

Análise de Eficiência e Eficácia de uma Nova Modalidade Aquisição de Bens e Serviços Comuns

Juliana Silva Prado Luchi (TJES) julianaluchi@jfes.trf2.gov.br
Teresa Cristina Janes Carneiro (UFES) carneiro.teresa@terra.com.br

Resumo

O presente estudo analisa a eficiência e eficácia da nova modalidade de licitação, o Pregão, no âmbito da Justiça Federal de 1º Grau, Seção Judiciária do Espírito Santo, no exercício de 2004. Os dados foram obtidos em documentos das diversas seções envolvidas com licitação da Justiça Federal do Espírito Santo. Foram analisados 23 Pregões dos 39 realizados no período e comparados com 5 licitações na modalidade Convite e 4 licitações na modalidade Tomada de Preço. Concluiu-se que o Pregão está colaborando para tornar as licitações da Justiça Federal do Espírito Santo mais eficientes e eficazes em função dos aspectos peculiares do Pregão, principalmente pela redução de prazos para abertura do procedimento e para recursos e pela autonomia concedida ao pregoeiro para incentivar a competição e para a tomada de decisões durante a sessão.

Palavras-chave: Pregão Presencial; Eficiência; Eficácia.

1. Introdução

A administração pública brasileira passa por uma redefinição em seu modelo administrativo, no sentido de buscar mais qualidade, produtividade e resultados. A necessidade de eficiência e eficácia atingiu também o Estatuto de Licitações e Contratos Administrativos, emergindo a idéia de que o aperfeiçoamento da legislação sobre licitações seria instrumento para viabilizar as mudanças e cumprir metas de redução de custos.

Nesse contexto, surgiu, como nova modalidade de licitação, o Pregão. Surgiu com o objetivo de tornar as licitações, cuja natureza do objeto licitado não demandasse grandes exigências de habilitação e qualificação, mais ágeis, mais simples, mais econômicas, mais competitivas e, conseqüentemente, mais efetivas no cumprimento da finalidade primordial da administração pública, qual seja, o atendimento ao interesse público.

O Pregão é o objeto da presente pesquisa. Pretende-se estudar se a nova modalidade de licitação, no universo da Justiça Federal de 1º Grau – Seção Judiciária do Espírito Santo (JFES) está sendo um instrumento de eficiência e eficácia para as aquisições de bens e serviços comuns do órgão, como idealizado pela Administração Pública Federal.

2. Pregão

O Pregão caracteriza-se como uma nova modalidade de licitação voltada para a aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor da contratação, através de proposta escrita seguida de lances verbais - ou por via eletrônica - em sessão pública, em que sairá vencedor aquele que apresentar menor preço final.

O modelo de licitação que o Pregão introduziu foi no sentido de levar às compras e contratações de menor risco, os conceitos gerenciais de descentralização de decisão, flexibilização, menor rigidez, incentivo à criatividade e preocupação com resultados.

A adoção do Pregão para bens e serviços comuns, que são aqueles facilmente encontrados no mercado, e que, conseqüentemente, requerem menor rigor na participação, possibilitou a

redução dos prazos no procedimento para esse tipo de certame. Desta forma, entre a publicação do edital e a abertura da proposta, o prazo a ser respeitado é de 8 dias úteis. O prazo recursal é de 3 dias para razões e, findado o primeiro prazo, mais 3 dias para as contra-razões, sendo que a manifestação quanto à interposição de recurso deverá ser imediata e motivada ao final da sessão pública, sob pena de decair o direito.

Uma das inovações do Pregão foi a presença do pregoeiro como condutor do processo. A autonomia que o pregoeiro recebeu da Lei nº 10.520/02, principalmente no que se refere à tomada de decisões, foi ponto fundamental para o sucesso do Pregão quanto aos fins pretendidos pelo mesmo. O pregoeiro tem competência ampla na condução do certame e, conseqüentemente, poder de decisão (JUSTEN FILHO, 2004).

3. Fases do Pregão

Primeiramente, o Pregão contém uma fase de lance que altera, no curso do certame, os valores da proposta escrita. Até então, as licitações (exceto leilão) eram realizadas com propostas imutáveis. A fase de lance no Pregão tem características que primam pela competitividade e pela primazia do menor preço. Dessa forma, nem todas as propostas válidas vão para a fase de lance, somente a de menor preço e as que não excederem a 10% dessa de menor valor. Caso fossem todas as propostas, os licitantes elevariam seus preços e aguardariam os lances para baixá-los e poderia haver casos em que, não comparecendo outros licitantes ou mais de uma proposta válida, tal licitante saísse vencedor. Ao contrário, o licitante que elevar o preço estará se arriscando a não participar dos lances.

Outra situação prevista na lei é que na hipótese de não haver no mínimo 3 propostas na situação narrada acima, incluirão na fase de lances as propostas imediatamente inferiores até completar o número de três. Com isso, pretende-se sempre a busca pela competitividade, pela ampliação da disputa entre os interessados, desde que não comprometam o interesse da administração, a finalidade e a segurança da contratação.

Encerrados os lances, ou caso não os tenha havido, o pregoeiro deve, ainda, propor negociação do valor para o licitante de menor lance final, a fim de conseguir melhor condição de preço. Somente após a fase de lances/negociação, o pregoeiro, então, decidirá pela aceitabilidade das propostas, classificando-as segundo a ordem decrescente de preço.

As interposições de recurso no Pregão são realizadas ao término da sessão do certame. À medida que os licitantes vão percebendo a necessidade de interpor recurso sobre determinado ato do pregoeiro e/ou da equipe de apoio, deverão anotá-los para, ao final, logo após a declaração do vencedor, se manifestarem nesse sentido. É fácil perceber a celeridade que se consegue com a adoção dessa sistemática (MAURANO, 2004).

4. Metodologia

O presente trabalho se propõe a analisar se o Pregão presencial adotado na JFES, está sendo um instrumento eficiente e eficaz para aquisições de bens e serviços comuns do órgão. Dessa forma, necessário se faz definir as variáveis eficiência e eficácia, como medi-las dentro do procedimento do Pregão e como avaliar o Pregão conforme essas variáveis.

Para essa análise, optou-se por estudar o uso do Pregão na JFES no exercício de 2004. Nesse período foram realizados 39 procedimentos licitatórios por Pregão, 5 por convite e 4 por tomada de preços. A pesquisa trabalhou como uma amostra de 23 pregões. Quanto ao Convite e Tomada de Preços, trabalhou-se com o número total de ocorrências .

Para levantamento dos indicadores que possibilitassem a aferição do grau de consecução dos resultados obtidos, foi realizada uma coleta de dados na Seção de Apoio às Licitações

(SELIC), na Seção de Compras (SECOMP), na Seção de Contratos Administrativos (SECOA) e nas atas dos autos dos processos de licitação.

4.1. Indicadores de Eficiência

Os dados levantados para análise da eficiência foram:

- Fase interna: tempo decorrido entre a data de abertura do procedimento e data do aviso da publicação.
- Fase externa: tempo decorrido entre a data do aviso de licitação e a data da assinatura do termo contratual ou emissão da nota de empenho.
- Tempo total da licitação: tempo decorrido entre a data da abertura do procedimento e a data do resultado de julgamento.
- Ocorrência ou não de recurso: obtido nas atas dos procedimentos de Pregão e transformado em valor percentual.
- Deferimento ou indeferimento do recurso: levantado junto aos autos do processo. Desse dado extraiu-se o percentual de recursos deferidos no total de recursos impetrados.

4.2. Indicadores de Eficácia

Os dados levantados para análise da eficácia foram:

- Itens/lotos: quantidade itens ou lotes sendo adquiridos para cada licitação, através dos editais. Quando a adjudicação é por item/lote é como se houvesse várias licitações distintas dentro de um único processo;
- Itens/lotos adjudicados ou não adjudicados: itens/lotes efetivamente adjudicados ou não;
- Motivos da não adjudicação: motivos da não adjudicação. Os possíveis resultados são: a) licitação fracassada: quando não houve propostas válidas/classificadas; b) licitação deserta: quando não houve interesse para apresentação de propostas pelo mercado; c) licitação revogada: quando houve razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta; d) licitação anulada: quando houve ato de ilegalidade, mediante parecer escrito.
- Percentual de adjudicados: percentual entre a quantidade de itens licitados e o efetivamente adjudicado;
- Licitantes presentes ao certame: total de licitantes que compareceram a cada licitação.
- Número de propostas válidas: número de licitantes que participaram da fase competitiva do Pregão, em cada item/lote;
- Efetivação da fase de lance: em quantos itens/lotes a licitação caminhou para a fase de lance;
- Efetivação da negociação: em quantos itens/lotes a licitação obteve a negociação;
- Aplicação de penalidade: penalidades aplicadas, por não cumprimento das exigências do Edital e/ou contrato, quando na entrega do bem ou serviço;
- Valor estimado do objeto licitado: valor que serve como parâmetro orçamentário das aquisições de bens, serviços e obras e corresponde ao custo médio do mercado. O levantamento foi realizado nos arquivos da Seção de Compras e nos autos do processo.
- Valor adjudicado: valor efetivamente pago nas aquisições de bens, serviços e obras. Quando as licitações foram por itens ou por lotes, somou-se o valor total adjudicado;
- Desconto: diferença em percentual entre o valor estimado e o efetivamente adjudicado.

5. Análise da Eficiência

Um procedimento eficiente é aquele que consegue utilizar os recursos disponíveis em quantidade, qualidade e custo satisfatórios à efetiva concretização de um objetivo. Dessa

forma, quanto ao tempo gasto no procedimento, analisando o tempo total médio dos pregões em relação a cada uma das fases, verificou-se que se gasta mais tempo na fase de preparação do procedimento do que propriamente no procedimento em si (Tabela 1 a seguir).

| OBJETO | Quantidade de Pregões | Média de Tempo Decorrido – Fase Interna | Média de Tempo Decorrido – Fase Externa | Média de Tempo Geral (Fase Interna + Externa) |
|----------|-----------------------|---|---|---|
| Produtos | 14 | 37,71 | 25,86 | 63,57 |
| Serviços | 09 | 40,11 | 19,11 | 59,22 |
| Total | 23 | 38,65 | 23,22 | 61,87 |

Tabela 1: Tempo médio de duração das fases do Pregão (dias corridos)

Tanto para Produtos como para Serviços, a fase interna chega a consumir em média de 59% e 68% do tempo total gasto, ou seja, bem mais da metade do tempo de licitação é gasto na preparação do procedimento. Averiguando alguns processos para buscar possíveis explicações para o fato, verificou-se que parte significativa do tempo é dispensada na adequação das especificações do objeto às análises efetuadas pelos diversos setores envolvidos: setor que elaborou as especificações, setor de elaboração de edital, assessoria jurídica, controle interno, pregoeiros, secretaria geral e direção do Foro, o que não seria o resultado esperado, uma vez tratar-se de bens e serviços comuns.

Verificou-se também uma grande variação no tempo gasto na fase interna de um procedimento para outro. Por exemplo, o menor tempo de realização da fase interna foram 4 dias. Enquanto que o maior prazo foi de 109 dias. Averiguando essa situação, percebeu-se que o Pregão de menor prazo ocorreu no final do ano, época em que se realizou um gerenciamento, por parte da Secretaria Geral, das tarefas a serem executadas pelos diversos setores envolvidos, a fim de que a prioridade de trabalho fosse para aquela determinada licitação, tendo em vista o final do exercício e a necessidade de efetivamente se realizar o pregão para aproveitar o orçamento já dispensado para o mesmo. No final de exercício de 2004, foi concebido um calendário com o controle das datas que cada seção teria para realizar sua tarefa em relação ao procedimento. Com isso, os 3 pregões mais eficientes quanto ao tempo para efetivação da fase interna foram os realizados em novembro e dezembro.

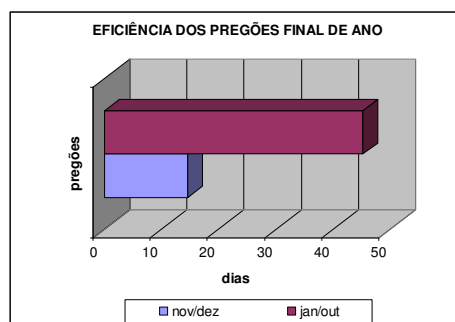


Figura 1: Fase interna – eficiência dos pregões no final do ano de 2004

Quanto à fase externa, poucos são os momentos em que o procedimento teve interrupções como: impugnações, adiamentos de licitação, alteração de edital, entre outros, sendo o tempo médio por licitação muito próximo do tempo médio geral, aproximadamente 23 dias. Dessa forma, esse prazo pode ser tomado como referencial de bom desempenho para as licitações por Pregão, pois nessa fase há de se esperar o tempo entre o aviso e a abertura do procedimento (8 dias úteis), o dia da sessão, o prazo recursal (quando houver são 6 dias úteis) parecer da assessoria jurídica, análise do controle interno e homologação e autorização para assinatura do contrato/emissão de nota de empenho pela Direção do Foro.

Quando comparado com os procedimentos realizados pelas demais modalidades de licitação no exercício de 2004, o Pregão representou uma efetiva diminuição de tempo entre a abertura do procedimento até a assinatura do termo contratual e/ou emissão da nota de empenho, conforme tabela abaixo.

| OBJETO | Quantidade | Tempo gasto Fase interna (dias corridos) | Tempo gasto Fase externa (dias corridos) | Total de tempo do procedimento (dias corridos) |
|--------------------------------|------------|--|--|--|
| Compras e Serviços Comuns | 01 | 119,00 | 18,00 | 137,00 |
| Obras e Serviços de Engenharia | 08 | 82,63 | 95,87 | 178,5 |
| TOTAL | 09 | 88,66 | 87,22 | 173,88 |

Tabela 2: Tempo médio de duração das modalidades de licitação Convite e Tomada de Preço

Um outro aspecto da eficiência diz respeito à observação do cumprimento das disposições legais e regulamentares, cuja inobservância pode afetar significativamente a aquisição. Nesse sentido, um dado relevante para análise da eficiência é a ocorrência ou não de recurso e se o mesmo foi deferido pela Administração. Constatou-se que apenas 8,2% dos pregões foram impugnados, desse percentual apenas 1 recurso deferido, sendo que não houve nenhuma representação, nem reconsideração a autoridades superiores, nem judiciais. Um índice que reflete um nível alto de confiabilidade dos licitantes para com todas as etapas do procedimento.

A partir destes resultados pode-se afirmar que o Pregão é um forma de licitação que possibilita que os diversos setores da Justiça Federal do Espírito Santo envolvidos com o seu planejamento, gerenciamento e execução, façam suas tarefas mais rapidamente, mais simplificada e em cumprimento das disposições legais e regulamentares, sendo, pois, um instrumento de eficiência para a aquisição de bens e serviços comuns do órgão.

Cabe aqui ressaltar que há margem para melhorar o desempenho do Pregão no tocante a fase interna, cuja média geral está aquém da média observada em novembro e dezembro, a qual, utilizando técnicas de gerenciamento mais efetivas conseguiu reduzir consideravelmente o tempo gasto. Assim, o tempo médio de novembro e dezembro – 15 dias - é mais compatível com a natureza do objeto licitado por Pregão. Assim, a média geral observada de 37 dias se apresenta muito elevada.

6. Análise da Eficácia

Um procedimento eficaz é aquele que consegue os efeitos desejados e atingir as metas a que se propôs. Nesse sentido, um dos objetivos do Pregão é a redução de preços. Analisando a economia gerada (tabela 3), verificou-se que o Pregão conseguiu reduzir, em média, 22,37% do valor inicialmente estimado pela Administração. Apenas no universo da amostra utilizada na pesquisa, essa redução gerou, em valores reais, uma economia de aproximadamente R\$ 591.900,00 no orçamento da Justiça.

| Objeto | Quantidade de Pregões | % Médio de Desconto |
|----------|-----------------------|---------------------|
| Produtos | 14 | 26,16% |
| Serviços | 09 | 16,48% |
| Total | 23 | 22,37% |

Tabela 3: Percentual de desconto no Pregão

Apesar da primeira análise já apontar para uma redução de custos, uma análise mais detalhada verificou a ocorrência de grande disparidade na média de desconto de uma licitação para outra e que a média de desconto para o Pregão ficou aproximadamente no mesmo patamar da média obtida nas demais modalidades de licitação realizadas em 2004, o que não era esperado, pois

as licitações pela Lei nº 8.666/93 exigem análise de propostas fechadas, sem a flexibilidade de preços obtidos em face dos lances e das negociações próprios do pregão.

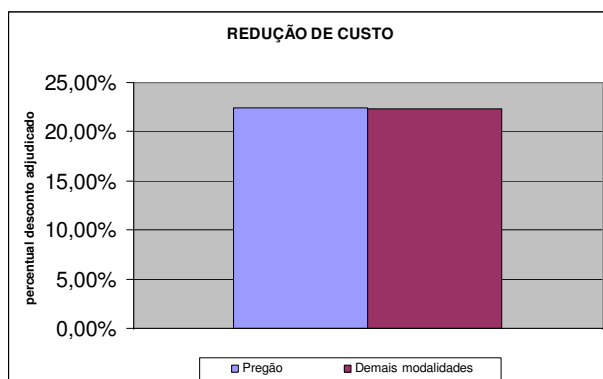


Figura 2: Comparação de redução de custos Pregão X demais modalidades

Buscando respostas, verificou-se que, nas licitações que efetivamente foram para a fase de lances e com dois ou mais licitantes a ofertá-los, a média do desconto elevou-se para 34,67%, um acréscimo de 12,3 pontos percentuais. Analisando somente a competitividade, verificou-se que a média de licitantes participando da fase de lances ficou em 2,41 licitantes por item.

| Objeto | Quantidade de Pregões | Quantidade de Itens | Média de Licitantes Participantes | % Itens que foram para a Fase de Lances | % Itens que foram para a Fase de Negociação |
|----------|-----------------------|---------------------|-----------------------------------|---|---|
| Produtos | 14 | 52 | 2,53 licitante/item | 61,53% (32 itens) | 25% (13 itens) |
| Serviços | 09 | 09 | 1,66 licitante/item | 33% (3 itens) | 33% (3 itens) |
| Total | 23 | 61 | 2,41 licitante/item | 57,38% (35 itens) | 26,23% (15 itens) |

Tabela 4: Média de licitantes no Pregão

Ou seja, o núcleo do Pregão é a fase de lances, sendo toda a concepção do procedimento em prol da concretização dessa fase, o que significa que não efetuar a frustrar um dos fins pretendido pela Lei – competição, amparada na legalidade, para redução de custos – pois representa uma quebra da característica central dessa modalidade licitatória. O Pregão realizado na JFES apresentou elevado índice de efetivação de lance (81,96%) dos itens que obtiveram lances ou negociação. Porém, verificou-se que, o fato de haver lances não esteve diretamente ligado a competição entre os participantes, pois a média de 2,41 licitantes a ofertar lances em cada item licitado é baixa quando comparada ao que a própria Lei do Pregão concebeu para aumentar a competitividade: ter sempre que possível 3 competidores.

Corroborando o fato de ter havido índice maior de desconto para as licitações com maior número de licitantes para os lances. Sendo assim, há de se pesquisar o porquê dessa baixa presença de licitantes, como forma de melhorar a eficácia desse índice de desempenho. Porém, mesmo havendo poucos licitantes na fase de lances, o Pregão conseguiu redução nos custos estimados, com relação aos valores efetivamente pagos no mercado, ou seja, com o Pregão, a JFES conseguiu comprar por preço abaixo do valor de mercado em 22,37% em média, chegando algumas licitações a patamares acima de 50%.

A autonomia dada pela lei ao pregoeiro e seu poder de efetiva negociação foi relevante para a redução dos preços, pois, no caso da JFES, mesmo com poucos licitantes presentes, ainda se

conseguiu realizar a fase de lances ou negociação em 81,96% dos itens licitados. Outro dado levantado foi a efetivação da adjudicação pelo pregoeiro. Verificou-se que 93,44% das licitações por Pregão tiveram seus objetos efetivamente adquiridos. Em poucos casos o Pregão foi fracassado ou deserto e em apenas um caso foi anulado ou revogado (esse Pregão não está na amostra, mas nesse caso, é relevante que seja citado).



Figura 3: Efetivação dos lances/Negociação no Pregão

Outro dado importante diz respeito à aplicação de penalidades. Com relação às licitações realizadas em 2004 por Pregão, não foi efetuada nenhuma penalidade, ou seja, os objetos adjudicados foram atestados e aceitos pela Administração. Esse dado é de extrema relevância, pois o Pregão traz a simplificação dos procedimentos em função da característica “comum” dos bens e serviços a serem adquiridos, mas é sabido que, para que essa simplificação aconteça, a Administração tem que reduzir suas garantias e, dessa forma, fica sujeita a maiores riscos na contratação, que poderiam prejudicar o interesse público.

O Pregão, em função de todas as suas características peculiares, colaborou para que a JFES conseguisse adquirir seus bens e serviços comuns com redução de custos (ainda que haja margem para melhorias), qualidade, transparência, moralidade e em tempo reduzido, atingindo, dessa forma, os objetivos pelo qual foi concebido pela Administração Federal.

7. Conclusões

O momento pelo qual passa o país requer que os programas conduzidos pelas organizações governamentais atinjam os objetivos propostos e as operações sejam econômicas e eficientes. Diante dessa realidade, a cada dia cresce o clamor da sociedade por maior responsabilidade na gestão da coisa pública e pela vontade que sejam atendidos a contento os conceitos de eficiência e eficácia. Foi nesse campo técnico-gerencial que se pretendeu situar o presente trabalho. As conclusões do estudo no âmbito da JFES, no ano de 2004, podem ser resumidas nos seguintes pontos:

- O Pregão possibilitou que administração adquirisse objetos de uso comum de forma mais célere do que através das demais modalidades licitatórias;
- As leis e regulamentos foram respeitados pelos setores envolvidos no processo, com a colaboração pró-ativa do controle interno e da assessoria jurídica;
- A fase interna do procedimento necessita de melhorias no tocante à fase de elaboração da especificação do objeto;
- O Pregão possibilitou que a JFES adquirisse bens e serviços de uso comum mais barato do que os preços praticados no mercado;
- A competitividade necessita ser ampliada, com a participação de maior número de licitantes;
- Os licitantes mostraram-se confiantes no procedimento do Pregão, o qual possibilita maior

transparência, uma vez que todos os atos são realizados perante os licitantes presentes e consignados em ata, o que reflete a transparência do certame;

- O Pregão atingiu alto índice de efetivação da licitação, contribuindo para que quase a totalidade das licitações fosse concluída com a assinatura do termo contratual e/ou emissão da nota de empenho;
- Os bens e serviços adquiridos estão sendo atestados e aceitos pelos gestores responsáveis pela aquisição sem necessidade de aplicação de penalidades, refletindo que os produtos fornecidos estão dentro do parâmetro de qualidade exigido pela JFES;
- Os pregoeiros, com a ajuda da equipe de apoio da JFES, estão desempenhando seu papel de forma compatível aos fins pretendidos pelo Pregão, conduzindo o certame, na maioria das situações, para a conclusão na primeira sessão pública.

Com o presente trabalho foi possível analisar técnica e gerencialmente o Pregão, concluindo que o mesmo está sendo eficiente e eficaz - com algumas possibilidades de melhorias - para as aquisições de bens e serviços comuns da Justiça Federal do Espírito Santo e, ainda, traz a perspectiva de que é possível a Administração Pública se tornar mais responsável e mais focada na melhoria contínua dos processos de otimização de desempenho, de diminuição de custos e de aumento da qualidade para o atendimento de seu fim primeiro, qual seja, o interesse dos cidadãos.

Referências

BRASIL. *Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002*: instituiu o pregão no âmbito da União, Estados Distrito federal e Municípios: encarte da Lei n. 8.666/93 (Edição 9º - maio/2002);

PEREIRA, L.C.B. & SPINK, P.K. (Orgs.). *Reforma do estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1998;

GRATERON, I. R. G.. Auditoria de gestão: utilização de indicadores no setor público. *Cadernos de estudo da FIPECAFI*, São Paulo, n.21, 17p, 1999;

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

_____. *Pregão: Comentários à legislação do pregão comum e eletrônico*. 3º Ed. Ver. e atual. de acordo com a Lei Federal n. 10.520/2002. São Paulo: Dialética, 2004.

MAURANO, A.. A instituição do pregão para aquisição de bens e contratação de serviços comuns. *Jus Navegandi*, Teresina, 8, n.235, 28 fev. 2004. Disponível em: www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=4879. Acesso em 09 jun. 2004.

OLIVEIRA, L. C. S.. *Auditoria operacional sob a ótica da eficácia*: a relevância de sua utilização pelo sistema de controle interno federal. Disponível em: www.milenio.com.br/siqueira/tr018.htm Acesso em 20 de janeiro de 2005.