

INOVAÇÃO NA GESTÃO DE COMPRAS PÚBLICAS: O PREGÃO ELETRÔNICO

Edvalda Araújo Leal

SANDRA APARECIDA ROCHA

Resumo:

Inovações foram implantadas no processo de licitação, constituindo a de maior impacto até o momento, o pregão, sob duas formas, quais sejam, o pregão presencial e o eletrônico. Essa modalidade de licitação propicia a confrontação direta entre os interessados, por meio de lances, até a proclamação de um vencedor. O objetivo geral desta pesquisa consiste em investigar empiricamente a implementação da modalidade do ?Pregão Eletrônico? em uma entidade pública e verificar quais foram as vantagens e/ou fatores negativos para a gestão de compras, na visão dos gestores públicos. A metodologia utilizada consistiu em um estudo descritivo, por meio da pesquisa bibliográfica e estudo de caso realizado na Universidade Federal de Uberlândia (UFU), localizada em Uberlândia-MG, reconhecida nacionalmente como referência no Ensino, Pesquisa e Extensão. O estudo mostrou que a modalidade do pregão eletrônico é de recente aplicação e, como tal, necessita de ajustes. Devem ser superadas as barreiras dos conflitos normativos, segregação tecnológica, segurança e da resistência natural aos novos procedimentos. Porém, tais caracteres não ensejam em comprometimento da utilização dessa sistemática de licitação; o pregão eletrônico permite uma racionalização dos processos, redução de preços pagos, aumento da competitividade, maior transparência e menor possibilidade de influência externa.

Área temática: *Gestão de Custos no Setor Governamental*

Inovação na Gestão de Compras Públicas: O Pregão Eletrônico

Resumo

Inovações foram implantadas no processo de licitação, constituindo a de maior impacto até o momento, o pregão, sob duas formas, quais sejam, o pregão presencial e o eletrônico. Essa modalidade de licitação propicia a confrontação direta entre os interessados, por meio de lances, até a proclamação de um vencedor. O objetivo geral desta pesquisa consiste em investigar empiricamente a implementação da modalidade do “Pregão Eletrônico” em uma entidade pública e verificar quais foram as vantagens e/ou fatores negativos para a gestão de compras, na visão dos gestores públicos. A metodologia utilizada consistiu em um estudo descritivo, por meio da pesquisa bibliográfica e estudo de caso realizado na Universidade Federal de Uberlândia (UFU), localizada em Uberlândia-MG, reconhecida nacionalmente como referência no Ensino, Pesquisa e Extensão. O estudo mostrou que a modalidade do pregão eletrônico é de recente aplicação e, como tal, necessita de ajustes. Devem ser superadas as barreiras dos conflitos normativos, segregação tecnológica, segurança e da resistência natural aos novos procedimentos. Porém, tais caracteres não ensejam em comprometimento da utilização dessa sistemática de licitação; o pregão eletrônico permite uma racionalização dos processos, redução de preços pagos, aumento da competitividade, maior transparência e menor possibilidade de influência externa.

Palavras-chave: Pregão Eletrônico. Compras. Custos.

Área Temática: Gestão de Custos no Setor Governamental.

1 Introdução

A utilização da tecnologia da informação nos procedimentos de compras e contratações da administração federal no Brasil representa importante experiência de aplicação de sistemas de compra eletrônica ao ambiente dos governos. A modalidade de licitação “pregão”, destinada à aquisição de bens e serviços comuns, possui como importante característica a celeridade nos processos licitatórios, minimizando custos para a Administração Pública e vem se consolidando como a principal forma de contratação do Governo Federal.

A efetivação das compras públicas está adstrita ao cumprimento de legislação própria, que define os princípios norteadores da atuação do administrador público e especifica, detalhadamente, os procedimentos a serem observados.

Na última década, o governo federal, preocupado com a modernização e a informatização da máquina pública, alcançou resultados significativos nesse sentido, implementou ferramentas e serviços que permitem a prática de novas e mais seguras formas de gerenciamento e controle dos gastos públicos.

No tocante às compras públicas, a Lei 10.520/2002 instituiu, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, modalidade de licitação, denominada pregão. O Artigo 4º § 1º do Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, regulamenta e torna obrigatória a utilização do pregão na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, salvo nos

casos de comprovada inviabilidade, a ser justificada pela autoridade competente. O Pregão pode realizar-se em reunião pública, com a presença dos licitantes – Pregão Presencial, ou por meio de tecnologia da informação (Internet) – Pregão Eletrônico, admitindo, inclusive, o uso de recursos de tecnologia da informação.

Com essa iniciativa, o governo federal enseja total transparência aos processos de aquisição de bens e serviços, redução dos custos através da racionalização e da desburocratização dos processos de compras governamentais, redução das despesas com a obtenção dos melhores preços de produtos e serviços a serem adquiridos, redução de custos dos fornecedores relativos à sua participação em processos licitatórios, planejamento do processo produtivo dos fornecedores, proporcionando uma visão clara dos produtos e serviços adquiridos e em aquisição pelo governo federal, maior publicidade aos certames licitatórios dos órgãos da administração pública federal com vistas à ampliação da participação dos fornecedores, e maior eficácia e legitimidade aos certames licitatórios, com o aprofundamento do controle pela sociedade.

Na prática, o pregão funciona como um leilão reverso. Partindo de propostas formais de fornecedores interessados, inicia-se, em sessão pública, uma fase de disputa de preços por meio de apresentação de lances decrescentes e sucessivos, gerando a oportunidade de redução de valores inicialmente propostos.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no âmbito de sua atuação, por intermédio da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI, sob a competência do seu Departamento de Logística e Serviços Gerais – DSLG, órgão gestor do SISG, responsável pela formulação das políticas e diretrizes nas áreas da Administração de Materiais, Bens e Serviços Comuns, Licitações e Contratações Governamentais, tem atuado na sistematização das rotinas e procedimentos destinados às melhorias na utilização do sistema.

A implementação do Portal de Compras do Governo Federal (Comprasnet) vem conciliando o uso abrangente dos recursos de tecnologia da informação com a melhoria do arcabouço legal na gestão das compras e contratações públicas, que permitiu a ampliação do leque de funcionalidades oferecido, bem como a forma de acesso.

Considerando que os principais objetivos dos governos ao adotar o Pregão está: comprar melhor, com redução de custos e com mais transparência; desburocratizar e reduzir o tempo do processo de compras; incrementar a competição; simplificar o processo de aquisição de bens e serviços comuns e estabelecer melhores controles gerenciais das despesas, o presente estudo buscará responder à seguinte questão: **Como os gestores públicos da área de compras vêm a implementação da modalidade de compras “Pregão Eletrônico” e quais são as vantagens e/ou fatores negativos na avaliação dos mesmos?**

2 Objetivos do Estudo

O objetivo geral desta pesquisa consiste em investigar empiricamente a implementação da modalidade de licitação “Pregão Eletrônico” em uma entidade pública e verificar quais foram as vantagens e/ou fatores negativos para a gestão de compras, na visão dos gestores públicos. Em termos de objetivos específicos, busca-se o que segue:

- Identificar e evidenciar os procedimentos adotados para a implementação da modalidade do pregão eletrônico;
- Verificar as normas e regras para a utilização do pregão eletrônico;
- Identificar na prática as vantagens e desvantagens com a utilização do pregão eletrônico na gestão de compras públicas.

A entidade analisada foi a Universidade Federal de Uberlândia (UFU), localizada em Uberlândia-MG, reconhecida nacionalmente como referência no Ensino, Pesquisa e Extensão.

3 Referencial Teórico

Visando atender aos propósitos inicialmente apresentados, analisaremos a seguir algumas reflexões acerca da licitação como instrumento do processo de compras. Na sequência as abordagens do comércio eletrônico e os conceitos e definições fundamentais da modalidade “Pregão Eletrônico” na gestão de compras públicas.

3.1 A Licitação como Instrumento do Processo de Compras

Para Motta (2002), a licitação é descrita como sendo um procedimento administrativo formal e obrigatório que tem por objetivo proporcionar à Administração uma aquisição, uma venda, ou uma prestação de serviços da forma mais vantajosa, respeitando-se os princípios constitucionais da legalidade, isonomia, impessoalidade, moralidade e publicidade. Tem por finalidade garantir a moralidade dos atos administrativos e dos procedimentos da Administração Pública, e também a valorização da livre iniciativa pela igualdade no oferecimento da oportunidade de prestar serviços, bem como de comprar ou vender ao Poder Público.

Por diversas vezes, as entidades estatais, autárquicas e empresariais, geridas pela Administração Pública, necessitam adquirir e alienar bens, assim como realizar obras e serviços. Para tanto, em geral, necessitam de prévia seleção. Esta seleção é feita pelo procedimento de licitação. Porém tal não pode se dar por meio aleatório e arbitrário. Visando o interesse público, faz-se necessário que se sigam regras de modo a criar uma restrição à liberdade administrativa na escolha do contratante, devendo a Administração Pública escolher aquele cuja proposta melhor atenda ao interesse público.

Para Dromi *apud* Di Pietro (2003), pode se definir a licitação como o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório a possibilidade de formular propostas, dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato.

Justen Filho (2002) coloca que a licitação significaria um procedimento administrativo formal, realizado sob o regime de direito público, prévio a uma contratação, pelo qual a Administração seleciona com quem contratar e define as condições de direito e de fato que regularão essa relação jurídica futura.

A licitação é, via de regra, um procedimento obrigatório para as contratações de todas as entidades mantidas com recursos públicos, entre elas, a Administração Direta e Indireta, que tenham por objetivos obras, serviços, compras, alienações, concessões, permissões e locações. No Brasil, as modalidades, procedimentos e requisitos legais de compra e venda por meio de licitações públicas estão especificados na Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, conhecida como *lei das licitações*.

Existem seis modalidades de licitação possíveis para a Administração Pública, cinco delas, a concorrência, a tomada de preços, o convite, o concurso e o leilão descritos no art. 22 da Lei n.º 8.666/93 e a sexta, o pregão, criado pela Medida Provisória n.º 2.026, de 4-5-2000, e atualmente regulado pela Lei n.º 10.520, de 17-7-2002, sendo:

- a) **Concorrência:** os interessados devem comprovar atender a requisitos de qualificação exigidos em edital; aplica-se a compras em valores acima de

- R\$ 650 mil (US\$ 216 mil) ou de R\$ 1,5 milhão (US\$ 500 mil), no caso de obras e serviços de engenharia;
- b) **Tomada de Preços:** convoca fornecedores previamente cadastrados, aplicando-se a compras em valores até R\$ 650 mil (US\$ 216 mil) ou até R\$ 1,5 milhão (US\$ 500 mil), no caso de obras e serviços de engenharia;
 - c) **Pregão:** aberto aos interessados que atendam aos requisitos de qualificação, aplica-se à aquisição de bens e serviços comuns, de qualquer valor;
 - d) **Convite:** prevê a escolha e convite a um mínimo de três fornecedores no ramo pertinente ao objeto, podendo ser adotada para compras em valor até R\$ 80 mil (US\$ 26 mil), ou R\$ 150 mil (US\$ 50 mil), em se tratando de obras e serviços de engenharia;
 - e) **Concurso:** adotado para a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante atribuição de prêmio ou remuneração conforme critérios definidos em edital;
 - f) **Leilão:** modalidade adotada para venda de bens inservíveis, produtos apreendidos ou penhorados, mediante lances.
 - g) **Pregão:** instituído para aquisição de bens ou serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública, podendo ser utilizados recursos da tecnologia de informação.

Como critérios para julgamento das propostas, a legislação prevê as alternativas de menor preço, melhor técnica, a combinação entre técnica e preço.

É permitida a dispensa de licitação, que pode ocorrer até um valor limite (R\$ 8 mil e R\$ 16 mil, respectivamente, para bens e serviços ou obras e serviços de engenharia), em situações excepcionais de emergência, calamidade, guerra e quando o processo licitatório conduzir a resultados antieconômicos. Grande variedade de outras hipóteses de dispensa foi prevista em lei, relativamente a produtos ou serviços com características peculiares, sendo que sucessivas emendas estabeleceram outras situações de dispensa, perfazendo atualmente um total de 24 exceções, previstas em lei. Da mesma forma, são admitidas inúmeras situações de inexigibilidade de licitação, que se aplicam a produtos ou serviços de natureza singular que pressuponham “notória especialização”, ou no caso de profissionais artísticos.

Algumas inovações foram implantadas no processo de licitação, constituindo a de maior impacto até o momento, o pregão, sob duas formas: o pregão presencial e o eletrônico. Essa modalidade de licitação propicia a confrontação direta entre os interessados, por meio de lances, até a proclamação de um vencedor. A disputa é travada com o objetivo de reduzir os preços propostos inicialmente. A sua aplicação só é possível para a aquisição de bens ou serviços com características de padronização, que permitam a comparação e julgamento das propostas com base exclusivamente no critério de menor preço. No pregão eletrônico, a confrontação se dá em meio virtual, na Internet, possibilitando a participação à distância do fornecedor, em qualquer local do país. A contratação por cotação eletrônica de preços é uma modalidade com procedimentos similares aos do pregão eletrônico, voltada para a aquisição de bens de pequeno valor (inferior a R\$ 8 mil) junto a fornecedores do mesmo município, visando a sua pronta entrega. Substitui a compra direta por dispensa de licitação.

3.2 Comércio Eletrônico: O Novo Modelo de Negócios

A implantação do Portal de Compras utiliza os sistemas e outros recursos existentes no Comprasnet que estão sendo adequados e aperfeiçoados, dispondo, ainda, de novos recursos e serviços.

Há de se destacar a incorporação ao referido sistema, a partir de dezembro de 2000, da versão eletrônica da modalidade de licitação Pregão, ou seja, o “Pregão Eletrônico”, que disponibiliza opções específicas de acesso para o pregoeiro, fornecedores e a sociedade em geral. Para o pregoeiro, que irá monitorar a realização do processo de compras, o acesso se dá através de senha específica, a partir da qual ele passa a ter visibilidade sobre as propostas recebidas, classificadas em relação ao menor preço ofertado, além do acesso à descrição do objeto, valor de referência, entre outras informações. Adicionalmente, o sistema mantém um “Chat” para a comunicação (Pregoeiro x Fornecedor), quando podem ser esclarecidas dúvidas e outras informações pertinentes ao Pregão Eletrônico que estiver sendo realizado.

A opção fornecedora permite a elaboração e o encaminhamento da proposta, trazendo mensagens de “operação realizada com sucesso”, ou de devolução quando esta não for acatada. O fornecedor sempre terá a visão da melhor proposta e do lance de menor valor, podendo participar ou não da competição na etapa de lances. Caso seja exigido em edital, o fornecedor poderá anexar à sua proposta o arquivo contendo especificação detalhada do objeto. A sociedade pode acompanhar o processo de licitação que, ao final, será disponibilizada pelo sistema, a todos os interessados, ata circunstanciada dos fatos ocorridos ao longo do certame.

As novas implementações permitiram que as rotinas manuais de cadastramento de fornecedores e de validação de certidões fossem substituídas por procedimentos inteiramente em meio eletrônico, como é o caso do cadastramento de fornecedores via “web”. Procedimento desburocratizante, em que, por meio de formulário via Internet, o fornecedor, pessoa física ou jurídica, efetua sua inscrição, acessando inclusive o boleto bancário para pagamento de uma taxa de cadastramento, que é cobrada visando cobrir parte dos custos de implementação da solução.

Dentro do contexto do portal de compras está sendo implementado um “gateway” de pagamentos, visando permitir o pagamento da referida taxa e de demais serviços dentro do próprio portal.

O conjunto de funcionalidades e recursos alocados ao Portal de Compras, somados às novas funcionalidades que estão sendo implementadas ao longo do ano, coloca o Brasil no “rank” dos países que se utilizam da tecnologia da informação através da Internet, para efetivar as compras e contratações de bens e serviços comuns. Outro avanço que está trazendo benefícios à administração pública nas outras esferas e a outros segmentos de governo são os Acordos de Cooperação Técnica, estendidos a órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo, Agências Reguladoras e Organismos Não Governamentais, para acesso, uso ou consulta ao sistema. A utilização do ambiente virtual para os processos licitatórios, consultas, cadastramento de fornecedores (SICAFWEB), entre outros, resulta em importantes benefícios, tais como: ampliação do universo de participantes e conseqüente aumento da competitividade, redução das despesas do Governo com recursos de TI (servidores, circuitos, redes, etc.), celeridade, transparência e redução nos preços de mercado, além de proporcionar à sociedade, em tempo real, o conhecimento dos fatos ocorridos. Percebe-se também o interesse dos usuários, principalmente dos fornecedores, na utilização dos serviços via Internet, vez que estes poderão participar de licitações de qualquer local do País, sem incorrer em gastos com deslocamentos, diárias, estadias, etc.. Trata-se de um processo complexo que implica também em mudanças de cunho cultural dos fornecedores, da administração pública, e da sociedade.

3.3 O Pregão Eletrônico e a Equipe envolvida

Pregão Eletrônico é aquele efetuado por meio da utilização de recursos da tecnologia da informação. Foi previsto na lei de licitações e regulado pelo Decreto 3.697/00 e seu procedimento segue as regras básicas do pregão comum, sem a presença física do pregoeiro e dos participantes, e sua comunicação efetuada por meio eletrônicos. (MEIRELLES, 2003)

De acordo Justen Filho (2003, p.28):

“ expressão “Pregão Eletrônico” indica o procedimento licitatório de pregão em que o núcleo das atividades faz-se através da utilização dos meios de comunicação à distância. Destaque-se que inúmeros atos e formalidades serão praticados segundo as regras comuns, aplicáveis a qualquer licitação. A peculiaridade do pregão eletrônico residirá na ausência de sessão coletiva, reunindo presença física do pregoeiro, de sua equipe de apoio e dos representantes dos licitantes em um mesmo local determinado. [...] Enfim, tudo aquilo que se previu a propósito do pregão será adaptado a um procedimento em que as comunicações se fazem por via eletrônica. Valendo-se dos recursos propiciados pela Internet, [...] As manifestações de vontade dos interessados serão transmitidas por via eletrônica, tudo se sujeitando a uma atuação conduzida pela pessoa do pregoeiro”.

Para a realização do pregão, denota-se necessária uma equipe capacitada, com atribuições específicas e responsabilidades e requisitos condicionantes determinados por lei. São elas: a autoridade competente, o pregoeiro, a equipe de apoio e o procurador ou apoio jurídico do Órgão ou Entidade.

Autoridade competente é a pessoa designada para ser o responsável de compras e contratações pelo regimento da entidade que realizará a licitação. Tem por atribuição determinar a abertura do pregão, estabelecer os requisitos e critérios para reger o processo de licitação e a execução do contrato, designar o pregoeiro e os membros da equipe de apoio, decidir os recursos, homologar a adjudicação do pregão e determinar a celebração do contrato. Tais atribuições poderão ser delegadas para um servidor designado como ordenador de despesas ou agente de compras no intuito de agilizar os procedimentos e decisões (SILVA, 2002).

O pregoeiro é o servidor da entidade, designado pela autoridade competente por portaria ou ato administrativo interno para a condução do procedimento do pregão. Para tal designação, faz-se necessária a realização de treinamento em curso de capacitação específico. Ele tem por atribuição a abertura e exame das propostas iniciais de preços, receber e classificar os lances, analisar a aceitabilidade e classificação, adjudicar a proposta de menor preço, habilitar o licitante classificado, elaborar a ata e conduzir os trabalhos da equipe de apoio (SILVA, 2002).

A equipe de apoio auxilia o pregoeiro na execução de suas atribuições, e é por ele designada. A Lei exige que, em sua maioria, a equipe seja formada por servidores ocupantes de cargos efetivos do quadro permanente do órgão ou entidade da Administração. Embora a função do pregoeiro possa ser exercida por ocupante exclusivo de cargo em comissão, é recomendável que os integrantes da equipe de apoio tenham vinculação permanente com a Administração Pública, visando a estimular a profissionalização dessas funções (SILVA, 2002).

O procurador ou apoio jurídico do órgão ou entidade tem por responsabilidade e emissão de um parecer para o processo de instauração da licitação, modalidade pregão, de modo a justificar a legalidade do Edital (SILVA, 2002).

Verifica-se que o pregoeiro agrega muitas competências, quase todas as que são exercidas pelas comissões de licitações, portanto, precisam ser exercidas por agente capacitado, experiente, que se comunique com facilidade, tenha firmeza e bom senso e que zele pela lisura e respeitabilidade do procedimento.

Assim, o conhecimento e a capacidade técnica dos envolvidos, principalmente do pregoeiro, são imprescindíveis para a eficiência dos procedimentos e conseqüente efetividade dos gastos governamentais.

Conforme citado anteriormente, no item dois (2), o objetivo deste trabalho consiste em investigar empiricamente a implementação da modalidade de licitação “Pregão Eletrônico” em uma entidade pública e verificar quais foram as vantagens e desvantagens para a gestão de compras, na visão dos gestores de compras públicas.

Abaixo, um breve histórico da Universidade Federal de Uberlândia e em seqüência a análise de vantagens e desvantagens com a implantação da modalidade pregão eletrônico na entidade em estudo.

4 Metodologia

O delineamento adotado na pesquisa caracteriza-se como sendo um estudo descritivo. Segundo Gil (1999), a pesquisa descritiva tem como principal objetivo descrever características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre as variáveis. Uma de suas características mais significativas está na utilização de técnicas padronizadas de coletas de dados. Para Andrade (2002), a pesquisa descritiva preocupa-se em observar os fatos, registra-los, analisá-los, classificá-los e interpretá-los, e o pesquisador não interfere neles.

Na coleta de dados, utilizou-se da pesquisa bibliográfica, de entrevista não estruturada e de pesquisa documental. Na visão de Santos e Parra Filho (1998, p. 98), a pesquisa bibliográfica é necessária para se conhecer previamente o estágio em que se encontra o assunto a ser pesquisado, independentemente de a qual campo do conhecimento pertença.

A entrevista não padronizada ou não-estruturada, segundo Marconi e Lakatos (1990), é considerada como uma técnica em que o entrevistador tem a liberdade de desenvolver cada situação na direção que considerar adequada; dessa forma explora mais a questão. Consiste em perguntas abertas, as quais, geralmente, são respondidas a partir de uma conversa informal.

A pesquisa documental, conforme Gil (1999, p. 66), “vale-se de materiais que não receberam ainda tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa”. Beuren e outros (2003, p. 89) destacam, ainda, que a notabilidade da pesquisa documental “é justificada no momento em que se podem organizar informações que se encontram dispersas, conferindo-lhes uma nova importância como fonte de consulta”. A escolha desse procedimento para a realização deste trabalho deve-se à necessidade de utilização dos processos de licitação negociados através do Pregão Eletrônico na Universidade Federal de Uberlândia (UFU).

O método utilizado nesta pesquisa é o estudo de caso, que, segundo Yin (2005), é uma estratégia de pesquisa que busca examinar um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto.

Para esse estudo de caso, conforme já abordado anteriormente, escolheu-se a Universidade Federal de Uberlândia (UFU), por entender que essa entidade já está estruturada e utiliza a modalidade do pregão eletrônico em seus processos de compras desde 2005, além de abranger o conceito de Administração Pública.

Foi utilizada, neste trabalho, uma amostra de processos de compras efetivadas com a modalidade do pregão eletrônico pela UFU, com o objetivo de avaliar os procedimentos licitatórios adotados e as possíveis vantagens ou desvantagens com a utilização desta modalidade.

A realização de um procedimento licitatório não pode ser entendida, simplesmente, como uma formalidade legal a ser atendida, constituindo-se em um entrave, uma barreira a ser suplantada. Mas, sobretudo, para otimizar recursos. É um poderoso instrumento para maximização da relação custo-benefício, que expressa a face mais nobre do princípio constitucional da economicidade. (FIGUEIREDO e NÓBREGA 2002, p. 136).

Em relação ao critério para seleção dos processos de compras que serão analisados, estes foram aleatórios, selecionados através do cadastro da Comprasnet, com a orientação do Diretor de Compras e Licitações e de Materiais da UFU.

6 Estudo de Caso : Universidade Federal de Uberlândia

6.1 Breve Histórico da UFU

A Universidade Federal de Uberlândia – UFU é uma Fundação Pública, integrante da Administração Federal Indireta, vinculada ao Ministério da Educação – MEC, cadastrada no SIAFI como Unidade Gestora FUFUB – Fundação Universidade Federal de Uberlândia. A UFU teve seu funcionamento autorizado pelo Decreto-lei no. 762, de 14 de agosto de 1969, e federalizada pela Lei no. 6.532, de 24 de maio de 1978, ou seja, possui atualmente 27 anos de federalização.

A UFU é considerada uma das instituições mais importantes no cenário de Uberlândia-MG e regiões circunvizinhas, em função das várias áreas de atuação que tem, como: no setor agropecuário, saúde, economia, finanças, cultura, e dentre outros. A instituição envolve uma população da ordem de três milhões e meio de habitantes, considerando o noroeste e sudoeste de São Paulo, Triângulo Mineiro, Alto Paranaíba e sul de Goiás. Em 2005 ofereceu 2.301 vagas em seus cursos de Graduação, sem mencionar as vagas nos cursos de Pós-Graduação. A mesma goza de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, nos termos da lei. Sua organização e funcionamento regem-se pela legislação federal, por seu Estatuto, Regimento Geral e por normas complementares. Seus objetivos são:

1. Produzir, sistematizar e transmitir conhecimentos;
2. Promover a aplicação prática do conhecimento, visando à melhoria da qualidade de vida em seus múltiplos e diferentes aspectos, na nação e no mundo;
3. Promover a formação do homem para o exercício profissional, bem como a ampliação e o aprofundamento dessa formação;
4. Desenvolver e estimular a reflexão crítica e a criatividade;
5. Ampliar a oportunidade de acesso à educação superior;
6. Desenvolver o intercâmbio cultural, artístico, científico e tecnológico;
7. Buscar e estimular a solidariedade na construção de uma sociedade democrática e justa, no mundo da vida e do trabalho; e
8. Preservar e difundir os valores éticos e de liberdade, igualdade e democracia.

No quadro 1 a seguir, são apresentados dados que retratam as dimensões da UFU e seu empenho na busca da excelência no cumprimento de sua missão.

ESPECIFICAÇÃO	QUANTIDADE
Campi	3
Institutos	11
Faculdades	16
Cursos de Graduação	32
Cursos de Especialização	34
Cursos de Mestrado	22
Cursos de Doutorado	10
Docentes de Ensino Fundamental	113
Docentes de Ensino Profissional	33
Docentes de Ensino Superior	1.130
Técnicos Administrativos	3.325
Bibliotecas	4
Laboratórios	338
Fazendas Experimentais	3
Restaurantes Universitários	2
Anfiteatros	8
Emissora de Televisão	1
Emissora de Rádio FM	1
Imprensa Universitária	1
Vestibular (Semestral)	2
PAIES – Programa Alternativo de Ingresso ao Ensino Superior (anual)	1

Fonte: Relatório de Gestão 2005 – UFU (2006)

Quadro 1 – Dimensões da Universidade Federal de Uberlândia - UFU

No ano de 2005, a Fundação Universidade Federal de Uberlândia – UFU contou com um orçamento de R\$289.063.604,00 que, após suplementações, cancelamentos e créditos descentralizados, ocorridos durante o exercício, atingiu um total de R\$396.963.525,84, o qual, comparado com a despesa executada, no total de R\$350.036.863,44, resultou num saldo da ordem de R\$46.926.662,40, indicando uma execução de 88,18%.

As despesas realizadas são apresentadas na tabela a seguir:

Tabela 1 – Despesas Executadas UFU /Ano de 2005

Despesas	R\$
Crédito Orçamentário	273.537.350,13
Despesas Correntes	267.686.231,41
Pessoal e Encargos Sociais	234.198.730,82
Outras Despesas Correntes	33.487.500,59
Despesas de Capital - Investimentos	5.851.118,72
Descentralização Externa de Créditos	76.499.513,31
Crédito Orçamentário Suplementar	76.136.493,31
Despesas Correntes	73.502.802,57
Despesas de Capital	2.633.690,74
Créditos Extraordinários	363.020,00
Despesas de Capital	363.020,00
Total das despesas executadas	350.036.863,44

Fonte: Adaptado Relatório de Gestão 2005 – UFU (2006)

Percebe-se, assim, a relevância financeira que envolve a execução orçamentária da Universidade Federal de Uberlândia. Na sequência, aborda-se especificamente a gestão de compras, considerando a implantação da modalidade do pregão eletrônico.

6.2 Gestão de compras e o Pregão Eletrônico na UFU

Conforme citado na metodologia, este estudo utilizou-se de uma entrevista semi-estruturada feita com o diretor de Compras e Licitações e de Materiais/UFU, com o objetivo de conhecer a atual estrutura e os procedimentos adotados na implantação da modalidade do pregão eletrônico nos processos de compras da UFU, que iniciou efetivamente no ano de 2005, conforme exigência legal (decreto 5.450/05).

A UFU utiliza a modalidade do pregão para a realização de compras públicas desde o ano de 2003; inicialmente, o pregão presencial e, posteriormente, a partir de 2005, o pregão eletrônico. O sistema utilizado para o gerenciamento e execução dos processos (pregão eletrônico) é disponibilizado pelo Governo Federal Comprasnet.

Atualmente, para a execução dos procedimentos licitatórios realizados na modalidade do pregão, são envolvidos no processo três pregoeiros e equipe de apoio composta pela comissão de licitação (cinco membros).

Os pregoeiros responsáveis pelo pregão na UFU possuem experiência nos processos de compras públicas há mais de quatro anos, sendo funcionários públicos há mais de quinze anos. Os mesmos foram capacitados para atuarem nesta modalidade (pregão) pela ENAP (Escola Nacional de Administração Pública/Brasília).

Na opinião dos pregoeiros entrevistados, a capacitação disponibilizada não foi suficiente para exercer a função, o curso oferecido foi superficial. Os mesmos tiveram várias dúvidas na utilização do sistema, que somente foram solucionadas com a prática. Os pregoeiros consideram que a capacitação poderia ser mais abrangente, incluindo simulações dos processos a serem negociados na modalidade do Pregão Eletrônico, e consideram, também, a necessidade de manter contínua a capacitação e atualização dos conhecimentos direcionadas para os pregoeiros e equipe de apoio, inclusive com acompanhamento de uma equipe de suporte operacional, que atualmente é disponibilizada, mas não o suficiente para atender a demanda.

Com relação à implantação da modalidade de pregão eletrônico pela UFU nas aquisições públicas de bens e serviços, os entrevistados constataram algumas dificuldades, como:

- dúvidas para utilizar as ferramentas disponíveis no sistema (Comprasnet), devido a capacitação ter sido superficial;
- objeção dos operadores do sistema (Equipe de Suporte Comprasnet) para inclusão de novos itens de compras;
- atraso na localização de itens (bens ou serviços) no Cadastro da Comprasnet; e
- Os fornecedores (licitantes) vencedores do pregão, muitas vezes, não cumprem o prazo para entrega dos documentos, ocasionando atraso nos processos. Estes são desclassificados, e o processo é iniciado com o segundo colocado.

Com relação aos equipamentos de informática e estrutura física, a UFU não precisou fazer investimentos; seus computadores são compatíveis para acessar e gerenciar o pregão eletrônico, e as salas de trabalhos permaneceram as mesmas já utilizadas nas rotinas diárias do setor de compras.

Na opinião do Diretor de Compras e Licitações e de Materiais/UFU, o Governo Federal escolheu uma das melhores estratégias para a gestão de compras públicas. Ele considera que a principal vantagem alcançada com a implantação do pregão eletrônico é a disputa (a concorrência on line), que leva o licitante a diminuir seus preços, ou seja,

consegue-se comprar por um melhor preço (diminuir custo), comprar com menos burocratização e com transparência.

As vantagens percebidas pelo diretor de compras da UFU vêm ao encontro com os principais objetivos propostos pelo Governo Federal para adotar o Pregão, como: comprar melhor, com redução de custos e com mais transparência; desburocratizar e reduzir o tempo do processo de compras; incrementar a competição; simplificar o processo de aquisição de bens e serviços comuns e estabelecer melhores controles gerenciais das despesas.

A redução dos custos com a utilização da modalidade do Pregão Eletrônico, para a UFU, possui uma variação com relação aos bens ou serviços, mas, na média, a redução de custos operacionais alcança trinta por cento. Alguns exemplos percebidos com a análise dos processos licitatórios, são nas compras de medicamentos, equipamentos e materiais de informática e alguns contratos de serviços. Esta redução é atribuída à disputa (concorrência direta on line). Lembrando que os licitantes não conhecem seus concorrentes no momento da negociação (lances), somente irão conhecer o vencedor com a emissão da ata do pregão.

Outro fator de redução de custos percebido pelos pregoeiros são as publicações dos editais de licitações no diário oficial, que é feito automaticamente pelo sistema da Comprasnet, e ocorre no ato cadastro dos processos licitatórios; considera-se redução no tempo de processamento e recursos financeiros.

No ano de 2005, a UFU realizou 42 (quarenta e dois) modalidades de compras utilizando o pregão presencial, 150 (cento e cinquenta) o pregão eletrônico e 20 (vinte) atas de registro de preço.

O julgamento da proposta de compras, pelo coordenador que fez a solicitação, ocorre após o pregão eletrônico, com a disponibilização da proposta original do licitante ganhador.

Na modalidade pregão eletrônico, são divulgados no edital os valores de referência inicial para os bens ou serviços, ou seja, valores estimados verificados no mercado. Não é obrigatória a divulgação do valor de referência, mas a UFU utiliza a mesma, inclusive com estes preços de referência e feita a conciliação com o realizado, para o gerenciamento dos ganhos de cada processo.

No próximo item, serão abordados dois exemplos de processos licitatórios que foram negociados e julgados pela UFU, com a utilização do pregão eletrônico.

6.3 A redução de preços na modalidade do “Pregão Eletrônico”

Casagrande (2005) considera que a modalidade de licitação Pregão, especialmente o Eletrônico, reduz os gastos da Administração Pública com aquisições e contratações, de duas formas: com a redução dos preços dos produtos e serviços licitados e com a redução dos custos operacionais do procedimento.

A autora em sua pesquisa validou que o Pregão Eletrônico é apontado por 77% dos pregoeiros do governo como uma modalidade de licitação que reduz os custos operacionais do procedimento licitatório.

Na amostra deste estudo, foram avaliados dois processos realizados pela UFU com a utilização do pregão eletrônico: o 1º Processo (nº. 8189/2005) refere-se à licitação de contratação de prestação de serviço de limpeza e conservação nos Campis, e o 2º Processo (nº. 6664/2005) refere-se à compra de medicamentos.

O primeiro processo de prestação de serviços inclui, conforme discriminado no edital, a varrição, limpeza c/ jateamento d'água, coleta de lixo das ruas e passeios, escadas, canaletas pluviais, passarelas, pátios, praças dos Campis Umuarama, Santa Mônica e Educação Física, numa área total de 112.875 metros quadrados.

O valor de referência proposto foi o valor mensal de R\$ 67.725,00 (sessenta e sete mil, setecentos e vinte cinco reais). O pregão eletrônico foi realizado no dia 17/11/2005, iniciado

às 9:00 horas, recebendo dezesseis propostas iniciais. O Pregão encerrou às 11:35 horas, com o último lance no valor de R\$ 32.700,00 (trinta e dois mil, setecentos reais). Na figura 1, pode-se visualizar as diferenças (economias) ocorridas neste processo.

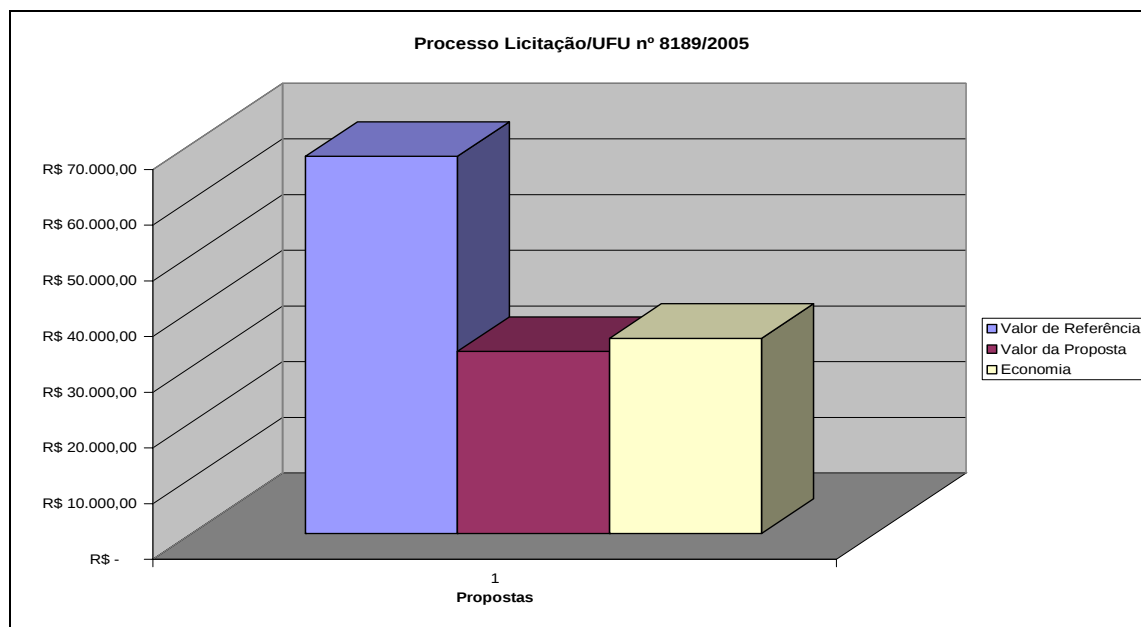


Figura 1 – Gráfico Processo Licitação/UFU nº 8189/2005

A economia gerada, considerando-se a diferença entre os valores inicialmente orçados e os obtidos ao final das disputas, foi 51,72%, ou seja, R\$ 35.025,00 (trinta e cinco mil, vinte cinco reais) mensais, somando-se anualmente R\$ 420.300,00 (quatrocentos e vinte mil, trezentos reais).

O segundo processo (664/2005) refere-se a licitações de medicamentos, ou seja, vários tipos de medicamentos, que não serão discriminados neste trabalho; estes serão demonstrados como itens negociados, conforme tabela 2:

Tabela 2 – Despesas Executadas UFU /Ano de 2005

Itens nº.	Valor de Referência	Valor da Proposta	Economia	% Variação
01	R\$ 87.199	R\$ 62.310	R\$ 24.889	28,54%
02	R\$ 9.576	R\$ 8.649	R\$ 927	9,68%
03	R\$ 49.027	R\$ 44.094	R\$ 4.933	10,06%
04	R\$ 140.996	R\$ 71.500	R\$ 69.496	49,29%
05	R\$ 45.138	R\$ 16.000	R\$ 29.138	64,55%
06	R\$ 144.757	R\$ 59.994	R\$ 84.763	58,56%
07	R\$ 9.583	R\$ 8.650	R\$ 933	9,74%
Total	R\$ 486.276	R\$ 271.197	R\$ 215.079	44,23%

Fonte: Elaborado pelas autoras

Percebe-se uma variação significativa nos percentuais do valor de referência e o valor da proposta vencedora no pregão eletrônico; estas variações não são lineares para todos os

itens, ocorrendo no total uma variação média de 44,23%. Na figura 2, pode-se visualizar as diferenças (economias) ocorridas neste processo.

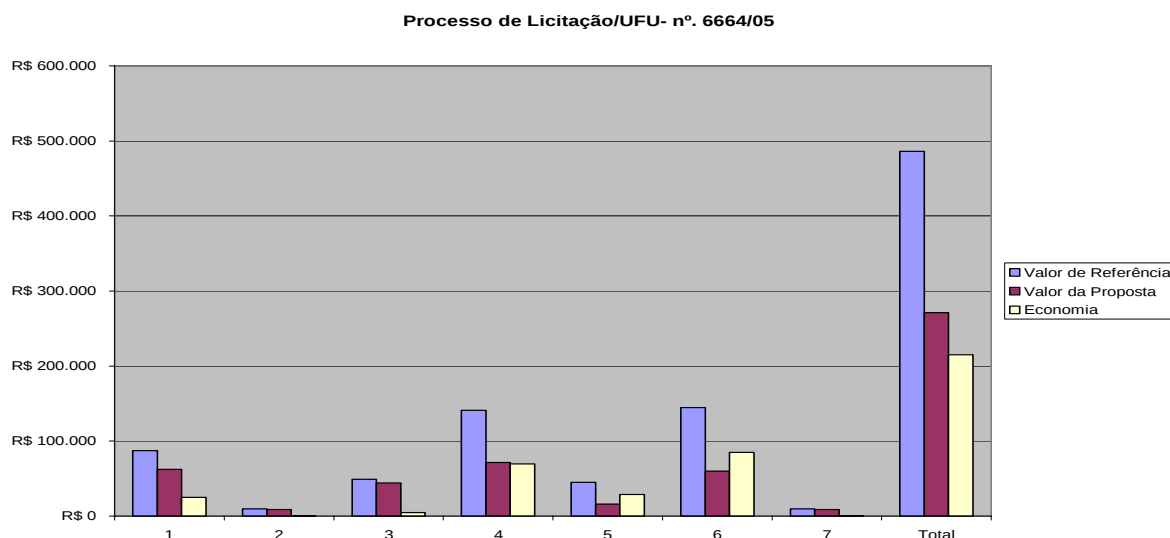


Figura 2 – Gráfico Processo Licitação/UFU nº 6664/2005

Nos dois processos avaliados, a redução dos custos foi acima de 40%, percentual maior do que o que foi abordado pelos pregoeiros (30%) na média geral dos processos negociados pelo pregão eletrônico.

Além da economia gerada no preço do produto ou serviço, deverão ainda ser considerados: a redução do uso de material de expediente em geral, por desenvolver-se por meio da *Internet*; a ausência da necessidade de fornecimento de edital impresso, e o menor tempo operacional empregado. Estas são as principais razões, segundo os pregoeiros, para a redução dos custos operacionais das licitações realizadas por meio de Pregão Eletrônico.

7 Considerações Finais

A modalidade do pregão eletrônico apresentou vantagens competitivas em relação às demais modalidades licitatórias por expressar indicativos de aumento na competitividade, racionalização dos procedimentos, redução de preços pagos, maior transparência e menor possibilidade de influência externa.

A inserção da tecnologia ampliou a possibilidade geográfica de participação no procedimento de licitação e democratizou o processo, na medida em que reduziu os custos envolvidos de forma a possibilitar um aumento percentual dos fornecedores cadastrados e, em especial, os com menor capacidade econômico-financeiro. O aumento da competitividade se exterioriza com o número de fornecedores cadastrados, facilitação do acesso ao procedimento e democratização do mesmo.

A modalidade do pregão permite uma racionalização dos processos, gerando um ganho de eficiência ao alterar o momento da habilitação dos licitantes e possibilitar a análise documental somente da proposta vencedora.

Existe também uma agilização no procedimento do pregão, por sua legislação possibilitar prazos menores para efetivação das etapas do certame. Essa redução produz uma melhor programação de compras, por facilitar a realização de um maior número de pregões com menos itens envolvidos.

As amostras utilizadas neste trabalho apontam para uma tendência: redução dos preços pagos pela modalidade do pregão eletrônico em relação aos outros modelos licitatórios. Tendências que se apresentam sob as mais variadas condições, indiferentemente de valor, número de itens ou espécie de material a ser licitado.

Percebe-se com o estudo de caso que a implantação do pregão eletrônico representa vantagens competitivas, em especial, a utilização da tecnologia no pregão, por facilitar o acesso público às informações de modo a justificar uma maior transparência nos procedimentos de aquisição de bens ou contratação de serviços. Ademais, o sigilo imposto pelo procedimento eletrônico apresenta a vantagem adicional de dificultar a interferência externa no procedimento de licitação.

Foram verificados também fatores negativos intrínsecos ao processo; o pregão traz consigo uma espécie de segregação, derivada do conhecimento técnico e jurídico. A realização das operações e, conseqüentemente, do sucesso do empreendimento governamental no setor depende em grande parte da capacidade de sua equipe técnica para transpor as características do procedimento tradicional para o meio eletrônico. Surge a necessidade de uma constante preocupação com a segurança, principalmente, pela interferência de terceiros no procedimento, em virtude da utilização da tecnologia como meio em tal modalidade licitatória.

A modalidade do pregão eletrônico é de recente aplicação e, como tal, necessita de ajustes. Devem ser superadas as barreiras dos conflitos normativos, segregação tecnológica, segurança e da resistência natural aos novos procedimentos. Porém, tais caracteres não ensejam em comprometimento da utilização desta sistemática de licitação; o pregão eletrônico convalida a afirmação de que as finalidades almejadas pelo ente governamental são alcançadas, por ser ele um mecanismo que possibilita uma melhor gestão dos recursos públicos, com agilidade, transparência e publicidade desejadas.

Referências Bibliográficas

- ANDRADE, M.M.de. **Como preparar trabalhos para cursos de pós-graduação: noções práticas**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- BEUREN, I. M.(Org.) e outros. **Como elaborar trabalhos monográficos em Contabilidade**. São Paulo: Atlas, 2003.
- BRASIL. Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 05 mai. 2000. Seção 1, p. 1.
- _____. Lei Ordinária 10.520, de 17 de julho de 2002. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 18 jul. 2002. Seção 1, p. 1.
- _____. Lei Ordinária 8.666, de 21 de junho de 1993. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 22 jun. 1993. Seção 1, p. 8269.
- _____. Medida Provisória 2.026, de 04 de maio de 2000. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 05 mai. 2000. Seção 1, p.35.
- DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 15 ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- FIGUEIREDO E NÓBREGA. **Administração Pública, Direito Administrativo, Financeiro e Gestão Pública: Práticas, Inovações e Polêmicas**. RT. .São Paulo, 2002.
- GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1999.
- MARCONI, M. de A ; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 1990.
- MEIRELLES, H.L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 28 ed. São Paulo: Malheiros,2003.
- MOTTA, C. P. C. **Eficácia nas Licitações e Contratos**. Del Rey, 9. ed. Belo Horizonte: Atual, 2002.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 9 ed. São Paulo: Dialética, 2002.

SILVA, A.; RIBEIRO, J. A.; RODRIGUES, L. A. **Desvendando o Pregão Eletrônico: e-gov – Cotação eletrônica – registro de preços – internet – Administração Pública**. Rio de Janeiro: Revan, 2002

YIN, R. K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2005.