

A tecnologia da informação em prol das compras públicas

Evandro Meira Baradel

Departamento de Administração da Reitoria da USP – SP – Brasil

ebaradel@usp.br

Resumo – O presente artigo pretende apresentar os resultados de uma pesquisa que observou os impactos da mudança institucional ocorrida no campo das licitações, sendo, tal análise, um estudo de caso realizado no âmbito da Universidade de São Paulo (USP), de onde se constatou que tal mudança (a substituição das modalidades de licitação da Lei federal nº 8.666/93 pelo pregão presencial – Lei federal nº 10.520/02) trouxe maior economia às compras desta universidade, entretanto, tal análise também mostrou que a quantidade de empresas participantes diminuiu. Diante de tal constatação é possível vislumbrar a possibilidade desta economia ser ainda maior se ao invés da modalidade presencial do pregão se usar a modalidade eletrônica, obtendo-se assim uma maior participação de interessados, o que pode levar a preços menores. Palavras-chave: Tecnologia da Informação, Mudança Institucional, Licitação.

Abstract – This paper intends to show the results of a research that observed the impacts of an institutional change occurred in bidding area, being, this analysis, a case study carried out in the scope of the Universidade de São Paulo (USP), from where was verified that this change (the replacement of bidding options available in the federal Law # 8.666, from 1993, by the option described by the federal Law # 10.520, from 2002 (*pregão* – actual modality) brought more economy to the purchases of this university, however, this analysis showed, at the same time, that the amount of participating companies was reduced. This result allows the following thought: this economy could be bigger than the verified if was used the electronic modality, that could allow more participating and prices more reduced than the obtained, perhaps.

Key words: Information Technology, Institutional Change, Bidding.

Introdução

O Brasil já normatiza sobre procedimentos licitatórios há aproximadamente cento e quarenta e cinco anos, tendo-se como marco inicial o Decreto federal nº 2.926, de 1862, do então Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Pode-se entender que durante o referido período, com base na idéia de [1], tal procedimento veio evoluindo no intuito de dar maior eficiência às contratações públicas.

Destaca-se que por trás das licitações estão os gastos públicos que, no entender de Flávio Riani, são a principal peça de atuação de um governo, pois,

segundo o mesmo, é por meio de tais gastos que “o governo estabelece uma série de prioridades no que se refere à prestação de serviços públicos básicos e aos investimentos a serem realizados” [2].

Mas além de sua utilização como ferramenta de suporte à atuação governamental, o tema “licitação” pode ser visto também como um instrumento de

política pública, ou seja, visto não somente como um mecanismo que regula os atos da Administração com os que com ela almejam contratar, como interpreta o

campo do Direito Administrativo; seguindo nessa linha, há de se destacar também

que a licitação contém em si funções de ordem econômica e social¹, e que para melhor desempenhar tais funções é desejável que passe por processos de melhoria contínua, servindo como exemplo de tal melhoria a recente incorporação

da tecnologia da informação (TI) a determinados procedimentos de compras públicas, como ocorrido no caso do pregão, objeto de estudo deste trabalho.

Dessa forma, o objetivo geral do trabalho é chamar a atenção para uma área que vem passando por diversas transformações, tanto de norma quanto de

tecnologia empregada, sendo esta área (a licitação) imprescindível para o funcionamento da máquina estatal e na interação desta com a sociedade. Já o objetivo específico é destacar que o uso de TI em licitações é tão importante quanto a mudança institucional² contida na modalidade pregão, tendo ambas (TI e

mudança institucional) papel determinante no processo inovativo pelo qual vem passando o Estado.

Justifica-se a escolha do tema pelo fato do uso de TI em compras públicas poder gerar “uma economia que pode alavancar e promover o desenvolvimento,

já que permite que o Estado consiga investir os recursos de forma estratégica, uma vez que economiza os recursos utilizados de forma desnecessária” [3].

Metodologia

Partiu-se inicialmente de uma revisão bibliográfica sobre governo eletrônico ou *e-government* como é conhecido no cenário internacional, e que pode ser definido como “o conjunto de serviços e o acesso a informações que o governo oferece aos diferentes atores da sociedade civil por meios eletrônicos” [4].

Sobre

o governo eletrônico, estas autoras ainda destacam que o mesmo está relacionado com a transformação de uma sociedade industrial em uma sociedade

da informação, onde a informação tem um papel preponderante, inclusive na construção de um novo modelo de gestão pública.

De acordo com [5] e [6], o governo eletrônico brasileiro vem sendo classificado por entidades internacionais como estando em um estágio avançado

e com alta capacitação. A autora da publicação mais recente explica que tal classificação é alcançada quando há a presença transacional³, sendo, no entender de [7], a área de compras eletrônicas uma das mais importantes

atividades do governo eletrônico, pois é nesta área que, de acordo com [8], se encontra um dos principais campos onde o governo pode ser reinventado. Das compras eletrônicas se espera uma economia de tempo e de custos processuais, Paduan apud [9]. Pode-se esperar também que ocorra uma redução

dos custos de transação e a eliminação da corrupção [10]. Para [11] também é

1 Vide exemplo das funções de governo envolvendo política fiscal: função alocativa e função estabilizadora. Para maiores detalhes consultar GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana C. D. de. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

2 Entende-se aqui como mudança institucional a mudança ocorrida em legislação, mudança esta que propiciou, conforme constatado em processo comparativo entre os dois instrumentos licitatórios vigentes, significativas alterações nas regras do jogo licitatório.

3 No caso brasileiro a presença transacional se dá tanto do lado da receita pública (pagamento de tributos) quanto do lado da despesa pública (aquisição de bens e serviços).

possível esperar um aumento da competitividade e uma transparência maior, sendo o acesso às informações facilitado e ampliado.

Após se abordar o conceito de governo eletrônico e uma de suas formas de atuação, as compras eletrônicas, abordou-se uma das maneiras de se realizar tais compras: a modalidade pregão em sua forma eletrônica⁴.

Desta forma de licitação é necessário fazer menção ao fato que a Lei federal nº 10.520/02, através do seu artigo 2º, parágrafo 1º, diz que “poderá ser realizado o pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica” [12], sendo que tal regulamentação, no âmbito federal, se deu através do Decreto federal nº 5.450/05⁵, que teve como inovação mais marcante frente ao pregão presencial a

não necessidade dos lances serem inferiores à proposta de menor preço, podendo então as empresas realizar disputa por posições intermediárias. Entretanto, [13] faz lembrar que o pregão eletrônico apenas é uma das formas em

que o pregão pode ser realizado, não se caracterizando como uma nova modalidade de licitação.

Destaca-se também no decreto anteriormente citado que a forma eletrônica ganha caráter preferencial sobre a presencial, conforme previsto no artigo 4º, parágrafo 1º, nas compras realizadas pela União e com recursos providos por esta. Tal regra visa incrementar o uso do pregão eletrônico em território nacional.

Sobre isso, Jair Santana indaga:

e por que o pregão eletrônico foi escolhido a modalidade preferencial? Por vários motivos, mas um muito relevante. Qual é? Porque o sistema eletrônico se apropria de todas as informações, gerencia e fornece a toda comunidade, inclusive externa – externa, que eu digo, é não nacional –, todas as informações que ali são realizadas. Ou seja, é o sistema mais transparente e menos vulnerável de que se tem notícia [14].

Para [15], o pregão eletrônico é um incentivador da competitividade, sendo que isso acontece, por exemplo, quando uma empresa estabelecida em Roraima, conectada à Internet, participa de um pregão eletrônico no Rio Grande do Sul. Ele

também acredita que por meio da compra eletrônica se teve uma ampliação da disputa devido ao fato de ter ocorrido um aumento da credibilidade por parte dos

fornecedores no que tange à redução das possibilidades de fraudes, conluíus, conchavos, etc.

Em São Paulo, o pregão eletrônico está contido na Bolsa Eletrônica de Compras do Estado de São Paulo (BEC/SP)⁶, www.becsp.gov.br, ambiente este

que foi estudado por Walter Soboll e João Ponchio, que entenderam que o funcionamento desta

confirma os efeitos benéficos da aplicação da tecnologia de informação sobre a administração pública de compras citados na literatura. Em

⁴ Interessou a este trabalho apenas o estudo do pregão eletrônico dentro do estado de São Paulo.

⁵ O governo paulista também tratou de proceder ao uso do pregão eletrônico em São Paulo, sendo sua regulamentação através do Decreto estadual nº 49.72 2/05, restringindo seu uso, inicialmente, à Secretaria da Fazenda.

Posteriormente, o Decreto estadual nº 51.469/07, em seu artigo 2º, tornou o procedimento eletrônico obrigatório em toda a

administração pública estadual. Este último decreto ainda veio a ser complementado pela Resolução SF-15, de 2007.

⁶ A BEC/SP também abriga a “dispensa de licitação” e a modalidade licitatória denominada “convite”. Não foram integradas

a este ambiente as modalidades de licitação “tomada de preços” e “concorrência”, uma vez que estas precisam de prazos

maiores para que sejam concluídas, ou seja, só se optou pelos modos de aquisição mais céleres. No caso do convite também há que se fazer menção à não ocorrência de mudança institucional, tendo tal processo inovativo se adequado integralmente às exigências da legislação de 1993.

relação ao mercado, a tecnologia de informação reduz o custo das transações; melhora a coordenação entre os agentes compradores e vendedores; cria uma linguagem comum de informações relevantes para o funcionamento do próprio mercado; aumenta a segurança das operações; possibilita uma melhoria da difusão simétrica das informações; nivela o comportamento das partes contratantes pela adoção de regras claras e iguais para todos; pode permitir um aprimoramento constante da qualidade dos bens transacionados; reduz o custo da venda para o Estado, beneficiando os fornecedores, ao reduzir as despesas com essas operações, e atraindo um maior número de interessados [16].

Deixando-se o campo teórico para trás, foi vez então de se abordar o estudo comparativo realizado entre as licitações nas modalidades da lei de 1993

(concorrência, tomada de preços e convite) e a modalidade pregão presencial, já

que à época da pesquisa a USP ainda não fazia uso da modalidade presencial⁷.

O período analisado compreende de fevereiro de 2000 até agosto de 2006. Foram

analisados os processos de aquisição de cinco produtos de considerável consumo dentro da universidade (papel a4, papel higiênico, disquete de 3,5 polegadas, envelope e papel toalha interfolhas), sendo que ao todo foram analisados 68 processos de aquisição dos produtos citados. Tais processos licitatórios tinham como finalidade o abastecimento do almoxarifado central da USP.

Resultados

Da pesquisa realizada se obtiveram os seguintes resultados: dos cinco produtos analisados, quatro (papel a4, papel higiênico, disquete e envelope) tiveram preço unitário médio, deflacionado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), menor quando se realizou licitação por meio da

modalidade pregão.

Outra questão percebida foi a elevação da quantidade média adquirida nas licitações feitas por meio de pregão, entretanto, sobre tal comportamento é necessário que se esclareça que o mesmo pode até ter influenciado no resultado,

mas que mesmo assim não se pode negar que as mudanças institucionais ocorridas também influenciaram, conforme denota a comparação efetuada entre

os dois textos legais (de 1993 e de 2002), de onde se apurou que o advento do pregão tornou o procedimento licitatório num ambiente dinâmico⁸ e menos incerto⁹. Aqui também, assim como na questão dos preços citada acima, apenas

o item papel toalha não refletiu o comportamento esperado, ou seja, maiores quantidades adquiridas a menores preços. Tal fato pode ser um indicativo de problema ocorrido na cadeia de suprimentos de tal item, pois, nem as mudanças

7 Mesmo não sendo possível se analisar processos ocorridos na modalidade eletrônica, o que poderá a vir ocorrer futuramente, a pesquisa não deixou de fazer alusão à importância da TI em prol de melhor eficiência aos procedimentos licitatórios.

8 O pregão funciona por meio de lances decrescentes e ainda permite que se negocie diretamente com o autor da menor oferta assim que os outros competidores declinem de seus lances. Nas modalidades da Lei nº 8.666/93, tais ações não são possíveis, permanecendo os preços apresentados estáticos durante todo o certame.

9 Tem-se aqui como exemplo o fato de que nas modalidades da lei de 1993 se usa, com maior frequência, da faculdade do recurso administrativo como estratégia para inabilitar ou desclassificar os oponentes, ou seja, nem sempre vence o menor preço. Pode-se impetrar recurso, por exemplo, contra uma certidão com validade vencida no ato da licitação, pedindo-se que o adversário seja inabilitado. A lei mais atual, nesse sentido, permite que se façam correções de algumas falhas, como a substituição de tal documento, o que acaba por reduzir o uso de tal artifício, reduzindo assim também a incerteza de que o vencedor será o ofertante do menor preço.

ocorridas, nem a elevação da quantidade foram capazes de fazer com que o preço médio obtido quando do uso de pregão fosse inferior ao apurado quando do

uso das modalidades da Lei nº 8.666/93.

Indubitável, no entanto, foi o que se apurou como resultado de quantidade média de propostas participantes. Para todos os produtos, quando sob a égide da

lei do pregão, a quantidade média foi inferior às modalidades da outra lei. Tal fato

pode estar relacionado com a redução da incerteza quanto a quem se sagrará vencedor (exemplo dos recursos administrativos), pois as empresas menos competitivas em preço e que faziam uso de tal estratégia para procurar vencer os

certames licitatórios acabaram por desistir de participar dos pregões, uma vez que

suas possibilidades foram reduzidas.

No caso citado logo acima, é interessante se destacar a constatação de que tais resultados podem ser melhorados com o uso de TI, pois é de se esperar que

a licitação realizada por meio da Internet traga mais competidores à disputa na medida em que se tem uma quebra de barreira regional, ou seja, que os

processos realizados de tal forma facilitem o acesso de interessados em todo o país, tendo tais interessados menores custos para participar assim do que se tivessem que enviar um representante ao local de processamento da licitação, como ocorre no caso presencial. Vale destacar que a pesquisa realizada detectou

tal regionalização ao apurar a restrita quantidade de empresas vencedoras dos certames¹⁰, demonstrando, desse modo, as limitações da forma presencial no que

se refere à competitividade.

Por fim, segue abaixo a tabela 1. A mesma procura apresentar, de forma sintetizada, os resultados auferidos na pesquisa e aqui descritos nesta seção.

Tabela 1 - Média de preços unitários deflacionados, quantidades adquiridas

e propostas abertas por base legal

Produtos adquiridos e respectivas

unidades

Base

legal

Preço unitário

médio

deflacionado

pelo IPCA

Quantidade

média

adquirida

Quantidade

média de

propostas

abertas

Papel a4 – pct. com 500 fls. 8.666 R\$5,96 26.667 11

Papel a4 – pct. com 500 fls. 10.520 R\$4,98 54.000 8

Papel higiênico – pct. com 4 rolos 8.666 R\$1,09 84.300 10,6

Papel higiênico – pct. com 4 rolos 10.520 R\$1,03 103.200 7,8

Disquete – cx. com 10 unidades 8.666 R\$5,17 2.956 10,9

Disquete – cx. com 10 unidades 10.520 R\$3,40 3.600 6,4

Envelope – cento 8.666 R\$5,20 1.338 6,63

Envelope – cento 10.520 R\$4,12 1.800 6

Papel toalha – pct. com 1.250 fls. 8.666 R\$2,57 3.813 11

Papel toalha – pct. com 1.250 fls. 10.520 R\$2,91 6.583 8,67

Fonte: [17].

¹⁰ Serve de exemplo de concentração o resultado apurado na análise do item papel higiênico, de onde se constatou que

dos treze processos que trataram de tal aquisição, apenas quatro empresas se sagraram vencedoras, sendo que a maior

vencedora alcançou este posto por oito vezes. Vale enfatizar que nenhuma das ganhadoras era de fora do estado de São

Paulo. Em linhas mais gerais, dos 68 procedimentos analisados, incluindo-se aí todos os produtos pesquisados, houve 32

licitantes vencedoras, sendo que apenas as seis maiores ganhadoras (18,75%) abarcaram 25 processos licitatórios (36,76%).

Considerações finais

Diante de todo o exposto é possível perceber que assim como merece

destaque a mudança institucional ocorrida com o advento do pregão, também

merecem destaque as inovações proporcionadas pelo uso da TI ao ambiente das

compras públicas. Mais do que a mudança institucional, houve uma mudança de

gestão (foco no resultado). E esta mudança, aliada à questão do governo

eletrônico, pode ser comparada, de acordo com [18], à uma fusão de duas empresas, que juntas vão produzir um valor maior que a soma aritmética de cada uma delas isoladamente.

Mas as compras eletrônicas paulistas ainda têm muito o que se expandirem quantitativamente. Se comparados o número de pregões presenciais

registrados no sítio www.pregao.sp.gov.br (desde 2003) aos eletrônicos, será possível notar que são aproximadamente 86.000 presenciais em oposição aos 11.000 eletrônicos instaurados. No entanto, se forem observados os procedimentos registrados apenas no ano de 2008, será possível se constatar que a modalidade eletrônica cresce em gradiente mais acentuado; exemplo disso

se verifica nos pregões que se encontram na situação “em andamento”, onde se

encontra aproximadamente a razão de dois pregões eletrônicos para cada pregão

presencial que está sendo processado. A continuar assim, logo se terá a inversão

de posições no quantitativo total das duas formas de se realizar pregão.

Ainda vale a menção a outras soluções em TI que ajudam a dar suporte às compras públicas estaduais paulistas, como é o caso do sítio Pregão (onde são registrados todos os pregões ocorridos, presenciais e eletrônicos, podendo-se ver

neste sítio quem foram os vencedores, os preços praticados, etc.). Há ainda outros sítios importantes, como o Cadastro de Serviços Terceirizados (balizador

de preços de tais serviços na esfera estadual paulista), o de Sanções Administrativas (que indica quem está apto e quem está impossibilitado temporariamente de contratar com a Administração), etc. Até o pregão presencial

conta com um software de acompanhamento, sendo este aplicativo utilizado como

ferramenta de auxílio durante o ato público que reúne pregoeiro, equipe de apoio

e licitantes.

Com base no que foi aqui apresentado fica caracterizado que as licitações não mais conseguem ser realizadas sem o uso de TI e que a adoção dessas diversas formas de TI também corroboram na obtenção de uma melhor gestão, assim como propiciam uma maior eficiência alocativa dos recursos, advinda esta

da redução de custos de transação, redução de custos operacionais, maior celeridade, maior transparência, etc.

Referências

[1] MAURANO, Adriana. A instituição do pregão para aquisição de bens e contratação de serviços comuns. **Jus Navigandi**. Teresina, ano 8, n. 235, 28 fev. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4879>>. Acesso em: 11 jul. 2006.

[2] RIANI, Flávio. **Economia do setor público**: uma abordagem introdutória. São

Paulo: Atlas, 2002. p.79.

[3] FERRER, Florência; LIMA, Cristian. Um pouco de história até chegarmos à nova gestão pública. In: FERRER, Florência. **Gestão pública eficiente: impactos econômicos de governos inovadores**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. p. 30.

[4] FERRER, Florência; SANTOS, Paula. Introdução. In: _____; _____ (Orgs.). **E-government: o governo eletrônico no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2004. p. XVII.

[5] FERRER, Florência; SANTOS, Paula. *Op. cit.* p. XII-XIX.

[6] MORA, Mônica. **Governo eletrônico e aspectos fiscais: a experiência brasileira**. (Texto para Discussão n. 1089). Rio de Janeiro: IPEA, 2005. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/2005/td_1089.pdf>. Acesso em: 18 out. 2005.

[7] SANTOS, Paula. Compras governamentais. In: FERRER, Florência;

(Orgs.). **E-government: o governo eletrônico no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2004. p.150-162.

[8] FERRER, Florência; LIMA, Cristian. *Op. cit.* p. 10-43.

[9] FÜCHTER, Simone K. **Criação de um modelo para implementação de novas tecnologias da informação em prefeituras**. 2005. 119 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005. Disponível em:

<<http://teses.eps.ufsc.br/defesa/pdf/8968.pdf>>. Acesso em: 24 fev. 2006.

[10] FERRER, Florência; SANTOS, Paula. *Op. cit.* p. XII-XIX.

[11] ABRAMO, Cláudio W.; CAPOBINACO, Eduardo; NAVES, Rubens. Contratações de obras e serviços (licitações). In: SPECK, Bruno W. (Org.). **Caminhos da transparência: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade**. Campinas: Editora da Unicamp, 2002. p.105-131.

[12] BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 10.520, de 17 jul. 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em:

<<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/2002/L10520.htm>>. Acesso em: 10 fev. 2006. p. 1.

[13] FONSÊCA. Marcos A. R. Pregão eletrônico: uma análise de sua evolução histórico-legislativa e das inovações decorrentes do decreto n. 5.450/2005.

Jus Navigandi. Teresina, ano 10, n. 1080, 16 jun. 2006. Disponível em:

<<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8531>>. Acesso em: 12 jul. 2006.

[14] SANTANA, Jair E. Pregão. **Boletim de Licitações e Contratos**, São Paulo,

ano XIX, n. 6, jun. 2006. Painel realizado no Seminário Nacional de Direito Administrativo – Edição Comemorativa dos 20 anos da NDJ, São Paulo, 2 dez. 2005. p. 526.

[15] FONSÊCA. Marcos A. R. *Op. cit.*

[16] SOBOLL, Walter; PONCHIO, João A. de R. Compras governamentais com tecnologia de informação. In: FERRER, Florência; SANTOS, Paula (Orgs.). **Egovernment:**

o governo eletrônico no Brasil. São Paulo: Saraiva, 2004. p.166.

[17] BARADEL, Evandro M.; SILVA, Ivan P. Mudança institucional na forma de

licitar: a lei do pregão e os custos de transação. In: Congresso Consad de Gestão Pública, 1., 2008, Brasília. **Anais eletrônicos...** Salvador: Latosensu, 2008. Disponível em: <<http://latosensu.com.br>>. Acesso em: 07 ago. 2008. p. 15.

[18] FERRER, Florência; LIMA, Cristian. *Op. cit.* p. 10-43.

Contato

Evandro Meira Baradel. Assistente Técnico de Direção do Departamento de Administração da Reitoria da USP. Tel.: (11) 3091-1112. E-mail:

ebaradel@usp.br.