



O INSUCESSO DOS PREGÕES ELETRÔNICOS SOB O PRISMA DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

ELETRONIC BIDDING FAILURE FROM THE PERSPECTIVE OF THE PRINCIPLE OF EFFICIENCY

Luciana Romano Morilas, FEA-RP/USP, morilas@usp.br; Fulvia Cappello, Câmara Municipal de Dourado – SP, fulviacappello@gmail.com; Larissa Barbosa Ferreira de Souza, FEA-RP/USP, lahbarbosa@yahoo.com.br; Flávio Pinheiro Martins, FEA-RP/USP, flaviopinheiromartins@gmail.com.

RESUMO

As licitações são palco profícuo para os princípios da administração pública, onde a moralidade e a eficiência são imprescindíveis. O pregão eletrônico, forma de inovadora de licitar, é responsável por fomentar a moralidade, economicidade e transparência da máquina pública. A Universidade de São Paulo – USP, ente da Administração Indireta, tem o dever de licitar e faz uso frequente do pregão eletrônico. Não obstante os benefícios relatados desta modalidade sejam muitos, existe um grande número de insucessos: os pregões terminam fracassados ou desertos e podem ser anulados ou revogados. O objetivo deste estudo foi identificar os fatores preponderantes para os insucessos dos pregões no âmbito da USP, entre os anos de 2013 a 2016. A metodologia utilizada foi pesquisa documental nos sítios eletrônicos onde os pregões são registrados: bolsa eletrônica de compras – BEC/SP e portal de pregões do governo paulista. Os resultados foram analisados e comparados com a bibliografia existente. Os principais fatores encontrados foram o desatendimento do descritivo e do preço referencial, problema que envolve servidores públicos e particulares. Os insucessos têm potencial lesivo aos princípios administrativos, bem como ao erário público, e devem ser minimizados para que o Estado aumente sua eficiência.

Palavras-Chaves: Licitação; Pregão Eletrônico; Eficiência.

ABSTRACT

Bidding represent intersections between state and private where morality and efficiency are essential beacon. The electronic reverse auction is an innovative form of bidding and also is responsible for fostering the morality, economicity and transparency of the public machine. The University of São Paulo - USP, a public agency, has the legal obligation to do bids and makes frequent use of the reverse auctions. Although the reported benefits of this modality are



many, there are a large number of failures: the reverse auctions end up unsuccessful or deserted and can be canceled or revoked. The objective of this study was to identify the preponderant factors for the failures of the reverse auctions within the scope of usp, in the years of 2013-2016. The methodology used was documentary research in the electronic websites where the biddings are registered: state of Sao Paulo e-procurement portal (bec/sp) and the auction portal (pregão.sp.gov.br). The results were analyzed and compared with the existing literature. The main factors found were the non-compliance of the descriptive and reference stipulated price, a problem that involves the university and the private. Failures can be harmful to administrative principles, as well to the public funds, and should be minimized in ways to make state more efficient.

Keywords: Bidding; Electronic Reverse; Efficiency

1. Introdução

Na linguagem coloquial, *princípio* refere-se ao ponto de partida, começo ou base. Tal sentido é aproveitado pelo Direito, na medida em que os princípios consubstanciam os fundamentos do ordenamento jurídico. Nesse sentido, para compreender as leis é necessário que se conheça o que lhes deu origem. Com as licitações, em especial o pregão, não poderia ser diferente: sem retomar os princípios não é possível alcançar a modalidade em sua essência (Niebhur, 2004).

A Constituição Federal define no *caput* do artigo 37 quais são os princípios norteadores da administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. As licitações são palco profícuo para a manifestação desses princípios e, neste contexto de intersecção entre Estado e particulares, a moralidade e a eficiência se afiguram como baliza primordial na transformação dos recursos públicos em bens e serviços necessários à coletividade.

A conduta moralmente condenável nas licitações é causa para nulidade do processo. A imoralidade afasta inclusive o aparente cumprimento da lei, levando à anulação dos procedimentos licitatórios. Nesse sentido, a conduta do agente público deve transcender a norma jurídica, no sentido de validar seus atos também sob o prisma da ética e da probidade (Justen Filho, 2001).

Além de moral, a administração pública também deve ser eficiente. A eficiência, consoante Chiavenato (2003, p.155), pode ser definida da seguinte forma:



Eficácia é uma medida do alcance de resultados, enquanto a eficiência é uma medida da utilização dos recursos nesse processo. Em termos econômicos, a eficácia de uma empresa refere-se a sua capacidade de satisfazer uma necessidade da sociedade por meio do suprimento de seus produtos (bens e serviços), enquanto a eficiência é uma relação técnica entre entradas e saídas. Nesses termos, a eficiência é uma relação entre custos e benefícios, ou seja, uma relação entre recursos aplicados e produto final obtido: é a razão entre o esforço e o resultado, entre a despesa e a receita, entre o custo e o benefício resultante.

Em se tratando de administração pública, a aquisição de um bem que atenda às necessidades administrativas é sinônimo de eficácia, enquanto que a aquisição do mesmo bem pelo menor preço possível, representa a eficiência aplicada ao processo de compra.

Tal princípio deve ser cuidadosamente observado para aplicação nas licitações, especialmente na fase interna do certame, no momento da realização dos levantamentos acerca da necessidade do item, na descrição técnica, bem como nas cotações prévias que balizarão os valores de referência para o certame.

A inovação legislativa do pregão na sua forma eletrônica promove uma redistribuição de pesos na balança de harmonia dos princípios da administração pública, na medida em que a modalidade potencializa a economicidade e a eficiência em geral, além de promover a transparência, ao permitir que qualquer cidadão acompanhe os certames em tempo real pela internet, e a moralidade, por aumentar o controle social sobre a Administração Pública e particulares, dificultando as práticas de conluio e improbidades em geral.

É relevante, portanto, maximizar o uso desta ferramenta, de modo a ampliar sua aplicação para os órgãos que ainda não a utilizam e a reduzir a quantidade de procedimentos que terminam em insucesso, situação recorrente no contexto complexo das compras públicas.

Os resultados do número de pregões realizados no campus da Universidade de São Paulo (USP) de Ribeirão Preto mostram que o uso do dessa modalidade aumentou muito nos últimos anos: no biênio 2015-2016, 429 certames foram realizados nesse formato número quatro vezes maior que no período anterior. Esse aumento demonstra um movimento de migração das modalidades licitatórias convencionais, previstas na Lei nº 8.666/93, para o pregão eletrônico, corroborando os resultados encontrados na bibliografia. Esses números justificam a existência desta pesquisa, que pretende avaliar a eficiência dos pregões eletrônicos realizados por cada uma das unidades do campus de Ribeirão Preto da



Universidade de São Paulo (USP), entidade autárquica da administração indireta, que deve fazer suas compras segundo as regras da lei de licitações.

2. Referencial Teórico

2.1 Pregão

A Lei nº 8.666/93, Lei de Licitações e Contratos, foi um grande avanço na padronização e moralização das compras públicas. Todavia, as modalidades ali previstas não conseguem atender às demandas da Administração Pública com a celeridade necessária, de modo que a lei é tida, na atualidade, como ineficiente por boa parte da doutrina (Carvalho Filho, 2014). A sociedade tem, nas licitações, um grande expoente de uma concepção de Estado ineficiente, que demora em atender as necessidades da coletividade. Via de regra, tal demora está diretamente ligada ao tempo necessário para que se realize o certame, com as recomendações de praxe, considerando desde a sua fase interna, até o recebimento do item ou serviço.

Uma das tentativas de modernização das compras públicas foi a criação da sexta modalidade de licitação: o pregão. No contexto da reforma gerencial da Administração Pública, com a criação da ANATEL pela Lei 9.472/97, foi criada a nova modalidade, expandida e consolidada em âmbito nacional pela Lei 10.520/02. Posteriormente a inovação legislativa passou a contar com sua forma eletrônica através do Decreto nº 5.450/05. O objetivo desse conjunto legislativo foi aumentar a eficiência geral das licitações. O pregão é

modalidade de licitação pública destinada a contratos de aquisição de bens e ou prestação de serviços, ambos considerados comuns, cujo julgamento das propostas antecede a fase de habilitação, admitindo que os licitantes de melhor classificação renovem suas propostas oralmente (Niebuhr, 2004, p. 19).

O pregão diferencia-se das demais modalidades de licitação por três características centrais:

a) deve ser utilizado para aquisições de bens e serviços comuns, independentemente do valor estimado do objeto. Nas demais modalidades, existem faixas de valores que definem a modalidade de licitação adequada;

b) opera-se a inversão de fases, ou seja, as propostas são analisadas antes da habilitação. Aqui ocorre um grande ganho de celeridade no processo com relação às demais modalidades, na medida em que somente será analisada a documentação do vencedor, ao passo que nas

demais modalidades a documentação de todas as empresas participantes é analisada e julgada, para que só então se dê início à análise das propostas de preços apresentadas por aquelas habilitadas.

c) a fase de julgamento é dividida em duas partes: a primeira, de propostas escritas, postas em ordem de acordo com os preços ofertados; e uma segunda fase, onde ocorre a etapa de lances, em que os licitantes podem alterar os preços de forma oral, em voz alta. Em uma espécie de leilão às avessas, ou leilão holandês, reiterando o significado da palavra pregão que, em suas diversas acepções, remete sempre a algo que é proclamado em voz alta ao olhar do público. Essa característica é a principal responsável pelos altos índices de economicidade da modalidade (Niebuhr, 2004).

Em síntese, o procedimento do pregão eletrônico envolve duas fases que podem ser subdivididas, conforme Figura 1.

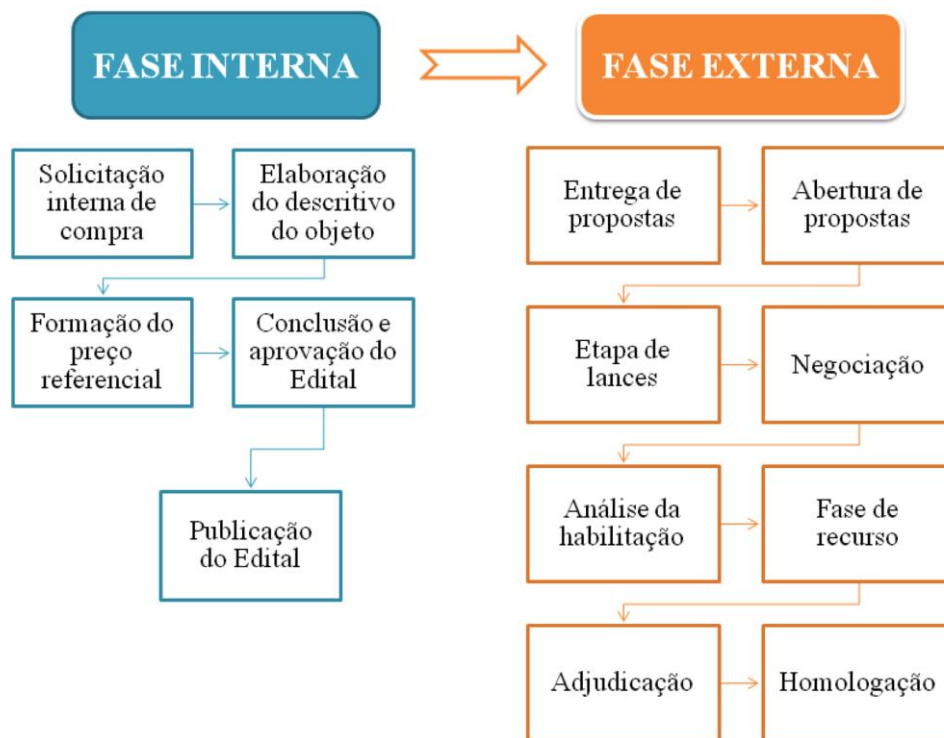


Figura 1 – Fases do Pregão [Elaborada pelos autores]

O Pregão Eletrônico contempla as mesmas fases do pregão presencial, com a peculiaridade de se desenvolver com o auxílio das Tecnologias da Informação e Documentação (TIC) e da internet. As etapas da fase externa desenvolvem-se no âmbito das



bolsas eletrônicas de mercadoria, que no caso da USP é a Bolsa Eletrônica de Compras do Estado de São Paulo (BEC/SP).

Recorrentes são os estudos que expõem a eficiência do pregão eletrônico (Karyiado, 2016; Ducati, 2014; De Faria, 2011; Freitas, 2011; Bittencourt, 2010; De Souza, 2009; Nunes, 2007; Fernandes, 2005). Não obstante, muitos pregões são malsucedidos, o que impossibilita o objetivo final da licitação que é a contratação do particular mediante o atendimento do que dermina o artigo 3º da Lei Federal nº 8666/93:

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Quando os pregões são mal sucedidos, eles podem ter quatro desfechos, conforme descrito no Quadro 1.

Tipologia	Descrição
Fracassado	Todas as propostas e/ou habilitações são incondizentes com o Edital, seja pelo produto ofertado ou ainda pelo valor proposto
Deserto	Nenhum licitante se interessou em participar da licitação.
Revogado	Devido a fato superveniente, a licitação se torna desvantajosa para a administração.
Anulado	Ocorre em caso de ilegalidade comprovada na licitação.

Figura 2 – Tipologia do insucesso – Pregões [Elaborado pelos autores]

As situações de insucesso têm alto potencial lesivo para os cofres públicos, na medida em que resultam na repetição dos procedimentos ou na realização de contratações diretas, as quais tendem a não se beneficiar das vantagens do pregão, prejudicando a economicidade precípua da modalidade.

3. Método de pesquisa

Foram coletados dados sobre os pregões eletrônicos do Campus da USP de Ribeirão Preto realizados no período de 2013-2016. A restrição do período se deve à disponibilidade de



dados, já que a USP passou a usar a BEC em 2013, possibilitando acesso aos dados de forma mais simples. Essa disponibilização também reforça outros dois princípios basilares da administração pública: a publicidade e a transparência. A pesquisa documental utilizou como fonte os dados dos sítios de licitação <www.pregao.sp.gov.br> e do portal de licitação da Bolsa Eletrônica de Compras – BEC/SP.

Foram identificados 533 pregões eletrônicos realizados ao longo do período de 2013-2016, em 10 unidades pesquisadas, sendo elas, a Prefeitura do Campus da Ribeirão Preto (PUSP-RP), o Centro de Tecnologia da Informação de Ribeirão Preto (CeTI-RP) e mais oito unidades de ensino e pesquisa: Escola de Educação Física e Esporte de Ribeirão Preto (EEFERP), Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto (EERP), Faculdade de Ciências Farmacêuticas de Ribeirão Preto (FCFRP), Faculdade de Direito de Ribeirão Preto (FDRP), Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto (FEARP), Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto (FFCLRP), Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto (FMRP), Faculdade de Odontologia de Ribeirão Preto (FORP).

Do total de pregões realizados, foram registrados os dados constantes nos editais e atas de licitação referentes a 74 insucessos. Para cada licitação, foram catalogadas as informações, conforme o exemplo da Quadro 2.

Informação	Exemplo
Unidade	Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto – FMRP
Nº do pregão	021/2015
Oferta de compra	102116100582015OC00026
Nº de lotes	1
Nº de itens	1
Valor referencial estimado	R\$ 33.150,00
Teve impugnação?	Não
Desfecho (4 possibilidades)	Fracassado
Motivação do desfecho (4 possibilidades)	Propostas em desacordo com o descritivo
Objeto	Aquisição de Carpete
Grupo de material	Artigos, Utensílios e Utilidades de Uso Geral
Código do grupo de material	72

Quadro 2 – Informação tabulada – Pregão eletrônico [Elaborada pelos autores]

Especial atenção foi dada às motivações dos insucessos, categorizados em 4 tipologias, conforme Quadro 3.

Motivação	Tipologia	Descrição
Motivação 1	Preço referencial	Ocorre quando os licitantes não conseguem, ou não têm interesse, em contratar pelo valor máximo para a aquisição definido pelo órgão.
Motivação 2	Propostas	As propostas ofertam itens diferentes dos solicitados no Edital ou têm vícios formais insanáveis.
Motivação 3	Habilitação	A documentação referente à habilitação dos licitantes encontra-se em desacordo com o descritivo.
Motivação 4	Erro no Edital	O insucesso ocorreu devido a algum erro na elaboração do Edital.

Quadro 3 – Tipologia das motivações [Elaborada pelos autores]

4. Apresentação e discussão dos resultados

Os resultados mostram que 13,88% dos pregões eletrônicos realizados na USP de Ribeirão Preto resultaram em insucessos no período em estudo. Além disso, os dados demonstraram que duas unidades, das 10 pesquisadas, não tiveram ocorrências de insucessos no período. Ambas realizaram apenas 8 pregões eletrônicos, correspondendo a 1,5% do total do campus.

Tabela 1 – Comparativo pregões eletrônicos e insucessos no Campus USP-RP

Unidade	2013 – 2014		2015 – 2016		Total Pregões	Total insucessos	Percentual
	Pregões	Insucessos	Pregões	Insucessos			
1	13	1	81	15	94	16	17%
2	16	1	47	4	63	5	8%
3	17	2	134	22	151	24	16%
4	12	0	34	7	46	7	15%
5	11	1	51	3	62	4	6%
6	19	2	36	7	55	9	16%
7	2	0	2	0	4	0	0
8	4	1	23	4	27	5	19%
9	0	0	4	0	4	0	0
10	10	2	17	2	27	4	15%
Total	104	10	429	64	533	74	

A análise subsequente das atas e editais exigiu a exclusão de cinco dos 74 pregões, devido à inexistência de número Oferta de Compra no sítio do pregão.sp.gov.br, o que inviabilizou a coleta dos demais dados necessários. Os 69 pregões restantes foram agrupados em três categorias de acordo com o desfecho do certame em fracassados e/ou desertos, revogados, anulados, conforme disposto na Figura 2.

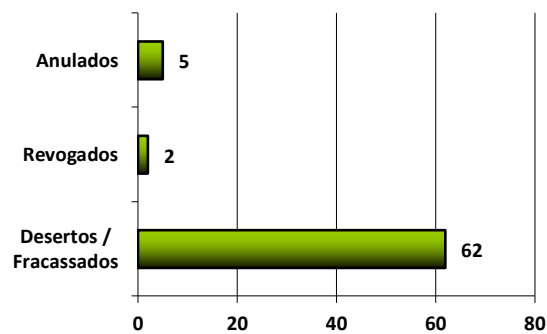


Figura 2 – Desfechos [Elaborada pelos autores]

Os resultados demonstram que 90% dos insucessos se classificam como pregão fracassado ou deserto. A predominância desse tipo de desfecho direciona o debate para as razões pelas quais os licitantes são desclassificados ou inabilitados, ou ainda não participam da licitação. Somente 10% dos pregões são anulados por alguma ilegalidade ou ainda revogados diante da perda do interesse na aquisição ou contratação diante da ocorrência de fato superveniente. Esses resultados direcionam para o debate a análise das causas e consequências desses insucessos.

Um ponto que chama atenção nas ocorrências levantadas é o número pequeno de pregões revogados: apenas dois no período em estudo. Ou seja, nas 533 licitações, ao longo de quatro anos, somente em duas ocasiões ocorreu fato superveniente que desencadeou revogação. Não é possível precisar a motivação apenas com base em estudos documentais, mas tal situação pode indicar ou um entendimento diverso das possibilidades de desfecho, ou uma política institucional de evitar o uso do instituto da revogação ou ainda, a utilização de outras categorizações onde caberia a revogação.

As motivações dos insucessos foram agrupadas em quatro tipologias, já abordadas no capítulo anterior, e os resultados se encontram na Figura 3.

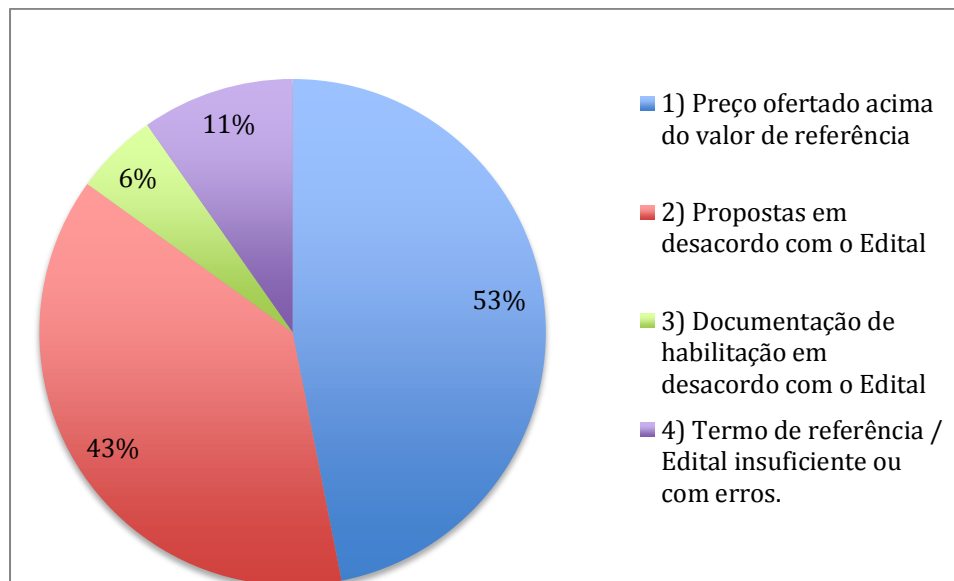


Figura 3 – Ocorrência das motivações. [Elaborado pelos autores]

Os dados demonstram a concentração dos fatores causadores dos insucessos em dois pontos, envolvendo tanto o preço de referência utilizado pela administração (motivação 1) quanto a ocorrência de divergências entre o que é solicitado no Edital e o que é ofertado (motivação 2). Também foi encontrada uma sobreposição de fatores em 17 dos pregões fracassados, que continham as motivações 1 e 2 alternadas nos diversos lotes do mesmo pregão.

Os resultados sugerem que as motivações 1 e 2 estão relacionadas entre si e ambas resultam de problemas nas especificações dos objetos no termo de referência ou pedido de compra, o que pode levar tanto à formação de um preço de referência equivocado quanto à licitação de itens inexistentes ou raros no mercado. Tais índices vão ao encontro dos resultados de Karyado (2016), segundo os quais a principal causa para os insucessos foi a discrepância entre os valores ofertados e o preço de referência da administração. Segundo a pesquisa de Brandão (2016), as duas principais motivações para os insucessos foram a reunião de produtos de diferentes segmentos nos mesmos lotes / certames, bem como a especificação deficitária dos objetos.

Conforme o trabalho de Schuch (2010), 49,5% dos fracassos encontrados referiam-se também à impossibilidade dos licitantes alcançarem o preço referencial definido. Todavia, o autor encontrou, dentre os insucessos, 39,8% pregões desertos, resultado que difere dos 13% encontrados no presente estudo.



Outro ponto que chama atençao é a quase inexistência de impugnações: das 70 licitações abordadas, somente 3 casos de impugnação foram identificados, ainda, nos 30 pregões onde se constatou divergência entre o objeto ofertado e o exigido pelo Edital, nenhuma impugnação foi impetrada. A impugnação seria o instrumento adequado para contestar um Edital que ofertasse produtos inexistentes, direcionados para determinado fornecedor ou com especificações erradas. A inexistência de impugnações indica que as causas dos insucessos envolvem diferentes agentes (administração e particulares) e sugere que os licitantes não se atentaram para a análise cuidadosa do Edital ou agiram de má fé ao ofertar itens diferentes, em geral inferiores, com o objetivo de auferir vantagem, transferindo o ônus para a administração pública. A título de exemplo, em alguns pregões para aquisição de Equipamentos de Proteção Individual (EPIs), foram ofertados itens sem Certificados de Aprovação (C.A.), exigência expressa em qualquer Edital para aquisição desse tipo de produto. Em outro, as lâmpadas LEDs ofertadas tinham metade das horas de autonomia exigidas pelo Edital.

Nos 20 pregões onde a motivação 1 foi a única causa do insucesso, constatou-se que os valores ofertados pelos licitantes estavam em média 44,41% acima do referencial da administração. A Tabela 2 logo abaixo relaciona as 10 maiores discrepâncias. Percebe-se que os maiores valores referem-se a pregões para contratação de serviços especializados, sugerindo assim que tais objetos têm um levantamento prévio de preços mais complexo. Em geral seria complicado obter orçamentos para serviços que são ofertados por um número reduzido de empresas e que envolvem visitas técnicas locais, ainda mais considerando que, ao saber que tais orçamentos são destinados ao processo licitatório, as empresas que não têm interesse em contratar com o Estado sequer se disponibilizam para enviar propostas e as interessadas em licitar enviam propostas superestimadas, visando uma menor redução do valor durante a etapa de disputa do pregão eletrônico.

Tabela 2 – Maiores discrepâncias: Valor referencial X Melhor oferta [Elaborada pelos autores]

Objeto	Valor referencial	Melhor Oferta
Serviço de arbitragem esportiva	R\$ 168.754,99	R\$ 5.000.000,00
Serviço de manutenção preventiva e corretiva de aparelhos esportivos	R\$ 14.800,00	R\$ 100.000,00
Serviços de consultoria	R\$ 14.000,00	R\$ 83.750,00
Serviço de corte, transporte e descasque de toras de pinus	R\$ 138.820,50	R\$ 499.000,00
Maravalha	R\$ 194.400,00	R\$ 532.800,00
Serviço de aquisição e implantação de softwares	R\$ 40.213,01	R\$ 100.000,00
Sistema de tomografia por coerência óptica	R\$ 282.550,00	R\$ 650.000,00



Eletrodomésticos	R\$ 13.355,00	R\$ 29.400,00
Peças de reposição para gerador	R\$ 5.289,52	R\$ 10.000,00
Hipoclorito de sódio	R\$ 72.600,00	R\$ 130.680,00

Um dos aspectos relacionados à motivação 2 refere-se à elaboração dos termos de referência, ou descritivos, dos objetos licitados. É possível inferir que existem problemas na elaboração desses documentos, tais como a solicitação de itens inexistentes ou especificações incompletas. Ainda, um terceiro fator refere-se ao direcionamento dos pedidos de compra. Schuch (2010), através de questionários aplicados em agentes chave do processo de licitação, identificou a prática de “copiar e colar” descrições de catálogos de internet nas solicitações, conduta que, mesmo se praticada sem má-fé, acaba por afrontar os princípios da administrativos, na medida em que pode direcionar a licitação para um fornecedor específico.

No que se refere a valores, o montante total não contratado nos pregões estudados corresponde a R\$ 3.603.540,94. Em outras palavras, ao longo do quadriênio pesquisado, mais de 3,5 milhões, disponíveis para as atividades de ensino e pesquisa, tiveram sua aplicação afetada em decorrência dos insucessos. Além disso, é preciso considerar outras dimensões dos insucessos: custo do retrabalho e as decorrências da não contratação.

É nesse contexto que se insere a importância da observação dos princípios basilares da licitação. Todas as causas determinadas nesse estudo que deram origem ao insucesso nos pregões estão intimamente relacionadas à não observância do princípio da eficiência.

Conforme já mencionado, a Administração Pública, no desenvolvimento das suas atividades, deve alcançar o melhor resultado possível, no menor tempo possível e com o menor gasto possível.

No exercício de suas funções, o agente público deve obter resultados positivos e satisfatórios. Não basta, portanto, que este aplique o que a legislação determina, ou seja, realizar o certame licitatório, atendendo ao princípio da legalidade.

A realização do certame deve ser conduzida despendendo-se atenção especial à sua fase interna. Isso significa dizer que quando do levantamento da necessidade da Administração, há que se observar as características especiais daquela demanda, e não tão somente as genéricas. A observância supérflua resultará na descrição incorreta do item, e possivelmente no não atendimento da demanda, isso porque, será com base nessa especificação que serão realizadas as pesquisas de mercado que determinarão o preço máximo para aquisição dos itens. Se a descrição inicial for equivocada, a pesquisa de preços será ineficiente. Por consequência, ocorrerá o insucesso na fase externa do certame, seja pela



divergência entre os preços cotados pela Administração e aqueles ofertados pelos licitantes, seja pela divergências entre o objeto ofertado e aquele licitado.

A título de exemplificação hipotética, admita-se a suposição de que a Administração observou a necessidade de adquirir um veículo para transporte de alimentos. Na sua especificação, a Administração deixa de considerar que a sua demanda é por um veículo refrigerado, cotando simplesmente “um veículo para transporte de alimentos”. Qual será o resultado? Fatalmente o valor de mercado obtido será mais baixo do que aquele real pela demanda necessária. Disso resultará o insucesso da licitação, visto que ou ela será deserta por nenhum licitante conseguir enquadrar o seu produto naquele valor, ou fracassada por nenhuma proposta atender ao solicitado.

Via de regra, os agentes responsáveis pela demanda têm conhecimento da necessidade da Administração, contudo, deixam de especificar minuciosamente o item a ser adquirido, resultando no insucesso do certame, e por consequência, atingido mortalmente o atendimento ao princípio da eficiência.

No âmbito das licitações públicas, eficiência significa dizer que a Administração adquiriu o item necessário atendendo a todos os seus pormenores e detalhes, com a melhor qualidade e pelo menor preço.

Não há aplicação do referido princípio quando se adquire um produto barato, mas de baixa qualidade, ou que não atenda à necessidade da administração. Seguindo o exemplo mencionado, de nada adianta a aquisição de um veículo para transporte de carga se este não tiver a estrutura para refrigeração. De fato, sem isso será menor o valor dispendido, mas certamente não servirá para a necessidade da Administração.

Quando resta a clara inobservância do princípio da eficiência, ocorre, por consequência o insucesso do certame, seja ele deserto, fracassado ou revogado. Em qualquer hipótese, subsistir a necessidade de adquirir tal item, repetindo-se o certame, realizando-se as revisões necessárias, seja na descrição do objeto, seja na pesquisa de mercado. Ainda que o certame, por causas específicas, não seja refeito, a aquisição resultará em dispensa de licitação, que invariavelmente diminuirá a economia resultante da disputa habitualmente encontrada nos preços. Tudo isso gera custo para a Administração.

Sobre os custos do retrabalho, a USP não tem um estudo sobre o custo de cada processo de licitação, em parte por conta da diversidade das aquisições que realiza



(informação pessoal)¹. Com base em estudos similares, é possível alcançar uma dimensão, ainda que vaga, do custo de cada procedimento. Da Silva (2015) encontrou os valores de R\$ 4.714,14 para cada pregão eletrônico efetuado, Ducati (2014) chegou no valor de R\$ 1.290,53 para a realização de cada pregão, dos quais R\$ 667,70 representavam os custos com pessoal, R\$ 578,82 custos com as publicações e R\$ 44,01 custos diversos. Já Tripadalli, Fernandes e Machado (2011), em estudo realizado no Governo do Amazonas em 2007, chegaram a um valor de R\$ 6.760,00, para o custo total unitário de cada compra, considerando também os custos decorrentes com armazenagem e distribuição. Além dos custos mensuráveis, é relevante apontar a existência de um custo de difícil mensuração, representado pela demora no atendimento das necessidades da Administração Pública, no caso as atividades de ensino, pesquisa e extensão do estado de São Paulo.

A decorrência lógica do insucesso é a não aquisição dos produtos e serviços, porém, se algo foi licitado inicialmente, pressupõe-se que a instituição necessita daquele item e que este foi adquirido por outras vias.

Assim, com o objetivo de verificar se houve a contratação, foram estudadas as unidades em que ocorreram os 69 pregões que resultaram em insucesso para descobrir se houve nova licitação. Desses 69 casos, 35 foram revisados e resultaram na aquisição do bem ou serviço por meio de nova licitação via pregão eletrônico, representando 56,52% dos certames, ou seja, pouco mais da metade.

Restam ainda os demais. Não foi possível confirmar se o objeto dos demais certames foi contratado por dispensa ou inexigibilidade de licitação ou se a Administração deixou de adquirir o item, haja vista que tais dados não são disponibilizados dos sistemas. Seria necessário entrevistar pessoalmente cada operador de licitação para entender se e como aqueles bens foram adquiridos. Essa falta de informação macula também o princípio da publicidade, que a Administração Pública deve seguir. É de extrema elevância que os cidadãos tomem conhecimento de como têm sido adquiridos os bens públicos e essa informação não é disponível nesse caso.

Levando-se em conta o cenário de emergência que pode surgir da não contratação do bem, há grande potencial de enquadramento em uma das hipóteses de dispensa de licitação. Afinal, o tempo de execução do pregão eletrônico, embora célere em comparação com outras modalidades de licitação, ainda é longo – Santana (2013) encontrou durações médias de 20

¹ SANTIAGO, M.R. Departamento de Administração - USP. Mensagem recebida por email em 22 mai.2017.



dias, enquanto Silva et al (2011), levantou variações de 20 a 77 dias. A dispensa pode ocasionar contratação por preço mais alto ou direcionamento da compra a um determinado fornecedor, dentre outras consequências o que, inevitavelmente, gera prejuízo à instituição.

A principal decorrência do uso da dispensa refere-se ao seu impacto na economicidade, publicidade e moralidade, por consequência, atingindo a eficiência da aquisição. As dispensas realizadas em caráter de urgência têm potencial lesivo ao Estado, no sentido de não usufruírem dos altos percentuais de economia do pregão eletrônico e de não terem a mesma publicidade exigida das demais modalidades de licitação, além de do fato de poderem ser realizadas, no caso da USP, fora do âmbito da BEC/SP, o que prejudica a transparência do procedimento e o levantamento dos resultados.

5. Considerações Finais

Os resultados encontrados indicam que o Campus de Ribeirão Preto da USP tem um percentual de insucessos inferior ao da bibliografia consultada. Acredita-se que isso decorre da consolidação do procedimento na instituição ao longo dos últimos anos, bem como do uso do sistema da BEC/SP. Todavia, as causas encontradas denotam similaridade com as pesquisas existentes: os licitantes não atingem o valor referencial estipulado e as propostas desatendem o Edital.

Também é possível concluir que os insucessos estão relacionados à complexidade dos objetos, em especial os que se referem à aquisição de artigos de uso médico, hospitalar e laboratorial e aos serviços específicos, com baixa oferta no mercado.

Não obstante exista a previsão legal e o interesse público possa ser atendido através das contratações diretas, é sempre desejável que a aquisição, enquadrada inicialmente como pregão eletrônico, ocorra dentro das balizas desta modalidade, as quais se encontram pavimentadas e são comprovadamente mais vantajosas. Ao deslocar a aquisição do âmbito do pregão eletrônico para a dispensa, corre-se o risco de pagar um “custo de transação” alto e desvantajoso para o erário.

Em que pese o baixo percentual de licitações resultantes em insucesso, a repetição de tais certames está intimamente ligada à não observação do princípio da eficiência, o que gera prejuízo não somente decorrente do valor da aquisição sem a disputa inerente ao pregão, mas também aquele decorrente do refazimento de todo o processo licitatório, demandando gasto com mão de obra e publicações, além do tempo perdido, que pode igualmente trazer prejuízos financeiros quando se fala em aquisição de itens para pesquisas científicas.



A licitação não deve ser cenário para licitantes aventureiros ou desonestos, descompromissados com as necessidades da sociedade, tampouco deve ser tratada como mero ato de expediente por parte dos servidores públicos, devendo estes especialmente observar os princípios norteadores da Administração Pública. Sugere-se que, em trabalhos futuros, sejam estudados os agentes envolvidos no processo da organização, particulares e servidores, de modo a identificar as diferentes visões e motivações envolvidas no processo licitatório, de forma a obter-se conclusões sobre a origem do não atendimento a tais princípios, tomando-se as decisões necessárias para a sua correção, de forma a atingir maior eficiência nos certames licitatórios.

Referências

- BITTENCOURT, S. (2010). *Pregão Eletrônico-revisado e ampliado*. Belo Horizonte: Fórum.
- 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*. Brasil, Brasil.
- BRASIL. (1993). Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Fonte: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm
- BRASIL. (2005). Decreto no 5.450, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Fonte: Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm>
- CARVALHO FILHO, J. (2014). *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas.
- CHIAVENATO, I. (2003). *Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações*. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier.
- DA SILVA, A. L. (2015). Quanto custa um processo administrativo de compras e contratação de serviços? O Caso da Secretaria de Saúde do Município de Feira de Santana na Bahia. *Anais do Congresso Brasileiro de Custos-ABC*.
- DE FARIA, E. 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*, pp. 47-61.



- DE SOUZA, W., & TEIXEIRA, A. J. (2011). 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)*, pp. 75-94.
- DUCATI, E. (2014). *O Custo do Pregão Eletrônico e a Aplicação do Princípio da Economicidade-Caso Eletrosul*. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).
- FERNANDES, C. C. (2005). Abrangência, inserção e impacto transformador dos sistemas de compras eletrônicas na administração pública - análise do Siasg/Comprasnet. *Revista do Serviço Público*, 195-216.
- FREITAS, M. d. (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.
- JUSTEN FILHO, M. (2001). *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. São Paulo: Dialética.
- KARIYADO, M. Y. (2016). *Proposta e aplicação de uma sistemática baseada na gestão do conhecimento para a melhoria do processo de compras públicas*. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos.
- NIEBUHR, J. d. (2004). *Pregão Presencial e Eletrônico*. Curitiba: Zenite.
- NUNES, N. e. (2007). *Pregão presencial e eletrônico: vantagens e desvantagens— um estudo de caso com os pregoeiros da UFSC*. Florianópolis.
- SANTANA, J. (2013). *Licitações e contratos administrativos: uma visão necessária aos gestores*. Belo Horizonte: TJMG.
- SCHUCH, E. V. (2010). *A influência da formação do preço de referência no resultado dos pregões eletrônicos*. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- SILVA, E. d., & ROCHA, R. M. (2011). *Compras Governamentais: Uma análise das causas da morosidade dos processos de compras no âmbito da FUB*. Brasília: Universidade Federal de Brasília.
- TRIDAPALLI, J. P., FERNANDES, E., & MACHADO, W. V. (2011). Gestão da cadeia de suprimento do setor público: uma alternativa para controle de gastos correntes no Brasil. *Rev. Adm. Pública*, 401-433.