

EFICIÊNCIA EM LICITAÇÕES: UM ESTUDO SOBRE O SISTEMA COMPRAS WEB

LARISSA BARBOSA FERREIRA DE SOUZA

FLAVIO PINHEIRO MARTINS
UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (USP)

LUCIANA ROMANO MORILAS
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE DE RIBEIRÃO PRETO

Agradecimento à órgão de fomento:

Agradecemos à Pró-Reitoria de Graduação da Universidade de São Paulo pela concessão da Bolsa do Programa Unificado de Bolsas de Estudos, na modalidade pesquisa, que possibilitou a realização desse estudo.

EFICIÊNCIA EM LICITAÇÕES: um estudo sobre o sistema Compras Web

1 Introdução

A Constituição de 1988 consagra, em seu Capítulo II, os chamados Direitos Sociais, materializados quando o Estado assume papel ativo e intervém na sociedade fomentando o bem-estar da coletividade e garantindo os patamares mínimos necessários à dignidade humana de seus cidadãos. Para fazer-se presente no alcance desses direitos econômicos, sociais e culturais, o Estado, em suas esferas federal, estadual e municipal, assume funções de prestador de serviços, visando à promoção da igualdade material dos indivíduos.

Na medida em que se compromete com essas prestações positivas presentes no texto constitucional, o Estado de Direito precisa se organizar para o atendimento das necessidades e aspirações da população. É necessário construir escolas, hospitais e rodovias, contratar professores, médicos, pesquisadores, adquirir insumos e equipamentos, defender suas fronteiras, combater o crime, recolher tributos, desenvolver tecnologia, enfim, adequar-se a uma miríade não taxativa de demandas advindas da coletividade para cumprir, principalmente, com as obrigações decorrentes dos direitos de 2ª geração.

No sentido de viabilizar as condições para que a Administração Pública, a representação institucional do Estado, consiga prover serviços públicos de maneira eficiente, ela contrata particulares para o fornecimento de bens e prestação de serviços, podendo assim, a máquina estatal, concentrar seus esforços nas funções típicas e inalienáveis, de Estado. É nesse ponto que se fazem primordiais as modalidades de interface, por assim dizer, entre Estado e particulares.

As compras públicas são engrenagens fundamentais dessa intersecção público-privado, na medida em que regulamentam, sob a égide dos princípios da Administração Pública, os contratos de compra e prestação de serviços que irão permitir à máquina estatal cumprir seus objetivos.

A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, conhecida como Lei de Licitações e Contratos, é o diploma infraconstitucional que regulamenta o inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal, é a lei geral de normas regulamentadoras licitação. De extrema relevância foi também a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, a qual instituiu o Pregão, sexta modalidade de licitação, posteriormente regulada em sua forma eletrônica pelo Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005.

Licitar é, segundo a doutrina, realizar um procedimento formal de natureza pré-contratual, visando eleger o detentor da proposta mais vantajosa para a administração, bem como promover a igualdade material de competição entre os particulares que, atendendo às exigências do instrumento editalício, podem participar. Por consequência, ao cabo do processo, ser elegíveis para a celebração do contrato de fornecimento dos produtos e serviços.

A licitação tem por finalidades expressas: a) o atendimento do interesse público; b) a obtenção da proposta mais vantajosa; c) a garantia da isonomia; d) a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

A legislação prevê um rol taxativo de modalidades licitatórias: concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão e pregão. A definição da modalidade adequada para cada tipo de aquisição depende das características e do vulto do objeto. Em algumas situações, o agente público tem sua decisão vinculada, só podendo licitar em determinada modalidade; em outras, tem poder discricionário, podendo optar entre duas ou mais modalidades, pela qual considere, por critérios objetivos e justificados, mais eficiente para a licitação. Além das modalidades, existe o instrumento do Sistema de Registro de Preços (SRP), que não é uma forma de licitar e sim uma espécie de banco de preços obtido através do procedimento licitatório, com o objetivo de tornar célere a aquisição de objetos frequentes e de difícil planejamento.

No âmbito da USP, tem se realizado os SRP por meio de um sistema centralizado de compras, denominado Compras Web, o qual tem por objetivo a centralização de compras realizadas em diferentes unidades, dentro ou não do mesmo campus.

O sistema, em síntese, procura agregar as demandas das unidades, com o objetivo de promover uma maior eficiência através da celeridade e dos ganhos de escala. A modalidade licitatória utilizada no referido sistema é o pregão eletrônico, realizado no ambiente virtual da Bolsa Eletrônica de Compras do Estado de São Paulo – BEC/SP, um sistema de bolsa de mercadorias utilizado por toda a Administração Pública Paulista.

Os dados da BEC/SP são relevantes quanto ao volume de recursos envolvidos; em 2016, foram mais de 25.000 certames nessa modalidade, totalizando uma soma superior à 10 bilhões em aquisições e economia estimada de 3,7 bilhões de reais (Bolsa Eletrônica de Compras, 2017). O que sinaliza que o Estado de São Paulo é detentor de um grande poder de compra, executado em sua maioria, por meio de procedimentos com alto nível de transparência: Pregões Eletrônicos.

A Universidade de São Paulo, unidade integrante da administração pública estadual, tem grande representatividade no cenário de pesquisa científica nacional, sendo responsável por centenas de cursos em todas as áreas do saber, além de controlar hospitais, museus e institutos especializados.

A complexidade da instituição se reflete em uma diversidade muito grande de atividades realizadas dentro do escopo de ensino, pesquisa e extensão, e uma conseqüente variedade de processos demandantes de produtos e serviços diversos. Ainda, o tamanho da universidade impacta no volume das aquisições que devem ser feitas. Em 2015, existiam 94.000 alunos de graduação e pós-graduação, na USP. Em termos financeiros, para o ano de 2017, as receitas da USP foram estimadas em R\$ 5.052.466.860, sendo R\$ 4.806.950.350 oriundos de repasses do tesouro do estado e transferências da União e R\$ 245.516.510 das receitas da instituição (USP, 2018). Boa parte desses recursos é alocada via licitação. Desde 2004, a USP realizou 6.325 pregões presenciais e desde 2011, 5.446 procedimentos eletrônicos (São Paulo, 2017).

As pesquisas sobre pregão eletrônico, em sua maioria, comprovam sua eficiência relativa às demais modalidades licitatórias (Kariyado, 2016; Silveira, & Ducati, 2014; Faria, Ferreira, Santos, & Silveira, 2011; Freitas, 2011; Bittencourt, 2010; Souza, 2009; Fernandes, 2005). Todavia, pouco se sabe sobre o procedimento no âmbito da Universidade de São Paulo, bem como sobre o seu uso para o Sistema de Registro de Preços.

Em observações prévias, identificou-se um elevado número de pregões eletrônicos malsucedidos na USP. Na bibliografia, encontram-se registros de níveis de insucesso de até 30% nessa modalidade de licitação (Brandão, 2016; Kariyado, 2016).

No que se refere aos Sistemas de Registro de Preços, em maio de 2017 encontravam-se ativos 500 registros de preços na USP, muitos dos quais foram realizados via sistema Compras Web. Foram observadas também repetições dos mesmos itens registrados concomitantemente. Pode-se deduzir que a repetição é indesejada na medida em que prejudica a economia de escala:

A quantidade comprada também se mostrou determinante na redução dos preços pagos em licitações. Por isso, os órgãos públicos devem se planejar para fazer compras conjuntas e evitar a realização de várias licitações para a compra do mesmo produto, pois assim eles terão maior poder de barganha e poderão exigir diminuições mais substanciais de seus fornecedores. (Faria, Ferreira, Santos, & Silveira 2010, p.1424)

Procedimentos malsucedidos ou repetidos desnecessariamente impactam em gasto adicional de recursos. Em um ambiente financiado em grande parte pela tributação da sociedade, no caso o ICMS estadual paulista, é imperioso aprimorar os procedimentos

licitatórios e, conseqüentemente, melhorar o uso de recursos dentro da instituição e o atendimento às demandas da coletividade.

Sendo assim, este trabalho concentra-se em avaliar a eficiência do uso dos Sistemas de Registro de Preço (SRP), efetuado mediante o uso da modalidade licitatória Pregão, em sua forma eletrônica, no âmbito do sistema Compras Web da Universidade de São Paulo (USP) e com o auxílio da Bolsa Eletrônica de Compras do Estado de São Paulo (BEC/SP) no ano de 2018.

2 Licitações

O Estado tem a necessidade de realizar contratos com particulares para que consiga alcançar seus objetivos, decorrentes das contraprestações necessárias ao atendimento da sociedade. A Administração Pública tem discricionariedade para determinar o objeto e as condições que serão tratados no contrato, mas sua execução segue um rito rigoroso e que deve ser constantemente monitorado para não se desviar do interesse público. O processo para a contratação pública segue um conjunto estruturado de fases, etapas e atos que permitem à administração, a partir da sua necessidade, definir o valor a ser gasto, reduzindo os riscos e selecionando a melhor pessoa para satisfazer a demanda com a melhor relação custo-benefício (Mendes, 2012).

As Licitações, maneira usual de referir-se ao processo de contratação, traduzem o interesse público em procedimentos instrumentais que objetivam selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública ao encontrar a proposta menos onerosa, com a realização da melhor e mais completa prestação de serviço ou fornecimento de mercadoria (Justen Filho, 2004). A lei 8.666/93 – Lei de Licitações – é o maior referencial para realização de todo o processo licitatório. Essa lei contém normas aplicáveis a todos os tipos de contratos em esfera federativa, e usualmente é entendida para outras esferas na forma de decretos e legislações específicas.

A lei 8.666/93 é regida pelos princípios da isonomia, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo e, como descrito no seu artigo 1º, se aplica às licitações e contratos administrativos relativos às obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações compras de bens. Essas licitações e contratos são feitos pelos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A Licitação é um ato administrativo organizado, de obrigação do Estado para a contratação de terceiros, no qual se determina a competição entre os fornecedores participantes, que antecede o ato da compra. Para realizar essa contratação, são divulgados editais, abertos a todos os possíveis fornecedores, que permitem que a concorrência seja a maior possível. As entidades interessadas em fornecer o bem ou serviço devem oferecer sua proposta, cumprindo com as regras do edital e, finalizando o processo, o órgão público escolhe a oferta mais vantajosa, ou seja, que atenda às suas necessidades de forma eficiente e eficaz. Para que a eficiência e a eficácia sejam atendidas, os bens ou serviços requeridos devem alcançar a maior qualidade junto ao menor preço. Existe um debate corrente sobre a inserção de critérios de julgamento para além do preço, cujo objetivo final seria o alcance dessa maior qualidade (Dimitri, 2013), esse conceito é expresso na doutrina sobre licitações como a obtenção da “vantajosidade” nas contratações.

O edital é aberto a todos (universalidade), e claramente a licitação cumpre o princípio da isonomia, pois qualquer empresa que queira participar do processo licitatório, tem a

possibilidade, desde que se enquadre nos pré-requisitos de participação em cada modalidade. Para reforçar essa ideia de participação em nível de igualdade, o texto constitucional prevê que às microempresas e empresas de pequeno porte sejam concedidas prerrogativas.

Conforme Pestana (2013), o princípio da igualdade determina que não deve haver discriminação entre os participantes, ou seja, eles devem ser tratados igualmente, de maneira equânime, de modo que o princípio da competitividade prevaleça nos processos licitatórios.

A lei de licitações carrega várias exceções com relação ao princípio da isonomia. Um corolário deste princípio é o princípio da preferência nacional, segundo o qual deve haver preferência às empresas nacionais que fornecem bens e serviços de informática e automação, para que haja desenvolvimento da indústria e aumento da empregabilidade, outro recorrente exemplo é o art. 14, que prevê um tratamento diferenciado às micro e pequenas empresas, regulamentado pela Lei Complementar 123/2006. Tais prerrogativas não devem ser interpretadas como vantagens, e sim uma forma de garantir a igualdade através de incentivos que promovem a igualdade material, sem ferir a isonomia do processo (Pestana, 2013).

Para executar o processo licitatório, o agente pode se utilizar de seis modalidades, cada uma com sua particularidade e finalidade específicas. São elas: Concorrência, Tomada de preços, Convite, Concurso, Leilão e, o mais recente, o Pregão. Também existe a dispensa da licitação, uma forma de simplificada para aquisições de menor valor, cujo valores foram recentemente ajustados pelo Decreto nº 9.412/18; recentemente, os valores habilitados para a dispensa tiveram uma alteração significativa.

Dentre as modalidades de licitação, o pregão figura como a principal inovação do ponto de vista jurídico e administrativo.

2.1 O Pregão e sua vertente eletrônica

O pregão surgiu no contexto da reforma gerencialista do Estado, da década de 90, tendo sido inserido no ordenamento jurídico pela Lei nº 9.472 / 97, que dispôs sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criou a Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL.

O pregão, regido atualmente pela lei 10.520/02, é utilizado para a aquisição de serviços e bens comuns, conforme serão definidos adiante. Essa modalidade também pode ser executada através de recursos tecnológicos, que é o chamado Pregão Eletrônico, criado com o intuito de obter maior eficiência agilidade no processo licitatório.

A modalidade é uma ferramenta especialmente adequada a buscar o equilíbrio entre menor preço e melhor qualidade, a chamada vantajosidade, através da soma dos dois componentes: I) critério de julgamento linear baseado no menor preço e II) objetividade na descrição dos atributos multi-critérios expressos no edital.

A junção dos componentes resultaria em uma licitação com eficiência alocativa, maximizando os benefícios para a sociedade, e atenderia também aos critérios da eficiência de Pareto (Kersten, 2014).

Uma das questões existentes no debate sobre a eficiência em licitações, refere-se ao uso do critério de preço, linear, de maneira hierárquica em relação aos demais critérios descritos nos Editais. O rigor do rito licitatório não exclui a inserção de especificações nos editais, capazes de conferir uma qualidade mínima necessária para atendimento das necessidades da administração pública. Com base nesse piso de qualidade, o Pregão instrumentaliza o agente público para alcançar o menor preço sem sacrificar a qualidade, obtendo assim o “melhor valor pelo preço pago” (Dimitri, 2013).

O funcionamento da etapa de lances proporciona esse ajuste da função linear do preço aos critérios de qualidade exigido no Edital. O pregão funciona como um leilão reverso ou “leilão inglês”, na medida em que permite o comprador adquirir bens e contratar serviços de

um grande número de fornecedores desconhecidos (Boer, Harink, & Heijboer, 2002). É um modelo que permite a alteração dinâmica dos valores ao longo da sessão de licitação, reduzindo os valores e consequentemente melhorando sua eficiência (Mithas & Jones, 2007; Setia & Speier-Pero, 2015); as empresas efetuam lances subsequentes até que se alcance o preço limite do mercado.

Outra característica relevante do Pregão é a aquisição de bens e serviços comuns, definidos com aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais do mercado (Lei n. 10.520/02, 2002).

Existe um debate e muita confusão sobre a definição de “comum”, nesse sentido, Justen filho (2004) afirma que é um conceito indeterminado e que existem três gradações do que seriam os bens comuns: os que são indubitavelmente comuns, os que não são comuns, e os que a configuração é incerta.

Outra característica marcante que difere das outras modalidades, é a inversão das etapas, na qual a fase da análise dos documentos é realizada em momento posterior ao da escolha do vencedor na etapa de lances. Caso o vencedor tiver problemas com sua documentação, o segundo classificado é convocado e assim sucessivamente até o concorrente selecionado atenda aos requisitos de documentação.

Organizações públicas e privadas têm incorporado a Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) em seus processos de compras; a interação com uma grande quantidade de fornecedores, geograficamente dispersos, permite o acesso a propostas em tempo real e impacta profundamente a maneira como são adquiridos bens e contratados serviços (Setia & Speier-Pero, 2015).

A inovação chegou também nos processos de compras públicas nacionais e ao pregão, regulamentado para operar em sua forma eletrônica (Decreto no 5.450/05, 2005).

As experiências positivas no uso do Pregão em sua modalidade eletrônica, fazem com que ela seja considerada obrigatória na maioria dos cenários licitatórios; no âmbito do Estado de São Paulo o Decreto nº 51.469/07, define a modalidade como obrigatória para aquisição de bens comuns e ainda orienta os pregoeiros a utilizar também a Bolsa Eletrônica de Compras do Governo do Estado de São Paulo – BEC/SP, sendo necessário justificar o não uso.

Quadro 1 - Principais características do pregão eletrônico e seu impacto na eficiência

CARACTERÍSTICA	DESCRIÇÃO	IMPACTO
Inversão da etapa de lances e etapa de habilitação	A documentação referente à habilitação das empresas é avaliada somente após o conhecimento do detentor da melhor proposta	Celeridade. Evita-se assim a análise de documentação das empresas que não seriam contratadas por não serem detentoras de propostas exequíveis.
Etapa de lances	As empresas ofertam uma proposta inicial e podem efetuar reduções no valor ofertado, como em um leilão reverso	Economicidade. Dessa forma, em um ambiente competitivo, o melhor valor é alcançado.
Uso para bens e serviços comuns	O pregão não se restringe em faixa de valor para sua utilização, como é o caso das outras modalidades.	Eficiência. Amplia-se o uso da ferramenta mais eficiente, não sendo restrito a determinado teto de valor, como é o caso das demais modalidades.

Fonte: Elaborado pelos autores.

2.2 Sistema de Registro de Preço

No art. 15 da lei 8.666/93 está previsto, que nas aquisições dos bens ou serviços deve ser feito, sempre que possível, o registro de preço. Ele é utilizado na modalidade Concorrência, do tipo menor preço (Lei 8.666/93), e na modalidade Pregão (Lei 10.520/02).

O decreto nº 7.892/13, que regulamenta o Sistema de Registro de Preço, descreve o SRP como um “conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras.” Em suma, ele é uma promessa de compra, que não necessariamente será realizada, no qual o fornecedor se compromete a manter o preço durante doze meses, e envia a mercadoria/ serviço quando é solicitado pela administração pública.

A promessa é registrada por meio de um documento chamado Ata de Registro de Preço. Nesta ata, firmada após a licitação, estão contidas todas as obrigações das partes e as condições a serem praticadas.

O referido decreto define, em seu art. 3º, as seguintes hipóteses para a adoção do SRP:

- I – quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;
- II – quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;
- III – 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; ou
- IV – quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração (Decreto n. 7.892, 2013)

O registro de preços é uma relevante ferramenta para a celeridade das contratações, evitando que sejam replicados procedimentos muito similares ao longo de um lapso temporal relativamente pequeno. Um ponto a ser considerado refere-se à elasticidade do preço dos bens registrados. Em algumas hipóteses, o risco de garantir determinado é elevado, e acaba sendo revertido em um valor registrado mais elevado, acima do mercado. Cabe a administração avaliar objetivamente os aspectos da economia obtida com a celeridade na contratação, contraposta ao custo potencialmente elevado dos itens registrados.

3 Materiais e métodos

Quanto aos procedimentos, a pesquisa pode ser categorizada como um estudo de caso, desenvolvido pela observação dos processos licitatórios e aplicação de questionários semi-estruturados com os agentes envolvidos nos setores de compras.

Os critérios para a definição dos agentes relevantes foi o nível de envolvimento com o objeto, bem como a capacidade e disponibilidade que eles têm para validar a eficiência do sistema ou fornecer uma visão crítica. Nesse ponto, foram utilizados questionários semi-estruturados focalizados, inspirados na metodologia proposta por Aaker, Kumar, & Day (2001): 1) Planejar o que vai ser mensurado; 2) Dar forma ao questionário; 3) Definir a maneira como as perguntas serão redigidas; 4) Definir a sequência e aparência do questionário; 5) Realizar pré-testes e correções.

Posteriormente os questionários foram aplicados, pessoalmente aos agentes envolvidos com o processo de licitações da USP. Além da aplicação dos questionários, o processo de licitação também foi acompanhado, com observações feitas *in loco*.

As perguntas se abordavam os seguintes itens:

- 1- É oferecido algum treinamento para manipular o Sistema Compras Web?

- 2- O treinamento fornecido é satisfatório?
- 3- O sistema é amigável, de fácil utilização?
- 4- O sistema está sempre disponível?
- 5- Há falhas no sistema?
- 6- Você identifica algo que possa/deva ser mudado?
- 7- Você trabalha com as licitações na USP desde antes de implantarem o sistema?
RESPOSTA NEGATIVA: encerra a entrevista
- 8- Você percebe que o sistema gerou melhoria de preço nas contratações?
- 9- O processo melhorou com a adoção do sistema?
RESPOSTA AFIRMATIVA: Em que aspecto?
- 10- As multiplicidades de licitações diminuíram ao utilizar o sistema?
- 11- Há ganho de escala com o uso do Compras Web?
- 12- Houve alteração na qualidade de produtos e serviços contratados?

4 Resultados

Os indivíduos que realizam todo o processo de compras na USP são servidores públicos, que integram as comissões de licitação das unidades. Todos os entrevistados eram pregoeiros ou servidores envolvidos no processo de licitação: chefes de seção de compras, membros das equipes de apoio em licitações e assistentes financeiros. A definição do servidor como pregoeiro é concedida pela autoridade competente do órgão público, em consonância com alguns requisitos legais do servidor, entre os quais um curso de capacitação de pregoeiros oferecido, usualmente, por entidades ligadas ao treinamento da força de trabalho da administração pública.

4.1. Visão Geral do Sistema Compras Web

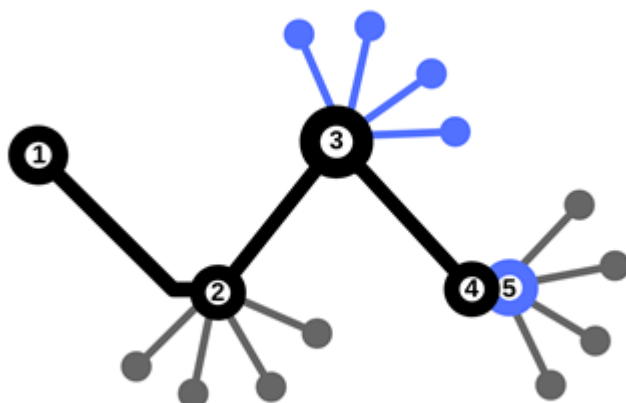
O Sistema Compras Web foi desenvolvido com o intuito conferir maior eficiência no processo de licitação dos órgãos e unidades da USP. A implementação do sistema parte dos diagnósticos relacionados ao grande volume de compras pulverizadas em licitações muito similares, em especial nas unidades localizadas dentro de um mesmo *Campus*.

O sistema parte do pressuposto de que a compra coletiva de materiais de uso comum das unidades impactaria em uma redução do número de licitações e aumento nos percentuais de economicidade, devido aos ganhos de escala advindos da maior quantidade comprada. Freitas (2007) frisa que o desperdício do dinheiro público é uma ação viciada, que resulta em obras inacabadas, compra de produtos e serviços com preços acima do praticado no mercado. Estas ações, inclusive, podem ser indícios, segundo a auditoria contábil, de fraudes no exercício da atividade.

Não obstante as unidades da USP tenham autonomia administrativa e financeira elas podem usufruir do sistema proposto, embora não exista a obrigatoriedade formal para o uso, cabe salientar que o administrador público, tendo opções que diferem em eficiência, não teria outra escolha senão a de trabalhar com a opção mais vantajosa (Juarez Freitas, 2007).

A partir das entrevistas realizadas, foi possível entender e sistematizar o funcionamento do sistema, que não está documentado de nenhuma forma acessível ao público. O funcionamento do sistema pode ser sintetizado em 5 etapas, conforme referenciado na Figura 1.

Figura 1 – Síntese do processo do Compras Web



Fonte: Elaborada pelos autores.

Etapa 1 – A Unidade responsável pela aquisição dá início ao processo, define a demanda inicial e divulga para as demais unidades;

Etapa 2 – As Unidades interessadas aderem à compra, indicando a quantidade do produto ou serviço de que necessitam;

Etapa 3 – A Unidade responsável realiza o Pregão, recebendo propostas de diversas empresas;

Etapa 4 – A Ata de Registro de Preços é firmada entre a unidade responsável e a empresa fornecedora;

Etapa 5 – Decorridos os prazos para recursos, a empresa signatária da Ata de Registro de Preços dá início as entregas das unidades participantes do processo.

Um dos principais aspectos positivos relacionados ao sistema refere-se à contratação de serviços de manutenção, em geral, atividades administrativas comuns a maioria dos prédios públicos e que, antes da implementação do sistema, eram realizados por meio da replicação de inúmeras solicitações.

A visão da USP é de ampliação do sistema nos próximos anos, corrigindo erros e estendendo o seu escopo as demais modalidades de licitação. Existe também a prerrogativa da transferência de todo o procedimental de licitações para o ambiente virtual e online, reduzindo a quantidade de processos físicos.

4.2 Ponto de vista dos entrevistados

Ao avaliarem sobre o treinamento, os respondentes indicam que foi oferecido um treinamento para o uso do sistema, todavia, no que se refere à capacidade de o treinamento ofertado em atender as demandas ocorreram manifestações diversas.

O treinamento foi considerado insuficiente por 45% dos respondentes. Para os demais respondentes, o treinamento é suficiente, tendo em vista a complexidade atual do trabalho, sinalizando a necessidade de mais treinamento caso o uso do sistema seja ampliado.

As unidades mostraram-se divididas com relação à usabilidade do sistema, o que mostra uma percepção diversa. Enquanto alguns respondentes disseram que o sistema é de fácil utilização, outros apontaram, como melhoria futura, a necessidade de torná-lo mais intuitivo. A disponibilidade do sistema recebeu elogios, em especial quando comparado aos demais sistemas usuais vinculados à intranet, salvo algumas poucas ressalvas relacionadas a uma indisponibilidade pontual em um dia específico da semana. Apenas uma unidade indicou problemas sérios com relação à disponibilidade do sistema.

Com relação às falhas do sistema, foram feitos apontamentos em relação a problemas no momento de adesão das demais unidades. Os usuários também indicaram que não participaram do desenvolvimento do sistema e que consideram isso uma falha.

A redução nos preços foi percebida pelos respondentes, que atribuem isso aos ganhos de escala advindos das maiores quantidades compradas. Outro ponto levantado foi o aumento da celeridade nos processos de aquisição e a redução da multiplicidade de compras realizadas.

Não obstante, algumas unidades apresentaram uma visão cética com relação aos benefícios do Sistema Compras Web, em especial com sua associação o SRP; tal ceticismo está vinculado à perda na qualidade dos itens e à dificuldade de compra de determinados produtos, em geral os que têm seu preço influenciado por variações cambiais.

As unidades apontaram ainda que o sistema é bastante válido principalmente para unidades que têm problemas de armazenagem, pois permite que o estoque seja mantido no fornecedor.

Algumas unidades indicaram, ainda, problemas que se relacionam com o contexto geral das compras públicas e não necessariamente estão relacionados ao Sistema Compras Web, como, por exemplo, os atrasos nas entregas e a falta de execução dos contratos.

Alguns respondentes indicaram a necessidade de um estímulo maior ao uso, indicando que o sistema ainda é pouco utilizado em decorrência de aspectos da cultura organizacional, associados, em especial, a resistência em abrir mão da autonomia financeira em prol da racionalização dos procedimentos. Algumas unidades sugerem uma ação *top-down* por parte da reitoria no sentido de promover o uso do sistema, pois, de acordo com os respondentes, as unidades podem beneficiar-se muito da divisão de trabalho que a centralização das compras proporciona.

Figura 2 – Hierarquia dos assuntos abordados



Fonte: Elaborado pelos autores com uso do *software* Nvivo.

6 Discussão

Com base nas entrevistas e acompanhamento de alguns processos licitatórios, é possível afirmar que, no processo de contratação pública, há diversos entraves que prejudicam a eficiência nas licitações.

O primeiro aspecto notado é que o menor preço atrelado à maior qualidade possível é uma questão considerada utópica pelos entrevistados, pois os licitantes usualmente abaixam o preço para ganhar a licitação, sem levarem em consideração as possíveis oscilações de preços de mercado, ou quando o produto é indexado ao dólar, ou se o preço do produto é inelástico, entre outros aspectos que podem impactar no seu custo. Isso leva a uma situação na qual dificilmente entregam o que se comprometeram, com a qualidade requerida no edital. Ou simplesmente desistem da venda, correndo o risco de sofrer punições para não ter prejuízos maiores. Ao final, observando-se que a queda do preço, foi acompanhada de uma queda na qualidade, conclui-se que não houve economia ou vantagens na compra. Em outras situações nas quais o preço registrado é maior que o de mercado, o procedimento é abandonado. Em ambos os casos a Administração Pública sai prejudicada.

Uma segunda questão a ser destacada está ligada com a o fator humano. A qualificação do funcionário público desta área, muitas vezes, é insuficiente para a complexidade demandada. Como não há qualificação do funcionário, é impossível que a ferramenta seja utilizada em todo seu potencial. Foi claramente observado isso nas entrevistas, quando algumas unidades (colocaram como ponto determinante que a elaboração do edital impacta diretamente na qualidade da mercadoria recebida. Ou seja, hoje, o pregoeiro atua com seus próprios entendimentos, formação (que não é devidamente oferecida pela instituição) e práticas que afetam diretamente no resultado a licitação. Bergann (ENAP, 2018a) aponta que a questão de “interpretação” deveria ser mitigada, para que toda a estruturação do processo licitatório fosse padronizada.

Essa consideração a respeito da qualificação dos servidores públicos, é corroborada pelas considerações de Fernandes (ENAP, 2018b), conforme afirmou em uma entrevista:

foi observado, numa experiência feita num estado do país, em que as licitações demoravam quatrocentos dias, entre o pedido e a assinatura do contrato. Depois da qualificação (dos servidores), passou a durar apenas cento e trinta dias, pois as pessoas passaram a ficar mais seguras; entenderam o que eram direitos do servidor e o que eram deveres do servidor.

Com relação ao SRP, foi notável que a maioria das unidades concordam que ele é muito efetivo no que se refere à economia de tempo, praticidade e agilidade do pedido. Contudo, também foi perceptível que existe insatisfação dos usuários com relação à instabilidade econômica que causa, em repetidas ocasiões, o cancelamento da compra e a consequente perda do trabalho despendido na sua realização.

A percepção com relação ao Compras Web, no que se refere a seu caráter tecnológico, é a de que o sistema tem muito a melhorar, em especial se comparado com a BEC que, embora não seja um substituto, é um sistema correlato que acaba servindo como patamar comparativo para os funcionários. A grande questão envolve a permanência dos processos físicos, que em geral são muito volumosos e tidos como arcaicos, dada a replicação de toda a informação ser feita no sistema Compras Web.

Outro problema apontado pelas unidades é a falta de uma integração real das unidades. Se o envolvimento entre eles fosse maior, impactaria num uso mais eficiente dessa ferramenta, conforme o propósito para o qual ela foi criada. Na prática, não existe uma grande centralização efetiva, apenas em situações de compras de itens mais comuns, nas quais há uma maior taxa de adesão de outras Unidades.

A troca entre a perda de autonomia e a economicidade advinda da centralização, aparentemente, parece estar mais vinculada a questões culturais que objetivas, do ponto de vista estratégico de cada unidade.

É preciso conscientizar os servidores, assim como a alta direção das unidades, das vantagens da compra centralizada. Ganho de escala, poder de barganha e padronização, melhor uso da capacitação escassa e eliminação de trabalho desnecessário são alguns dos benefícios, identificados pelos agentes do processo, que podem ser alcançados.

Em contrapartida, seria sacrificada em algum nível a celeridade, dado o número maior de agentes decisivos no processo, e algum aspecto de autonomia. Além disso, o grande volume de mercadorias, como de costume, geraria considerações acerca do custo de armazenagem x custo de registro do preço com entregas fracionadas (ENAP, 2018c).

7 Conclusão

Uma das maiores contribuições desta pesquisa é a de foi possível averiguar que o contexto envolvendo as compras públicas no âmbito de uma grande instituição de ensino e pesquisa da rede pública se mostra complexa. Há dois fatores para isso acontecer: o primeiro é pelo grande volume e variedade de compras que as instituições de ensino demandam, que fomentam desde materiais de limpeza, até produtos de laboratório técnicos científicos. O segundo fator que contribui para a complexidade vem a ser a questão central da pesquisa: os resultados desse estudo sugerem que, em muitos casos, os sistemas e os processos usados para realizar a compra podem não ser tão eficientes quanto o esperado. E a unificação do processo de compras dentro da Universidade acentuou esse problema em alguns casos e diminuiu em outros.

Um fato interessante e relevante ocorrido durante o desenvolvimento da pesquisa, foi a mudança recente nos valores para compras diretas. Para as unidades que mais aderem às licitações em lugar de gerá-las, muitas vezes é mais vantajoso usar a dispensa da licitação que o registro do preço.

No geral, a proposta de unificar as compras na USP foi bem-sucedida quando é vista pela ótica das unidades que aderem mais às compras; contudo, nas unidades que iniciam um número maior de pregões com registro de preços acaba não sendo tão vantajoso, pois eles acabam tendo o mesmo volume de trabalho, caso fizessem um pregão sem registro de preço, e muitas vezes, não é percebida uma melhora nos preços das contratações, justamente pela incerteza da compra.

A figura dos fornecedores especializados em licitações foi abordada por alguns entrevistados durante as entrevistas. Houve críticas quanto à qualidade dos produtos entregues, porém o processo de encerramento do pregão passa a ser mais ágil, justamente por terem a documentação de acordo com os padrões exigidos pela Lei de Licitações.

Outro ponto que merece destaque é o reflexo da capacitação do profissional pregoeiro no resultado do pregão. Outras pesquisas, como discutido, mencionam o mesmo problema, o que foi corroborado pelas entrevistas. Um treinamento ineficiente do pregoeiro provavelmente resultará num edital elaborado com falhas, acarretando a entrega de um produto ou serviço de baixa qualidade.

A questão da comunicação entre as unidades também foi abordada durante as entrevistas. Após analisar os resultados das entrevistas, ficou evidente que há uma grande falha na comunicação entre os pregoeiros do campus da USP-RP que, apesar de suas falhas, também reflete no mau uso da ferramenta em questão, além da questão do treinamento. Caso houvesse maior integração entre os agentes, o compartilhamento de ideias e de visões poderia ajudar o agente a manusear melhor o sistema e aproveitar melhor seus recursos.

Após todas os achados desta pesquisa, é possível considerar que o Sistema Compras Web, apesar de revelar algumas deficiências, é eficiente, na medida em que gerou economicidade e rapidez em alguns processos de compras. São necessários aperfeiçoamentos, mas um sistema centralizado de compras se mostra vantajoso para a administração pública.

Perspectivas futuras de pesquisa podem voltar-se na direção de avaliar os mecanismos de seleção multicritério para a obtenção de contratações mais vantajosas nas licitações.

8 Referências

- Aaker, D. A, Kumar, D., Day, G. (2001). *Marketing Research* (7th Ed.), New York: John Wiley & Sons, Inc
- Araújo, L.M., & Rodrigues, M. I. A. (2010). A relação entre os princípios da eficiência e da economicidade nos contratos administrativos. *Revista do Serviço Público*, 63, 46.
- Bittencourt, S. (2010). *Pregão Eletrônico-revisado e ampliado*. Belo Horizonte: Fórum.
- Boer, L., Harink, J., & Heijboer, G. (2002). A conceptual model for assessing the impact of electronic procurement. *European Journal of Purchasing & Supply Management*, 8(1), 25-33.
- Bolsa Eletrônica de Compras. (2017). Recuperado em https://www.bec.sp.gov.br/FAQ_UI/FAQ.aspx
- Brandão, F. T. (2016). *Eficiência na gestão das compras públicas: um estudo de caso da modalidade pregão eletrônico nos processos licitatórios do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano*. Dissertação de Mestrado. UFRN, Natal, RN, Brasil.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. (1998). Brasília. Recuperado em 17 agosto, 2017, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm
- Decreto no 5.450, de 31 de maio de 2005* (2005). Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Recuperado em 25 junho, 2017, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm
- Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013* (2013). Regulamenta o Sistema de Registro de Preços. Recuperado em janeiro, 2018, de <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2007/decreto-51469-02.01.2007.html>
- Decreto no 9.412/18, de 18 de junho de 2018* (2018). Atualiza os valores das modalidades de licitação de que trata o art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Recuperado em 05 novembro, 2018, de <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2018/decreto-9412-18-junho-2018-786866-publicacaooriginal-155861-pe.html>
- Decreto nº 51.469, de 02 de janeiro de 2007* (2007). Dispõe sobre a obrigatoriedade da modalidade de pregão para aquisição de bens e serviços comuns. Recuperado em 25 junho, 2017, de <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2007/decreto-51469-02.01.2007.html>
- Dimitri, N. (2013). “Best value for money” in procurement. *Journal of Public Procurement*, 13(2), 149-175.
- ENAP – Escola Nacional de Administração Pública. (2018a). *Sandro Bernardes, Thiago Bergmann e Arthur Pinho discutem o projeto da nova Lei de Licitações*. Recuperado em 26 julho, 2018, de https://www.youtube.com/watch?v=mc_yFQaTgDQ&feature=youtu.be
- ENAP – Escola Nacional de Administração Pública. (2018b). *Professor Jacoby Fernandes fala sobre os 25 anos da Lei 8.666/93*. Recuperado em 26 julho, 2018, de <https://www.youtube.com/watch?v=6dzXTDIPuoc>
- ENAP – Escola Nacional de Administração Pública. (2018c). *Leonardo Ferreira fala sobre compras públicas no DF*. Recuperado em 26 julho, 2018, de <https://www.youtube.com/watch?v=fD5wFBz4WMI>

Faria, E. R. de, Ferreira, M. A. M., Santos, L. M. dos, & Silveira, S. F. R. (2010). Fatores determinantes na variação dos preços dos produtos contratados por pregão eletrônico. *Revista de Administração Pública*, 44(6), 1405-1428.

Faria, E. R., Ferreira, M. A. M., Santos, L. M., & Silveira, S. F. R. (2011). Pregão eletrônico versus pregão presencial: estudo comparativo de redução de preços e tempo. *Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ*, v. 16, n. 1, p. 47-61.

Fernandes, C. C. C. (2005). Abrangência, inserção e impacto transformador dos sistemas de compras eletrônicas na administração pública - análise do Siasg/Comprasnet. *Revista do Serviço Público*, 56, 2, 195-216.

Freitas, J. (2007). *Discricionariade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública* (2a ed.). São Paulo: Malheiros.

Freitas, M. de. (2011). *Investigação das causas dos problemas de gestão e execução dos contratos de prestação de serviços contínuos, licitados por pregão eletrônico, pela Diretoria de Administração do Campus-DIRAC/FIOCRUZ*. Tese de Doutorado, Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Governo Aberto SP. Recuperado em 08 agosto, 2017, de <http://www.governoaberto.sp.gov.br/aceso-a-informacao>

Justen Filho, M. (2001). *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. São Paulo: Dialética.

Justen Filho, M. (2005). *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva.

Kariyado, M.Y. (2016). *Proposta e aplicação de uma sistemática baseada na gestão do conhecimento para a melhoria do processo de compras públicas*. Dissertação de mestrado. Universidade Federal de São Carlos, SP, Brasil.

Kersten, G. E. (2014). Multiattribute procurement auctions: Efficiency and social welfare in theory and practice. *Decision Analysis*, 11(4), 215-232.

Lei Complementar n. 123/2006, de 14 de dezembro de 2006 (2006). Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Recuperado em junho, 2018, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp123.htm

Lei n. 8.666/93, de 21 de junho de 1993. (1993). Lei de Licitações. Recuperado em fevereiro, 2018, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm

Lei n. 9.472/97, de 16 de julho de 1997. (1997). Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9472.htm

Lei n. 10.520/02, de 14 de julho de 2002. (2002). Lei da modalidade de licitação denominada Pregão. Recuperado em abril, 2018, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10520.htm

Mendes, R. G. (2012). *O Processo de Contratação pública – fases, etapas e atos*. Curitiba: Zênite.

Mithas, S., & Jones, J. L. (2007). Do auction parameters affect buyer surplus in Eauctions for procurement? *Production and Operations Management*, 16(4), 455–470.

Niebuhr, J. de M. (2013). *Pregão Presencial e Eletrônico*. Curitiba: Zênite.

Pestana, M. (2013). *Licitações Públicas no Brasil*. São Paulo: Atlas.

Setia, P., & Speier-Pero, C. (2015). Reverse auctions to innovate procurement processes: effects of bid information presentation design on a supplier's bidding outcome. *Decision Sciences*, 46(2), 333-366.

São Paulo, SP. *Portal de Pregões do Governo do Estado: Cadastro de Pregões*. Recuperado em 13 julho, 2019, de <http://www.pregao.sp.gov.br/>

Setia, P., & Speier-Pero, C. (2015). Reverse auctions to innovate procurement processes: effects of bid information presentation design on a supplier's bidding outcome. *Decision Sciences*, 46(2), 333-366.

Silveira, N. G, & Ducati, E. (2014). O Custo do Pregão Eletrônico e a Aplicação do Princípio da Economicidade - Caso Eletrosul. *Congresso UFSC de controladoria e finanças & iniciação científica em contabilidade* (Vol. 5).

Souza, W. de; Teixeira, A. J. C. (2009). Um estudo sobre a viabilidade de implantação do pregão eletrônico e uma contribuição na apuração dos resultados nos processos licitatórios. *Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade (REPeC)*, 2, 2, 75-94.

USP – Universidade de São Paulo. *Departamento de Administração - USP, Compras Web*. Recuperado em 04 maio, 2017, de <http://www.usp.br/da2/?q=node/75>

USP – Universidade de São Paulo. (2018). *Usp em Números – 2015*. Revisitado em 13, 2017, de <https://uspdigital.usp.br/anuario>