagens podem ser vistas quando uma perspectiva mais local de desenvolvimento ou quando o método presencial explora mais a participação local de fornecedores, que por sua vez tem mais disponibilidade de participação do certame devido à distância. Ademais, a presença dessa proximidade também pode acarretar em negociação mais dinâmica, cujas dúvidas podem ser tiradas com mais efetividade, e a negociação pode ser efetuada de forma imediata, contemplando detalhes nos produtos que seriam impossibilitados no formato eletrônico. Por fim, segundo Brito *et al.* (2022) ainda pode ser mencionado quanto à distância para a entrega ou prestação dos serviços, que pelo fator do pregão eletrônico disponibilizar uma participação facilitada para fornecedores distantes do município contratante, pode haver atrasos nos recebimentos desses produtos e serviços.

Entretanto, como já percebido, o método presencial apresenta desvantagens que motivaram a expansão do uso eletrônico da modalidade pregão. Assim, a eficiência é um dos fatores principais, em que além de ocorrer uma forma mais morosa, ainda apresenta menos economia nas contratações, pela presença de menos participantes na licitação, assim não apresentando tanta variedade de oportunidades de redução dos custos. Para além disso, a lentidão dos certames ainda se deve aos tumultos que ocorrem durante o certame, por meio das discussões presenciais entre licitantes e pregoeiro para novos lances e tirar dúvidas dos bens e serviços que se estão sendo ofertados pelos fornecedores, essas discussões podem demorar mais que o previsto, podendo ser necessário a previsão de um novo dia para a continuidade das discussões (Soares; Marcuzzo, 2020, p. 7).

O pregão eletrônico além de intensificar a competição dos certames, ainda simplifica a comunicação entre o licitante e o pregoeiro durante o processo de recebimento de documentos de habilitação e propostas, promovendo uma automatização e mais conforto aos licitantes, pois não é necessário a entrega de documentos físicos nem a presença física dos representantes.

Com os avanços percebidos nas contratações públicas, o pregão obteve notória participação, tornando-se uma das modalidades mais utilizadas para contratações públicas. Em especial a modalidade eletrônica por intensificar a competitividade nos certames trouxe mediante o Decreto nº 5.450/05 a determinação do uso preferencial do pregão no formato eletrônico para as aquisições de bens e serviços comuns. O que mais tarde, a partir de um decreto próprio, Decreto nº 10.024 de 20 de setembro de 2019, regulamentou o pregão eletrônico e dispôs sobre a dispensa eletrônica especificamente, em seu artigo 1º inciso 1º que instituiu o uso obrigatório do pregão eletrônico pelos órgãos da administração pública direta, pelas autarquias, fundações e fundos especiais (Martins *et al.*, 2021, p. 9).

A partir do exposto, percebe-se notória preferência de órgãos reguladores para o uso das formas eletrônicas do pregão. Essa preferência deve-se aos avanços obtidos com a modalidade, Faria *et al* (2011, p. 59) elenca que o pregão eletrônico apresenta vantagens quando comparado ao método presencial e as outras modalidades de licitação “por expressar racionalização dos procedimentos, redução de preços pagos e maior transparência, já que é uma disputa aberta via web”.

O pregão eletrônico usa da internet para sua realização, necessitando de acesso a esse serviço por ambos envolvidos e contribuindo para a evolução das técnicas e ferramentas dos órgãos públicos. Essas evoluções contribuem para a governança eletrônica ser implementada nos municípios, em que a organização totalmente eletrônica dos certames e a transparência das licitações são expandidas, por conseguinte favorece a inclusão digital e respeita o direito de acesso à informação (Brito *et al.*, 2022, p. 13).

Uma das principais vantagens da utilização do pregão eletrônico é a elevada transparência do processo, que por meio de suas plataformas, os órgãos públicos, os licitantes e a sociedade podem acompanhar em tempo real o desenrolar do processo, pois estando exposto todo percurso da contratação, podendo ser percebido eventuais práticas nocivas ao interesse público. Essa prática está exposta no artigo 11º do Decreto nº 10.024/19

que por sua vez permite e estimula que qualquer interessado possa acompanhar o desenvolvimento do processo licitatório em tempo real por meio da internet, as identidades dos fornecedores durante a fase de lances são checadas com o intuito de se evitar fraudes no processo (Martins *et al.*, 2021, p. 10).

Outro benefício da utilização do pregão eletrônico seria a impessoalidade no processo, onde em decorrência da distância entre o pregoeiro e os fornecedores, e entre os próprios fornecedores, essa especificidade evita a formação de conluíus entre os fornecedores e o próprio pregoeiro. Essa intensificação da impessoalidade durante o processo favorece a prevenção contra corrupção no processo de compra, de acordo com Brito *et al.* (2022, p. 13) o pregão eletrônico dificulta “os acessos corruptivos entre as autoridades que conduzem o processo e algum ou alguns licitantes, assim como diminuir a possibilidade de sucesso de eventuais conluíus entre participantes”.

Apesar de o pregão eletrônico ser uma ferramenta inovadora que estimula a celeridade e a eficiência das contratações públicas, há desafios que ainda devem ser superados, um deles seria capacitação dos servidores, que por vezes não utiliza dessa ferramenta por não ter confiança na sua capacidade, assim opta-se por licitação convencionais para essa contratação, muitas vezes comprometendo a eficiência do processo, essa situação está mais presente em municípios pequenos que não possuem uma equipe devidamente treinada.

Segundo Brito *et al.* (2022, p. 14) Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento se faz “necessário como órgão processo de qualificação de servidores, assim como em melhoria em infraestrutura de rede”. Percebe-se que apesar da aquisição de equipamentos que viabilizam o pregão eletrônico, muitos municípios pequenos ainda sofrem com instabilidade na rede de acesso à internet. Conforme Brito *et al.* (2022, p. 14) é necessário que as empresas se qualifiquem para participar dos processos, pois muitas das propostas são desabilitadas por não respeitarem o que está previsto em edital.

3 METODOLOGIA

Segundo Gil (2002, p. 17) “pode-se definir pesquisa como o procedimento racional e sistemático que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos”. O autor também apresenta que a pesquisa é necessária quando não se tem informações suficientes para a resolução de um problema, tornando-se necessário um procedimento que levante e analise dados para encontrar respostas adequadas aos problemas.

Quanto ao objetivo da pesquisa, se enquadra em uma pesquisa exploratória, segundo Gil (2002, p. 41) “pode-se dizer que estas pesquisas têm como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições”, assim tem-se uma atuação flexível onde se volta para a verificação dos pregões ocorridos no período determinado, e entrevista com a equipe de pregão para determinar o uso do pregão eletrônico e presencial no município, também procura-se saber quanto aos desafios enfrentados no período pandêmico e a metodologia utilizada durante o período.

Quanto aos procedimentos técnicos que irão ser adotados na pesquisa, destaca-se a pesquisa documental, que de acordo com Gil (2002, p.45-46) tem bastante semelhança com a pesquisa bibliografia, entretanto, difere-se, pois, a pesquisa documental trata de análise de materiais que não receberam tratamento, algo como documentos oriundos da atividade de uma organização, o que foi visto por essa pesquisa quando verificado os processos inerentes aos pregões acontecidos em Palmácia/Ce.

O município de Palmácia/CE foi escolhido devido a sua localização e peculiaridades. Por estar presente em uma região rural e pequena, com seus 13.553 habitantes segundo dados do IBGE de 2021, espera-se que essa região apresente dificuldades de habituação às inovações em tempo comparado a capitais, assim percebe-se que é de notório valor a aquisição de informações referentes ao desenvolvimento de pequenos municípios do país.

Outro procedimento técnico que será utilizado é a pesquisa de campo, segundo Gil (2002, p.53) trata-se de observação direta das ca-

racterísticas de um grupo frente suas explicações e interpretações de um acontecimento, com enfoque em sua atuação no município, e toda atuação necessária referente ao período de pandemia da covid-19 em relação à utilização da modalidade pregão para as contratações desse período, fazendo um paralelo de como o município atua na utilização do pregão presencial e do pregão eletrônico durante o período pandêmico.

O período pesquisado selecionado foi de 2019 a 2022, tendo em vista que o ano de 2019 é estabelecido como um parâmetro para comparação com os demais anos observados na pesquisa, dessa forma pode ser observado quais eram as noções do município para a utilização do pregão em seus dois modos. Por fim, o ano de 2020 marca o início do enfrentamento da pandemia pelo Brasil, e conseqüentemente o município de Palmácia/CE também, seguindo os anos de 2021 e 2022, respectivamente, como pico, e a redução e controle da pandemia, isolando o evento nesse período pode-se perceber os impactos causados pela pandemia ao objeto analisado.

A partir do exposto, a pesquisa voltou-se para a plataforma do TCE (Tribunal de Contas do Estado do Ceará) onde pode-se adquirir a documentação necessária para a pesquisa explorando as publicações referentes às licitações fechadas do município de Palmácia/CE. Outra plataforma utilizada para encontrar as publicações referentes às licitações realizadas no município foi o próprio site da prefeitura de Palmácia, entretanto, durante a pesquisa foi questionado a confiabilidade das informações quando comparado ao site do TCE, pois houve a ausência de algumas licitações no período, portanto, essa plataforma foi utilizada apenas como um auxílio para a pesquisa. Utilizando a plataforma (site do TCE) foi efetuado o *download* dos arquivos referentes ao edital, ata de sessão e homologação das licitações na modalidade pregão fechado durante o período selecionado. Os documentos citados foram selecionados, pois reuniam as informações consideradas mais relevantes para pesquisa, são elas: quantidades de pregões realizados, o tipo de pregão utilizado (presencial ou eletrônico) em cada aquisição, o período de duração do processo (da publicação do

edital à sua homologação) e os valores estimados e contratados, assim como os produtos e serviços licitados.

A pesquisa foi organizada por meio do programa Microsoft Excel que permite a organização de informações em tabelas e apresenta grande flexibilidade no que tange ao manuseio das informações, formulação dos cálculos e planilhas utilizando dados brutos com facilidade. Por meio desse programa, foi realizada a confecção de tabelas que apresentam os pregões, as datas de publicação do edital e homologação, assim podendo traçar a duração em que essas licitações tiveram. Também foram levantados os valores estimados durante o edital e os valores homologados após o julgamento da proposta vencedora, sendo possível observar a economia obtida durante o processo de lance. Bem como foram levantados os tipos de aquisições obtidas pelas descrições e dotações apresentadas em edital.

Por fim, conforme a abordagem da pesquisa, optou-se por qualitativa e quantitativa simultaneamente, em que a partir da pesquisa, exploraram-se as qualidades exatas dos números para se averiguar a qualidade dos processos ocorridos. Assim poderá ser visto na pesquisa, a verificação dos processos quanto aos valores, números de participantes da licitação e o tempo que o processo demandou, assim podendo aferir qualitativamente uma análise frente a atuação da prefeitura e a adaptação das licitações na pandemia, demonstrando diferenças encontradas na atuação entre o pregão presencial e o pregão eletrônico no município.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

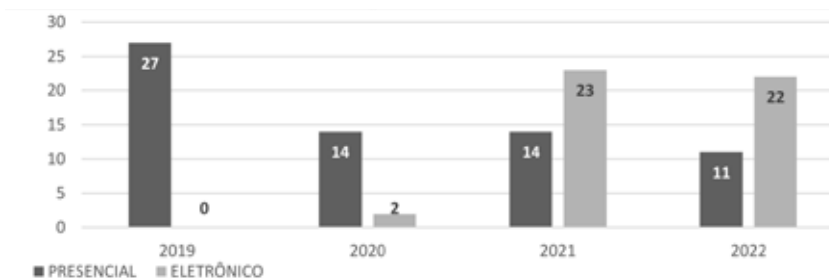
4.1 Processos licitatórios na modalidade pregão presencial e pregão eletrônico ocorridos entre os anos de 2019 a 2022 no município de Palmácia/CE

Durante o período observado verificou-se que houveram 113 pregões no município de Palmácia/CE, que por sua vez representa a moda-

lidade mais utilizada pelo município para contratações, pelo site do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE) pode-se observar que no ano de 2022, dos 46 processos de licitação encontrados, 33 foram realizados fazendo uso da modalidade pregão, representando 71,74% do volume de contratações do ano, assim denota uma alta utilização da modalidade pregão pelo município.

Além disso, pode-se observar um processo de mudança no método de uso da modalidade pregão pelo município, pode-se verificar que a distribuição anual do método presencial e eletrônico sofreu notória mudança. Essa mudança de método de utilização da modalidade pregão foi representada no Gráfico 1 exposto abaixo:

Gráfico 1 – Relação de uso da modalidade pregão presencial e pregão eletrônico entre os anos de 2019 e 2022 no município de Palmácia/CE



Fonte: dados da pesquisa (2023).

Nota-se que, no ano de 2019, o uso da modalidade pregão era intensa para as contratações públicas, entretanto percebe-se que o uso dessa modalidade estava concentrado em seu método presencial de contratação, que por sua vez denota haver uma preferência em certames presenciais. Contudo, no ano de 2020 foi percebido um abalo nas contratações do município por meio da modalidade pregão, onde incidiu uma redução de 27% no volume de certames ocorridos. Percebe-se uma mudança na metodologia de contratações do município ocorridas nos dois pregões no formato eletrônico no segundo semestre de 2020.

Nos anos subsequentes, observou-se que os parâmetros se inverteram quanto à escolha de método de contratação na utilização da modalidade pregão, foi verificado nos anos de 2021 e 2022 que o pregão eletrônico ganhou destaque nas contratações do município, ademais quando comparado, pode ser visto, respectivamente, nesses anos um percentual de 62% e 67% da utilização do formato eletrônico sobre o presencial. Em consequente pode ser visto um salto em evolução das contratações no método eletrônico entre 2020 e 2021 na modalidade pregão, em que é percebido um percentual de 1050% de aumento no volume de pregões eletrônicos ocorridos entre os anos, ocorrendo uma redução de apenas 4% no ano de 2022.

Portanto, constata-se a acentuada evolução no uso da modalidade pregão no modo eletrônico no período analisado, passando de uma situação de não uso da opção de contratação para a ocorrência de 22 pregões eletrônicos no ano de 2022, correspondendo em um percentual de 67% dos certames realizados com uso da modalidade pregão para aquele ano, assim representado com o método mais utilizado de contratação na modalidade pregão.

Continuamente, também pode ser percebido que ocorreu uma expansão das contratações ocorridas por meio da modalidade pregão no período observado, como já apresentado, ocorreu uma redução dos certames em 2020 quando comparado a 2019, entretanto nos dois anos subsequentes, agora com participação ativa do método eletrônico da modalidade, foi percebido uma expansão do uso da modalidade de 131% entre os anos de 2020 e 2021, seguindo para 2022 com uma redução de 11% do volume de pregões realizados. Isto posto, levanta-se a conclusão que o período observado apresenta essa expansão da modalidade, assim percebendo que entre 2019 e 2022 houve um acréscimo de 22% na utilização da modalidade pregão pelo município.

Em perspectiva, a pesquisa de Costa *et al.* (2022) a partir de uma observação voltada para as licitações realizadas no município de Belo Horizonte, capital de Minas Gerais. Essa pesquisa corresponde ao período de

2017 a 2020, e percebeu que o uso do pregão eletrônico cresceu durante o período, em especial no ano de 2020 que a partir das determinações de distanciamento proveniente da pandemia de covid-19, resultando no uso isolado do pregão eletrônico na modalidade.

A pesquisa de Costa *et al.* (2022) vai de encontro com o crescimento do uso do pregão eletrônico pelo município de Palmácia/CE, pois mesmo que ocorra uma progressão no uso da modalidade nos dois municípios, o uso do pregão eletrônico está presente em todo período, e com as medidas de distanciamento, o município de Palmácia não optou pelo uso exclusivo do pregão eletrônico.

4.2 Mudanças e adaptações nas contratações do município ocorridas devido ao período pandêmico da covid-19

A partir da observação do período, é notória a presença de condições atípicas para a administração pública e toda sociedade. As consequências da pandemia de covid-19 afetaram diversas áreas da sociedade provocando diversas mudanças, a principal dessas demandas se deve à necessidade de distanciamento associada à necessidade do controle da disseminação do vírus. No que toca as contratações pública, essa demanda afetou diretamente a metodologia convencional, no qual se necessitou que os processos licitatórios além de atender às demandas crescentes e urgentes, ainda tinha o dever de adaptar-se às novas demandas procedimentais, garantido a eficiência, a isonomia e prevenindo corrupções.

Pode ser percebido que esse período foi abalado por acentuada mudança de perspectiva com o passar dos anos, e por uma evolução no uso do método eletrônico disponibilizado pela modalidade pregão. Essa mudança de perspectiva pode ser motivada por diversos fatores, seja pelo teor inovador que garante mais eficiência nas contratações, ou pela constante indicação do uso por órgãos de camadas superiores do estado, uma dessas provocações pode ser vista com a Instrução Normativa nº 206, de 18 de outubro

de 2019 expedida pelo Ministério da Economia, na qual se estabeleceram datas para a utilização obrigatória do pregão no formato eletrônico por municípios quando houver uso de verba vinda da união, essa medida provoca a administração municipal, provocando o interesse para buscar a expertise necessária para o desenvolvimento desse novo método de contratação.

No que tange a uma observação da influência da crise pandêmica de covid-19 nos dados levantados no Gráfico 1, destaca-se por uma percepção que o ano de estopim dessa crise representa um ano atípico em contratação por meio da modalidade pregão pelo município de Palmácia/CE. No que se refere a esse discurso, nota-se que o ano de 2020 houve uma queda de 27% no volume de certames realizados em comparação com o ano anterior.

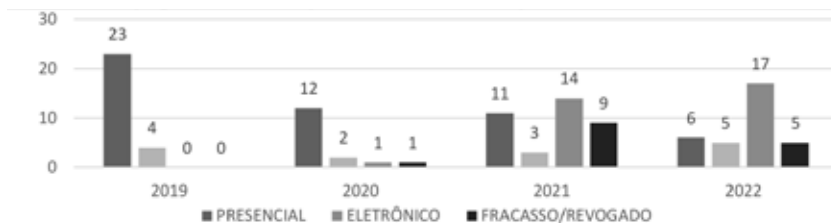
Entretanto, como já levantado, o ano de 2021 foi marcado com um aumento expressivo no volume de pregões, resultando em 131% de aumento em comparação com 2020. Todavia, os pregões presenciais representam igual participação nos dois anos, assim concluindo que esse avanço em contratações por meio da modalidade pregão no momento de crise pandêmica, deve-se a utilização do método eletrônico da modalidade, percebendo que o pregão eletrônico serviu como um meio para contornar as barreiras levantadas a partir da pandemia de covid-19.

Voltando o olhar para a perspectiva da equipe de pregão do município, percebe-se o surgimento de novos desafios e demandas com o surgimento da pandemia. Ademais no que se refere a gestão municipal a partir do Decreto nº 34/2020, institui o setor de licitação do município como área essencial em conjunto com setores de saúde e assistência social. Em consequente o Ministério Público do Estado do Ceará e o Decreto Estadual nº 33.608, de 30 de maio de 2020, do Governo do Estado do Ceará, os quais recomendam que o município de Palmácia adote medidas de isolamento social mais restritivas. Contudo, o Decreto Municipal nº 38/2021 orientou que os setores essenciais não se incluirão no trabalho remoto. Portanto, a equipe responsável pelo pregão do município de Pal-

mácia/CE ainda contou, mesmo que com cuidados, com a liberdade de se reunir para a realização do pregão presencial. Informa-se que houve o desenvolvimento de medidas sanitárias para que ocorresse distanciamento social para a equipe do pregão eletrônico no município.

Retomando com a observação exposta no tópico anterior, a modalidade de licitação pregão, como já discutido, esteve como elemento ativo dos processos de controle e segurança imposto a partir da crise pandêmica de covid-19, portanto, entende-se a importância do desmembramento dos dados já apresentados para a provocação de novas perspectivas de observação desses dados. A partir do Gráfico 2 exposto a seguir, pode ser percebido informações já apresentadas anteriormente, entretanto sendo traçado uma perspectiva da relação entre êxitos e fracassos/revogações nos pregões realizados de forma presencial ou eletrônica.

Gráfico 2 – Relação entre êxitos e fracassos/revogações no que tange ao êxito de contratações da modalidade pregão em sua forma presencial e eletrônica no período de 2019 a 2022



Fonte: dados da pesquisa (2023).

Torna-se importante salientar que a menção sobre fracassos e revogações é uma situação referente às licitações, quando alguma demanda não se finaliza o processo de contratação. Portanto, levantou-se que a partir da observação, os fracassos estão associados em sua maioria à falta de participantes, configurando em um certame deserto, e à falta de propostas ou participantes que atendam às demandas previstas em edital. Enquanto que a revogação contempla situações em que se necessita de regularização do certame para que melhor atenda o interesse público (Sunmola; Shehu, 2020).

Como pode ser observado, o ano de 2019 apresenta uma visão isolada do comportamento do pregão presencial, podendo ocorrer uma relação de 14,81% de fracassos em pregões presenciais para aquele ano, representando assim êxitos de 85,19% no uso da modalidade. No ano seguinte, marcado por um cenário atípico, em que houve redução no número de certame realizados, pode-se perceber que os pregões presenciais apresentaram êxitos de 85,71%, seguindo com um percentual semelhante com o ano anterior, enquanto que com o pregão eletrônico com sua pequena atuação, apresentam uma relação de 50%, marcado por uma licitação tendo êxito e outra sendo revogada pela necessidade de alterações.

Dando continuidade, avança-se dois anos com maior desempenho da modalidade em suas duas formas, em 2021 pode ser percebido enfim a ampla participação do pregão eletrônico nas contratações públicas, entretanto o pregão eletrônico apresenta êxitos de apenas 60,87%, apresentando 39,13% de certames que foram revogados ou fracassados, contudo, os pregões presenciais nesse ano apresentou um percentual de 78,57% de êxitos, embora que com uma participação inferior ao pregão eletrônico apresenta nitidamente uma relação mais eficaz nas contratações, pois se percebe maior estabilidade no uso do método presencial para aquele ano.

Por fim, o ano de 2022 apresenta uma relação de êxitos e falhas distintas dos outros anos, é perceptível que o volume de fracassos e revogações entre os dois métodos de contratação se igualam, entretanto, embora ocorra essa igualdade isso não se reflete na eficácia de ambos os métodos para aquele ano, pela primeira vez o pregão eletrônico apresenta superioridade em relação a seu concorrente, assim perfazendo 77,27% de êxitos para o pregão eletrônico, enquanto que o pregão presencial encontra-se em 54,55% de êxitos.

A partir do exposto, percebe-se um quadro de expansão do pregão eletrônico para além do quadro de participação, no que se refere a capacidade de efetivar contratações, assim, é notória a evolução nesse período, apresentando não só uma implementação de um novo método de contratação, mas também a adaptação do pregão eletrônico por meio da equipe, de um método no qual apresenta baixa experiência por meio da equipe

sucedendo para uma situação em que perpassa o método convencional em relação à eficácia contratual.

4.3 As vantagens e a natureza das compras de cada modalidade avaliada durante o período pandêmico de covid-19 (2019 a 2022) no município de Palmácia/CE

Como já discutido, é notório o avanço que a modalidade pregão teve durante esse período através de demandas e desafios oriundos da crise pandêmica enfrentada, ocorreu avanços significativos no que tange aos processos inerentes às contratações públicas. Através dessa perspectiva, torna-se essencial um olhar aprofundado ao que se refere às abordagens adotadas durante o período com uso da modalidade pregão.

Tabela 1 – Economia obtida na modalidade pregão nas formas presencial e eletrônico durante o período de 2019 a 2022

Economia obtida	2019	2020	2021	2022
Presencial	R\$ 3.165.756,01	R\$ 422.855,23	R\$ 1.656.273,15	R\$ 7.045.032,81
Eletrônico	R\$ -	R\$ 37.785,00	R\$ 1.846.706,36	R\$ 12.062.622,49

Fonte: dados da pesquisa (2023).

Deste modo, a Tabela 1 traz os resultados brutos em relação à economia obtida nos pregões. Levanta-se a percepção da eficiência da modalidade pregão, percebendo sua capacidade de oferecer à administração pública economia nas contratações de bens e serviços.

A relação de economia gerada entre pregão presencial e pregão eletrônico está mais presente nos anos de 2021 e 2022, em que pode ser vista uma economia maior no método eletrônico da modalidade, estando com participações na economia de 52,72% e 63,13% respectivamente. Em suma, esses números podem ser explicados pela maior utilização do pregão eletrônico nesses anos, assim torna-se importante o levantamento que traz a média de economia gerada por certame.

Em termos de economia gerada, levanta-se a média de economia obtida para cada ano, percebendo dentre os pregões presenciais e eletrônicos suas médias entre os certames de economia para cada ano. Apreende-se que para os dois primeiros anos uma média de economia de pouco mais de 10% nos pregões presenciais. Para os dois anos subsequentes, percebendo no paralelo, o pregão eletrônico apresenta liderança em economia por certame, no ano de 2021, observa-se mais que o dobro da média de economia no pregão eletrônico e o ano de 2022 segue com resultados próximos com uma diferença de um pouco mais de 1,5% para o pregão eletrônico.

O pregão presencial apresenta uma peculiaridade, observa-se que todos os anos apresentam uma moda de um participante em seções, denotando que não ocorreu uma competição em ofertas, assim podendo prejudicar a economia gerada na licitação. Contudo, esse cenário não é percebido na opção eletrônica da modalidade, onde além de ocorrer uma ampliação nas participações, não se percebe uma recorrência de certames com participações isoladas (Bringula, 2016).

Tabela 2 – Volume de contratações por meio do pregão presencial e pregão eletrônico no município de Palmácia/CE de 2019 a 2022

Aquisição	Pregão	AQUISIÇÃO	SERVIÇO	Total
2019	Presencial	16	11	
	Eletrônico	0	0	
	Total	16	11	27
2020	Presencial	8	6	
	Eletrônico	2	0	
	Total	10	6	16
2021	Presencial	8	6	
	Eletrônico	21	2	
	Total	29	8	37
2022	Presencial	4	7	
	Eletrônico	16	6	
	Total	20	13	33
	Total presencial	36	30	
	Total eletrônico	39	8	

Fonte: dados da pesquisa (2023).

Quanto à natureza das compras observadas, a demanda de aquisições abordadas pela modalidade pregão corresponde ao volume de 66,37% dos pregões realizados, perfazendo a demanda central da modalidade. Observando a relação entre pregão presencial e eletrônico nessa natureza, percebe-se que o método eletrônico ganha destaque nessas contratações, para os dois anos com maior participação do pregão eletrônico, observaram-se índices de 72,41% e 80% respectivamente nas aquisições por meio de pregão eletrônico, perfazendo uma escala progressiva de aquisições com esse método.

De acordo com o referido estudo, em que pese a economia gerada quando da comparação dos anos de 2008 e 2007, deve a administração repensar as suas compras, uma vez que a dispensa de licitação e a inexigibilidade somam 44% dos processos do ano de 2008, distanciando assim, do que determina a lei que é a realização de procedimento licitatório com a plena garantia dos princípios aplicáveis (Silveira; Cintra; Vieira; Lopes, 2012, p. 158-171).

Após a análise e interpretação da norma pertinente ao estudo, trazendo ao meio científico um debate de gestores públicos, cidadãos e fiscais da lei, conclui-se que a utilização do pregão como modalidade às aquisições de bens e serviços comuns é de difícil interpretação, trazendo sérios problemas no procedimento de uso do pregão, permitindo interpretações diversas do que é seu objeto de aquisição: bens e serviços comuns (Silva; Emmel, 2013).

Aprofundando a observação, percebe-se que o grupo de aquisições mais expressiva direcionou-se para materiais permanentes e de consumo, entretanto no ano de 2020, ano inicial da pandemia, denota-se um comportamento mais voltado para o consumo com foco em materiais de expediente e gêneros alimentícios. Ademais, voltando o olhar para a relação presencial e eletrônica nos dois últimos anos, percebe-se um completo direcionamento das aquisições de materiais permanentes para o método eletrônico, denotando uma preferência para esse tipo de contratação.

Seguindo para as contratações de prestações de serviços por meio da modalidade pregão, percebe-se uma participação de 33,73% nas contratações, assim percebendo um volume menor de pregões com essa natureza. Levantando um paralelo com as aquisições constata-se uma relação inversa para os anos de 2021 e 2022, onde diferente das percepções anteriores, no que se refere às prestações de serviços, foi percebido que se mantém o pregão presencial como dominante nas contratações dessa natureza, assim perfazendo um índice de 25% e 46,15% respectivamente. Embora ocorra uma progressão durante esses anos, diferente das aquisições, preferiu-se o pregão presencial nessas contratações.

Por outro lado, não garante a qualidade do bem a ser adquirido, comprovando, por fim, que as restrições à utilização da nova modalidade de licitação conhecida como Pregão, não trazem quaisquer benefícios para a Administração Pública. Ao contrário do que se espera, tais restrições impedem que a Administração Pública se torne mais eficiente. (SANTANA; SANTOS, 2011, p. 250-267).

Essa relação pode ser explicada devido à concentração mais localizada dos participantes ofertados pelo pregão presencial, pensamento defendido por Soares e Marcuzzo (2020, p. 7) que afirma que o pregão presencial concentra participantes mais localizados em seus certames, isso se deve à demanda de participação presencial dos representantes. Assim percebe-se que as prestações de serviço do município se concentram principalmente em pregões presenciais, favorecendo o acesso à prestação de serviços mais próximas dos municípios, bem com as mais acessíveis, diante a peculiaridade de cada demanda (Caniëls; Van Raaij, 2009).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo evidenciar como se comportaram as relações das variações da modalidade de licitação pregão (pregão presencial e pregão eletrônico) nas contratações de bens e serviços no município de Palmácia/CE entre os anos de 2019 a 2022.

A modalidade pregão, ao longo do tempo, amplia seu destaque no quadro de contratações públicas, em que através do pregão eletrônico amplia esse destaque frente às novas demandas e a evolução tecnológica. A pandemia de covid-19 que assolou o Brasil em meados de 2020, vem com uma demanda de ampliação da flexibilidade em contratações públicas, encontrada na modalidade pregão, em especial o pregão eletrônico.

Entretanto, outros autores pesquisaram o efeito no preço de oferta praticado em licitações e os resultados encontrados não são similares. Por exemplo, na pesquisa efetuada por Carter e Stevens (2007), os autores relatam que o número de participantes, nas licitações, afeta positivamente o preço de oferta, porém, eles ressaltam que a relação entre o número de licitantes e o preço praticado no processo licitatório não é linear.

Diante do exposto, a observação do município de Palmácia do estado do Ceará destaca a utilização da modalidade por um município pequeno e distante de grandes centros urbanos. Ademais a observação consegue perceber como o município comportou-se diante da crise pandêmica, assim demonstrando como a Administração Pública do município reagiu a esse cenário atípico em uma área essencial como de aquisições.

Através da investigação em documentos provenientes das licitações realizadas no período, percebeu-se o abalo 27% a menos sofrido no número de pregões realizados do ano de 2019 ao de 2020. Ainda em relação aos anos de 2019 e 2020, percebia-se um domínio da forma presencial da modalidade, entretanto também pode ser observado uma mudança na metodologia de contratações, onde foi visto a introdução e crescimento do pregão eletrônico.

Todavia esse quadro não permaneceu, nos anos subsequentes, já com a intervenção da pandemia e de demandas legais para o seu enfrentamento, as relações se inverteram, a partir de testes realizados no ano de 2020, a equipe de pregão passou a utilizar o pregão eletrônico de forma recorrente, alterando o método de utilização da modalidade. Essa medida não só beneficiou a equipe de pregão, por realizar certames que presavam

pelo afastamento recomendado por órgãos de saúde, mas também foi percebido uma expansão na utilização da modalidade pelo município, entre 2019 e 2022 houve um acréscimo de 22% na utilização da modalidade pregão pelo município, assim percebendo que o trabalho conjunto entre pregão presencial e eletrônico desenvolveu a capacidade de contratação do município ao adaptar-se às especificidades de cada demanda.

Como pôde ser percebido, essa relação de um uso acentuado do pregão eletrônico tem tendência de continuar com seu protagonismo quando observamos que a adoção do pregão eletrônico desenvolveu além do protagonismo, uma solidificação desse método, demonstrando uma progressão nos êxitos dos certames de pregão eletrônico.

Por fim, percebe-se que a pesquisa atendeu aos objetivos geral e específico, onde a partir da discussão dos resultados é levantado os pregões ocorridos no período observado, bem como as vantagens e a natureza das compras e entende-se como a pandemia afetou o setor de licitações e impulsionou mudanças no uso da modalidade.

Ademais, por consequência do material levantado e os resultados obtidos, percebeu-se a necessidade de novas pesquisas para esse segmento. A partir da investigação no município de Palmácia/CE, levanta-se a necessidade da expansão dessa investigação a todo o Maciço de Baturité. Não obstante, a pesquisa acabou por reduzir seu escopo, pois se pretendia levantar as empresas participantes dos certames e suas relações com a modalidade e suas vertentes, assim devido à extensão da pesquisa demandada, percebe-se a necessidade de pesquisas voltadas apenas a esse objetivo.

Por fim, como levantado em toda pesquisa, as licitações são importantes ferramentas da administração pública, essenciais para a garantia da eficiência e isonomia nas contratações, assim seu desenvolvimento torna-se urgente frente às novas demandas tecnológicas. Portanto, o desenvolvimento dessas técnicas deve ser direcionado aos municípios de menor porte, onde muitas vezes estão presos a métodos defasados que comprometem a eficiência e a eficácia da administração pública.

REFERÊNCIAS

ANGELIN, R.; ZBOROWSKI, J. Democracia e acesso à Informação nas compras públicas municipais por meio do pregão eletrônico. **Revista GESTO: Revista de Gestão Estratégica de Organizações**, Santo Ângelo, v. 8, n. 2, 2020, p. 43-55.

BRASIL. **Decreto nº 10.024**. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. Planalto, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10024.htm. Acesso em: 25 out. 2023.

BRASIL. Instrução Normativa nº 206. Estabelece os prazos para que órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, utilizem obrigatoriamente a modalidade de pregão, na forma eletrônica, ou a dispensa eletrônica, quando executarem recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, tais como convênios e contratos de repasse, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns. **Diário Oficial da União**, 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-206-de-18-de-outubro-de-2019-222816417>. Acesso em: 25 out. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 4.536**, de 28 de janeiro de 1922. Organiza o Código de Contabilidade da União. Planalto, 1922. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/dpl4536-1922.htm. Acesso em: 25 out. 2023.

BRASIL. **Decreto-lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Planalto, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 25 out. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.300**, de 21 de novembro de 1986. Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências. Planalto, 1986. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2300-86.htm. Acesso em: 25 out. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Portal de Licitações**. Disponível em: <https://municipios-licitacoes.tce.ce.gov.br>. Acesso em: 25 out. 2023.

BRASIL. **Medida provisória nº 2.026**, de 4 de maio de 2000. Institui, no âmbito da União, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Planalto, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/2026.htm. Acesso em: 25 out. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 3.555**, de 8 de agosto de 2000. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Planalto, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm. Acesso em: 25 out. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Lei nº 8.666/1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, jun. 1993.

BRASIL. **Lei nº 14.133/2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Planalto, Brasília, 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.520/2002**. 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. Planalto, Brasília, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm. Acesso em: 17 out. 2023.

BRASIL, **Lei nº 13.979**, de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Planalto, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/lei/13979.htm. Acesso em: 25 out. 2023.

BRINGULA, R. P. Factors affecting web portal information services usability: a canonical correlation analysis. **Int. J. Hum. Comput. Interaction**, v. 32, p. 814-826, 2016.

BRITO, B. O. S.; FELICIO, G. O.; SILVA, A. H. de B. Os benefícios e os desafios na utilização do pregão eletrônico na administração pública municipal. **Revista da ESDM**, v. 8, n. 15, p. 7-18, Porto Alegre/RS.

CANIËLS, M. C. J.; VAN RAAIJ, E. M. Do all suppliers dislike electronic reverse auctions? **Journal of Purchasing & Supply Management**, v. 15, p. 12-23, 2009.

CARTER, C. R.; STEVENS, C. K. S. Electronic reverse auction configuration and its impact on buyer price and supplier perceptions of opportunism: a laboratory experiment. **Journal of Operations Management**, New York, v. 25, n. 5, p. 1035-1054, Aug. 2007.

COSTA, T. R. *et al.* Licitações em tempo de pandemia: um estudo sobre o comportamento dos processos licitatórios da prefeitura municipal de belo horizonte/mg. **Revista Valores**, Volta Redonda, v. 7, edição especial, p. 159-176, 2022.

FARIA, E. R. *et al.* Pregão eletrônico versus pregão presencial: estudo comparativo de redução de preços e tempo. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ (online)**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 47- 62, 2011.

FERNANDES, A. L.; OLIVEIRA, A. G. Compras na Administração Pública: o pregão eletrônico como instrumento de eficiência diante das modalidades da Lei nº 8.666/93. **Revista Controle: doutrina e artigos**, v. 13, n. 1, p. 262-283, 2015.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed., p. 173, São Paulo: Atlas, 2002.

JÚNIOR, J. G.; NETO, M. N. F. Licitação pública e sua relação com a governança e a governabilidade. **FACEF Pesquisa: desenvolvimento e gestão**, v. 23, n. 1, 2020.

LIMA, D. **Primeira norma de licitação foi editada no império**. Senado notícias, 2014. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/07/10/primeira-norma-de-licitacoes-foi-editada-no-imperio>. Acesso em: 25 out. 2023.

MARTINS, E. L. *et al.* O pregão eletrônico como instrumento para a garantia do princípio da eficiência na administração pública brasileira. **Research, Society and Development**, v. 10, n. 9, p.1-15, 2021.

MONTEIRO, D. A. B. **Lei de Licitações (14.133/2021): principais mudanças.** Trabalho de Curso II, 2021, Goiânia, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, 2021.

NASCIMENTO, R. H. M.; CICHOVSKI, P. K. B. Modalidade de licitação Convite: do desuso à extinção pela Lei nº 14.133/2021. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 10, n. 1, p. 289-317, 2023.

NUNES J.; LUCENA, R. de L.; SILVA, O. G. Vantagens e desvantagens do pregão na gestão de compras no setor público: o caso da Funasa – PB. **Revista do Serviço Público**, p. 227-243, Brasília, 2007.

REMÉDIO, J. A. Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021): o diálogo competitivo como nova modalidade de licitação. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, Encontro Virtual, v. 7, n. 1, p. 1-21, 2021.

SANTANA, M. N. C.; SANTOS, C. S. D. Restrições da utilização da modalidade de licitação Pregão. **Revista Gestão & Planejamento**, v. 12, n. 2, art. 7, p. 250267, 2011.

SILVA, M. C. S. da; EMMEL, J. L. Pregão para aquisição de bens não comuns: distorção da modalidade de licitação. **Revista Eletrônica de Iniciação Científica**. Itajaí, Centro de Ciências Sociais e Jurídicas da Univali. v. 4, n. 4, p. 633-648, 4º trimestre de 2013.

SILVEIRA, E. S.; CINTRA, R. F.; VIEIRA, S. F. A.; LOPES, A. C. V. Análise do processo de compras do setor público: o caso da Prefeitura Municipal de Dourados/MS. **Revista de Administração IMED**, v. 2, n. 3, p. 158-171, 2012.

SOARES, C. S.; MARCUZZO, E. Pregão presencial e eletrônico sob a ótica dos gestores públicos municipais. **Revista de Contabilidade da UFBA**, v. 14, n. 3, p. 3-20, 2020.

SOBRAL, P. V. N. C.; NETO, R. R. da S. O pregão eletrônico como ferramenta de eficiência na gestão pública. **Intern. Journal of Profess. Bus. Review**, v. 5, n. 1, p. 60-71, São Paulo, 2020.

SUNMOLA, F. T.; SHEHU, Y. U. A case study on performance features of electronic tendering systems. **Procedia Manufacturing**, v. 51, p. 1586-1591, 2020.

TRINDADE, E. B.; MELO, L. B. **O processo licitatório em tempos de pandemia**: das ilegalidades decorrentes da inobservância do procedimento a partir da Lei 14.1333/20211. Repositório Universitário da Ânima (RUNA). UNP / Mossoró, 2022. Disponível em: <https://repositorio.animaeducacao.com.br/handle/ANIMA/22448>. Acesso em: 25 out. 2023.

VASCONCELLOS, P. B. Pregão: nova modalidade de licitação. **Revista Direito Administrativo**, p. 213-238, Rio de Janeiro, 2000.