



O DESEMPENHO DAS CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS CONTINUADOS COM O PREGÃO ELETRÔNICO: O CASO DA UFT

THE PERFORMANCE OF THE CONTRACTING CONTINUED SERVICES WITH ELECTRONIC BIDDING SESSION: THE UFT CASE

Carlos Alberto Moreira de Araújo Júnior¹

Vincius Pinheiro Marques²

RESUMO

O presente estudo procurou analisar os efeitos da modalidade de licitação pregão eletrônico sobre a eficiência nas contratações de serviços continuados da Universidade Federal do Tocantins. No caso, o *corpus* de análise constituiu-se dos processos de licitações para contratação dos serviços de limpeza e conservação, serviços de vigilância armada, serviços de motoristas, serviços de recepcionistas e os serviços de manutenção de sistemas e equipamentos condicionadores de ar, contratados no período de 2006 a 2013, os referidos contratos são os que mais impactam o orçamento da Universidade Federal do Tocantins/UFT. A pesquisa se constitui como aplicada, descritiva, bibliográfica e documental. Os resultados do presente estudo trazem indicativos, entre outros, que o pregão eletrônico representa, de fato, uma aplicação do princípio da eficiência permitindo maior economia, simplificação dos processos licitatórios e aumento da transparência dos atos administrativos.

Palavras-chave: Economicidade, Eficiência, Licitação, Pregão Eletrônico UFT.

¹ Graduado em Administração pelo CEULP/ULBRA. Especialização em Contabilidade e Controladoria (CEULP/ULBRA); Direito Administrativo (UFT); Gestão em Saúde (UFT). Servidor efetivo da Universidade Federal do Tocantins – UFT no cargo de Administrador. Tutor/Orientador do Curso Bacharelado em Administração Pública a distância da Universidade do Tocantins/UNITINS. E-mail: adm.junior@uft.edu.br

² Doutorando em Direito pela PUC – Minas. Mestre em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos pela UFT. Bacharel em Direito pela UFJF. Professor de Direito dos cursos de graduação e especialização da UFT, CEULP/ULBRA e Faculdade Católica do Tocantins.



ABSTRACT

This study sought to analyze the effects of the electronic bidding modality regarding the efficiency on contracting continued services at the Federal University of Tocantins. In this case the *corpus* of analysis was constituted of processes of bids for contracting the cleaning and maintenance services, armed security services, drivers services, receptionists services and the maintenance of systems and equipments of air conditioning services hired in the period from 2006 to 2013, these contracts are the ones that have the most impact on the budget of Federal University of Tocantins (UFT). This study constitute as applied research, descriptive, bibliographical and documental. The results of the study presents indications, among others, that the electronic bidding is in fact an application of the principle of efficiency allowing greater savings, simplifying bidding procedures and increasing transparency of administrative acts.

Keywords: Economicity, Efficiency, Bidding, Electronic Bidding UFT.

1. INTRODUÇÃO

De forma preliminar, insta consignar que as aquisições de bens e serviços constituem procedimentos necessários para o desempenho das atividades estatais e, por força normativa, devem ser realizadas por meio de procedimentos licitatórios.

Com a evolução das leis, várias medidas foram colocadas em prática no âmbito da administração pública em busca do aperfeiçoamento da atividade administrativa, incluindo-se, a edição de novos procedimentos e regulamentos para as compras governamentais.

Nesse contexto, surgiu a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 que institui as normas gerais sobre licitações e contratos no Brasil. O referido regulamento ao longo de sua existência vem sofrendo severas críticas que apontam uma série de problemas tornando-se ineficiente para selecionar a proposta mais vantajosa (FIUZA, 2013).

Diante disso, com vistas a aumentar a eficiência nas contratações públicas e dar mais transparência aos procedimentos de aquisições, o governo brasileiro vem despertando crescente interesse no estudo da Teoria de Leilões buscando maneiras mais eficientes de contratações públicas (MENEZES; SILVA; LINHARES, 2007).



Com esse objetivo, no ano de 1997 o governo brasileiro implantou o portal de compras do governo federal (comprasnet)³. Em seguida, foi instituída a modalidade de licitação pregão com a aprovação Lei nº 10.520/2000, e regulamentou com a publicação do Decreto nº 5.450/2005 que todas as aquisições de bens e serviços comuns realizadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal fossem realizadas por meio de Pregão, sendo preferencial a forma eletrônica.

Nos últimos anos, o pregão eletrônico passou a ser a modalidade de licitação mais bem sucedida considerando-se, entre outros pontos, a economicidade, agilidade e simplificação dos procedimentos licitatórios e proporcionou uma maior transparência dos procedimentos e gastos públicos.

Diante dessa perspectiva, a pesquisa analisou o desempenho das contratações de serviços continuados da UFT buscando compreender como o pregão eletrônico aumentou a eficiência dessas contratações em conformidade com o princípio constitucional da eficiência. Por esse motivo, o objetivo da pesquisa reside em analisar os efeitos da modalidade de licitação pregão eletrônico sobre a eficiência nas contratações dos serviços de limpeza e conservação, serviços de vigilância armada, serviços de motoristas, serviços de recepcionistas e os serviços de manutenção de sistemas e equipamentos condicionadores de ar, contratados no período de 2006 a 2013. Os referidos contratos são considerados os mais onerosos da Universidade Federal do Tocantins/UFT.

Sobre a metodologia, trata-se de pesquisa aplicada, descritiva, bibliográfica e documental. Os resultados indicam que a UFT atendeu ao princípio da eficiência com simplificação dos processos licitatórios e economicidade das contratações, além disso, enfatiza sobre a importância de se iniciar o planejamento da licitação com boa margem de prazo que precede o fim da vigência dos contratos e alerta sobre a necessária atenção especial ao acompanhamento/fiscalização da execução contratual.

³ Portal de compras do Governo Federal (comprasnet). Disponível em <http://www.comprasnet.gov.br/>. Acesso em: 30 jan. 2013.



O estudo está estruturado em 4 tópicos: no primeiro, teoriza a disciplina das licitações públicas, no segundo, são abordados aspectos acerca do princípio constitucional da eficiência e suas implicações nas contratações públicas, o terceiro tópico apresenta o sistema eletrônico das compras governamentais, o quarto aborda a metodologia, o quinto apresenta os resultados da pesquisa e, ao final, as considerações finais.

2.A DISCIPLINA DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS NO BRASIL

As aquisições governamentais, como regra, devem obedecer ao princípio do dever de licitar. As licitações devem ser processadas e julgadas em estrita conformidade com os princípios que regem as licitações públicas.

Registra-se como marco da primeira fase das licitações públicas no Brasil o ano de 1.922 com o Decreto nº 4.536 e Decreto nº 15.783 regulamentando sobre as concorrências públicas (ROSILHO, 2013). A Constituição Federal Brasileira de 1988, conforme se observa em seu art. 37, inciso XXI, tem como regra consagrada, que todas as compras governamentais devem ser precedidas por licitação, ressalvados os casos especificados na legislação, se não vejamos:

Constituição Federal, Art. 37, XXI - 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.

De acordo com Carvalho Filho (2009, p. 227), o termo licitação é conceituado como:

[...] o procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entres as oferecidas pelos vários interessados, com dois objetivos



– a celebração de contrato, ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico.

No Brasil, as normas gerais que disciplinam as licitações e contratações da Administração Pública subordinam-se à Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1.993. A citada lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes às obras, serviços, compras, alienações e locações, no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O próprio texto da Lei nº 8.666/93 em seu art. 3º cristaliza o real objetivo da licitação que é garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

De acordo com Justen Filho (2009), do ponto de vista doutrinária, é possível constatar a existência de 03 (três) modalidades de licitação, sendo que, há uma modalidade dita comum que abrange os incs. I a III do art. 22 da Lei nº 8666.93, e outras duas modalidades consideradas especiais incs. IV e V da mencionada Lei, se não vejamos: Lei nº 8666.93 Art. 22. “São modalidades de licitação: I - concorrência; II - tomada de preços; III - convite; IV - concurso; V – leilão”.

A Lei Geral de Licitações ao longo de sua existência vem sofrendo severas críticas que apontam uma série de problemas com o argumento de ser instrumento demasiadamente burocrático, com excesso de formalismo e da ineficiência em atender a Administração no que tange à seleção da proposta mais vantajosa (FIUZA, 2013).

É aí que surge o pregão, Pinheiro *et al* (2013) assevera que em decorrência da ineficiência das modalidades de licitatórias consagradas na Lei nº 8666/93 verificou-se a inserção na Administração Pública de uma nova modalidade, o pregão, vista como instrumento eficiente para o atendimento das demandas administrativas.

Corroborando com esse entendimento Justen Filho (2005), sinalizando que a inserção da modalidade pregão representa a implementação de um projeto de alteração geral da matéria sobre licitações, substituindo as modalidades tradicionais por instrumentos mais ágeis e rápidos.

A modalidade de licitação pregão foi instituída com a MP 2.026/2000, nesse período estava sendo aplicada somente no âmbito da União Federal. Até que, no



ano de 2002, com a edição da Lei Federal nº 10.520 de 17 de julho de 2002, a aludida modalidade de licitação foi estendida a todas as esferas da Federação tornando-se obrigatória a forma eletrônica para contratação de bens e serviços comuns nos termos do Dec. Federal nº 5.450 de 31.05.2005.

Ainda com o foco na eficiência dos contratos, Santana (2008) defende a ideia da incorporação ao processo licitatório da fase de acompanhamento da execução do contrato, regra que deve ser aplicada, por exemplo, nos contratos de serviços continuados. Nesse ponto, corrobora Kelman (2002), para quem a função de acompanhamento e fiscalização da execução contratual deve ser considerada como crucial nas organizações governamentais e não apenas como função subsidiária.

Anota-se, ademais, que tal questão está devidamente disciplinada pela Lei nº 8.666/93 que introduziu a obrigação para designação de um representante da Administração para acompanhamento da execução contratual, o fiscal de contrato. O fiscal será o responsável pelo acompanhamento da execução dos contratos firmados com o particular cuidando pela manutenção da compatibilidade entre os produtos e serviços entregues pelo contratado e objeto do contrato.

Com esse ponto de vista, considerando que nos dias atuais são noticiados casos de corrupção e de superfaturamento em licitações públicas, o princípio da eficiência deve ser visto como ferramenta-chave para uma gestão eficiente dos recursos públicos para combater a corrupção, o desperdício de recursos e a busca dos melhores preços considerados justos para as contratações governamentais.

3.0 PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA: IMPLICAÇÕES NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

A obrigação de ser eficiente sinalizou a pretensão de mudança no modelo de administração das organizações públicas que evoluiu ao longo dos tempos rumo ao modelo gerencial que impactou e estimulou uma mudança cultural e institucional.

Nesse sentido, considerando a evolução da Administração partindo do primeiro modelo de administração “no patrimonialismo o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem status de nobreza real” (CHIAVENATO, 2012, p.107). Entende-se, com isso, que o modelo patrimonialista favorece a corrupção, clientelismo e o nepotismo deixando de atender e defender os interesses da coisa pública.



Com o fito de resolver essa grave dificuldade é que surge um novo modelo de gestão pública inspirado nos estudos de Max Weber, o modelo burocrático, baseado na impessoalidade, profissionalismo e na racionalidade (GAEBLER; OSBORNE, 1995). As principais características da administração pública burocrática configuram-se com a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo apresentados como resposta e solução dos problemas denunciados no modelo patrimonialista.

Percebe-se que o modelo burocrático atendeu às necessidades e demandas orientadoras para sua implantação no século XIX, que tinha como premissa garantir a propriedade e as relações contratuais. Já a partir do século XX, este modelo já não se mostrou eficaz por resultar em serviços públicos com lentidão, baixa qualidade e alto custo (BRESSER-PEREIRA, 1996).

O cenário político e econômico do século XX passou a exigir que as organizações atuassem de forma eficiente e eficaz, incluindo o próprio governo. Ressalta-se que o princípio da eficiência, antes mesmo de sua positivação na Constituição Federal de 1.988, já estava sendo interpretado e reconhecido mesmo que de forma implícita.

O ponto central para a consagração do dever de eficiência da Administração incorreu de pressões externas provocadas pelo processo de globalização. Desta feita, à época, debateu-se intensamente o verdadeiro papel do Estado e suas dimensões, as finalidades e prioridades, os marcos legais e regulatórios, os limites de sua interferência na esfera privada e sua capacidade em atender os reclames e anseios sociais.

No Brasil, a questão já em ebulição na década de 80, ancorada na a crise fiscal do Estado cristalizada pela forma de intervenção na economia e com a crise da forma burocrática de administração, ganha relevo, impulsionando a reforma da administração pública rumo à vertente gerencial (BRESSER-PEREIRA, 96).

Sobre a administração pública gerencial, esta emergiu,

[...] como o modelo ideal para o gerenciamento do Estado reformado pela sua adequação ao diagnóstico da crise do Estado realizado pela aliança social liberal e por seu alinhamento em relação às recomendações do Consenso de Washington para os países latino-americanos (PAES DE PAULA, 2005, p. 38).



O modelo gerencial se materializou como resposta à ineficiência do modelo burocrático em decorrência, entre outros motivos, de seu excessivo rigor controlador. As ações do governo rumo à implantação da administração pública gerencial sinalizaram para a intenção do governo em atender de forma eficiente às demandas da sociedade. Até que, ao assumir a presidência da República (1998), Fernando Henrique Cardoso transformou a então Secretaria da Administração Federal da Presidência da República em Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (BRESSER-PEREIRA, 2000).

A iniciativa do Ex-Presidente culminou com a elaboração do “[...] Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e com a emenda constitucional da reforma administrativa [...]” (BRESSER-PEREIRA, 2000, p. 11).

Nesse prisma, é importante destacar a seguinte reflexão:

No tocante ao papel reservado ao Estado no cenário administrativo e econômico, o ponto de partida para a reforma foi a Emenda Constitucional n. 19, de 04/06/98, que alterou o regime de pessoal do serviço público, introduziu novas normas e princípios para a Administração Pública e trouxe inovações no tocante das finanças públicas [...] (DALLARI, 1999, p. 7).

A emenda constitucional n. 19/98 introduziu no art. 37 da Constituição Federal de 1.988 a consagração de mais um princípio para nortear a Administração Pública: o princípio da eficiência. Assim, além de outros importantes princípios doutrinários que orientam a atividade administrativa, a Administração Pública passou a ser norteada pelos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O princípio da eficiência difunde que todos os atos dos administradores públicos devem ser efetivos, céleres e com a máxima qualidade. E, no caso das organizações públicas, estas, devem exercer suas atividades observando-se a relação custo-benefício, ou seja, buscar a produtividade e economicidade combatendo o desperdício de recursos públicos (CARVALHO FILHO, 2009). Corroborando com essa ideia, frise-se, que “é, pois, a relação custo-benefício que deve presidir todas as ações públicas [...]” (GASPARINI, 2009, p.22).

Com esse ponto de vista, considerando que nos dias atuais são noticiados casos de corrupção e de superfaturamento das contratações públicas, sem dúvida a eficiência no terreno das licitações e contratos deve ser vista como ferramenta-chave para uma gestão eficiente dos recursos públicos disponíveis.



4.0 PREGÃO E O SISTEMA ELETRÔNICO DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS

Considerando a atividade administrativa enquanto meio para realização de políticas públicas, nota-se, que nos últimos anos, várias iniciativas importantes foram desenvolvidas no país procurando usar as novas Tecnologias da Informação – (TI) para racionalizar, simplificar e desburocratizar as compras da Administração Pública.

Nesse sentido, com o objetivo de aumentar a eficiência nas contratações públicas e aumentar a transparência nos procedimentos de aquisições, o governo implantou em 1997 o portal de compras do governo federal (comprasnet) que permitiu a divulgação à sociedade das informações sobre os procedimentos eletrônicos de aquisições do Governo Federal.

O Brasil vem ampliando os estudos sobre a Teoria de Leilões no formato de leilões reversos eletrônicos em que a empresa licitante interage com os licitantes informando o valor de referência máximo que estão dispostos a pagar e os licitantes participam da sessão pública ofertando lances decrescentes (MENEZES; SILVA; LINHARES, 2007).

Nessa perspectiva, foi editada uma nova modalidade de licitação, o pregão, a fim de imprimir maior celeridade e a reduzir os custos nas contratações governamentais. A modalidade de licitação pregão foi instituída no âmbito da União pela Medida Provisória nº 2.026, de 04 de maio de 2000, Medida Provisória nº 2.182-18, de 23 de agosto de 2001, até a aprovação da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Na vigência da MP, foi editado o Decreto nº 3.555/00, que regulamenta o pregão presencial, e o Decreto nº 3.697/00, que regulamentava o pregão eletrônico, o qual foi posteriormente revogado pelo Decreto nº 5.450/05.

Segundo Panko et al (2008, p. 60) por integrar a Administração Pública, o pregão

é condicionado aos princípios básicos da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, eficiência, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, bem como, dos princípios correlatos da razoabilidade, competitividade e proporcionalidade.



De acordo com a Lei Federal nº 10.520/2002, para aquisição de bens e serviços comuns, o pregão pode ser adotado para qualquer valor de referência⁴ sendo seu critério de julgamento o menor preço. À luz do parágrafo único do Art. 1º da Lei nº 10.520/02, bens e serviços comuns são aqueles que: “(a) tenham um padrão de desempenho e qualidade; (b) tal padrão de desempenho e qualidade possa ser objetivamente definido no edital; e (c) tal objetividade resulte de especificações usuais no mercado”.

No que se refere à implantação dos governos eletrônicos (e-gov) possibilitando aos cidadãos o acesso às informações públicas da execução orçamentária, a regulamentação do § 1º do art. 2º da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002 sinalizou a adequação da Administração Pública às novas tecnologias com a possibilidade de realização do pregão na forma eletrônica.

Desse modo, o pregão pode ser processado nas formas presencial, regulado pela Lei nº 10.520/02, e eletrônica, regulado por meio do Dec. nº 5.450/05, dando preferência à utilização da forma eletrônica.

Com o pregão eletrônico os editais de licitações passaram a ser publicados na Internet obtendo-se uma maior publicidade, não apenas na região da entidade licitante, mas em todo país ou mesmo no exterior ampliando a possibilidade de competição entre as empresas gerando economicidade nas aquisições (BANDEIRA, 2005).

Ressalta-se que em todas as modalidades e regimes de contratação pública, as propostas mais vantajosas devem estar dentro do preço de referência fixado pela Administração estabelecido para efeito de reserva orçamentária, esse é o valor máximo que a administração se propõe a pagar para adquirir determinados bens ou serviços.

Os preços referenciais são obtidos por meio de pesquisa de preços que serve como parâmetro para fixação dos critérios de aceitabilidade das propostas dos licitantes. Esse ponto é importante porque custos mal avaliados acarretam contratações a preços superiores ao de mercado que causa dano ao erário público.

⁴ "A propósito, orçamento ou valor orçado ou **valor de referência** ou simplesmente valor estimado não se confunde com preço máximo. O valor orçado, a depender de previsão editalícia, pode eventualmente ser definido como o preço máximo a ser praticado em determinada licitação, mas não necessariamente. Num dado certame, por exemplo, o preço máximo poderia ser definido como o valor orçado acrescido de determinado percentual. São conceitos, portanto, absolutamente distintos, que não se confundem". Acórdão TCU nº 392/2011, Plenário, Rel. Min. José Jorge, DOU de 23.02.2011.). Grifo nosso



Na sessão pública do pregão eletrônico o menor preço ofertado por um fornecedor é caracterizado como a melhor proposta ao final da rodada de lances que antecede a fase de negociação.

No caso do pregão eletrônico, na forma aduzida na Lei nº 10.520/2002, o valor referencial pode ser negociado com os fornecedores para explicar a decisão quanto à compatibilidade e aceitabilidade do menor preço ofertado em relação àqueles praticados do mercado.

Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

VII - nas situações previstas nos incisos XI e XVI, **o pregoeiro poderá negociar** diretamente com o proponente para que seja obtido preço melhor; (nosso grifo)

De acordo com o preconizado no Decreto nº 5.450/05, a negociação para que se obtenha um menor preço resulta de um intenso processo de negociação com o particular classificado em primeiro lugar após a fase de lances da sessão pública de. O objetivo dessa negociação é a obtenção de propostas mais vantajosas para a Administração.

Art. 24. Classificadas as propostas, o pregoeiro dará início à fase competitiva, quando então os licitantes poderão encaminhar lances exclusivamente por meio do sistema eletrônico.

§ 8º Após o encerramento da etapa de lances da sessão pública, o pregoeiro poderá encaminhar, pelo sistema eletrônico, contraproposta ao licitante que tenha apresentado lance mais vantajoso, para que seja obtida melhor proposta, observado o critério de julgamento, não se admitindo negociar condições diferentes daquelas previstas no edital.

§ 9º **A negociação será realizada por meio do** sistema, podendo ser acompanhada pelos demais licitantes. (nosso grifo)

De acordo com informações do compranet, a experiência brasileira com a utilização da modalidade de licitação pregão trouxe uma série de vantagens, tendo em vista que nas modalidades tradicionais da Lei nº 8.666/93 o procedimento administrativo é mais burocratizado.



Corroborando com essa ideia Alexandrino; Paulo (2009) para o qual o pregão se constitui numa modalidade de licitação com vantagens para a Administração, esta, se procede com pouca complexidade resultando em menor dispêndio de tempo na contratação da solução pretendida.

Nesse aspecto, a modalidade de licitação pregão, na forma da Lei nº 10.520/02 c/c Dec. nº 5.450/05, apresenta-se mais vantajosa para as contratações de bens e serviços comuns. Seus procedimentos são mais simplificados, amplia a competitividade, aumenta a transparência dos procedimentos e a isonomia além de conta com menor prazo para abertura da licitação, o que representa vantagem em relação aos prazos definidos para as modalidades concorrência e tomada de preços da Lei nº 8.666/93.

5. METODOLOGIA

No que concerne aos aspectos metodológicos do trabalho, quanto à sua natureza, tem-se como pesquisa aplicada, pois, conforme Vergara (2010), a pesquisa aplicada possui uma finalidade prática.

Quanto aos objetivos, a pesquisa foi descritiva que, segundo Gil (1999),

Tem como principal objetivo descrever características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre as variáveis. Uma de suas características mais significativas está na utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados.

Quanto aos meios e procedimentos utilizados, o estudo baseou-se em pesquisa bibliográfica e documental com pesquisas em livros, artigos, dissertação de mestrado, Leis e Jurisprudências na temática do presente estudo, e ainda, da coleta de dados nos registros das licitações disponíveis na Coordenação de Recursos Materiais da UFT e no portal de compras [comprasnet](http://www.comprasnet.gov.br), no endereço eletrônico <http://www.comprasnet.gov.br>. Marconi e Lakatos (2006, p. 185), preconizam que a pesquisa bibliográfica “[...] abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias [...] até meios de comunicação orais [...]”.

Neste estudo, entende-se por economia gerada nas licitações o “desconto” obtido pela diferença entre o preço global de referência estimado pela Administração



e o preço global contratado após a homologação dos certames. O “desconto”, conforme demonstrado no item 7 a seguir, foi calculado a partir dos somatórios em cada tabela das colunas R\$ total estimado e R\$ total contratado, o resultado da diferença entre os preços indica a “economia” do contrato. A economia total média refere-se ao somatório de todos os descontos obtidos nas licitações analisadas neste estudo.

O *corpus* de análise constituiu-se de 13 processos de licitações da UFT com o pregão eletrônico, realizados entre os anos de 2006 a 2013, para contratação de serviços contínuos de limpeza, vigilância armada e manutenção de sistemas e equipamentos condicionadores de ar, por serem considerados como os contratos mais onerosos para a entidade.

Os resultados descrevem os preços de referência, preços contratados após a homologação do certame, percentuais de “descontos”, quantitativo de licitantes em cada procedimento licitatório, ocorrência ou não de recursos administrativos e o tempo gasto para a realização das fases interna e externa das licitações.

Para as análises no presente estudo foram excluídos os procedimentos que, por ventura, anulados ou revogados, permanecendo apenas as licitações que tiveram de fato vencedores.

6. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O *corpus* analisado, constituído por procedimentos licitatórios processados na modalidade pregão, na forma eletrônica, evidencia informações que nos convidam a analisar os efeitos do pregão eletrônico sobre a eficiência nas contratações de serviços continuados na UFT, serviços de limpeza e conservação, vigilância armada e, manutenção de sistemas e equipamentos condicionadores de ar, contratados entre os anos de 2006 a 2013.

A pesquisa documental realizada neste estudo proporcionou identificar o montante de recursos públicos gastos e “economizados” mediante a comparação entre os valores estimados das licitações e os efetivamente contratados após a homologação das licitações.

Constatou-se também, o tempo decorrido para concretização das fases interna e externa dos certames licitatórios, o quantitativo de licitantes participantes



das sessões, e ainda, permitiu identificar a ocorrência ou não de recursos administrativos.

Tabela 1: Licitações para contratação dos serviços de vigilância armada: “economia”

	R\$ Total Estimado	R\$ Total Contratado	% De Desconto	Qtde de Licitantes	Recurso Administrativo
Ano de 2006	R\$ 1.246.343,76	R\$ 1.234.800,00	0,93%	3	N
Ano de 2008	R\$ 1.525.860,30	R\$ 1.351.494,95	11,43%	5	S
Ano de 2009	R\$1.544.157,12	R\$ 1.308.724,02	15,25%	4	S

Nota: Fonte: Site do comprasnet, registros das licitações realizadas pela UFT no período de 2006 a 2013

Tabela 2: Licitações para contratação dos serviços de vigilância armada: prazos para realização dos procedimentos

Ano Licitação	Tempo Decorrido-Fase Interna (dias)	Tempo Decorrido-Faze externa (dias)	Tempo Total Decorrido na Licitação
2006	24	33	57
2008	238	162	400
2009	31	91	122
	Média/tempo: 98	Média/tempo: 95	Média/tempo: 193

Nota: Fonte: Dados da pesquisa de acordo com os registros das licitações realizadas pela UFT

Inicialmente, com as tabelas 1 e 2, são identificadas as licitações dos serviços de vigilância armada que foram contratados pela UFT a partir do ano de 2006. O valor do orçamento total estimado para cobertura das despesas com os contratos nos anos de 2006, 2008 e 2009 permaneceu com pouca variação.

Ao analisar a economia destes contratos observa-se que o menor percentual de desconto ocorreu no procedimento realizado em 2006 apresentando um desconto de 0,93%. O desconto mais significativo, no que se refere à economia, ocorreu em 2009 com o percentual de 15,25% em relação ao total de recurso público estimado.

Ainda de acordo com a tabela 2, o quantitativo de participantes nas sessões públicas sofreu pouca variação no período e, a decisão quanto à adjudicação e homologação do certame, com exceção de 2006, foi adiada com maior prazo em decorrência da interposição de recursos administrativos.

No que tange ao tempo gasto para realização dos procedimentos, ainda de acordo com a tabela 2, verificou-se que se gastou menos tempo para realizar a licitação processada no ano de 2006 e mais tempo para processar o procedimento



licitatório de 2008. Verificou-se ainda, a ocorrência de considerável variação nos prazos para realização das fases interna e externa das licitações. Para a fase interna, o menor prazo verificado foi o de 24 dias, enquanto para a fase externa o menor foi de 33 dias referentes à licitação de 2006 que não teve interposição de recursos administrativos por parte dos licitantes. O tempo médio total para realização da fase interna foi maior que o prazo para processamento da fase externa.

Tabela 3: **Serviço de Manutenção de equipamentos condicionadores de ar: “economia”**

	R\$ Total Estimado	R\$ Total Contratado	% De Desconto	Qtde de Licitantes	Recurso Administrativo
Ano de 2006	R\$ 68.906,24	R\$ 67.850,00	1,53%	2	S
Ano de 2011	R\$ 1.047.552,14	R\$ 37.904,52	67,74%	8	S
Ano de 2012	R\$ 6.402.645,75	R\$ 3.388.025,20	47,08%	15	S

Nota: Fonte: Site do comprasnet, registros das licitações realizadas pela UFT no período de 2006 a 2013

Tabela 4: **Manutenção de equipamentos condicionadores de Ar: prazos para realização dos procedimentos**

Tempo Decorrido-Fase Interna (dias)	Tempo Decorrido-Fase externa (dias)	Tempo Total Decorrido na Licitação
50	66	116
279	40	319
144	44	188
Média/tempo: 158	Média/tempo: 50	Média/tempo: 208

Nota: Fonte: Dados da pesquisa de acordo com os registros das licitações realizadas pela UFT no período de 2006 a 2013.

Em seguida, nas tabelas 3 e 4, analisou-se o serviço de Manutenção de equipamentos condicionadores de Ar, contratados pela UFT na modalidade pregão eletrônico a partir do ano de 2006.

De acordo com a tabela 3 verificou-se que o valor total do orçamento estimado para cobertura das despesas com os serviços de manutenção de equipamentos condicionadores de ar manteve-se numa escala crescente com elevada variação dos orçamentos estimados entre os procedimentos licitatórios. Tal situação pode ser explicada levando-se em consideração o crescimento da estrutura física da UFT nos seus diversos campi no período de 2006 a 2012.



Ainda de acordo com a tabela 3, a pesquisa aponta para uma ampliação da disputa com aumento do número de concorrentes por certame, fato que pode ter proporcionado uma maior economia como maiores percentuais de descontos nas licitações.

A licitação realizada no ano de 2011, em relação ao procedimento realizado no ano de 2012, mesmo com quantitativo menor de licitantes participantes da licitação apresentou o maior percentual de desconto, 67,74%.

A pesquisa revelou também que em todos os procedimentos licitatórios dos serviços de manutenção de equipamentos condicionadores de Ar incorreram interposição de recursos administrativos pelos licitantes. O fato de haver ou não ocorrência de recurso administrativo é relevante, pois, os recursos administrativos interpostos pelos licitantes estendem o prazo para finalização dos certames licitatórios.

Da análise da tabela 4, percebe-se que o tempo médio total para realização da fase interna foi maior que o prazo para processamento da fase externa. Além disso, houve considerável variação no tempo gasto para realização das fases interna e externa das licitações. O menor prazo para processamento da licitação foi de 50 dias, gasto para realizar a fase interna da licitação ocorrida no ano de 2006 que também apresentou o maior prazo para processar a fase externa, em 66 dias.

Tabela 5: **Serviços de Motoristas: “economia”**

	R\$ Total Estimado	R\$ Total Contratado	% De Desconto	Qtde de Licitantes	Recurso Administrativo
Ano de 2008	R\$ 719.011,92	R\$ 329.084,62	54,23%	12	S
Ano de 2011	R\$ 2.590.744,46	R\$ 2.298.978,88	11,26%	15	S

Nota: Fonte: Site do comprasnet, registros das licitações realizadas pela UFT no período de 2006 a 2013

Tabela 6: **Serviços de Motoristas: prazos para realização dos procedimentos**

Tempo Decorrido-Fase Interna (dias)	Tempo Decorrido-Fase externa (dias)	Tempo Total Decorrido na Licitação
91	24	115
55	87	142
Média/tempo: 73	Média/tempo: 56	Média/tempo: 129



Nota: Fonte: Dados da pesquisa de acordo com os registros das licitações realizadas pela UFT no período de 2006 a 2013.

A terceira contratação analisada foi referente aos serviços de motoristas contratados pela UFT no período entre os anos de 2008 a 2011, antes desse período o serviço estava sendo executado por motoristas da Universidade do Tocantins - UNITINS, numa parceria ainda sob a condição do processo de criação da UFT. Observa-se que nesse período houve uma majoração considerável do orçamento estimado para cobertura das despesas com os serviços de motoristas.

De acordo com os dados da tabela 5, a economia obtida no ano de 2008 foi maior apresentando um percentual de desconto em 54,23%. Percebe-se também, que nos dois procedimentos licitatórios incorreram interposição de recursos administrativos que estenderam o prazo para finalização dos certames.

A tabela 06 evidencia os tempos gastos para realização dos procedimentos licitatórios dos. Nesse sentido, gastou-se mais tempo para realizar a fase interna dos procedimentos licitatórios.

A licitação realizada no ano de 2011 apresentou o maior prazo gasto para realização do certame, 142 dias. Porém, percebe-se que foi gasto menos tempo para processamento da fase interna, 55 dias. A licitação de 2008 apresentou o menor tempo gasto para a fase externa do procedimento, 24 dias.

Tabela 7: **Serviços de Recepcionistas: “economia”**

	R\$ Total Estimado	R\$ Total Contratado	% De Desconto	Qtde de Licitantes	Recurso Administrativo
Ano de 2010	R\$1.142.236,80	R\$ 999.998,40	12,45%	30	N
Ano de 2013	R\$ 2.825.499,90	R\$ 2.140.583,40	24,24%	28	S

Nota: Fonte: Site do comprasnet, registros das licitações realizadas pela UFT no período de 2006 a 2013

Tabela 8: **Serviços de recepcionistas: tempo de duração das licitações**

Tempo Decorrido-Fase Interna (dias)	Tempo Decorrido-Faze externa (dias)	Tempo Total Decorrido na Licitação
141	18	159
165	58	223
Média/tempo: 153	Média/tempo: 38	Média/tempo: 191

Nota: Fonte: Dados da pesquisa de acordo com os registros das licitações realizadas pela UFT no período de 2006 a 2013.



De acordo com a tabela 7, os serviços de recepcionistas contratados pela UFT nos anos de 2010 e 2013, tiveram a majoração dos montantes de recursos públicos estimados para cobertura das despesas com a contratação desses serviços.

A primeira licitação, realizada no ano de 2010, contou com a participação de um maior quantitativo de participantes na sessão pública e, reduziu o preço estimado em 12,45%, sendo que, a licitação de 2013 com menor participação de licitantes reduziu o preço estimado em 24,24%.

Da tabela 08, constatou-se que a UFT gastou mais tempo para realizar a fase interna que a fase externa dos procedimentos licitatórios. O procedimento realizado no ano de 2013 demandou maior prazo para finalização, com 223 dias.

O tempo médio total para realização das fases interna e externa dos procedimentos para contratação dos serviços de recepcionistas se apresentaram com grande variação, a fase interna demandou o prazo médio total de 153 dias, a fase externa demorou em média 38 dias.

A licitação processada no ano de 2010, sem ocorrência de recurso administrativo, apresentou o menor prazo para conclusão da fase externa, 18 dias. A licitação realizada no ano de 2013, com ocorrência de recursos administrativos, teve o alargamento do prazo para finalização da fase externa para 58 dias.

Tabela 9: **Serviços de Limpeza e Conservação: “economia”**

	R\$ Total Estimado	R\$ Total Contratado	% De Desconto	Qtde de Licitantes	Recurso Administrativo
Ano de 2010	R\$ 4.373.196,60	R\$ 4.158.735,00	4,90%	6	N

Nota: Fonte: Site do comprasnet, registros das licitações realizadas pela UFT no período de 2006 a 2013

Tabela 10: **Serviços de limpeza e conservação: prazos para realização dos procedimentos**

Tempo Decorrido-Fase Interna (dias)	Tempo Decorrido-Faze externa (dias)	Tempo Total Decorrido na Licitação
117	16	133

Nota: Fonte: Dados da pesquisa de acordo com os registros das licitações realizadas pela UFT no período de 2006 a 2013.



Acerca do quinto serviço analisado neste estudo, de acordo com a tabela 09, a primeira licitação da UFT utilizando o pregão na forma eletrônica para a contratação dos serviços de limpeza e conservação ocorreu no ano de 2010. Na oportunidade, a licitação reduziu o preço estimado em 4,90%, e não houve a interposição de recursos administrativos.

A tabela 10 mostra que o tempo gasto para realizar a fase interna da licitação foi consideravelmente maior que o prazo para processamento da fase interna, ou seja, 117 dias para a fase interna e 16 dias para a fase externa.

A licitação para contratação dos serviços de limpeza e conservação da infraestrutura física da Fundação Universidade Federal do Tocantins teve o menor prazo para realização da fase externa comparando-se com as licitações analisadas neste estudo.

Tabela 11: Economia geral das licitações

R\$ Total Estimado	R\$ Total Contratado	% De Desconto médio
R\$ 24.183.129,99	R\$ 18.303.428,99	24,31%

Nota: Fonte: Comprasnet, registros da licitação realizada pela UFT no período de 2006 a 2010.

A tabela 11 identifica o valor da economia geral das licitações que representa a diferença entre o somatório total dos preços de referência estimados das licitações com o total dos preços contratados. De forma geral, vê-se, que a as licitações da UFT para os serviços objeto de análise nesta pesquisa mostrou-se satisfatória para o atendimento do princípio da economicidade, visto que a economia média total foi de 24%

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As aquisições públicas de bens e serviços, de fato, constituem procedimentos necessários para o desempenho das atividades estatais e, por isso, precisam estar em consonância com o princípio da eficiência na busca de melhores serviços à sociedade com redução de custos.



No cenário das licitações públicas, as atuais críticas ao regulamento da Lei nº 8.666/93 vem suscitando discussões sobre a defasagem das modalidades tradicionais de licitação.

Nesse panorama, este estudo evidenciou que a instituição do pregão como nova modalidade de licitação significa uma evolução da disciplina das licitações públicas, objetivando atribuir, entre outros pontos, um meio mais econômico, célere e transparente para as aquisições de bens e serviços públicos.

Após o resultado deste estudo, foi constatado que, as licitações da UFT para as contratações objeto de análise deste estudo, demonstraram que o pregão eletrônico representa uma aplicação do princípio da eficiência, simplificando o processo licitatório por meio da inversão das fases da licitação, redução dos prazos para realização das licitações, aumento da transparência e publicidade dos atos com o formato eletrônico de sessão pública, ampliação da disputa em vista da não obrigação da presença física dos licitantes nas sessões, fatos que resultam em contratações com melhores preços.

Outro ponto relevante, de acordo com os resultados da pesquisa, aponta que se gasta mais tempo para realizar a fase interna das licitações e que a ocorrência de recursos administrativos aumenta o prazo para finalização da fase externa dos certames.

Sendo assim, sugere-se que o planejamento, palavra chave da licitação, deve se iniciar com uma boa margem de prazo antes do vencimento dos contratos.

No caso da UFT, a tendência é de continuidade do crescimento de sua estrutura física, o que por sua vez, deve demandar mais recursos públicos para cobertura das despesas com os serviços aqui mencionados. No caso sob análise, no aspecto econômico, as contratações mostraram-se satisfatórias para o atendimento do princípio da economicidade, visto que a economia média total foi de 24% do total de recursos públicos gastos nas aquisições.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 17ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Método, 2009.



BANDEIRA, Luiz Fernando. **A licitação eletrônica e a prevenção da corrupção**. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/406/R165-23.pdf?sequence=4>. Acesso em: 30 jan. 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988**. 40ª Edição, atualizada e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. Decreto nº 5.504, de 05 de agosto de 2005. Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br>. Acesso em: 03 nov. 2007.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/leis/lei8666.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2014.

_____. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. **Institui modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br>. Acesso em: 03 nov. 2007.

_____. **Tribunal de Contas da União**. Acórdão nº 392/2011. Plenário. Relator: Ministro José Jorge. Disponível em: http://www.zenite.blog.br/a-divulgacao-do-orcamento-estimado-no-rdc/#.UuqQW_IdU6c. Acesso em: 30 jan. 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Da administração pública burocrática à gerencial**. *Revista do Serviço Público*. Brasília, v. 47, n. 1, p. 7-40, jan./abr, 1996.

_____. **A reforma gerencial do Estado de 1995**. *RAP*. Rio de Janeiro. 34 (4), p.7-26, Jul./Ago. 2000.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração geral e pública**. 3ª ed. São Paulo: Manole, 2012.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 22ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

DALLARI, Adilson Abreu. **Os poderes administrativos e as relações jurídico-administrativas**. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 141, janeiro/março, 1999.

FIUZA, Eduardo P. S.; MEDEIROS, Bernardo Abreu de. **A reforma da Lei 8.666/93 e do arcabouço legal de compras públicas no Brasil: contribuições do Ipea à Consulta Pública do Senado**. Rio de Janeiro: Ipea, n. 8, 2013. p.13. Disponível em: http://www.defesanet.com.br/docs1/ipea_radar19.pdf. Acesso em: 25 jul. 2014.



GAEBLER, Ted; OSBORNE, David. **Reinventando o Governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público.** 9 ed. Brasília: MH Comunicação, 1997.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo.** 14^a ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2009.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social.** 5. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A. 1999.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos.** 3^a ed. São Paulo: Dialética, 2009.

_____. **Pregão: comentários à legislação do pregão comum e eletrônico.** 4^a ed. rev. e atual. São Paulo: Dialética, 2005.

KELMAN, S. **Remaking Federal Procurement,** Havard, Mass, The John. F. Kennedy School of Governmente, Working Paper, nº 3, 2002.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica.** 6. ed. 3. reimpr. São Paulo: Atlas, 2006.

MENEZES, Ronald do Amaral; SILVA, Renaud Barbosa da; LINHARES, Alexandre. **Leilões Reversos Multiatributo: uma Abordagem de Decisão Multicritério Aplicada às Compras Públicas Brasileiras.** RAC. V. 11, n. 3, Jul./Set. 2007: 11-33.

PAES DE PAULA, Ana P. **Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social.** Revista de Administração de Empresas. São Paulo, v. 45, n. 1, 2005.

PANKO, Larissa; PEREIRA, Melissa de Cássia; CORRÊA, Rogério. **Pregão Presencial e Eletrônico: Cenário Nacional.** Curitiba: Negócios Públicos, 2008.

PINHEIRO, Leonardo Barboza et al. **Economicidade no Processo de Aquisição Pública no Brasil: análise empírica de uma amostra de atas de Registro de Preços.**

Disponível em: http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad_2013/02%20-%20APB/PDF%20APB%20-%20Tema%201/2013_EnANPAD_APB1281.pdf. Acesso em: 28 jan. 2013.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br>. Acesso em: 30 jan. 2013.



ROSILHO, André Janjácomo. **Qual é o modelo legal das licitações no brasil? As reformas legislativas federais no sistema de contratações públicas.** Dissertação. Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas. São Paulo: FGV, 2011. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8824/20111018%20-%20Vers%C3%A3o%20Final%20Disserta%C3%A7%C3%A3o%20%28dep%C3%B3sito%29%20.pdf?sequence=5&isAllowed=y>. Acesso em: 28 ago. 2014.

SANTANA, J. E. **Termo de referência:** valor estimado na licitação. Coleção 10 anos de pregão. Curitiba: Negócios Públicos Editora, 2008.

VERGARA. Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração.** São Paulo: Atlas, 2009.