

Eficiência e economicidade no processo de compras públicas

Efficiency and economy in the process of public procurement

André NUNES 1; Ione dos Santos VELAME 2

Recibido: 25/01/15 • Aprobado: 10/02/2016

Contenido

1. Introdução
2. As compras públicas
3. Metodologia
4. Resultados e discussão
5. Conclusões

Referências bibliográficas

RESUMO:

O artigo analisa indicadores de economicidade e eficiência temporal nos processos de compras públicas nos Institutos Federais da região Centro Oeste do Brasil. Os resultados obtidos demonstraram que a utilização do pregão eletrônico e das compras compartilhadas produz ganhos significativos no indicador economicidade em todas as instituições pesquisadas. Os resultados para o indicador de eficiência temporal revelaram grande assimetria entre as instituições, apontando para um diferencial de mais de três vezes entre os Institutos Federais.

Palavras chave: Pregão eletrônico. Economicidade. Eficiência.

ABSTRACT:

The article analyzes indicators of cost-effectiveness and time efficiency in public procurement processes in Federal Institutes of Centre-West. The results demonstrated that the electronic bidding action and share purchases mean significant gains for all institutions surveyed. The indicator of efficiency revealed large temporal asymmetry between institutions, pointing to a differential of more than three times among the Federal Institutes.

Key words: Electronic bidding, cost-effectiveness, efficiency, public procurement, public spending.

1. Introdução

A melhoria do gasto público é tema de destaque na gestão pública brasileira nos últimos anos. O aperfeiçoamento da gestão dos recursos públicos é imprescindível para a produção de resultados satisfatórios, primando pela economicidade e qualidade dos serviços prestados pela administração pública à população. A obtenção de um serviço público de qualidade com valores de eficiência e eficácia é um desafio, particularmente no que se diz respeito ao bom uso de recursos públicos (Maia et al., 2007). Para Riani (1997, p. 69) "Os gastos públicos constituem-se na principal peça de atuação do governo. Através deles, o governo estabelece uma série de prioridades no que se refere à prestação de serviços públicos básicos e aos investimentos a serem realizados."

Dada a importância desse tema, tomou-se como ponto de partida a seguinte questão: Considerando os critérios de gastos despendidos e tempo empregado nas compras públicas, quais os níveis de

economicidade e eficiência temporal na modalidade pregão eletrônico dos processos de aquisições de bens materiais e serviços do Instituto Federal de Goiás?

O objetivo desse trabalho é demonstrar que os processos de contratações públicas podem e devem ser mais céleres, econômicas e efetivas em relação aos recursos empregados, possibilitando gastar menos e produzir mais, sem contrariar as legislações e ordenamentos jurídicos. O foco da pesquisa foi à análise comparativa das contratações realizadas por pregão eletrônico, devido esse procedimento administrativo ser considerado atualmente como sendo o mais transparente, econômico e célere para a contratação de bens ou aquisição de serviços de natureza comum.

A pesquisa analisa indicadores de economicidade e eficiência temporal nos processos de compras, no exercício de 2014, realizados na modalidade pregão, nos Institutos Federais de Educação, Ciências e Tecnologia da região Centro Oeste: Instituto Federal de Goiás – IFG; Instituto Federal de Brasília – IFB; Instituto Federal Goiano - IF Goiano; Instituto Federal de Mato Grosso – IFMT, e, Instituto Federal do Mato Grosso do Sul – IFMS.

2. As compras públicas

O setor de compras e aquisições tem uma das funções de maior importância em qualquer instituição, sejam elas públicas ou privadas. A boa administração desse setor possibilita que os objetivos das organizações sejam alcançados com êxito. Uma compra bem realizada proporciona o maior custo benefício, ou seja, comprar mais e melhor com menos, isso em uma instituição privada traz satisfação aos acionistas e em uma instituição pública, a economia e boa gerência do dinheiro público, proporcionando melhores serviços à sociedade (NUNES, LUCENA e SILVA, 2007).

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, inciso XXI, optou por um regime de contratação com base em competição seletiva aberta, assegurando igualdade de condições a todos os concorrentes, denominada licitação, ressalvada as situações de exceção previstas em lei. A Lei 8.666 de 1993 e suas alterações estabelecem em seu artigo 1º: "Normas gerais sobre licitações e contratos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios." E em seu artigo 2º corrobora com a Carta Magna ao estabelecer que todos esses contratos acima mencionados quando realizados com terceiros, "serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas em lei." (BRASIL, 1993).

No tocante a modalidades de licitação, além de concurso e leilão, são previstas as modalidades de **concorrência**, na qual podem participar todos os interessados que comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital; **tomada de preços**, aberta somente aos cadastrados, observada a necessária qualificação; convite, em que participam convidados, em número mínimo de três, cadastrados ou não, analisada a necessária qualificação; e **pregão**, em que a disputa pelo é realizada por meio de propostas e lances em sessão pública. Ademais, estão previstos dois casos excepcionais: **dispensa de licitação**, em que são determinadas situações em que os procedimentos anteriores são dispensados, e **inexigibilidade de licitação**, para as situações que apresentam inviabilidade de competição, como é o caso de presença de fornecedor único de bem ou serviço (MOREIRA E MORAIS, 2003, grifo nosso).

A Lei 8.666/93, em seu artigo 15º em seus incisos I, II, III, IV e V, orienta que todas as compras públicas, sempre que possível, deverão atender ao princípio da padronização; ser processadas através de Sistema de Registro de Preços; submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado; ser subdivididas em quantas parcelas quanto forem necessárias, visando a economicidade; tomar como base os preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública (BRASIL, 1993).

O Sistema de Registro de Preços – SRP é a junção de atos para registro formal de preços relativos à contratação de serviços ou aquisição de bens a serem contratados em momento cabível pela Administração Pública. Ele é diferente das contratações convencionais no objeto da licitação. No sistema convencional, a licitação tem o objetivo selecionar fornecedor e proposta para contratação específica, concretizada pela Administração ao final do procedimento. No registro de preços, a licitação tem como finalidade selecionar fornecedor e proposta para contratações não específicas, que poderão ser realizadas, por repetidas vezes, durante o período de validade (NUNES, 2012).

O pregão eletrônico, atualmente a principal modalidade licitatória, é a forma o procedimento licitatório mais prático, pelo fato de ser realizado via uso de tecnologia de informação (internet). Respeitando a regulamentação específica, possibilita maior alcance geográfico e garante maior

participação de fornecedores e a isonomia na participação. Silveira (2012, p.42) descreve que "Esse novo procedimento aumenta a competição, amplia o número de participantes nos certames e possibilita uma redução de despesas no processo licitatório".

Fonsêca (2006, p.3) expõe que: "O Pregão Eletrônico apresenta sessão pública que se efetiva por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, onde a interação entre os agentes públicos responsáveis pela realização da licitação".

Todos os atos licitatórios realizados pelo órgão promotor da licitação, bem como pregoeiros, equipe de apoio do pregão e licitantes, pertinentes ao pregão eletrônico, quais sejam: publicação, credenciamentos, propostas, sessões públicas, lances, negociações, recursos, adjudicações e homologações, são realizados exclusivamente pelo sistema eletrônico no site <https://www.comprasgovernamentais.gov.br>, o portal de compras governamentais do Governo Federal, o qual também divulga para sociedade, por meio do Diário Oficial, todas as informações referentes as licitações realizadas, dando maior lisura e transparência ao procedimento.

3. Metodologia

O estudo teve a coleta de dados dividida em duas etapas: a primeira realizada nas fontes secundárias, como livros, periódicos, leis e bases de dados; a segunda parte abrange a extração de dados das fontes primárias, que forneceram análises para posterior criação de informações. Na pesquisa documental, foram analisados os dados quantitativos coletados das atas de registro de preços, editais, processos físicos e eletrônicos, realizada junto ao portal de compras governamentais, na opção Painel de Compras. Foram levantados dados do ano de 2014, referentes ao volume total de recursos utilizado pelo IFG em processos de compras, nas modalidades: Concorrência, Tomada de Preços, Pregão Presencial e Eletrônico, Dispensa e Inexigibilidade de Licitação.

Como forma de auferir o percentual de economia obtido nas contratações aplicou-se a fórmula de economicidade, levando em consideração o valor estimado (VE) e o valor efetivamente contratado/homologado (VC), assim como a eficiência das compras (data da homologação – data da apresentação das propostas). Com a análise dos dados coletados é possível obter o Índice de Economia que representa a variação percentual entre o valor estimado para o pregão e o valor contratado.

O Índice de Eficiência Temporal demonstra o tempo entre a realização e homologação dos pregões durante a fase externa. O cálculo dos índices é alcançado utilizando: $IE = \{1 - (VE - VC) / VE\}$, onde: IE é o Índice de Economia; VE – Valor de Estimado; VC – Valor Contratado (homologado); e $IA = DH - DR$, onde: IA é o Índice de Eficiência temporal; DH – Data da Homologação; DR – Data da Realização (CAMPOS, 2014).

Para que as análises comparativas fossem realizadas, utilizou-se a escala econômica sugerida por Campos (2014). Sua classificação divide-se em: pouco econômica, econômica, muito econômica e excelência em economia. Na categorização emprega-se um índice que varia de zero a 1, sendo que, quanto mais perto de 1 maior é a excelência econômica. Assim, entre 0 e 0,20 a classificação é: pouco econômica. Entre 0,21 e 0,40 é econômica. Entre 0,41 e 0,60 é muito econômica e, finalmente entre 0,61 e 0,99 é: excelência em economia.

4. Resultados e discussão

A pesquisa englobou a análise das contratações públicas dos cinco Institutos Federais de Educação da Região Centro Oeste Brasileira: IFG, IF Goiano, IFB, IFMS e o IFMT. A intenção da pesquisa é analisar comparativamente as compras públicas do IFG em relação às outras instituições pesquisadas, no que tange a economicidade e eficiência temporal. A Tabela 1 demonstra o montante de compras realizado pelos órgãos estudados nas modalidades de contratações mais utilizadas.

Tabela 1. Volume de compras por Instituição Federal de Ensino, expresso em R\$ Milhões.

Modalidade	IFG	IF Goiano	IFB	IFMT	IFMS	Total Geral
Tomada de Preços		-	-	2.883.298	-	2.883.298

Concorrência	9.465.005	9.382.372	-	5.693.861	500	24.541.738
Pregão	36.035.701	28.801.934	1.176.614	49.599.369	13.952.173	129.565.790
Dispensa	2.982.990	3.721.079	17.730	3.616.118	643.660	10.981.577
Inexibibilidade	718.414	289.775	1.175.351	1.641.028	479.007	4.303.576
Total Geral	49.202.110	42.195.160	2.369.694	63.433.674	15.075.340	172.275.978

Fonte: www.comprasgovernamentais.gov.br

Elaborado pelo próprio autor.

O montante movimentado pelas cinco instituições pesquisadas, no exercício de 2014 foi da ordem de aproximadamente R\$ 172.276 milhões. O IFMT responsável por 37% do total dessas compras, o IFG ficou com 29% da fatia, 24% no IF Goiano, o IFMS com 9% e o IFB com apenas 1%. Com a coleta desses dados foi apurado que a maior parte dos recursos aplicados nas compras foi por pregão, abrangendo 75% do total, ou seja: R\$ 129.565 milhões, a concorrência conseguiu a fatia de 14%, dispensa de licitação atingiu 6%, e, a modalidade tomada de preços e a inexibibilidade ficam cada uma com 2% do total das compras públicas.

Observa-se que as instituições analisadas priorizaram monetariamente o mesmo procedimento administrativo licitatório, a modalidade Pregão eletrônico, que de acordo com Fernandes (2008), é atualmente a mais utilizada, pois proporciona maior concorrência, permite selecionar a proposta mais vantajosa à administração pública, e é considerada a mais transparente, econômica e célere para as contratações públicas.

A Tabela 2 demonstra o quantitativo de processos por modalidade, sendo que a dispensa de licitação foi o procedimento com mais números de processos com 67%, seguindo-se da inexibibilidade de licitação com 32% do total geral de processos. É importante salientar que, essas aquisições são regulamentadas pela Lei nº 8.666/93, e possibilita à Administração Pública a compra de bens e serviços pela modalidade de contratação direta, mediante licitação dispensável. O pregão eletrônico representa 10% do quantitativo total de processos, enquanto que a concorrência e tomada de preços somaram juntas apenas 1% do montante de certames realizados.

Analisando a tabela 1 no quesito volume de despesas por modalidade e comparando-a com a tabela 2 que demonstra o número de processos por modalidade, observa-se que com o uso do pregão eletrônico é possível adquirir um volume maior de itens ou serviços em um número menor de processos, evitando o fracionamento de despesas, possibilitando a escolha da proposta mais vantajosa e diminuindo os custos processuais.

O único órgão que utilizou a modalidade tomada de preços foi o IFMT. Essa mesma instituição foi quem mais fez o uso das modalidades pregão, com 35% e inexibibilidade com 70% do total realizado. O IF Goiano foi o órgão que mais realizou processos nas modalidades concorrência, com 70% do total e da modalidade dispensa de licitação com 43% do montante efetivado.

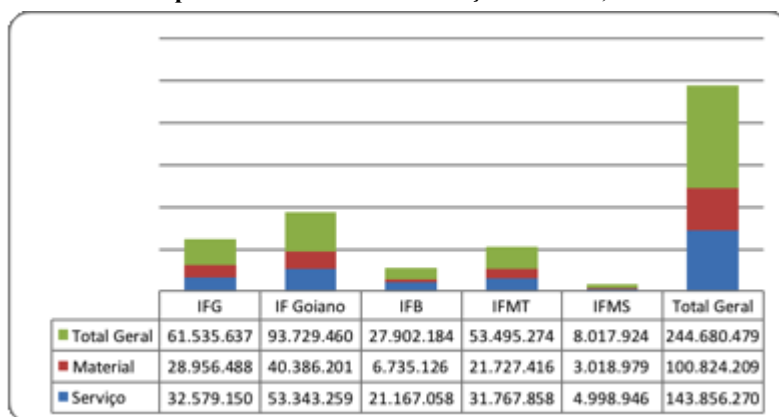
Tabela 2. Quantidade de processos de compras por modalidade no ano 2014.

IFES	Modalidade					Total Geral
	Tomada de Preços	Pregão	Concorrência	Inexibibilidade	Dispensa	
IFG	0	25	2	20	29	76
IF Goiano	0	54	19	76	435	584
IFB	0	14	0	53	21	88
IFMT	8	65	5	404	425	907
IFMS	0	25	1	23	91	140
Total Geral	8	183	27	576	1001	1795

O escopo de nossa pesquisa são as despesas realizadas com aquisição de materiais e serviços no ano 2014, que movimentaram em torno de R\$ 244.680 milhões em todas as modalidades de compras.

Essas despesas estão demonstradas no Gráfico 1. A aquisição de serviços foi a mais utilizada, superando a contratação de bens em todas as instituições pesquisadas, isso se justifica pela necessidade de contratação de prestadores de serviços para atender as demandas fixas como fornecimento de energia elétrica, água tratada, telefonia/dados, segurança/vigilância, limpeza e conservação, motorista, entre outros serviços necessários ao bom funcionamento dos órgãos públicos.

Gráfico 1: Despesas com materiais e serviços em 2014, em R\$ milhões.

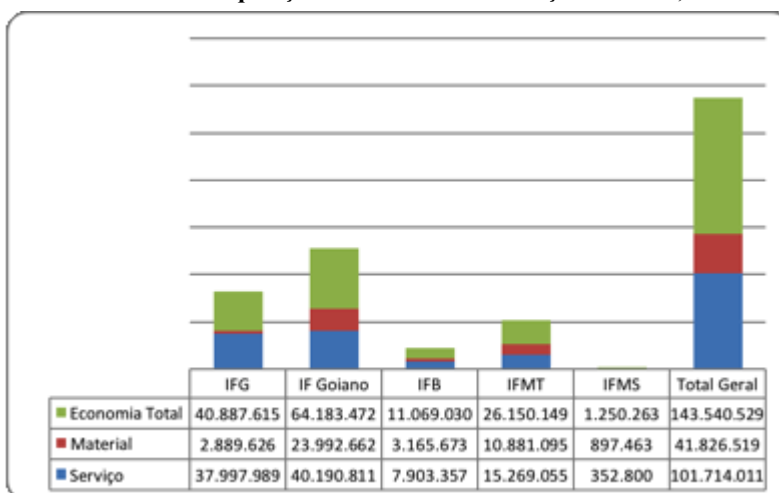


Fonte: www.comprasgovernamentais.gov.br

Elaborado pelo próprio autor.

O Gráfico 2 demonstra a análise econômica obtida nas contratações de serviços e aquisição de materiais realizadas por meio de pregão eletrônico. No caso das demais modalidades de licitação não há como analisar, pois não é informado no sistema de compras do governamentais o valor estimado para aquisições. Ficando esses dados disponíveis apenas nos processos físicos.

Gráfico 2: Economia nas aquisições de materiais e serviços em 2014, em R\$ milhões.



Fonte: www.comprasgovernamentais.gov.br

Elaborado pelo próprio autor.

O IF Goiano, em sua totalidade de compras realizadas por pregão eletrônico, avaliou gastar R\$ 157.912 Milhões, entretanto contratou R\$ 93.729 Milhões, conseguindo uma economia de R\$ 64.183 milhões, que representa 45% de economicidade. O IFG estimou gastar R\$ 102.423 milhões, entretanto contratou R\$ 61.535 milhões, alcançando uma economia de R\$ 40.887 milhões, que representa 28% de economicidade. O IFB demonstrou 8% de economicidade, o IFMT impetrou uma economia de 18% e, por fim o IFMS conseguiu um índice de 1% de economicidade.

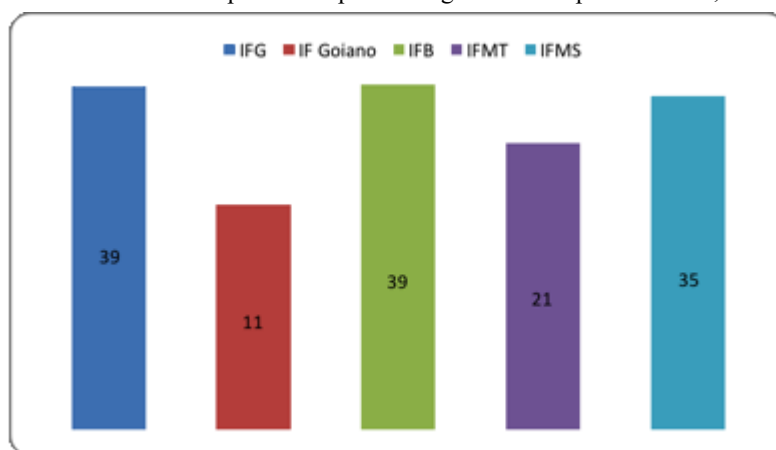
A economicidade para o grupo de despesa: aquisição de serviços atingiu 71% do total, o que corresponde monetariamente a R\$ 101.704 milhões economizados. O IF Goiano foi quem mais

economizou com R\$ 40.190 milhões, seguido do IFG que atingiu R\$ 37.997 milhões. A economia para o grupo de despesa: aquisição de materiais alcançou 29% do total, o que corresponde financeiramente a R\$ 41.826 milhões economizados. O IF Goiano novamente foi quem mais economizou com R\$ 23.992 milhões, seguido do IFMT que alcançou R\$ 10.881 milhões.

O Índice de Economicidade representa a variação percentual entre o valor estimado para a contratação e o valor homologado do pregão. Esse índice foi calculado a partir dos dados coletados no Site de compras governamentais, para que seja realizada a análise comparativa entre o IFG e os demais Institutos analisados. Todas as Instituições analisadas apresentaram o Índice de Economia acima de 0,61, que de acordo com Campos (2014) representa excelência em economia.

O gráfico 3, calcula a eficiência temporal que é o tempo médio gasto pelo pregoeiro desde a abertura da proposta até a homologação do pregão. Considerando os dados obtidos, as Instituições que obtiveram melhor média de dias despendidos nos processos de compras foram o IF Goiano e o IFMT, com 11 e 21 dias respectivamente. O IFMS gastou 35 dias em média, enquanto que o IFG e IFB tiveram a mesma média de 39 dias.

Gráfico 3 Eficiência Temporal: Tempo médio gasto na compra – em dias, ano 2014.



Fonte: www.comprasgovernamentais.gov.br
Elaborado pelo próprio autor

O indicador eficiência temporal revelou uma grande assimetria entre as instituições. Aqui há forte indicativo de que devem ser aprofundados estudos para entender os motivos que estão entravando os seus processos de compras do IFG, IFB e IFMS. Por outro lado, interessante também seria investigar as boas práticas que levam o IF Goiano e o IFMT a serem mais eficientes no quesito analisado.

5. Conclusões

O objetivo principal desse trabalho foi analisar as despesas nos processos de compras, realizados na modalidade pregão eletrônico, no âmbito do Instituto Federal de Educação, Ciências e Tecnologia de Goiás – IFG, no exercício de 2014, no tocante aos critérios de economicidade e eficiência temporal. Foi adotado o estudo de caso referente à gestão de compras, focalizando a modalidade pregão eletrônico, desde sua fase inicial com a abertura das propostas, até a homologação da compra. Para o desenvolvimento da pesquisa foi escolhido como local de estudo os Institutos Federais de Educação da região Centro Oeste do Brasil, analisando comparativamente as contratações realizadas na modalidade Pregão Eletrônico, no IFB, IF Goiano, IFMT e IFMS.

Observou-se que o Pregão eletrônico, o foco da pesquisa, foi a modalidade de licitação que órgãos pesquisados mais realizou dispêndio financeiro, representando 75% do total das aquisições. As demais modalidades não disponibilizam no portal eletrônico do governo, todos os dados necessários à pesquisa, dificultando a análise dos índices de economicidade e eficiência temporal.

As conclusões da pesquisa, empregando a escala sugerida por Campos (2014) apontam que todas as Instituições estudadas atingiram o Índice de excelência de economia, contribuindo com a meta do Governo que é o aproveitamento ótimo dos recursos disponíveis para a utilização máxima de dos resultados almejados, ou seja, comprar mais por menos.

Embora haja uma discrepância nos índices de economicidade na aquisição de bens e serviços, os dados apontam que, na média, o Instituto Federal Goiano foi o que conseguiu o melhor resultado, que representa 45% de economicidade, seguindo com um percentual de 28%, o Instituto Federal de

Goiás. Enquanto que o Instituto Federal do Mato Grosso obteve uma economia de 18%, o Instituto Federal de Brasília demonstrou 8%, e, por fim o Instituto Federal do Mato Grosso do Sul conseguiu um índice de 1% de economicidade. A discrepância entre os índices representa um campo fértil para ao aprofundamento de pesquisas com foco na criação de incentivos que gerem maior eficiência no processo de compras públicas.

A aquisição de serviços superou a contratação de bens em todas as instituições pesquisadas, isso se justifica pela necessidade de contratação de prestadores de serviços para atender as demandas fixas como fornecimento de energia elétrica, água tratada, telefonia/dados, segurança/vigilância, limpeza e conservação, motorista, entre outros serviços demandados para o bom funcionamento dos órgãos.

Quando estudamos a economia na aquisição de serviços, observa-se que esse grupo de despesa atingiu 71% do total economizado. Os Institutos que se destacaram foi o IF Goiano com 39%, seguido do IFG que atingiu 37% de economia nas contratações de serviços.

Já na análise da economia na aquisição de materiais, alcançou-se 29% do total de compras homologadas, o que corresponde financeiramente a R\$ 41.826 milhões economizados. O IF Goiano novamente foi quem mais economizou atingindo 57%, em seguida o IFMT que alcançou 26% do total economizado.

Considerando os dados obtidos em relação à eficiência temporal observou-se uma grande assimetria. As instituições que obtiveram melhor média de dias despendidos nos processos de compras foram o IF Goiano e o IFMT, com 11 e 21 dias respectivamente. O IFMS gastou 35 dias em média, enquanto que o IFG e IFB tiveram a mesma média de 39 dias. Esse desvio de mais de três vezes merece ser estudado. Aqui há forte indicativo de que devem ser aprofundados estudos para entender os motivos que estão entravando os seus processos de compras do IFG, IFB e IFMS. Por outro lado, interessante também seria investigar as boas práticas que levam o IFG e o IFB a serem mais eficientes no quesito analisado.

Referências bibliográficas

BRASIL. Constituição (1998). Constituição Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1998. 292 p.

_____. 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. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 22, jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 08/03/2015.

CAMPOS, S. J. de A. Compras Públicas: estudo de caso da Universidade de Brasília. Brasília, Universidade de Brasília, Dissertação, 73 f, 2014.

FERNANDES, J. U. J. Sistema de registro de preço e pregão presencial e eletrônico. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

FONSÊCA, A. R. F. PREGÃO ELETRÔNICO: uma análise de sua evolução histórica - legislativa e das inovações decorrentes do decreto nº. 5.450/2005. O Pregoeiro, Pregão – História e Economicidade, Curitiba, nº 06, p.30-33, março. 2006.

MAIA, A.; VALLE, A.; FROSSARD, L.B.; CAMPOS, L. K.; MELO, L. e CARVALHO, M. A. B. (2007), A importância da melhoria da qualidade do gasto público no Brasil: Propostas práticas para alcançar este objetivo. In II Congresso CONSAD de Gestão Pública, Painel 32: Qualidade do gasto público II. Disponível em: <http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=527>. Acesso em 28 de janeiro de 2015.

MOREIRA, H. C.; MORAIS, J. M. Compras governamentais: políticas e procedimentos na Organização Mundial de Comércio, União Européia, NAFTA, Estados Unidos e Brasil. CEPAL, 2003.

NUNES, A.; DANTAS, L. O. Eficiência do sistema de registro de preços: um estudo de caso no superior tribunal de justiça. Revista Universitas Gestão e TI, v. v.2, p. 1-10, 2012.

NUNES, J.; LUCENA, R. L.; SILVA, O. G. Vantagens e desvantagens do pregão na gestão de compras no setor público: o caso da Funasa/PB. Revista do Serviço Público. Brasília. ano 58, n. 2, p. 227-243 Abr/Jun. 2007.

RIANI, F. (1997), Economia do Setor Público: uma Abordagem Introdutória. 3.^a ed., Atlas, São Paulo.

SILVEIRA, F. de A. Análise dos resultados da implantação da ferramenta de pregão eletrônico nas contratações da administração pública – Estudo de Caso do IFRJ. Rio de Janeiro, Universidade do Grande Rio, Dissertação, 127 f, 2012.

1. Doutor em Economia, Professor da Universidade de Brasília, FUP/UNB, Brasília, Brasil

2. Mestranda do Programa de Pós Graduação em Gestão Pública da Universidade de Brasília, FUP/UnB, Brasília, Brasil.

EMail: ionevelame@hotmail.com

Vol. 37 (Nº 10) Año 2016

[Índice]

[En caso de encontrar algún error en este website favor enviar email a [webmaster](#)]