

Administração

O PREGÃO ELETRÔNICO COMO INSTRUMENTO DE TRANSPARÊNCIA FISCAL: UM ESTUDO DE SUA UTILIZAÇÃO PELA ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DO EXÉRCITO

Antônio José Costa Rangel¹

Resumo. Este trabalho trata da importância do pregão eletrônico na nova estrutura adotada pela Administração Pública, em especial na Escola de Administração do Exército. Como objetivo, pretende-se demonstrar como a gestão pública pode tornar-se mais eficiente, apoiada nos pilares do planejamento, transparência, controle e responsabilidade. O pregão eletrônico mostrou-se mais seguro e célere diante das demais modalidades de licitação comuns, gerando uma obrigatoriedade do seu uso no âmbito federal para a aquisição de bens e serviços comuns. Um estudo da utilização do pregão, tanto na forma presencial como na eletrônica, por meio de levantamento e análise de dados e comparação acerca do que a literatura tem apresentado a respeito do tema, foi o caminho estabelecido para avaliar como o uso do pregão eletrônico pode levar à economia do dinheiro público. O aperfeiçoamento nos mecanismos de execução e de controle da licitação tem sido constante com a introdução de novas práticas administrativas no serviço público. A gestão por resultados colocou a sociedade dentro da Administração Pública como um ente de avaliação e fiscalização permanente dos atos administrativos, cobrando o lucro social ao governo.

Palavras-chave: Pregão eletrônico. Transparência fiscal. Licitação. Gestão pública.

Abstract. This paper is about the importance of the electronic auction at new administrative structure introduced at Public Administration, especially at Escola de Administração do Exército. This way, aims to prove that public management can become more efficient, supported by planning, accountability, control and responsibility. The electronic auction had been safer and faster than others kinds of commons bidding, becoming compulsory to buy commons materials and services in central scope. A study about the use of the auction by Escola de Administração do Exército, in presencial or electronic form, based on analysis of datas and comparison with bibliography about the subject was important to show that auction is the consistentest kind to balance the problem of waste of public money. Improvement on mechanisms of carrying out and control of the bidding has been constant interest with the introduction of new administrative practices at civil service. The management for result put the society into the Public Administration like an

¹ Especialização em Gestão Pública/Faculdade São Salvador. Escola de Administração do Exército (EsAEx), Salvador-BA, Brasil. ajcrangel@ig.com.br

instrument of assessment and inspection of the administrative acts, charging by social profit on government.

Keywords: Electronic auction. Accountability. Bidding. Public management.

1 Introdução

A realidade administrativa atual demanda, no setor público, o surgimento de uma nova perspectiva que reforce a visão de conjunto e o uso de tecnologias para o aperfeiçoamento do trabalho gerencial e teórico. As ações excessivamente burocráticas impedem a percepção integrada do processo e propiciam a perda de eficiência. Segundo Bresser Pereira (1995, p. 4):

reformar o Estado significa, finalmente, rever a estrutura do aparelho estatal e do seu pessoal, a partir de uma crítica não apenas das velhas práticas patrimonialistas ou clientelistas, mas também do modelo burocrático [...].

Deste modo, o modelo gerencial admite órgãos mais enxutos e com alto grau de comprometimento de todos os servidores públicos.

É por isso que o setor de compras dos órgãos públicos deve adequar-se, de forma lenta e gradual, à gestão de resultados, pois a complexidade do mercado de bens e serviços impõe desafios aos gestores, no sentido de

obterem novos conhecimentos e habilidades. A estrutura da logística de suprimentos requer o domínio de tecnologias e da legislação, bem como uma visão crítica e estratégica do mercado. A lisura e a isonomia dos certames licitatórios sempre são colocadas em questão, isso exige a criação de mecanismos de planejamento, execução e controle para melhorar o processo de aquisições de bens e serviços.

A racionalização dos gastos do orçamento federal fez instituir uma nova modalidade de licitação – o pregão, que pode ser executado de maneira presencial ou eletrônica. A sua forma eletrônica passou a ser obrigatória no âmbito da administração pública federal por meio do Decreto Federal nº 5.450, de 31 de abril de 2005. Com isso, o governo federal preocupou-se em dar mais celeridade e aumentar a transparência na execução do orçamento público.

A partir desse contexto, o presente artigo tem por objetivo analisar o emprego dos recursos disponíveis à Escola de Administração do Exército (EsAEx) após o uso do pregão eletrô-

nico como modalidade principal de licitação para a aquisição de bens e serviços comuns, identificando as vantagens da utilização desta modalidade pelo Setor de Compras da EsAEx.

Inicialmente, será discutida a crescente da transparência dos gastos na administração pública brasileira, realizando uma abordagem sucinta dos aspectos que determinaram a edição do principal instrumento de fiscalização dos atos dos governantes: A Lei de Responsabilidade Fiscal. Abordar-se-á também a licitação, discorrendo sobre as suas particularidades e enfatizando os principais pontos da utilização obrigatória do pregão eletrônico como modalidade mais viável para realizar compras no âmbito federal. Como último tópico, será realizada uma análise dos gastos efetuados pela EsAEx desde o ano 2000, data da criação do pregão, até o ano de 2007. Será demonstrada a evolução dos gastos com aquela modalidade e, as contribuições que a sua utilização trouxe, moldando o gerenciamento dos recursos ao novo modelo de gestão pública implantando no governo federal.

As respostas aos questionamentos, levantados no presente trabalho, foram elaboradas com base em uma pesquisa descritiva, documental e bibliográfica, embasando-se em opiniões de autores que contribuíram com

reflexões relevantes acerca do tema estudado.

2 Transparência na realização dos gastos públicos

As despesas públicas tiveram um tratamento diferenciado nos últimos anos, em virtude do aumento da conscientização da sociedade em fiscalizar a correta aplicação dos recursos disponibilizados ao governo por meio do pagamento de tributos. A introdução de novos mecanismos de controle dos gastos públicos também inibiu, substancialmente, o desperdício do erário. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), criada para atender um requisito do plano de estabilização econômica do governo, é uma das motivadoras desta mudança de mentalidade na gestão pública.

A realização das despesas públicas tem três estágios previstos em lei, os quais são efetuados sequencialmente e não admitem inversão: o empenho, a liquidação e o pagamento. O estágio do empenho é o de maior importância, em termos de transparência, visto que, para sua consecução, necessita-se, via de regra, de um processo licitatório anterior. Ao atentar para as exigências oriundas da Constituição Federal e de legislações pertinentes, o administrador público dá uma

resposta positiva ao que se espera da sua atuação de modo a não comprometer a transparência da gestão pública.

A preocupação com a eficiência e com a transparência é enfática. O governo federal tem se mostrado atento às novas práticas de gestão e elaborado diversos mecanismos ao longo dos anos, visando superar a rigidez burocrática e a ineficiência da máquina pública. Em 1967, foi elaborado o Decreto-Lei nº 200, considerado como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil, que enfatizou a administração pública voltada para a eficiência e para a descentralização administrativa (administração pública para o desenvolvimento). Promoveu a racionalização administrativa, ao instituir as funções de planejamento e orçamento e ao difundir, como princípios gerais de ação, a descentralização, a coordenação, o controle, a competência e a informação no processo decisório.

A Constituição Federal, de 5 de outubro 1988, não ratificou o processo de descentralização emanado pelo Decreto-Lei nº 200, encarecendo significativamente o custeio da máquina administrativa, aumentando a ineficiência dos serviços sociais ofertados e acentuando o clientelismo. Como forma de retificar alguns aspectos consti-

tucionais, foi elaborada a Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, que introduziu a gestão gerencial no âmbito federal.

A reforma administrativa só tomou corpo diante da necessidade de consolidação do ajuste fiscal e da busca do equilíbrio das contas públicas, mediante uma gestão fiscal responsável. Para tanto, foi editada a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Essa Lei regulamentou os Artigos 163 a 169 da Constituição Federal da República de 1988 e tem por objetivo estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade da gestão fiscal, inaugurando um novo ciclo para o controle das finanças públicas.

Palmeira (2002) afirma que:

assegurar a transparência é, atualmente, outra preocupação fundamental para o gestor público, que deve responder às expectativas da comunidade nesse sentido.

Os interesses da sociedade devem nortear a elaboração dos orçamentos públicos e a consequente execução das despesas. Assim, A LRF obrigou o gestor a agir de forma planejada.

A Lei de Responsabilidade Fiscal introduziu novos conceitos na administração pública, principalmente no que

diz respeito ao binômio probidade/eficiência. Ela propõe, em síntese, a observância dos seguintes princípios: o da necessidade de ser estabelecido um processo de mudanças básicas nos ambientes institucionais vinculados à gestão fiscal; o de ser priorizada uma conduta administrativa que implique redução de despesas; o de afastar os beneficiários de privilégios do âmbito do setor público; o de aumentar as receitas, especialmente com a adoção de política fiscal que reduza ou acabe com a sonegação; o de que deve ser instituída uma gestão fiscal responsável, com absoluta prioridade para o controle do gasto e do endividamento, como afirma Moreira (2000).

3 Aspectos fundamentais da Licitação

A Constituição brasileira prevê o processo licitatório nas compras públicas com o intuito de assegurar a igualdade de condições a todos os interessados, e, com isso, promover a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública. Esta determinação da Carta Magna conjuga-se com as cláusulas pertinentes à Lei nº 8.666/93, que é o estatuto legal das licitações e contratos administrativos, e legisla sobre as diretrizes para a consecução de compras no âmbito do

governo federal. Daltro (2002) discorre no seu artigo sobre a importância da licitação:

A licitação, como instituto do direito administrativo, foi criada como meio de impedir que os administradores públicos agissem de forma irresponsável sobre o erário e desrespeitassem os princípios constitucionais fundamentais, a sedimentação e o fortalecimento do Estado democrático de direito.

Ressalte-se que o administrador público deve ter cautela quando opta pela não realização da licitação, haja vista que o advento da lei de licitações caracterizou como crime dispensar ou inexigir a licitação, fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as suas formalidades. A Constituição Federal em seu Art. 37, inciso XXI, é explícita no que tange à obrigatoriedade de licitar, dispondo o seguinte:

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

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro,

A própria licitação constitui um princípio a que se vincula a Administração Pública. Ela é decorrência do princípio da indisponibilidade do interesse público e que se constitui em uma restrição à liberdade administrativa na escolha do contratante; a Administração terá que escolher aquele cuja proposta melhor atenda ao interesse público. (DI PIETRO, 2001, p. 294).

Esta obrigatoriedade de realizar a licitação tem o objetivo de proteger a coisa pública e garantir a responsabilidade na gestão dos recursos públicos. As licitações são processadas e julgadas em conformidade com os seguintes princípios: legalidade, moralidade, impessoalidade, igualdade, publicidade, proibição administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo. Com isso, exige-se a busca da eficiência gerencial como forma de maximizar a satisfação do interesse público com o menor dispêndio possível dos recursos.

3.1 Modalidades de Licitação

A Lei nº 8.666/93 estabeleceu as diferentes modalidades de licitação no Art. 22, que são: a concorrência, a tomada de preços, o convite, o concurso e o leilão.

O concurso e o leilão destinam-se a situações especiais: à escolha de trabalhos artísticos, técnicos ou científicos e à alienação de bens. As demais modalidades de licitação – concorrência, tomada de preços e convite – são denominadas comuns, porque atendem às necessidades genéricas da administração. Nessas três modalidades, não existe diferença no objeto a ser licitado. A compra de produtos e a contratação de serviços ou de obras podem ser licitadas por meio de qualquer uma dessas modalidades.

As modalidades comuns de licitação são processadas segundo procedimentos básicos, os quais são divididos em fase interna e fase externa. Tais procedimentos indicam como são desenvolvidos os diversos atos que compõem o processo licitatório, quais os prazos de tais atos e quem possui competência para praticá-los. A lei das Licitações é bastante clara em seu Art. 43 quanto à execução dos processos licitatórios:

Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

I - abertura dos envelopes contendo a documentação relativa à habilitação dos concorrentes, e sua apreciação;

II - devolução dos envelopes fechados aos concorrentes inabilitados, contendo as respectivas propostas, desde que

não tenha havido recurso ou após sua denegação;

III - abertura dos envelopes contendo as propostas dos concorrentes habilitados, desde que transcorrido o prazo sem interposição de recurso, ou tenha havido desistência expressa, ou após o julgamento dos recursos interpostos;

IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;

V - julgamento e classificação das propostas de acordo com os critérios de avaliação constantes do edital;

VI - deliberação da autoridade competente quanto à homologação e adjudicação do objeto da licitação. (BRASIL, 1993)

A concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase preliminar de habilitação, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto. A lei prevê que, as obras e serviços de engenharia com valores estimados acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) e as compras e demais serviços com valores acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta

mil reais) devem ser contratadas por meio da concorrência obrigatoriamente. A concorrência tem como principais características a ampla publicidade e a universalidade.

A tomada de preços é a modalidade de licitação para interessados devidamente cadastrados ou que atendam a todas as condições exigidas para o cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação. Esta modalidade é prevista para as obras e serviços de engenharia com valores orçados até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) e para compras e demais serviços com valores previstos até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).

O convite é a modalidade de licitação para interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados pela unidade administrativa. Essa é a modalidade de licitação mais simples; a lei sequer obriga que o seu instrumento convocatório – a carta convite – seja publicado. A administração deverá convidar, entre cadastrados ou não, o número mínimo de três empresas ou pessoas, estendendo a participação aos demais cadastrados da correspondente especialidade que manifestarem, com antecedência de até 24 (vinte e qua-

tro) horas à apresentação das propostas, seu interesse em participar da licitação. A publicidade desse procedimento é feita mediante a afixação da carta convite no quadro de avisos da repartição pública. Pode-se utilizar o convite para contratação de obras e serviços de engenharia com valores orçados até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) e para compras e demais serviços com valores até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

3.2 O Pregão e sua obrigatoriedade no âmbito federal

O sucesso do emprego do pregão pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) durante a década de 90 levou o governo federal a estendê-lo como modalidade geral para a Administração Pública por meio da edição da Medida Provisória nº 2.026-2, de 29 de junho de 2000. O pregão foi estabelecido para a aquisição de bens e a contratação de serviços de caráter comum, que foram definidos no Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000, como:

aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser concisa e objetivamente definidos no objeto do edital, em perfeita conformidade com as especificações usuais praticadas no mercado [...].

A Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, ratificou a Medida Provisória nº 2.026-2 e criou no âmbito da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, a modalidade de licitação denominada pregão. Tal modalidade tem como características principais a celeridade dos processos licitatórios e a diminuição dos entraves burocráticos nas compras governamentais. As suas formas de execução são a presencial e a eletrônica; porém, para difundir ainda mais o uso do pregão na Administração Pública, o governo publicou o Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, o qual torna obrigatória a utilização do pregão eletrônico na aquisição de bens e serviços comuns. Fernandes caracteriza o pregão da seguinte forma:

O pregão apresenta as seguintes características:

- a) limitação do uso a compras e serviços comuns;
- b) possibilidade de o licitante reduzir o valor da proposta durante a sessão;
- c) inversão das fases de julgamento da habilitação e da proposta; e
- d) redução dos recursos a apenas um, que deve ser apresentado ao final do certame. (FERNANDES, 2006, p. 455)

No pregão eletrônico, as empresas de qualquer lugar do país podem cadastrar-se no site oficial de compras do governo federal e participar do pro-

cesso licitatório. Com isso, há a participação de um número maior de empresas no certame sem que essas descubram a identidade uma das outras, diminuindo a possibilidade de superfaturamentos e conluíus tão comuns nas modalidades de licitação tradicionais.

Trata-se de mais uma maneira do governo resguardar o interesse público, atendendo aos princípios da igualdade e moralidade. O uso do pregão eletrônico beneficia tanto o setor público como o setor privado, pois as regras valem para todos. Além disso, quando um produto ou serviço é ruim, o licitante não participa das próximas compras.

Como as ofertas são apresentadas em tempo real e empresas de qualquer porte podem oferecer seus produtos ao governo via Internet, admite-se que o pregão eletrônico é um avanço no gerenciamento dos recursos públicos. O sistema eletrônico possibilita uma melhor alocação dos créditos orçamentários, viabilizando uma economia nas negociações. As empresas tendem a reduzir o preço na tentativa de vencer o certame, com o governo fazendo o papel de intermediário na guerra pelo melhor e menor preço.

A utilização do pregão eletrônico é o caminho a ser seguido pela maioria dos países como meio eficaz de com-

bater o desperdício dos recursos públicos. Ao optar pelo pregão eletrônico, o governo federal decidiu dar um choque de realidade na Administração Pública. É um claro sinal de que a transparência, aliada à busca pela eficiência no uso da máquina administrativa, deve estar intrínseca na atuação do agente público.

4 Análise dos processos de aquisições no período 2000-2007

A prática da licitação revela uma complexidade de procedimentos e uma considerável demanda de tempo na sua execução. A forma como vêm sendo realizadas as contratações na Administração Pública constitui, em muitas ocasiões, um entrave para o bom andamento das rotinas administrativas. Diante disso, o administrador público fica tentado a utilizar as possibilidades de dispensa e inexigibilidade de licitação para fugir do processo licitatório. Porém, o que se tem notado é que a utilização dos recursos em contratação direta deriva-se da falta de planejamento antecipado de suas necessidades, fazendo com que os recursos sejam utilizados sem qualquer priorização e nenhum plano de metas consistente.

O uso das modalidades comuns de licitação procura obter a proposta mais vantajosa para a Administração Públi-

ca. Apesar disso, tem-se verificado um excesso de formalismo, principalmente na fase de habilitação, o que repercutiu negativamente no resultado esperado tanto para o órgão licitante como para o fornecedor.

A adoção da modalidade de licitação chamada pregão visou diminuir a burocracia danosa com a racionalização das etapas dos certames licitatórios, diminuindo-se custos tanto para o governo como para os fornecedores. A difusão do seu uso permitiu aumentar a competitividade e colocar a disputa de preços como parâmetro principal para definir o vencedor.

Com o intuito de aprimorar o sistema de execução das despesas, a EsAEx reformulou a sua estrutura administrativa criando a Seção de Aquisições e Contratos (SAC) em 1997. Coube à SAC realizar os processos licitatórios, que eram realizados pelo Almoxarifado anteriormente. Ao dividir os trabalhos do Almoxarifado com a Seção de Aquisições e Contratos, houve melhor planejamento das aquisições, bem como uma preparação adequada do pessoal envolvido nas compras.

Atualmente, a SAC está estruturada em três carteiras: a de execução de processos licitatórios, a de execução de dispensas e inexigibilidades de licitação e a de elaboração e acompanha-

mento de contratos. Essa divisão permitiu uma melhor racionalização das rotinas e percepção do controle da execução orçamentária.

Mesmo com o pregão estando em vigor desde o ano 2000, verificou-se, conforme dados da Tabela 1, que a EsAEx só utilizou essa modalidade a partir de 2003; ainda assim, de maneira limitada. Informações retiradas do Sistema de Administração Financeira (SIAFI) revelam que houve uma preferência pela utilização do convite entre os anos de 2000 a 2004, por ser uma modalidade operada de maneira mais simples, com menos formalismo e que demanda menos tempo para finalização em relação às demais. Até então, o pregão não tinha a força da obrigatoriedade e a sua utilização era de caráter discricionário, ou seja, o órgão podia optar ou não pelo seu uso.

O primeiro pregão realizado na EsAEx foi executado na forma presencial com o objetivo de contratar serviço de fornecimento de passagens aéreas. Levando-se em consideração que o pregão é utilizado para a aquisição de bens e serviços comuns, nota-se que apenas 7,94% e 4,13% do total dos recursos empregados em licitações foram reservados ao pregão nos anos de 2003 e 2004 respectivamente. A partir de 2005, com a determinação da obrigatoriedade do uso do

pregão, principalmente na forma eletrônica, houve um aumento gradual no emprego de recursos via pregão. Já naquele ano, cerca de 16,03% dos valores foram executados tanto na forma presencial como na forma eletrônica. Em 2006, o percentual foi de 47,32%, e em 2007, o percentual chegou à casa de 51%, sendo os valores executados na forma eletrônica, prioritariamente, como determina o Decreto nº 5.450. Como a modalidade Tomada de Preços, foi utilizada para atender às necessidades com obras e serviços de engenharia, que não eram abrangidas pelo pregão. Observa-se que houve um predomínio pelo pregão nas contratações em relação ao convite a partir da sua obrigatoriedade.

Como forma de sedimentar o uso do pregão eletrônico, a EsAEx passou a adotá-lo pelo Sistema de Registro de Preços (SRP) para adquirir bens de uso frequente. Isso trouxe uma maior economicidade, visto que a adoção dessa sistemática não comprometeu os recursos orçamentários. O preço vencedor é simplesmente registrado, permitindo um melhor planejamento dos gastos, pois a sua vinculação ocorrerá somente no momento da aquisição e não na abertura do procedimento licitatório.

Bittencourt é enfático quando afirma que:

A adoção do SRP determina, com absoluta certeza, flagrante economia, além de ganho de agilidade e segurança, com pleno atendimento ao princípio da eficiência, recentemente elevado a princípio constitucional da Administração Pública.

É importante repisar, com veemência, que a adoção do SRP está intimamente atrelada a aquisições frequentes, isto é, contratações constantes do mesmo objeto (bens ou serviços) em espaços de tempos curtos. (BITTENCOURT, 2003, p. 22)

A prática do pregão eletrônico com registro de preços flexibilizou as compras na EsAEx. Nessa modalidade, não há a exigência para efetivar a aquisição, visto que a Ata de Registro de Preços cria apenas uma expectativa de contratação, mas o licitante vencedor é obrigado a fornecer o bem, mesmo em quantidades menores do que a totalidade prevista no edital. Para Bittencourt (2003), o SRP criou vantagens também para os fornecedores, porque “eles ficam certos que terão uma quantia média periódica de fornecimento, sem terem que participar de outra licitação”. O pregão com SRP ajudou a diminuir os custos de armazenagem, dispensando a manutenção de estoques rotativos e racionalizando o pagamento das despesas com seguros de estoques, com serviço de manutenção de equipamentos e com mão-

de-obra de manejo de cargas.

A otimização dos processos foi outra novidade trazida pelo pregão eletrônico com SRP. A realização de poucos certames licitatórios provocou a redução dos custos com publicações, tramitação e arquivamento de proces-

sos. Além disso, ele permitiu a renegociação de preços registrados sem a necessidade de novos eventos licitatórios.

Por meio do gráfico 1, observa-se melhor a aceitação do pregão como modalidade principal de licitação na

Tabela 1 - Licitações realizadas pela Seção de Aquisição e Contratos - 2000-2007

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
CONVITE	523.585	834.969	291.286	815.812	882.516	1.114.774	497.138	137.324
TOMADA DE PREÇOS	-	-	-	-	-	446.114	190.921	818.322
PREGÃO	-	-	-	70.321	37.986	297.955	617.946	994.636
CONCORRÊNCIA	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	523.585	834.969	291.286	886.133	920.502	1.858.843	1.306.004	1.950.282

Fonte: Sistema de Administração Financeira – SIAFI

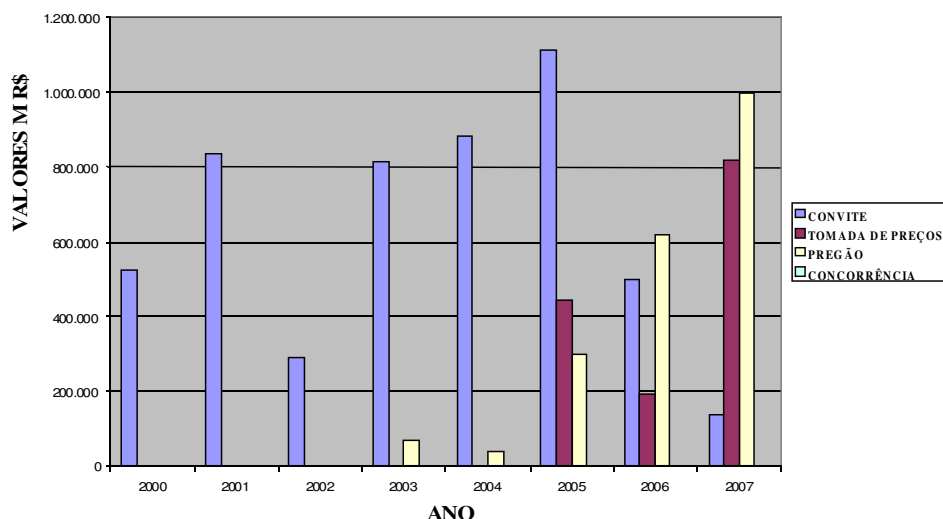
EsAEx. Apesar de ser uma modalidade que requer um domínio específico da matéria, o pregão induziu ao melhor planejamento dos gastos e a maior preocupação com os resultados.

Segundo levantamento efetuado no SIAFI, bens e serviços que antes demandavam mais de um processo licitatório por ano, passaram a ser adquiridos de uma vez para atender as exigências anuais de consumo. Para exemplificar, pode-se citar a compra de material de consumo (expediente, limpeza, de construção, material de copa e cozinha, e peças e suprimentos de informática), material permanente (mobiliário, equipamentos de informática, veículos), além de serviços (instalação de divisórias, gráfica em

geral, lavanderia, e telefonia). Isso trouxe uma economia de tempo e de recursos, beneficiando o cumprimento das metas estabelecidas para os anos referenciados.

O pregão trouxe um avanço na execução dos processos licitatórios, haja vista que a disputa pelo melhor preço passou a ser a questão principal da disputa entre os licitantes. A inversão entre a fase de habilitação e de julgamento da proposta de preço exerceu pressão nos participantes, em função da abertura para lances, após o conhecimento dos preços ofertados por todos. Brandão (2002) enfatiza que as contratações que envolvem despesas no setor público precisam de previsão orçamentária, de justificativa para

Gráfico 1 - Gastos por modalidade de licitação no período 2000 - 2007



Fonte: elaborado pelo autor

a realização e escolha do fornecedor, além de preços ofertados condizentes com os de mercado. Com isto, os preços vencedores passaram a refletir os valores praticados no mercado, atendendo a uma determinação do estatuto das licitações.

Economicidade, competitividade, celeridade, simplificação de exigências e, principalmente, transparência dos atos são as principais vantagens do pregão em relação às outras modalidades previstas na Lei nº 8666/93. A sociedade passou a ter acesso aos procedimentos e resultados do pregão, assegurando uma melhor fiscalização das despesas e contribuindo para evitar a formação de cartéis nos certa-

mes licitatórios. Segundo a revista **O Pregoeiro**, edição de fevereiro de 2007, o pregão eletrônico gerou uma economia na ordem de R\$ 1,8 bilhão aos cofres do governo federal em 2006. A EsAEx segue essa tendência, ao priorizar as aquisições de bens e serviços comuns por meio do pregão eletrônico, atendendo, via outra modalidade, apenas aqueles bens e serviços que ainda não estão regulados em lei.

5 Considerações finais

Como ficou evidenciado nos pontos abordados neste trabalho, o processo de compras na Administração

Pública é extremamente complexo e minucioso, no que diz respeito aos limites e responsabilidades do agente público.

Nota-se que os procedimentos licitatórios requerem um aparelhamento e conhecimento profundo do assunto por parte dos envolvidos no processo. A igualdade, transparência e legitimidade devem orientar as práticas administrativas de forma a colocar a busca do interesse público como objetivo final das ações administrativas.

O pregão foi estabelecido com o escopo de racionalizar os recursos, ou seja, a meta não é apenas gastar menos e sim, gastar melhor os recursos. Menos embaraços burocráticos e redução significativa dos preços contratados surgiram como consequências naturais da aplicação satisfatória desta modalidade. O governo federal tem investido maciçamente no aperfeiçoamento do pregão, principalmente no formato eletrônico. Avanços nas ferramentas de tecnologia da informação, treinamentos constantes do pessoal envolvido no processo e revisões nos documentos legais que regulamentam o pregão são ações que se fizeram necessárias desde a sua criação. Trata-se de medidas inteligentes para reduzir custos e gerar um controle mais consistente sobre as despesas públicas.

É notório que a EsAEx adaptou-

se a essa nova realidade da área de compras públicas. A obrigatoriedade do uso pregão revelou uma necessidade de planejar os gastos e aumentar a competitividade entre as empresas. As modalidades comuns de licitação, empregadas anteriormente à adoção do pregão, restringiam a competição, já que a participação era quase exclusiva de empresas instaladas no comércio local. Com o pregão eletrônico, a EsAEx passou a ampliar a publicidade das suas licitações. Verificou-se que os valores finais das compras tiveram ganhos em escala substancial para todos os participantes. Os licitantes de bens e serviços, conhecendo a demanda anual da escola, podem planejar-se para prestar um serviço melhor e com preços menores. A EsAEx, por seu turno, pode medir seu desempenho e resultados, facilitando a prestação de contas ao sistema de controle tanto interno como externo.

Algumas melhorias, que devem continuamente ser implementadas no setor de licitações da EsAEx, vão permitir que as aquisições fiquem mais ágeis e eficazes, sem comprometer os resultados. Em primeiro lugar, há necessidade de uma mudança organizacional. Tal medida aperfeiçoaria os processos, com a preparação de recursos humanos, financeiros e tecnológicos, adequando-os à nova

realidade administrativa. Para isso, faz-se necessária, uma formação contínua dos militares que ocupam funções na área de compras, investindo-se em cursos e seminários sobre licitações, além de promover um intercâmbio entre a EsAEx e o setor de compras dos diversos órgãos públicos. Essa ação tem o intuito de trocarem-se informações e experiências sobre as rotinas de aquisições na esfera pública. Quanto à mudança tecnológica, refere-se ao aparelhamento das instalações do setor de aquisições, tanto com a melhoria da estrutura física dos equipamentos de processamentos de dados como o desenvolvimento de sistemas que facilitem a execução e o controle dos processos licitatórios.

O fortalecimento do controle do desempenho é outra ação que pode merecer atenção. A implementação de indicadores de desempenho claros e confiáveis há que buscar o monitoramento dos resultados das ações da área de compras. Os critérios de desempenho são importantes para determinar as responsabilidades nas diferentes etapas do processo de compras, bem como apontar os pontos vulneráveis ou frágeis dentro da cadeia dos procedimentos de aquisição.

Por último, deve-se focar na questão da comunicação interna. Canais de comunicação devem ser criados entre

os envolvidos, tanto diretamente como indiretamente, nos processos licitatórios, proporcionando a devida sintonia com as expectativas e exigências da EsAEx. Muitos problemas enfrentados pelos responsáveis pela área de aquisições estão relacionados à falta de comunicação entre estes e os requisitantes. Especificações de bens e serviços incompletas ou incorretas assim como cotações de preços irrealistas são exemplos de empecilhos nas rotinas de compras que atrasam todo o procedimento. Para diminuir estes problemas, o setor solicitante do bem ou serviço deve estar em constante contato com o setor de compras, a fim de acompanhar todo o certame e possibilitar a execução perfeita da compra.

As medidas relacionadas acima têm a finalidade de, em termos práticos, proporcionar uma reorganização das rotinas de aquisições de forma a conscientizar a todos que uma compra na área pública exige acompanhamento em todas as fases do processo. Qualquer entrave em uma destas etapas comprometerá o objetivo final, que é o interesse público. O gerenciamento correto dos certames licitatórios indica uma elevada responsabilidade dos envolvidos no que diz respeito a tornar as rotinas mais seguras, gerando eficiência, eficácia e economicidade na

aplicação dos recursos.

Referências

BITTENCOURT, Sidney. **Licitação de registro de preços: comentários** ao Decreto nº 3.931, de 31 de outubro de 2001. Rio de Janeiro: Temas & Ideias, 2003.

BRANDÃO, Jônatas Falcão. Onde se erra mais na administração pública? **Administração pública – Vista & Revista/Revista dos cursos de pós-graduação em gestão pública municipal e gestão governamental - UNEB**, Salvador, ano 1, n. 1, mai/ago., Universidade do Estado da Bahia, campus 1, Departamento de Ciências Humanas, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: atualizada até a Emenda Constitucional nº 39, de 19 de dezembro de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 10 mar. 2008.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licita-

ções e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 10 mar. 2008.

BRASIL. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 mai. 2000. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/LCP/Lcp101.htm>>. Acesso em: 27 mar. 2008.

BRASIL. Medida provisória nº 2.026-2, de 29 de junho de 2000. Institui, no âmbito da União, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 jun. 2000. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/MPV/Antigas/2026-2.htm>>. Acesso em: 10 mar. 2008.

BRASIL. Decreto-lei nº 3.555, de 8 de agosto de 2000. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.

Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 9 ago. 2000. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/decreto/D3555.htm>>.

Acesso em: 20 mar. 2008.

BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**,

Brasília, DF, 18 jul. 2002. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm>.

Acesso em: 21 mar. 2008.

BRASIL. Decreto-lei nº 5.450, de 31 de abril de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário**

Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 1 jun. 2005.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5450.htm>.

Acesso em: 15 mar. 2008.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do aparelho do estado e a constituição brasileira**: Texto para discussão, 01. Brasília: ENAP, 1995.

DALTRO, Marcus Luiz Medrado. Princípios regentes da licitação.

Administração Pública - Vista & Revista/Revista dos cursos de pós-graduação em gestão pública municipal e gestão governamental - UNEB, Salvador, ano 1, n. 1, mai/ago., Universidade do Estado da Bahia, campus 1, Departamento de Ciências Humanas, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A lei de responsabilidade

fiscal e seus princípios jurídicos. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 221, dez. 2000.

PALMEIRA, Marlúcio Soares. O novo perfil do gestor público. **Administração pública – Vista & Revista/Revista dos cursos de pós-graduação em gestão pública municipal e gestão governamental** - UNEB, Salvador, ano 1, n. 1, mai/ago., Universidade do Estado da Bahia, campus 1, Departamento de Ciências Humanas, 2002.

PREGÃO eletrônico economiza R\$ 1,8 bilhão em 2006. **O Pregoeiro**, Curitiba, ano III, p. 5-6, fev. 2007.