

Redução dos custos de aquisição com os procedimentos licitatórios realizados por pregão na Seção Judiciária do Espírito Santo

Fabio Santos Trevisan (UFES) - fstrevisan@oi.com.br

Cristiene Ginaid de Souza Cupertino de Castro (SJES) - cristienecastro@gmail.com

Adriano Rodrigues (UFES) - adrianorodrigues@globo.com

Resumo:

A legislação em vigor permite a execução do pregão sob duas formas (presencial e eletrônica) e para duas finalidades (aquisição imediata dos bens ou registro de preços em sistema). Em virtude dessas possibilidades, busca-se com este estudo identificar, dentre as combinações que podem ser utilizadas no pregão, aquelas que proporcionam maior redução de custos para a Seção Judiciária do Espírito Santo. Para atingir esses objetivos, foi necessário conhecer como se desenvolveram as contratações no ano de 2008. Na condução dos trabalhos, foi realizada uma pesquisa bibliográfica acerca do tema e uma pesquisa documental nos processos licitatórios para a coleta dos dados. A pesquisa de campo mostrou-se do tipo qualitativa e descritiva. Concluiu-se que, em média, a redução de custos com a execução do pregão foi de 18,6%. Constatou-se que a maioria dos valores foram licitados na forma presencial visando ao registro de preços para posterior aquisição. Entretanto, esta é a combinação que proporcionou menor eficiência, pois ficou comprovado que com a forma eletrônica, a redução de preços foi de 33,9%, enquanto que os pregões para a aquisição imediata de bens proporcionaram uma economia superior a 35%. Com os resultados, verifica-se a existência de uma margem para a redução de custos que pode ser explorada. Para isso, recomenda-se que o órgão execute seus pregões na forma eletrônica escolhendo, sempre que possível, a contratação imediata do objeto para obter uma melhor aplicação de seus recursos.

Palavras-chave: *Pregão. Redução de Custos. Contratações.*

Área temática: *Gestão de Custos no Setor Governamental*

Redução dos custos de aquisição com os procedimentos licitatórios realizados por pregão na Seção Judiciária do Espírito Santo

Resumo

A legislação em vigor permite a execução do pregão sob duas formas (presencial e eletrônica) e para duas finalidades (aquisição imediata dos bens ou registro de preços em sistema). Em virtude dessas possibilidades, busca-se com este estudo identificar, dentre as combinações que podem ser utilizadas no pregão, aquelas que proporcionam maior redução de custos para a Seção Judiciária do Espírito Santo. Para atingir esses objetivos, foi necessário conhecer como se desenvolveram as contratações no ano de 2008. Na condução dos trabalhos, foi realizada uma pesquisa bibliográfica acerca do tema e uma pesquisa documental nos processos licitatórios para a coleta dos dados. A pesquisa de campo mostrou-se do tipo qualitativa e descritiva. Concluiu-se que, em média, a redução de custos com a execução do pregão foi de 18,6%. Constatou-se que a maioria dos valores foram licitados na forma presencial visando ao registro de preços para posterior aquisição. Entretanto, esta é a combinação que proporcionou menor eficiência, pois ficou comprovado que com a forma eletrônica, a redução de preços foi de 33,9%, enquanto que os pregões para a aquisição imediata de bens proporcionaram uma economia superior a 35%. Com os resultados, verifica-se a existência de uma margem para a redução de custos que pode ser explorada. Para isso, recomenda-se que o órgão execute seus pregões na forma eletrônica escolhendo, sempre que possível, a contratação imediata do objeto para obter uma melhor aplicação de seus recursos.

Palavras-chave: Pregão. Redução de Custos. Contratações.

Área Temática: 11. Gestão de Custos no Setor Governamental.

1 Introdução

Uma das primeiras lições aprendidas ao iniciar os estudos relacionados às ciências econômicas é a de que as necessidades são infinitas, enquanto que os recursos disponíveis são limitados. Sendo assim, este princípio nos mostra que a utilização racional dos bens de que uma entidade dispõe é fundamental para o seu sucesso.

Como a obtenção de receitas depende de variáveis que muitas vezes não estão sob o controle da entidade, cresce em importância a escolha de um planejamento eficiente de seus gastos. Dentre as ferramentas disponíveis, aquelas relacionadas à gestão dos custos apresentam-se como opções que devem ser consideradas, uma vez que, além de qualificar o uso de recursos permitem identificar desperdícios e podem propor alterações para tornar um processo mais eficiente para um setor relevante da Administração.

Assim, para qualquer entidade, seja ela uma grande empresa, uma organização filantrópica ou uma pequena sociedade familiar, a redução de custos é algo muito desejado. No setor governamental não é diferente. Embora não vise ao lucro, como ocorre com as empresas do setor privado, a economia alcançada nos diversos processos realizados pelo ente público traz a possibilidade de redistribuição dos recursos para atender a outra necessidade. Entre esses processos, aquele destinado às compras é, sem dúvida, um dos mais importantes.

Nesse sentido, o estabelecimento de regras e procedimentos para delimitar e conduzir as ações da administração no processo de contratação é algo fundamental para que se consiga uma eficiente aplicação dos limitados recursos existentes. O primeiro passo no sentido de

regular as compras governamentais é observada na Constituição Federal de 1988, cujo artigo 37 estabelece a obrigatoriedade de contratação mediante processo que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes. Criou-se assim, a licitação pública.

Para regular esse artigo foi editada a lei nº 8.666, de 21/06/1993, definindo as normas e procedimentos que devem ser seguidos pelos agentes públicos para o planejamento e execução das compras públicas. Por meio desta lei, foram criadas 5 modalidades licitatórias: o concurso, o leilão, o convite, a tomada de preços e a concorrência.

Porém, as normas relacionadas às contratações governamentais não param por aí. É de se destacar ainda que além de estabelecer as modalidades e critérios para a seleção de uma proposta mais vantajosa, a lei nº 8.666/93 abriu a possibilidade de criação de novos dispositivos que viessem a oferecer melhores condições de contratação para o setor público. Entre esses dispositivos, o inciso II, art. 15 da mencionada lei deixa em aberto a organização de um sistema de registro de preço - SRP, a ser regulado oportunamente.

Esse sistema permitiria, em linhas gerais, a execução de um procedimento licitatório apenas para o registro do preço do bem licitado, sem que houvesse a obrigatoriedade de aquisição por parte do ente público, diferentemente do que preconizava a legislação em vigor até aquele momento. Com isso, ao invés de adquirir o bem ao final do procedimento licitatório, a administração registraria um valor para aquilo que pretendia comprar e, em razão de fatores ligados a sua conveniência e oportunidade, realizaria ou não a contratação. Coube ao decreto nº 3.931, de 19/09/2001, disciplinar os procedimentos que regulam esse sistema.

Entretanto, mesmo estando criteriosamente definidas pela legislação, as modalidades licitatórias preconizadas pela lei nº 8.666/93 não conseguiam acompanhar a rapidez com que o cenário de contratações evoluía. O crescente progresso na área da tecnologia da informação mostrava a necessidade de se melhorar o processo de aquisição pelo setor público.

Após estudos e seminários promovidos pelo extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado - MARE, o pregão surge no Brasil inicialmente como solução apenas para as contratações da Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL, por meio da lei nº 9.472, de 16/07/1997. Posteriormente, o pregão foi introduzido como nova modalidade licitatória para a Administração direta e indireta através da medida provisória 2.026-7/2000, sendo reeditada e alterada até que fosse convertida na lei nº 10.520, de 17/07/2002.

O pregão mostrou-se ao longo dos anos, como uma modalidade que, de fato, trouxe redução significativa de custos aos cofres públicos. Segundo informações divulgadas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) no sítio Comprasnet (acesso em 27 mar. 2009), a economia alcançada no ano de 2008 com a adoção dessa modalidade licitatória foi de 24%. Para alcançar esse número, o MPOG leva em conta a redução de valores alcançada entre a pesquisa de mercado levantada pelo órgão promotor da licitação e o preço adjudicado ao fornecedor vencedor do procedimento licitatório.

Entretanto, conquanto seja um número expressivo, o método escolhido pelo MPOG não mostra qual a influência do principal fator diferencial do pregão em relação aos demais procedimentos licitatórios: a redução alcançada durante a fase de lances, etapa existente apenas nesse tipo de modalidade. Mesmo sendo uma fase peculiar ao pregão, ainda não se dispõe de estudos que venham apontar o percentual de redução de preços alcançados exclusivamente nessa fase.

Além disso, como o pregão pode ser realizado sob duas formas (forma presencial ou eletrônica) e com finalidades diferentes (aquisição imediata dos bens ou o registro de preços para oportuna aquisição), ainda não se conhece de que forma essas escolhas podem influenciar na formação de preços pelos fornecedores e, em consequência, de que forma essas combinações podem resultar em redução de custos para um órgão público.

Surge então, o problema de pesquisa proposto pelo artigo:

Dentre as possíveis combinações que podem ser utilizadas no pregão, quais aquelas que proporcionam maior e menor redução de custos para a Administração da Seção Judiciária do Espírito Santo – SJES, órgão de primeira instância da Justiça Federal?

Para responder a pergunta, foram delineados alguns objetivos. O objetivo principal é levantar qual a combinação que proporciona maior redução de custos para o órgão no momento da contratação. Busca-se ainda, como objetivos secundários, conhecer como se desenvolveram as contratações no exercício financeiro de 2008, coletando informações relacionadas à pesquisa de preços, características ligadas à execução do pregão pelo órgão e a redução alcançada em termos percentuais e monetários durante a fase de lances.

O estudo justifica-se pelos valores contratados naquele ano, que totalizaram R\$ 9.772.337,37. Essa quantia representa mais de 71% das despesas licitáveis no exercício em questão, segundo consulta realizada no Sistema de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI. Deve-se considerar que, no orçamento previsto para 2009, estima-se licitar por meio dessa modalidade o valor aproximado de R\$ 10.000.000,00. Destaca-se ainda que não há qualquer estudo empírico realizado no órgão que possa demonstrar a economia alcançada nas suas contratações.

2 Metodologia

Para a consecução dos objetivos propostos, mostrou-se necessário um estudo preliminar da legislação relacionada ao tema. Desenvolveu-se então, uma pesquisa bibliográfica sobre pregão e registro de preços, cuja finalidade foi conhecer as características, requisitos e informações pertinentes ao assunto.

Na sequência, procedeu-se a uma pesquisa documental nos processos de execução financeira (EOF) e nos procedimentos licitatórios realizados por meio da modalidade pregão. Com base nessa pesquisa, foi criado um papel de trabalho específico com o intuito de obter informações como o valor máximo proposto pela Administração, a melhor proposta na abertura do pregão e o valor adjudicado ao final do certame.

Devidamente embasado pelas pesquisas supracitadas, foi dado início à pesquisa de campo propriamente dita, com a coleta dos dados e informações nos processos administrativos realizados pela SJES no ano de 2008, utilizando-se como base, o papel de trabalho referente à matriz de economicidade apresentado a seguir:

Quadro 1 – Papel de Trabalho Referente à Matriz de Economicidade

Lote	Preço Médio	Melhor proposta	Valor Final	Economia (R\$)	%
1					
2					
3					
...
“n”					

A pesquisa de campo mostra-se do tipo qualitativa e descritiva, que na definição de Oliveira (2003) trata-se de uma pesquisa empírica, cuja principal finalidade é o delineamento ou análise das características de fatos ou fenômenos, a avaliação de programas ou o isolamento de variáveis principais ou chave.

Passando às análises dos fatos observados, teve-se como meta levantar a redução média de preço alcançada pela SJES nos pregões desenvolvidos no ano de 2008, expondo em termos percentuais e monetários, a economia obtida após a adjudicação dos bens ao licitante

vencedor. Foram levantados ainda dados sobre a pesquisa de preço e sua relação com a redução de valores no preço final adjudicado.

Os resultados foram classificados segundo a forma de execução adotada (presencial ou eletrônica) e em razão da finalidade pretendida pela Administração (aquisição imediata ou registro de preço) a fim de que ficassem evidenciadas as melhores práticas adotadas no exercício findo.

3 Revisão da Literatura

3.1 Características do pregão como modalidade licitatória

A contextualização apresentada nos mostra que o pregão foi concebido para permitir à Administração atender as suas necessidades mais simples, de modo mais rápido e econômico. Sua regulamentação é vista como uma alternativa eficiente para a modernização do sistema licitatório do setor governamental, proporcionando o atendimento ao interesse público, finalidade principal do Estado.

A celeridade nos processos e a consequente redução nos custos para a Administração Pública são as principais qualidades deste procedimento de compras. Entre as características peculiares ao pregão, destacam-se a aquisição de bens e serviços comuns, a inversão das fases de habilitação e julgamento e a fase adicional de disputa por lances.

Passando à análise de cada característica, a primeira delas está relacionada com a sua finalidade. Segundo o art. 1º da lei n.º 10.520/02, o pregão é destinado à aquisições de bens e serviços ditos comuns que, de acordo com o parágrafo único, são aqueles cujos padrões de qualidade podem ser objetivamente definidos no edital por meio de especificações usuais do mercado.

Assim, como bem explica Justen Filho (2005), o pregão é vedado para aquisições em que o pressuposto de bens e serviços comuns não esteja presente. Obras e serviços de engenharia de maior complexidade, por exemplo, não podem ser licitados via pregão.

Percebe-se que, diferentemente do previsto na lei 8.666/93, na qual a modalidade é escolhida em razão do valor estimado a ser licitado, no pregão não há restrições a serem observadas nesse sentido. Na verdade, a limitação que o pregão sofre relaciona-se ao objeto a ser contratado, independente do valor a ser licitado.

Ao realizar essa restrição, o legislador traz à tona o entendimento de que a licitação para a compra de produtos com essas características não necessita de procedimentos mais elaborados e rebuscados. Por se tratar de bens ou serviços cuja produção e comercialização são de fácil obtenção, o universo de fornecedores mostra-se mais amplo, proporcionando um maior mercado para fornecimento dos materiais e serviços pretendidos.

Dessa forma, a sistemática do pregão torna o processo contratação mais simples, célere e menos burocrática, uma vez que normalmente são padronizados e comumente encontrados no comércio.

A fim de listar aquilo que poderia ser passível de aquisição por meio dessa modalidade, o decreto n.º 3.555/00, que regulamentou a lei do pregão, traz em seu anexo II uma relação com os bens e serviços considerados comuns. Porém, embora exista um anexo relacionando os bens comuns, esse rol é meramente exemplificativo. Nesse sentido, Justen Filho (2005, p.32) leciona que,

“Qualquer outro objeto qualificável como comum, ainda que não constante do rol do Anexo II, pode ser contratado através pregão. Sob esse ângulo, a relação contida no Anexo II envolve um elenco mínimo, exemplificativamente indicado no regulamento federal.”

A segunda característica, a inversão das fases de habilitação e julgamento, tem como finalidade proceder primeiro ao julgamento das propostas, selecionando aquela considerada mais vantajosa, para só então examinar a habilitação do licitante vencedor.

A forma como esse procedimento se desenvolve não só proporciona celeridade ao processo, como também aumenta a competitividade entre os participantes, trazendo melhores resultados à contratante.

Com a inversão, deixa-se de realizar a comprovação da habilitação de todos os participantes antes da abertura das propostas. Além de reduzir tempo e trabalho, permite a todos, inclusive aqueles que supostamente seriam desclassificados por problemas na habilitação, participarem da etapa seguinte apresentando sua proposta e acirrando a fase de lances com o oferecimento de novos valores.

A última característica listada é a existência de uma fase adicional de disputa através de lances. Este é, sem dúvida, o fator que mais diferencia o pregão das demais modalidades previstas na lei n.º 8.666/93. Nos procedimentos convencionais, a disputa entre os participantes encerra-se com a abertura dos envelopes contendo as propostas e apurando-se aquela considerada mais vantajosa em razão do critério estabelecido. No pregão, essa disputa vai além.

Abertos os envelopes contendo as propostas dos licitantes, passa-se à verificação de sua conformidade com as exigências do edital, desclassificando aquelas que não atendem aos requisitos estabelecidos no instrumento convocatório. Até aqui, o procedimento é semelhante às demais modalidades.

Na sequência, de acordo com o inciso IX, art. 11, do decreto n.º 3.555/00, os licitantes classificados são convidados a apresentar, na forma sequencial e em ordem decrescente de valor a partir da maior proposta, lances verbais ou virtuais (dependendo da forma presencial ou eletrônica), com preços distintos e decrescentes.

Essa característica peculiar do pregão proporciona uma fase adicional em que se pode alcançar uma redução de preços ainda maior. Tolosa Filho (2009, p. 4), em sua recente obra sobre a modalidade pregão, conclui que “(...) Tem-se observado uma redução efetiva de preços na ordem de 20% com relação às licitações realizadas através das modalidades tradicionais.”, percentual próximo àqueles encontrados pelo governo federal em 2008.

Soma-se a essas características, a possibilidade do pregão ser conduzido de duas formas diferentes, sendo este outro fato que o distingue das demais modalidades. O pregão comum, denominado presencial, determina a presença física da pessoa que o conduz (pregoeiro) e dos representantes daqueles que participam do certame. Todos os atos, desde a abertura das propostas são realizados em sessão pública, transcorrendo-se num ambiente real. Por outro lado, o pregão eletrônico tem seus atos praticados em ambiente virtual, utilizando os recursos da tecnologia de informação, através da rede mundial de computadores (internet).

3.2 O sistema de registro de preços - SRP

Antes de se levantar as particularidades do registro de preços, é fundamental ter em mente aquilo que vem a ser esse sistema. Dentre os vários conceitos propostos, aquele que melhor traduz suas características e finalidade é o exposto por Fernandes (2007, p. 31):

“[...] é um procedimento especial de licitação que se efetiva por meio de uma concorrência ou pregão *sui generis*, selecionando a proposta mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, para eventual e futura contratação pela Administração.”

Ao contrário do que normalmente se pensa, o registro de preço não se trata de uma nova modalidade licitatória, e sim, de um sistema que visa a registrar preços para futuras contratações utilizando-se, para isso, a concorrência ou o pregão. Mesmo sendo conduzido

por meio dessas modalidades, o registro de preços pode ser realizado sem que estejam presentes os pressupostos normalmente necessários para o início de um procedimento licitatório convencional, como por exemplo, a disponibilidade de recursos orçamentários.

Entre as várias características do SRP, a principal delas, como cita o autor ao conceituá-la como *sui generis* (singular), é de não obrigar a entidade que realiza o certame a contratar com o licitante vencedor, uma vez que se destina a futura e eventual contratação pela Administração, conforme determina o inciso I, parágrafo único, art. 1º do decreto n.º 3.931/01.

Com isso, a Administração firma um compromisso com o licitante vencedor mas não está obrigada a comprar e o licitante tem a garantia de que o compromisso não é eterno.

Outra particularidade a ser observada e que está intimamente ligada à característica anterior é a desnecessidade de dotação orçamentária para a realização do certame. A vantagem disso é que já que não há obrigatoriedade na contratação, a Administração não precisa aguardar o recebimento dos créditos para iniciar os procedimentos de aquisição, ao contrário do que ocorre nas licitações convencionais.

É uma solução para as restrições orçamentárias que alguns, senão a maioria dos órgãos, passam até que a descentralização de recursos seja concretizada. Mostra-se como uma excelente ferramenta de planejamento, evitando a concentração e urgência na execução de procedimentos ao final do exercício financeiro.

Podendo registrar o preço daquilo que futuramente se pretende comprar, abre-se a possibilidade também da diminuição do volume de estoques, reduzindo seu custo de manutenção e conseqüentemente, o capital imobilizado. É um modelo de gestão de estoques baseado no *just in time*, muito utilizado na iniciativa privada.

A administração de material passa a ter significativa relevância, sobretudo nos locais onde há limitação física para a guarda de material, buscando atingir níveis ótimos de estoque para seus produtos, entre eles os perecíveis, que possuem prazo de armazenagem menor. Assim, como o nível de estoque desses produtos pode ser reduzido, evita-se a sua eventual perda por deterioração.

Por outro lado, o registro de preços pode atender rapidamente a demandas imprevisíveis, caso o consumo de material supere as expectativas e a média normalmente apurada em estatísticas. Como a Administração já tem um pacto firmado com o fornecedor, não há necessidade de uma nova licitação para suprir a urgência do produto em falta, o que torna sua aquisição mais rápida nesses casos.

Coube ao art. 2º definir as hipóteses em que o SRP pode ser adotado. De acordo com os incisos que compõem o artigo, quando pelas características do bem ou do serviço houver necessidade de contratações frequentes, ou ainda, quando for mais conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas, deve-se adotar, preferencialmente, o sistema de registro de preços.

Ainda há previsibilidade de uso do SRP quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo. Assim, fica autorizada a possibilidade de um órgão efetuar a compra de determinado produto para si e permitir que outros órgãos usem o mesmo SRP para suas aquisições conseguindo, dessa forma, um maior ganho com a economia de escala.

A última hipótese relaciona-se com a natureza do objeto. O SRP pode ser utilizado quando não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Como se pode perceber na leitura das hipóteses em que o SRP é cabível, a quantidade a ser adquirida é um dos pontos fundamentais do sistema. Caso esse fator não esteja bem formulado, os ganhos com a economia de escala, que têm relação direta com o total pretendido, podem ser frustrados.

3.3 Estudos e publicações relacionadas ao tema

Com a finalidade de conhecer o atual nível de pesquisa sobre o assunto e melhor desenvolver o artigo, buscou-se, no meio acadêmico, outros trabalhos que tratassem da redução de custos nas aquisições governamentais publicados em congressos, seminários e eventos similares.

O primeiro trabalho observado e que possui semelhança com presente artigo foi um estudo de caso na Prefeitura de Capitão Leônidas Marques – PR, publicado no XIV Congresso Brasileiro de Custos, no qual Tormem, Metzner e Braum (2007) objetivaram verificar a modalidade licitatória que trouxe as maiores vantagens em termos de custos e maior transparência àquele município.

Por meio de pesquisa descritiva e abordagem qualitativa, os autores realizaram uma pesquisa documental junto ao departamento de licitações da prefeitura, concluindo que a modalidade que trouxe maiores vantagens no que se refere a custos foi o Pregão Eletrônico.

Posteriormente, Faria et. al. (2008), em seu estudo comparativo de redução de custos e tempo nas modalidades de licitação por pregão presencial e eletrônico, publicado no 9º Congresso de Controladoria e Contabilidade, buscou analisar a eficiência do pregão presencial e eletrônico nas compras de materiais e serviço pela Prefeitura Municipal de Viçosa e pela Universidade Federal de Viçosa.

Na ocasião, levantaram as principais vantagens e perdas trazidas para a Administração pública a partir da implantação dessas modalidades. A comparação entre os resultados obtidos foi feita por meio da análise descritiva dos dados, utilizando-se um teste de igualdade de médias (teste-t pareado) para se chegar a uma conclusão.

Semelhante a conclusão a que Tormem, Metzner e Braum chegaram, os autores apuraram que o pregão eletrônico foi a modalidade mais vantajosa para a Administração Pública, visto que traz menor tempo para seu término e proporciona maior redução dos custos nas compras.

Entretanto, o presente estudo pretende ir mais além. Como já foi exposto, a legislação em vigor permite a utilização do pregão sob duas formas de execução. Permite ainda, a realização dessa modalidade com duas finalidades distintas, que em conjunto com as formas de execução, possibilitam até quatro opções de combinação para a realização de um procedimento licitatório.

Cabe ressaltar que ao contrário do que ocorre no Poder Executivo Federal, no qual há, com exceção de algumas hipóteses, obrigatoriedade de se licitar o pregão na forma eletrônica, na Justiça Federal a administração não está sobre essa determinação, podendo de forma discricionária, escolher a forma de execução do procedimento licitatório. Com este trabalho, será possível identificar se essa discricionariedade tem se revertido em bons resultados econômicos para o órgão.

Assim, em razão da inexistência de estudos empíricos que venham atestar a redução de custos obtidos pela SJES com a realização dos pregões e baseados nos trabalhos supracitados, o artigo pretende apresentar dados que possam subsidiar a decisão dos gestores na Justiça Federal, esclarecendo e apresentando quais opções se mostram mais vantajosas sob a ótica de custos de aquisição.

4 Análise dos resultados

4.1 Coleta das amostras

Para o início dos trabalhos, foram reunidos todos os processos licitatórios na modalidade pregão homologados no exercício financeiro de 2008 pela Justiça Federal de 1ª Instância - Seção Judiciária do Espírito Santo. A população totalizou 38 procedimentos nessa modalidade.

Como cada pregão pode possuir mais de um lote em função do objeto a ser contratado, selecionou-se para a amostra todos os lotes constantes em cada um desses pregões considerados homologados. Dessa forma, a amostra resultou num total de 95 unidades.

Selecionada a amostra, verificou-se a necessidade de se agrupar os pregões em função de algumas características para melhor observação dos fatos. Como o atingimento de alguns objetivos específicos do estudo passa, necessariamente, pelo cálculo da média da amostra, o fato de desconsiderar algumas peculiaridades inerentes aos procedimentos dessa modalidade poderia distorcer os resultados obtidos e sugerir uma interpretação errônea do contexto.

Para atender a essa necessidade, os pregões selecionados foram segmentados levando-se em conta as semelhanças existentes nos processos. Assim, no desenvolvimento das análises, além da média do conjunto, foram calculados e demonstrados os resultados conforme a forma adotada pelo procedimento licitatório (presencial ou eletrônico) e em razão da finalidade pretendida (aquisição imediata ou registro de preço).

Essa escolha possibilitou destacar os resultados entre as formas de execução e as finalidades do certame, bem como ressaltar qualidades e oportunidades de melhoria quando esses mesmos procedimentos são comparados. Buscou-se ainda, avaliar a pesquisa de preços quanto a sua veracidade e conformidade com os preços de mercado, fato que tem forte ligação com o valor máximo das propostas a serem aceitas pela Administração no momento da abertura do pregão.

4.2 Características das amostras

Conforme anteriormente discutido, diferentemente das demais modalidades, o pregão é o único procedimento licitatório que permite sua realização sob duas formas: a presencial e a eletrônica.

A Seção Judiciária do Espírito Santo adotou, em seus certames, as duas formas ao longo de 2008. A fim de que se pudesse conhecer o desempenho dessas duas formas de pregão, o estudo buscou diferenciar os resultados obtidos por cada um deles, comparando os resultados decorrentes de sua utilização.

Diferentemente do que ocorre no Poder Executivo Federal, que de acordo com o sítio Comprasnet (acesso em 27 mar. 2009), teve 87,5% dos seus pregões realizados sob a forma eletrônica, grande parte em razão da obrigatoriedade em sua utilização, constatou-se que a preferência na SJES é pelo pregão presencial, que totalizou 24 homologações, frente a 14 homologados na forma eletrônica, conforme gráfico 1.

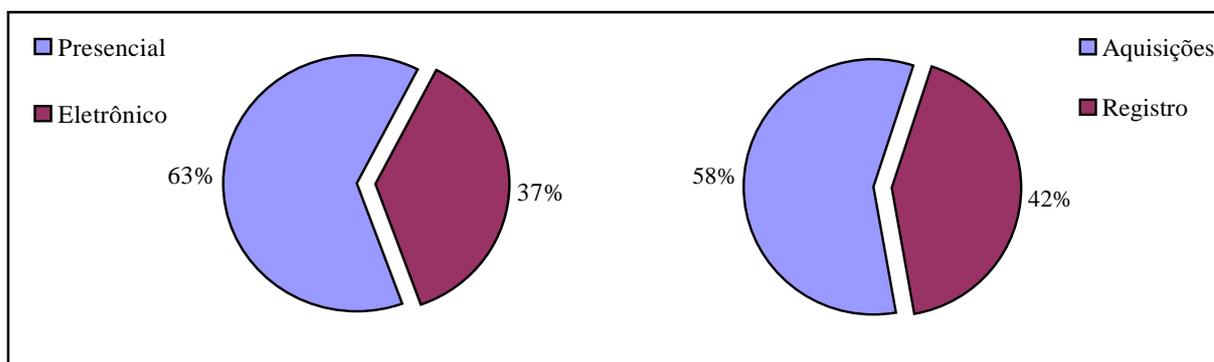


Gráfico 1 – Quantidade de processos: distribuição por forma e finalidade

Quanto à finalidade do procedimento, percebeu-se em 2008 uma tendência à aquisição e contratação imediata, num total de 22 procedimentos para esse fim. Entretanto, o total de 16 registros de preços demonstra um planejamento da administração com vistas a futuras aquisições.

Ao se efetuar uma correlação entre a forma de pregão e a sua finalidade (tabela 1), constatou-se que a forma presencial é utilizada preferencialmente para as aquisições e contratações imediatas (81%), enquanto que a forma eletrônica é destinada, em sua maioria (71%), para o registro de preços. Considerando o todo, quase a metade (47,36%) dos pregões foram realizados na forma presencial destinado à aquisição imediata de bens, sendo esta a combinação mais utilizada.

Tabela 1 - Distribuição entre forma de pregão e finalidade

Pregão Finalidade	Presencial		Eletrônico	
	Aquisições	Registro	Aquisições	Registro
Quantidade	18	6	4	10
Na forma	81%	19%	29%	71%
No total	47,36%	15,79%	10,52%	26,31%

Fonte: Processos licitatórios na modalidade pregão realizados na SJES em 2008

Entretanto, ao se realizar a análise sob o ponto de vista financeiro, esses números se modificam. De acordo com o gráfico 2, percebe-se claramente que a forma presencial ganha destaque, enquanto que o registro de preços supera em muito os valores adjudicados com a finalidade de aquisição imediata. Essa foi a combinação mais utilizada pelo órgão ao longo de 2008 e demonstra que, mesmo havendo uma certa paridade em número de processos quanto a forma e finalidade pretendida, para as licitações com valores mais vultosos, a preferência da SJES tem sido o pregão presencial combinado com o registro de preços.

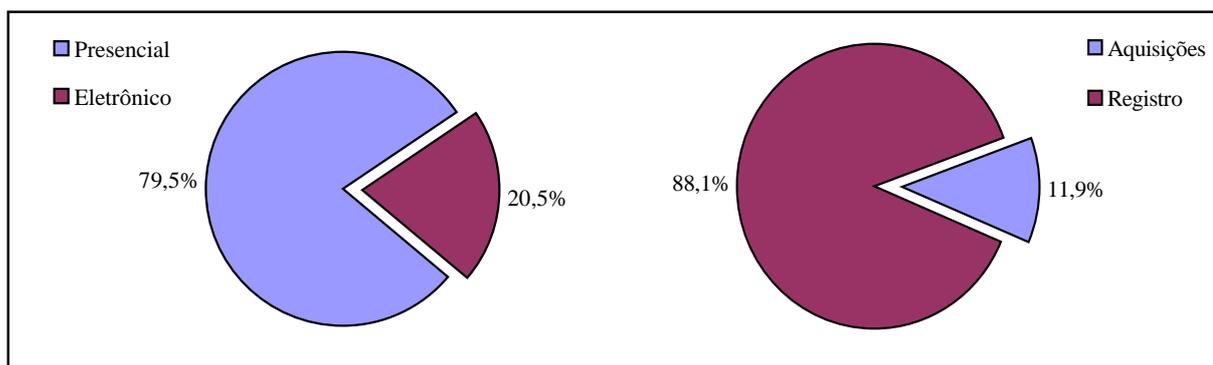


Gráfico 2 – Valores adjudicados: distribuição por forma e finalidade

4.3 Análise da economicidade alcançada: a redução de preços no pregão

Para a coleta das informações, utilizou-se um papel de trabalho específico (Apêndice A) que teve como objetivo registrar para cada lote constante do pregão o preço médio apurado pela pesquisa de preço, o valor da menor proposta na abertura do pregão e o valor adjudicado ao final do certame, apurando-se a economia encontrada em termos monetários e percentuais. Ressalta-se que a economicidade aqui tratada buscou não apenas apurar a redução de preços entre a pesquisa de preços e o valor adjudicado ao final da sessão.

Pelas características próprias do pregão, que possui uma fase de lances após a abertura das propostas dos licitantes, os preços apresentados ainda sofrem uma redução em função de novas disputas, proporcionando uma economia não alcançada pelas demais modalidades existentes na legislação brasileira. Entre outros fatores, a redução nessa fase específica foi o que também se pretendeu apurar.

Constatou-se pela tabela 2 que, em média, a economia alcançada com o pregão foi de 18,60%. Porém, é considerável a variação do percentual de economia que pode ser alcançada dependendo da forma de execução e da finalidade escolhida.

Tabela 2 – Redução de preços em termos monetários e percentual

Etapa	Média	Quanto a Forma		Quanto a Finalidade	
		Presencial	Eletrônico	Aquisições	Registro
Pesquisa de Preço	15.159.431,43	11.335.239,13	3.824.192,30	2.281.285,22	12.878.146,21
Valor Adjudicado	12.340.462,67	9.812.784,00	2.527.678,67	1.462.970,86	10.877.491,81
Redução em Reais	2.818.968,76	1.522.455,13	1.296.513,63	818.314,36	2.000.654,40
Percentual de Redução	18,60%	13,43%	33,90%	35,87%	15,54%

Fonte: Processos licitatórios na modalidade pregão realizados na SJES em 2008

Enquanto que no pregão presencial a redução de preços não chega a 13%, no eletrônico fica próximo aos 34%. Situação semelhante é observada entre as finalidades do certame. As aquisições imediatas mostram-se claramente mais vantajosas se comparadas ao registro de preço, superando 35% de redução de preços.

Entre as opções possíveis, pode-se constatar que o pregão presencial e o registro de preços são aquelas que proporcionam menor redução de preços. Relacionando esses dados dessa tabela com o gráfico 2, podemos perceber que o maior volume de recursos tem sido despendidos justamente por meio das combinações que proporcionam a menor redução de custos. Embora o percentual de economia ainda seja expressivo (18,6%), existe uma margem ainda maior para redução dos custos de aquisição.

A partir desses dados, o registro de preços mostra-se desaconselhável quando a intenção da Administração for por uma compra em momento próximo ao do pregão, sendo oportuno atrasar, quando possível (por exemplo, se estiver condicionada à chegada de novos créditos orçamentários), a publicação do edital visando a uma aquisição imediata e assim, obter melhores preços. Além disso, a administração deve optar por realizar seus pregões na forma eletrônica, que comprovadamente traz uma maior redução de valores.

Seguindo nas análises e cumprindo um dos objetivos propostos, buscou-se mensurar a redução de preços alcançada durante a fase de lances, etapa encontrada apenas no pregão e que se apresenta como diferencial na redução de preços em relação a outras modalidades.

Verificou-se que a redução de preços alcançada nessa fase chegou, em média, a 5,98% (tabela 3), demonstrando ser esse o percentual de economia encontrado apenas no pregão e que o torna mais vantajoso em relação aos demais procedimentos licitatórios previstos na lei n.º 8.666/93. Pode-se notar que a forma de execução e a finalidade do pregão produz diferenças quanto à economia obtida, fato já observado pela tabela 2.

Tabela 3 – Redução de preços em termos monetário e percentual durante a fase de lances

Fator	Total	Presencial	Eletrônico	Aquisições	Registro
Proposta Inicial	13.125.743,14	10.310.410,93	2.815.332,21	1.689.080,30	11.436.662,84
Valor Adjudicado	12.341.462,67	9.812.784,00	2.528.678,67	1.463.970,86	10.877.491,81
Redução em Reais	784.280,47	497.626,93	286.653,54	225.109,44	559.171,03
Percentual de Redução	5,98%	4,83%	10,23%	13,40%	4,89%

Fonte: Processos licitatórios na modalidade pregão realizados na SJES em 2008

Qualquer que seja a escolha, o pregão apresenta-se, de forma inequívoca, como uma ferramenta da Administração Pública que permite a redução de preços. A possibilidade de uma etapa específica de lances após a abertura das propostas traz, sem sombra de dúvidas, redução de preços e conseqüentemente, economia ao erário.

Tal afirmação pode ser comprovada por meio da tabela 4. Conforme pode ser observado, independente da forma ou finalidade escolhida, mais de 80% dos lotes dos pregões no ano de 2008 tiveram uma redução em seus preços durante a disputa entre os licitantes.

Foram encontrados casos em que o preço adjudicado foi superior à proposta de menor valor no início da fase de lances. Nesses casos, apurou-se que a melhor oferta foi

posteriormente desclassificada pelo pregoeiro por motivo de não atendimento, pelo licitante, das condições pactuadas no edital de publicação. No entanto, a média dessa ocorrência ficou pouco acima dos 5%.

Tabela 4 - Preço adjudicado em relação à proposta inicial (lotes e %)

Preço adjudicado foi	Total	Presencial	Eletrônico	Aquisições	Registro
Menor	78	42	36	34	44
Igual	12	8	4	7	5
Maior	5	0	5	1	4

Preço adjudicado foi	Total	Presencial	Eletrônico	Aquisições	Registro
Menor	82,11%	84,00%	80,00%	80,95%	83,02%
Igual	12,63%	16,00%	8,89%	16,67%	9,43%
Maior	5,26%	0,00%	11,11%	2,38%	7,55%

Fonte: Processos licitatórios na modalidade pregão realizados na SJES em 2008

4.4 A influência da pesquisa de preços

A redução de custos na aquisição de bens e serviços anteriormente discutida é resultado de vários fatores, que, em conjunto, podem colaborar para a obtenção de preços mais vantajosos. A habilidade do pregoeiro em negociar durante o certame, materiais e serviços comuns facilmente encontrados no mercado, o elevado número de fornecedores na região e aquisições em grande quantidade são exemplos disso.

Outro ponto, que por vezes passa despercebido e que também influencia no valor final contratado é a pesquisa de preços. Realizada antes da publicação do edital, tem como finalidade fazer com que a Administração tome conhecimento dos preços normalmente praticados no mercado. Essa pesquisa coleta valores fora de um ambiente de concorrência, uma vez que os fornecedores não são instados a uma disputa de preços. Além disso, tem como finalidade balizar o preço máximo aceitável, deixando claro aos futuros licitantes, qual o limite de preço que a Administração se dispõe a pagar pelo bem ou serviço.

Assim, dada a importância desse fator para a economicidade, buscou-se analisar qual a relação existente entre os valores coletados na pesquisa de preços e aqueles considerados como os menores no momento da abertura do pregão. A intenção foi verificar se a pesquisa de preços difere demasiadamente das propostas apresentadas pelos licitantes antes da fase de lances, fato que poderia demonstrar uma incorreção na sua realização.

Ao se comparar a pesquisa de preços com a melhor proposta na abertura do pregão (gráfico 3), apurou-se que em 66% dos lotes, a redução dos preços chegou a até 20%, o que demonstra correspondência e coerência entre esses valores.

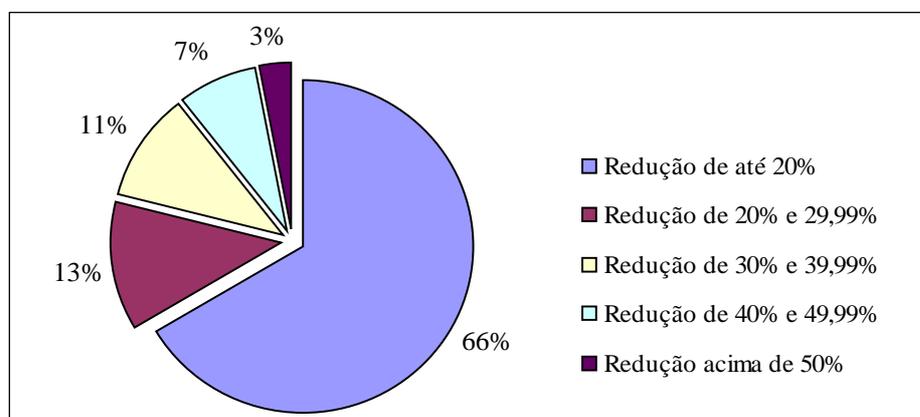


Gráfico 3 - Redução de proposta inicial em relação ao preço médio

Entretanto, 34% dos lotes apontam para uma diferença superior aos 20% entre os valores da pesquisa e proposta inicial dos licitantes, demonstrando que houve uma considerável disparidade entre elas. Esse percentual é preocupante, pois pesquisas de preços defasadas podem levar a preços máximos supervalorizados que por sua vez, tendem a elevar os preços iniciais das propostas a serem apresentadas, já que o preço máximo aceitável consta do edital de publicação do certame.

5 Conclusão

A busca por uma maior economia na gestão dos recursos públicos e a necessidade constante de reduzir cada vez mais a burocracia existente no setor governamental fez com que o pregão surgisse como uma possível alternativa para a solução desses problemas.

A SJES, como órgão integrante do Poder Judiciário, utiliza frequentemente essa modalidade licitatória para realizar as contratações necessárias ao seu funcionamento. De acordo com o Relatório de Prestação de Contas da Justiça Federal de 1º Grau – Seção Judiciária do Espírito Santo (2009), o pregão representou 71% do total da despesa licitável em 2008, o que corresponde a mais 9,7 milhões de reais executados financeiramente no Sistema de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI.

Foram esses números que motivaram a realização do presente estudo. Como o pregão vem se mostrando como uma alternativa eficiente para a Administração Pública, é fundamental uma análise mais detalhada daquela modalidade que responde por quase $\frac{3}{4}$ dos procedimentos de compra do órgão.

A coleta de dados junto a documentação relacionada aos pregões homologados em 2008 apontou para certa equivalência entre as formas (presencial e eletrônica) e as finalidades (aquisição imediata e registro de preços). Entretanto, quando esses mesmos dados são observados sob uma ótica financeira, percebe-se uma clara preferência pela sua execução na forma presencial combinada com o registro de preços. Logo, conclui-se que o pregão presencial e o registro de preços são utilizados na realização de licitações de grande valor, enquanto que para aquelas de menor valor, opta-se pelo pregão eletrônico e pela aquisição imediata. Como veremos mais adiante, aquelas escolhas não são as melhores.

Passando à observação dos valores praticados no desenvolvimento das licitações, pode-se constatar que, com base nos números levantados no ano de 2008, a variação de preços alcançada entre a pesquisa de mercado e o valor adjudicado ao final da sessão, resultou em média, em uma economia por meio da modalidade pregão de 18,6%.

Porém, existem variáveis que podem proporcionar uma redução de custos ainda maior aos cofres públicos. Os pregões executados na forma eletrônica resultaram em uma economia na ordem de 33,9% e mostraram-se muito mais vantajosos que aqueles realizados na forma presencial, que sequer alcançaram 14% de redução de preços.

Quanto à finalidade do pregão, os resultados apontam para uma forte redução de preços quando a destinação do certame foi a aquisição imediata dos bens adjudicados. Essa opção proporcionou uma economia de mais de 35%. Por outro lado, quando a opção foi o registro de preços para futura contratação, a economia não alcançou 16%.

Ao se comparar esses percentuais de economia com os dados sobre a realização dos pregões em 2008, percebe-se claramente que, embora o órgão tenha tido sucesso em reduzir custos nas contratações com a utilização dessa modalidade, a opção não se apresenta como a mais eficiente sob o ponto de vista financeiro.

A afirmação anterior decorre do fato de que a grande maioria dos pregões foi realizada na forma presencial, tendo como finalidade o registro de preços. Como se evidenciou, essa é a combinação que resulta em menor percentual de redução de preços.

Logo, existe uma margem de economia que pode ser facilmente alcançada bastando, para tal, a reavaliação de algumas decisões gerenciais ligadas aos processos de compras realizadas por pregão.

Ainda na análise dos resultados obtidos com esse procedimento licitatório foi dada atenção especial à etapa por lances. Como esta é uma fase adicional de disputa presente apenas no pregão a redução de preços alcançada neste momento é diferenciada, não sendo alcançada com a utilização das demais modalidades.

Considerando apenas essa fase, foi encontrada uma redução de preços na faixa de 6%. Assim como nas constatações anteriores, durante a fase de lances a execução na forma eletrônica e a aquisição imediata de bens foram as opções que apresentaram maior economicidade, o que demonstra uma tendência ao longo de todo o procedimento.

Assim, a recomendação proposta pelo estudo foi de que a administração opte por executar seus pregões na modalidade eletrônica. No tocante a finalidade, pode-se afirmar com base nos resultados encontrados que o registro de preços mostra-se desaconselhável quando a intenção da Administração for adquirir ou contratar em momento próximo à homologação do certame. Nesses casos é oportuno, quando possível, retardar o edital para se proceder a aquisição dos bens adjudicados de forma imediata, visando a alcançar preços mais atraentes e vantajosos para o Poder Público.

Sugere-se, ainda, que em função da discricionariedade existente atualmente, seja discutido com os envolvidos no processo de compra a proposição de normas para regular, no âmbito do órgão, os procedimentos para a escolha da forma de execução do pregão e seleção da finalidade pretendida nos processos em que essa modalidade for utilizada, de forma a se obter os melhores índices de economia.

REFERÊNCIAS

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

_____. Decreto n.º 3.555, de 8 de agosto de 2000. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 9 ago. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/D3555.htm>. Acesso em 18 jan. 2009.

_____. Decreto n.º 3.931, de 19 de setembro de 2001. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 20 set. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3931.htm>. Acesso em 18 jan. 2009.

_____. Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 22 jun. 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm>. Acesso em 18 jan. 2009.

_____. Lei n.º 9.472, de 16 de julho de 1997. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 17 jul. 1997. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L9472.htm>>. Acesso em 19 jan. 2009.

_____. Lei n.º 10.520, de 17 de julho de 2002. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 18 jul. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10520.htm>. Acesso em 20 jan. 2009.

_____. Medida provisória n.º 2.026-7, de 23 de novembro de 2000. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 24 nov. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/2026-7.htm>. Acesso em 18 jan. 2009.

FARIA, E. R., FERREIRA, M. A. M., MOREIRA, V. H., ZUCOLOTTI, R. **Estudo comparativo de redução de custos e tempo nas modalidades de licitação por pregão eletrônico e presencial**. 8º Congresso de Controladoria e Contabilidade. Universidade de São Paulo. São Paulo: 24-25 Jul. 2008.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Pregão: Comentários à legislação do pregão comum e eletrônico**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Dialética, 2005.

JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA NO ESPÍRITO SANTO (Brasil). **Relatório de Prestação de Contas - Exercício 2008**. Vitória: Seção Judiciária do Espírito Santo, 2009.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Notícias Comprasnet: Governo economiza mais de R\$ 3 bilhões com pregão eletrônico em 2007**. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/noticias/noticias1.asp?id_noticia=248>. Acesso em: 28 mar. 2009.1

_____. **Notícias Comprasnet: Pregão eletrônico economiza R\$ 3,8 bilhões para os cofres públicos em 2008**. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/noticias/noticias1.asp?id_noticia=293>. Acesso em: 28 mar. 2009.

OLIVEIRA, A. B. S. **Métodos e técnicas de pesquisa em contabilidade**. São Paulo: Saraiva, 2003.

TOLOSA FILHO, Benedicto de. **Pregão uma nova modalidade de licitação: comentários teóricos e práticos, pregão presencial e pregão eletrônico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

TORMEM, D. S., METZNER, C. M., BRAUM, L. M. S. **Pregão Eletrônico como ferramenta de redução dos custos: um estudo de caso na prefeitura de Capitão Leônidas Marques - PR**. XIV Congresso Brasileiro de Custos. João Pessoa: 5-7 Dez. 2007.