

## INOVAÇÕES NOS PROCEDIMENTOS PARA COMPRAS E CONTRATAÇÕES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: BREVE AVALIAÇÃO DAS CONTRIBUIÇÕES DO PREGÃO

Paulo Roberto SPRICIGO<sup>1</sup>

Sergio Azevedo FONSECA<sup>2</sup>

**Resumo:** O texto apresenta uma breve síntese da evolução histórica da legislação reguladora das compras e contratações de serviços no Brasil, desde o Império até os nossos dias. Na seqüência aborda, com mais detalhes, algumas das principais mudanças nos procedimentos licitatórios, propiciadas pela adoção do pregão, como nova modalidade de licitação. O caso do Estado de São Paulo, com os seus instrumentos normativos particulares, é tratado na seqüência, para dar espaço, ao final, a uma sintética investigação empírica, buscando identificar, em quatro unidades da administração pública – três vinculadas ao Governo do Estado de São Paulo e uma a uma prefeitura do interior do Estado – possíveis e efetivos benefícios alcançados com a substituição das modalidades tradicionais de licitação pelo pregão.

**PALAVRAS-CHAVE:** compras e contratações na administração pública; pregão.

### Apresentação

A administração pública brasileira vem enfrentando, nestas duas últimas décadas, um período de profundas e intensas transformações. O dinamismo da economia globalizada exige, não só da esfera pública, mas dos mais diversos campos da vida social, uma rápida assimilação do grande volume de informações e adaptação aos avanços técnicos e tecnológicos que surgem a todo o momento.

Uma das atividades próprias das organizações públicas que mais se insere nesse contexto de mudanças é a das **compras e contratações**.

Trata-se de uma função administrativa submetida a regime jurídico especial. Para Seresuela (2002), trata-se do denominado *regime de direito público* ou *regime jurídico-administrativo* que, segundo ela:

Sua característica essencial reside, de um lado, na admissibilidade da idéia de que a execução da lei por agentes públicos exige o deferimento de necessárias prerrogativas de autoridade, que façam com que o interesse público juridicamente predomine sobre o interesse privado; e de outro, na formulação de que o interesse público não pode ser livremente disposto por aqueles que, em nome da coletividade, recebem o dever-poder de realizá-los (SERESUELA, 2002).

Devido a essa particularidade, cabe aos administradores públicos saber utilizar as ferramentas de que dispõem para executarem suas tarefas da melhor maneira possível. Mas não será pouco só saber utilizar? É necessário também compreender como e de que forma elas surgiram e vêm evoluindo ao longo do tempo. Dessa maneira, cria-se o respaldo necessário para cobrar mudanças nas leis que regem os atos dos gestores públicos a fim de flexibilizá-los.

---

<sup>1</sup> Aluno do curso de Administração Pública. UNESP – Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências e Letras - Departamento de Administração Pública. Araraquara – SP – Brasil. 14800-901 - [psricigo@hotmail.com](mailto:psricigo@hotmail.com)

<sup>2</sup> Docente do curso de Administração Pública. UNESP – Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências e Letras - Departamento de Administração Pública. Araraquara – SP – Brasil. 14800-901 - [saf@fclar.unesp.br](mailto:saf@fclar.unesp.br)

## **Breve histórico da legislação norteadora das compras públicas no Brasil**

Os procedimentos para a realização de compras e a contratação de serviços pelos órgãos da administração pública são regulados por normas inseridas no campo do Direito Administrativo. No Brasil, o primeiro estatuto legal a tratar da questão foi o Decreto nº. 2.926, de 14/05/1862, que passou a regulamentar “as arrematações dos serviços a cargo do Ministério da Agricultura, Commercio e Obras Públicas”. Foi uma norma de abrangência aparentemente restritiva, uma vez que, em seu artigo 1º, restringia os objetos regulamentados ao âmbito do “fornecimento, construção ou concerto de obras” sob a responsabilidade do mencionado Ministério. Malgrado esse suposto caráter restritivo, Peixoto (2007) lembra que, no entanto, a norma jurídica já fixava três princípios norteadores do Direito Administrativo brasileiro contemporâneo, mais particularmente, das compras e contratações públicas: a publicidade, o sigilo das propostas e a igualdade entre os participantes.

Sessenta anos depois, em 1922, é publicado o Decreto nº 4536, que Organiza o Código de Contabilidade Pública da União e arbitra, nos artigos 49 a 58, os procedimentos para a realização de concorrências e a contratação de serviços com o Estado. Esta passou a ser considerada uma norma jurídica que consolidou atos legislativos anteriores, fixando novos valores de referência para as concorrências públicas, estabelecendo condições para a dispensa de concorrência e para a validade dos contratos, criando mecanismos de controle externo e fixando sanções para desvios funcionais.

A norma seguinte a tratar do assunto datou de 1967. O mesmo Peixoto (2007) mostra que o Decreto-Lei nº 200, editado em 25 de fevereiro daquele ano, dispunha sobre a organização da Administração Federal, estabelecendo “diretrizes para a Reforma Administrativa” do Estado, além de fixar outras providências. Com lembra o autor, o decreto já criava algo similar ao formato contemporâneo das licitações, com propostas lacradas em envelopes e maior documentação. Suas disposições foram estendidas aos Estados e Municípios com a edição da Lei nº 5.456, de 20.06.68. Vale notar que, até então, as sistemáticas para as compras e contratações públicas vinham sendo tratadas no contexto legal de estatutos jurídicos de abrangência mais geral.

Foi somente em 1986, com a edição do Decreto-lei nº 2.300, em 21 de novembro daquele ano, que as licitações e contratos da Administração Federal passam a ser objeto de normatização por legislação particular. Referindo-se ao assunto, Maurano (2007) assinala que “o Decreto-lei nº 2.300, atualizado em 1987 pelos Decretos-lei 2.348 e 2.360, instituiu, pela primeira vez, o Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos Administrativos, reunindo normas gerais e especiais relacionadas à matéria” (MAURANO, 2007).

Em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, a administração pública tomava um novo rumo de caráter ético, visando a justiça no que diz respeito às aquisições de bens e serviços. Barros (2001) assim se refere a esse marco histórico:

O Brasil, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, iniciou sua escalada para uma tentativa de melhoria da Administração Pública, trazendo expressamente em seu art. 37, caput, diversos princípios (...) uns já anteriormente positivados, e outros não, todos, no entanto, objetivando incutir na mentalidade do administrador público, a seriedade com que deve ser tratado o Erário. (BARROS, 2001).

Não obstante a esse novo referencial jurídico, Peixoto (2007) mostra que "somente a partir da década de 90 a licitação sofreu profundas e importantes mudanças na sua forma procedimental, alterando significativamente a forma e os resultados do certame" (PEIXOTO, 2007).

Em 21 de junho de 1993 vem a público, em substituição ao Decreto 2.300/86, a Lei 8.666 que "Estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos 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" (LEI 8666/93). Essa lei consolidou, ainda, cinco modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão.

Entretanto, como será visto mais adiante, diversos autores citam alguns problemas encontrados na aplicação da Lei nº 8.666/93, causados principalmente pelo seu caráter altamente burocrático.

Em 2002, pela lei 10.520, é formalmente estatuída, para todas as esferas da federação, a nova modalidade de licitação denominada pregão. O propósito foi flexibilizar os trâmites para a aquisição de bens e serviços, trazendo uma inovação para o campo das compras públicas. Para Dib (2005), "a própria legislação, direcionada para setores específicos, vem se encarregando de flexibilizar as modalidades estabelecidas, buscando uma redução de controles e simplificação das rotinas na licitação" (DIB, 2005).

### **As mudanças ao abrigo da Constituição de 1988**

A Constituição Federal (CF) de 1988 representou um marco para a história das licitações no Brasil. Como observa Maurano (2007), "a partir de 1988 a licitação recebeu status de princípio constitucional, de observância obrigatória pela Administração Pública direta e indireta de todos os poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios" (MAURANO, 2007).

Para a aquisição de produtos e serviços, passou a ser exigido da administração pública o respeito a alguns princípios previstos no artigo 37 da CF de 1988: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. Observe-se, no entanto que, abrigados sob o manto da modernidade, são princípios que remontam, ao menos parcialmente, a premissas herdadas do século XIX.

Barros (2001) destaca a importância histórica da promulgação da Constituição de 1988 para a releitura dos deveres da administração pública no que diz respeito à licitação e seus objetivos:

O Brasil, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, iniciou sua escalada para uma tentativa de melhoria da Administração Pública, trazendo expressamente em seu art. 37, *caput*, diversos princípios, (...) uns já anteriormente positivados, e outros não, todos, no entanto, objetivando incutir na mentalidade do administrador público, a seriedade com que deve ser tratado o Erário. (BARROS, 2001).

Na seqüência histórica à promulgação da Carta de 88, emendas passam a ser editadas, oferecendo novos referenciais aos atos administrativos públicos. Como mostra Tolosa Filho (1999), destaca-se aí o princípio da isonomia que, para o autor, tem o seguinte significado: "*o princípio da isonomia constitui pedra angular e flui da obrigação fundamental que o Estado tem de conferir, a todos os eventuais interessados, iguais oportunidades, garantindo que, em tese, todos tenham o mesmo tratamento e oportunidade*" (TOLOSA FILHO, 1999).

Para esse mesmo autor, "o Administrador Público, para efetivar a contratação, deve observar os princípios básicos que regem a Administração Pública e os atos administrativos". E continua:

A regra, portanto, para que o Poder Público satisfaça suas necessidades, ou seja, os serviços básicos que devem ser colocados à disposição da coletividade como um todo, quer as secundárias, ou seja, as utilidades reclamadas pelos administrados ou as decorrentes da necessidade interna das unidades administrativas, é a realização da licitação como precedente da contratação (TOLOSA FILHO, 1999).

Em 1998 é acrescido à CF, por meio da Emenda Constitucional nº.19, o princípio da eficiência. Segundo Domingues (2003), "o princípio da eficiência é o mais moderno da função administrativa pública, que não se satisfaz apenas em cumprir com a legalidade de seus atos, mas também exige resultados positivos para o serviço público no atendimento das necessidades da sociedade e de seus membros" (DOMINGUES, 2003).

Em esfera sub-federal, a Constituição do Estado de São Paulo adiciona aos já existentes o princípio da razoabilidade que, de acordo com o mesmo autor, significa que "a administração pública, quando usa de sensatez, deverá obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional" (DOMINGUES, 2003).

Esses princípios fixam diretrizes para a Administração Pública. Apresentam, no entanto, certa rigidez uma vez que, nas palavras de Justen Filho (2000), "no procedimento licitatório, desenvolve-se atividade vinculada. Isso significa ausência de liberdade (como regra) para a autoridade administrativa. A lei define as condições de atuação dos agentes administrativos, estabelecendo a ordenação (seqüência) dos atos a serem praticados e impondo condições excludentes de escolhas pessoais ou subjetivas" (JUSTEN FILHO, 2000).

O mesmo Justen Filho (2000) acrescenta ainda que:

[...] a supremacia do interesse público fundamenta a exigência, como regra geral, de licitação para contratações da Administração Pública. No entanto, existem hipóteses em que a licitação formal seria impossível ou frustraria a própria consecução dos interesses públicos(...). Por isso, autoriza-se a Administração a adotar um outro procedimento, em que formalidades são suprimidas ou substituídas por outras (JUSTEN FILHO, 2000).

Portanto, a CF dispõe de normas rígidas para a administração pública. Seria, no entanto, essa rigidez de fato benéfica para o Estado e para o interesse público? As próximas seções pretendem levantar algumas questões relativas aos efeitos da legislação de licitações pós Constituição de 1988 sobre os processos e procedimentos de compras e contratações na Administração Pública brasileira.

### **A Lei 8666/93**

As organizações da Administração Pública, do mesmo modo que as suas congêneres de direito privado, utilizam-se de materiais e serviços para a realização das suas atividades. Para ter acesso a esse conjunto de recursos operacionais formaliza contratos administrativos com terceiros.

Diferentemente, no entanto, das instituições de direito privado, a Administração Pública deve observar o que prega a legislação, mais especificamente o artigo 37 da Constituição Federal, para realizar essas contratações.

Tendo como referência os princípios contidos naquele artigo, é editada, em 21/06/1993, a Lei 8.666 que, declaradamente "Estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos 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" (LEI 8666/93).

A lei teve, como um dos seus propósitos, formalizar os procedimentos para compras e contratações, de modo a convergir com o viés mais "democrático" incorporado à Constituição de 1988, após anos de regime militar.

De acordo com Pereira Júnior (2003), "a legislação regente das licitações e contratações da Administração Pública pretende ser de democratização do acesso aos negócios públicos e de controle interno e externo de sua moralidade, legitimidade, legalidade e economicidade" (PEREIRA JÚNIOR, 2003).

Como é de domínio público, não há possibilidade de dissociação entre administração pública e legislação, sendo que esta última regulamenta todas as ações e decisões tomadas pelos gestores públicos, que devem trabalhar em observância à lei.

Grande parte das vezes, no entanto, os legisladores não estão em contato direto com os desafios que os gestores públicos enfrentam. Sobretudo no campo das compras governamentais, grandes oportunidades de boas compras acabam sendo limitadas pelos rigores da lei.

Na literatura pertinente ao tema é possível encontrar diversos autores conferindo volume de críticas superior ao de elogios à Lei 8.666/93.

Emblemática é a afirmação de Pereira Júnior (2003), que defende que:

Em razoável parte de suas mais de setecentas disposições (...), a vigente Lei nº 8.666/93, com as alterações posteriores, logra oferecer aos gestores e controladores princípios e normas que, se bem aplicados, podem produzir os resultados almejados. Em outra parte não é feliz e funciona antes como entrave da Administração, sem proveito para o controle, inútil para a satisfação do interesse público. (PEREIRA JÚNIOR, 2003).

Desse modo, a Administração Pública, como atividade alinhada à dinâmica mundial, deve estar atenta às novas possibilidades de gestão e negócios. Assim, é necessário que se adapte o mais rápido possível às novas tecnologias com o objetivo de melhorar seus resultados.

Do outro lado está o Poder Legislativo que, aparentemente, não possui a mesma dinâmica do Executivo, haja vista sua morosidade na discussão e aprovação de projetos. Essa morosidade faz com que a legislação não consiga acompanhar e atender às necessidades da administração pública em um ritmo adequado e compatível ao surgimento de novas tecnologias. Dessa maneira, novas possibilidades de gestão demoram a serem implantadas no setor público.

Atenta a isso, Sanchez (2002) afirma que:

A Lei nº 8666 apresenta entraves para o processo licitatório quando notamos seu problemático caráter burocrático nos órgãos públicos. Esta é uma característica resultante de sua extrema preocupação em evitar ilegalidades ou atos que não cumpram o objetivo de proporcionar competitividade entre os licitantes. A lei exige demasiados documentos que são muitas vezes desnecessários se pensarmos o mundo atual altamente informatizado no qual vivemos. (SANCHEZ, 2002).

Além de não atender plenamente o caráter dinâmico, o processo licitatório sob a Lei 8.666/93 ainda apresenta reflexos da morosidade instaurada pela legislação. De Oliveira (2005) afirma que “apesar do objetivo da licitação aparentar ser vantajoso para a administração, nem sempre os processos licitatórios resultam em vantagens para o órgão público. Isso porque, devido à enorme burocracia das leis, os procedimentos licitatórios percorrem um caminho extenso até sua finalização” (DE OLIVEIRA, 2005).

Esse problema da morosidade causada pela burocracia é um dos maiores problemas apontados pelos autores estudados.

Hirai (2005) vai além do problema da burocracia. Segunda ela, a Lei 8.666/93 apresenta fatos positivos como a racionalização e a transparência dos gastos públicos, além da garantia de padronização dos procedimentos. Entretanto, argumenta que “a Lei nº 8.666/93 e suas alterações geraram uma série de condicionantes e obrigações, cujos efeitos são sentidos em toda organização. No entanto, os efeitos negativos são de relevância não só do ponto de vista administrativo, como também financeiro” (HIRAI, 2005).

A mesma autora afirma que a morosidade dos processos cria um círculo vicioso. Devido à burocracia, as compras são feitas em grandes quantidades. Em consequência disso, o processo gera uma acumulação de maiores níveis de estoques que afetam negativamente o desempenho da administração, por duas razões: a primeira, refere-se ao custo de estocagem, e a segunda ao risco de obsolescência destes materiais.

Além disso, a autora enumera vários outros efeitos negativos da Lei 8666/93. Entre eles, lembra a rigidez do processo, a perda de tempo, o alto risco de impugnação dos participantes e a possibilidade de acordos espúrios entre as empresas proponentes que, muitas vezes acabam negociando entre si para definir, previamente, os futuros vencedores dos certames.

Portanto, apesar do seu caráter modernizador, a Lei 8666/93 apresenta diversos problemas de ordem prática em razão de sua estrutura altamente burocrática. É importante observar no entanto que, no contexto histórico, ela teve uma importância fundamental. Entretanto, para o novo contexto mundial na era da globalização, a Lei 8666 mostra sinais de defasagem.

### **O Pregão como nova modalidade de licitação**

As rápidas e profundas mudanças tecnológicas das duas últimas décadas (a última do século XX e a primeira do novo século) propiciaram avanços significativos nos sistemas de gestão organizacional. Uma das principais alavancas dessas mudanças foi a internet que, no Brasil, começou a ser utilizada pelas organizações, públicas e privadas, na última década do século passado.

Não é difícil encontrar, na literatura, menções às mudanças potenciais, passíveis de serem incorporadas aos processos de gestão na administração pública. A esse propósito, Peixoto (2005) lembra que os “meios eletrônicos de comunicação, mídias eletrônicas, equipamentos mais potentes, vão propiciar à Administração Pública uma gama de ferramentas para a modernização de seus serviços” (PEIXOTO, 2005).

As Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) agilizaram a circulação de um grande volume de dados e informações, gerando uma verdadeira revolução na gestão administrativa e sugerindo a possibilidade do surgimento de uma nova “era pós-burocrática”.

A morosidade do processo legislativo acaba criando maiores dificuldades para que esse estágio pós-burocrático encontre guarida nas instituições públicas ligadas ao Estado no Brasil. Com isso, as mudanças nos procedimentos administrativos acabam ficando dificultadas ou sofrem retardamentos. São testemunhas dessa constatação os procedimentos para licitações. E aqui cabe destaque para aquelas práticas capazes de serem aprimoradas com o uso das TIC e da internet.

No Brasil, a administração pública começou a utilizar a internet, de forma institucional e ampliada, apenas na virada do século, ao passo que nos países mais desenvolvidos esse uso já era mais amplamente difundido desde meados dos anos 90 (WIKIPEDIA, 2007).

Um dos primeiros projetos públicos de operação em larga escala com as TIC e a internet no Brasil teve a marca do Governo Federal. Assumindo um caráter de pioneirismo em termos de governo eletrônico (*e-gov*) no país, o Portal Comprasnet foi ao ar no ano de 2000, ao amparo da Medida Provisória 2.026-3, de 28/07/2000. O reconhecimento da importância das novas tecnologias de informação e comunicação fica explicitado no parágrafo único do Artigo 2º da MP, nos seguintes termos: "Poderá ser realizado o pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica" (BRASIL, 2008-1). Na seqüência, em termos cronológicos, o Governo Federal edita, em 08/08/2000, o Decreto nº 3.555, aprovando o Regulamento da Licitação na Modalidade Pregão, para a aquisição de bens e serviços comuns no âmbito da União.

Nessa altura o Portal Comprasnet já vinha publicando os primeiros editais e realizando os primeiros pregões eletrônicos, com alardeados resultados exitosos. De acordo com as informações divulgadas à época, a economia média obtida pelo governo pela nova modalidade de licitação, em relação aos supostos valores – ditos de referência – que seriam praticados nas modalidades tradicionais, situava-se em torno de 20%.

O êxito, então restrito à esfera da União, teve a sua possibilidade de alcance ampliada com a edição, em 17 de julho de 2002, da Lei 10.520, que estendeu o Pregão, como nova modalidade de licitação para a aquisição de bens e serviços comuns, aos Estados Municípios e ao Distrito Federal.

De acordo com representantes do Governo Federal e especialistas no assunto, essa nova modalidade licitatória teria, além da finalidade de reduzir os gastos com compras e contratações de serviços, os propósitos de agilizar o transporte de dados e informações (documentos), de tornar os procedimentos mais transparentes e de democratizar o acesso de maior número de empresas às hastas públicas.

Para Peixoto (2005), "a troca, o acesso e a disponibilização de informações na Internet, no campo da Administração Pública, veio facilitar um grande número de atividades, além de modernizar o serviço público e incrementar, especificamente, a Licitação" (PEIXOTO, 2005).

Para o mesmo Peixoto (2005), a internet, além de flexibilizar processos, encurtou distâncias pois

[...] em qualquer ponto do Brasil uma empresa pode acessar a íntegra de um Edital de qualquer órgão da Administração Pública (desde que disponibilizado na rede) verificando o interesse ou não de participar do certame; ou ainda participar do pregão eletrônico, sem que seja necessário comparecer ao ente licitante. Além do mais, as Comissões de Licitação podem ter acesso à vasta Jurisprudência para subsidiar suas decisões; procurar livros em bibliotecas virtuais; ter informações sobre certidões que comprovem a regularidade fiscal de um determinado licitante; etc. (PEIXOTO, 2005).

Não são esses, no entanto, os únicos aprimoramentos propiciados pelo pregão às sistemáticas de compras da Administração Pública. Nas próximas seções serão traçadas novas considerações a respeito de outros benefícios introduzidos nos procedimentos licitatórios pelo pregão.

Em que pesem, no entanto as mais freqüentes manifestações quanto aos benefícios gerados, alguns problemas ainda persistem. Autores como De Oliveira (2005) afirmam que, "apesar da instituição do pregão visar à celeridade e a simplificação dos procedimentos licitatórios, ainda é possível observar a lentidão na finalização de muitos processos de compra de bens e serviços em diversos órgãos da Administração Pública" (DE OLIVEIRA, 2005).

Infere-se, com base na literatura sobre o assunto, que não há elementos cognitivos suficientes para se traçar uma avaliação mais metódica e sistemática a respeito das efetivas contribuições da nova modalidade de licitação para a racionalização dos procedimentos administrativos de compras e contratações de serviços na Administração Pública.

Com vistas a contribuir o preenchimento dessa lacuna, foi realizada uma investigação empírica em unidades da Administração Pública do Estado de São Paulo, cujos resultados são expostos e analisados na seção 3 deste texto. Na próxima seção é apresentado um breve relato do histórico da implantação do pregão no Estado de São Paulo. A carência de referenciais bibliográficos impeliu ao uso de fontes oficiais de informações, disponíveis em páginas da internet.

### **As especificidades da legislação no Estado de São Paulo**

Como é possível constatar nos tópicos anteriores deste texto, a normatização dos procedimentos para compras e contratações para as esferas sub-nacionais da Federação sempre ocorreu com defasagem temporal em relação ao estabelecido para a União. Assim foi com o Decreto 4.536, de 1922, com o Decreto-Lei 200, de 1967, com o Decreto-Lei 2.300, de 1986 e com toda a normatização do pregão, anterior à Lei 10.520 de 2002. As grandes exceções ficaram por conta da Lei 8666/93 e da lei do pregão.

No Estado de São Paulo, o primeiro instrumento legal próprio, regulador das compras e contratações, datou de 1989, quando foi editada a Lei Estadual nº 6.544, que dispunha sobre "o estatuto jurídico das licitações e contratos pertinentes a obras, serviços, compras, alienações, concessões e locações no âmbito da Administração Centralizada e Autárquica", em âmbito estadual.

Guardando um certo paralelismo cronológico com o Governo Federal, no que diz respeito à institucionalização do uso das tecnologias de informação nos processos de gestão pública, o Governo do Estado edita, em julho de 2000, o Decreto nº 45.085, instituindo o "sistema eletrônico de contratações". Menos de um ano depois, em março de 2001, pelo Decreto 45.695, esse sistema passa a ser denominado Bolsa Eletrônica de Compras do Governo do Estado de São Paulo – BEC/SP, instrumento operacional para a aquisição de bens enquadráveis no limite de valor para a dispensa de licitação, em conformidade com o artigo 24 da Lei 8666/93. Em agosto do mesmo ano, o Decreto nº 46.074 incorpora a possibilidade de se realizar compras na modalidade convite pela BEC, ampliando as faixas de valor das compras passíveis de serem realizadas por meio eletrônico no âmbito do Estado.

A regulamentação da modalidade do pregão no Estado ocorreu em dois momentos: no primeiro, em novembro de 2002, pelo Decreto 47.297, foi disposta a institucionalização do pregão no âmbito da administração pública estadual, em conformidade com os termos da Lei 10.520; no segundo, em junho de 2005, pelo Decreto 49.722, são fixadas as normas para a realização de pregões com o uso de recursos da tecnologia de informação no âmbito da administração estadual. Mais adiante, em janeiro de 2007, pelo Decreto 51.469, o Governo do Estado fixa a obrigatoriedade do uso da modalidade do pregão – em qualquer dos seus formatos – para a aquisição de bens e serviços comuns, ressalvados os casos das aquisições com valores contidos dentro do limite de dispensa de licitação ou da modalidade convite, para os quais é tornada compulsório o uso do sistema BEC.

Para realizar a gestão (incluído aí o acompanhamento) das compras e contratações, diretas ou por meio do pregão, o Governo do Estado criou dois portais eletrônicos: um, para a realização das operações de menor valor, enquadráveis nos limites da BEC – [www.bec.sp.gov.br](http://www.bec.sp.gov.br); outro, para o registro das operações realizadas pela modalidade do pregão – [www.pregao.sp.gov.br](http://www.pregao.sp.gov.br).

As sistemáticas operacionais dos dois portais são distintas. No sistema BEC todas as operações, pelos órgãos da administração estadual e pelas empresas participantes, são realizadas diretamente no portal. Para as ofertas de valores referentes a cada proposta, as empresas participantes se utilizam diretamente dos campos eletrônicos apropriados. As propostas de cada licitante (modalidade convite eletrônico), ou proponente nos casos de dispensa de licitação, são apresentadas de uma única vez e mantidas em sigilo até o momento da abertura. Na data e horário previstos para a abertura as propostas são classificadas em ordem crescente de valor. Nada havendo que desabone a proposta melhor classificada, essa será declarada vencedora.

Em síntese, nas operações com valores inferiores ao limite do Convite, realizadas pelo sistema BEC, não são realizadas negociações com os proponentes, ou seja, não há lances. De outra parte, no sistema BEC todos os órgãos da administração estadual realizam parcela substancial dos procedimentos internos, além de todos os procedimentos externos, das compras diretas ou licitações, por meio do portal.

A partir de junho de 2005, a mesma tecnologia passou a ser utilizada para a realização do pregão eletrônico. Do mesmo modo que nas sistemáticas de dispensa de licitação e de convite eletrônico, os procedimentos, pelos órgãos da administração e pelos licitantes, são realizados diretamente no portal. A diferença operacional se estabelece no dia e horário marcados para a realização do certame licitatório: nesse caso os candidatos apresentam os seus lances e estabelecem disputas pelo menor preço, em processo coordenado pelo pregoeiro do órgão promotor da licitação.

Esse conjunto de medidas tem propiciado, de acordo com as avaliações governamentais, avanços e melhorias nos processos das compras públicas no Estado, notadamente no que diz respeito à aceleração dos procedimentos – evidências apontam para a veracidade dessa constatação – e aos ganhos de custos – esses supostos.

Sendo assim, visando confirmar os resultados dessas avaliações e abrir espaço para um caminho de investigação que venha a oferecer elementos cognitivos sistemáticos e metódicos a respeito dos efeitos e das contribuições dessa nova modalidade de licitação para a administração pública em geral, foi realizado um breve e sumário levantamento de dados e informações junto a Temas de Administração Pública, v. 2, n. 3, 2008.

quatro órgãos públicos no Estado de São Paulo, para identificar a intensidade e profundidade de alguns daqueles efeitos e contribuições. A metodologia e os resultados são expostos na próxima seção do texto.

### **Breve avaliação de potenciais efeitos do pregão sobre os processos de compras públicas**

O estudo realizado teve dois objetivos principais: a proposição de um primeiro esboço de metodologia para avaliação das possíveis contribuições do pregão para a superação de entraves e dificuldades históricas nos procedimentos para as compras e contratações públicas no Brasil; a identificação de aspectos a serem avaliados, nos procedimentos licitatórios e nos resultados dos mesmos.

O levantamento dos dados foi efetuado por meio de visitas a quatro unidades da administração pública estadual, localizadas em município do interior do Estado de São Paulo e à área de licitações e contratos de uma prefeitura municipal. Os instrumentos de coleta de dados utilizados foram o roteiro semi-estruturado de entrevistas e a observação direta.

Os argumentos mais freqüentemente utilizados em defesa da implantação do pregão apontam para dois fatores fundamentais: a maior agilidade dos procedimentos, reduzindo os períodos de tempo demandados para a realização das licitações; a economia de recursos para o erário público, resultante da concorrência entre as empresas participantes dos pregões, durante as hastas públicas.

O primeiro argumento repousa sobre as novas sistemáticas para habilitação, que passou a ser feita após o conhecimento da empresa vencedora do certame. Evita-se, com esse procedimento, a necessidade de se fazer a leitura de toda a documentação de todos os participantes, tal como anteriormente previsto na lei 8666. O segundo argumento presume a idéia de que a concorrência é fator de economia.

O estudo foi realizado junto a unidades da administração que realizam pregão presencial. Reconhece-se, com isso, que os resultados não podem ser extrapolados para os casos de órgãos que praticam o pregão eletrônico.

Os resultados da coleta de dados em campo apontaram para as seguintes constatações:

1. A concordância unânime de que a nova sistemática de habilitação propiciou uma substancial agilização à fase de julgamento das propostas e à conclusão da etapa externa do processo de licitação;
2. Apurou-se que um fator que permanece como limitante a uma maior agilização do processo como um todo é a descrição técnica, detalhada, dos materiais a serem licitados. Os servidores entrevistados reconhecem, contudo, que com o uso crescente do Cadastro de Materiais – CADMAT – da Bolsa Eletrônica de Compras do Governo do Estado de São Paulo, essa necessidade de descrição pode ser significativamente abreviada;
3. Quanto à economia resultante da concorrência, constatou-se um certo ceticismo por parte de alguns dos entrevistados. A razão alegada é que as empresas participantes dos pregões costumam ser sempre as mesmas (a maior parte delas inclusive já eram fornecedoras pelas modalidades anteriores de licitação), gerando suspeitas de possíveis conluios prévios aos pregões;

4. Outro fator que dificulta a avaliação da efetividade e da intensidade da economia de recursos é o uso do preço de referência. Seja pelo método do preço anterior, seja pelo uso da média de 3 cotações, é passível de contestação a afirmação de que os preços alcançados com o uso do pregão sejam de fato inferiores, e no montante anunciado, aos que seriam praticados nas modalidades tradicionais de licitação;
5. Outra constatação do estudo, que contesta argumento freqüentemente utilizado em defesa dos impactos positivos do pregão, foi a referente ao perfil das empresas participantes dos certames. O que se apurou foi que a alegada democratização da participação, especialmente de micro e pequenas empresas, não vem ocorrendo na intensidade que seria desejada. A razão identificada foi a dificuldade das pequenas empresas em manterem estruturas internas, sobretudo tecnológicas, para o acompanhamento dos editais.

## **Conclusões**

Os resultados alcançados pelo estudo empírico, embora apontem para problemas ainda persistentes nos procedimentos licitatórios na administração pública, revelam que a nova modalidade trouxe avanços significativos: houve uma efetiva racionalização nos processos e há fortes indícios de economias nas compras e nas contratações de serviços de uso comum.

Algumas lacunas, no entanto, ainda necessitam ser preenchidas, no conhecimento a respeito dos avanços resultantes da implantação do pregão. É necessária uma investigação mais aprofundada e junto a maior número de órgãos da administração, com o uso de métodos variados, quantitativos e qualitativos, abrangendo maior número de aspectos e confrontando-se diferentes fontes de dados. Essas são condições para que os resultados possam vir a ser considerados mais conclusivos.

SPRICIGO, Paulo Sergio; FONSECA, Sergio Azevedo. Innovations in the proceedings for purchases and contracts in the public administration: short-term evaluation of the contributions of the new kinds of auction (public auction, electronic auction). **Temas de Administração Pública**, Araraquara, v. 2, n. 3, 2008.

**SUMMARY:** *The text presents a short synthesis of the historical evolution of the regulating legislation of the purchases and contracts of services in Brazil, from the Empire up to our days. In the sequence it boards, with more details, some of the principal changes in the proceedings, favored by the adoption of new kinds of auction (electronic). The case of the State of Sao Paulo, with his prescriptive particular instruments, is treated in the sequence, to give space, to the end, to a synthetic empirical investigation, looking to identify, in four unities of the public administration possible and effective benefits reached with the substitution of the traditional kinds of auction*

**KEY WORDS:** *purchases and contracts in the public administration; electronic auction.*

**RÉSUMÉ:** *Cet article présente un bref résumé de l'histoire de la législation régissant les façon de faire les achats du gouvernement et les contrats des services au Brésil depuis l'Empire à nos jours. Puis le texte traite plus en détail certains des changements majeurs dans les procédures d'appel d'offres, offert par l'adoption de la négociation presencielle et electronique (enchères inversées) de en tant que nouvelle forme d'appel d'offres. Le cas de l'Etat de Sao Paulo, avec ses instruments juridiques particulières, est abordée dans l'ordre, pour faire place à la fin, une synthèse des recherches empiriques qui cherchent à identifier, dans quatre unités de gouvernement - trois prix liés au gouvernement de l'État Sao Paulo et l'autre dans une municipalité dans l'état - les avantages potentiels et réels obtenus en remplaçant les méthodes traditionnelles d'appel d'offres pour les enchères inversées.*

**MOTS-CLÉS:** *achats et contrats dans l'administration publique; enchères inversées.*

## REFERÊNCIAS

BARROS, Felipe Luiz Machado. **Princípios administrativos aplicados à licitação pública**. 2001. <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3175&p=2>>. Acessado em 05/09/2007.

BRASIL. **Medida Provisória** nº 2.026-3, de 28 de julho de 2000. Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/>. Acesso em 13/05/2008.

CASTELLS, Manuel. Para o Estado-rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação. IN: Pereira, L. C. B., Sola, L., Wilhem, J. (ORGs). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: UNESP, 1999.

DE OLIVEIRA, Regina H. **Licitações:** agilização ou morosidade dos processos de compra nos Órgãos Públicos? O Caso da Prefeitura do Município de Araraquara. Araraquara: UNESP, 2005.

DIB, Luís Henrique de M. **Do pregão:** a nova idéia em licitação Pública. Araraquara: UNIARA, 2005.

DOMINGUES, Fábio L. **Pregão**, a nova modalidade de licitação adotada pela administração pública. Araraquara: UNESP, 2003.

HIRAI, Paula R. Mello. **A Lei de Licitações e Compras** – Lei nº. 8.666/93. Araraquara: UNESP, 2005.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 8a ed. São Paulo: Dialética, 2000.

MAURANO, Adriana. **A instituição do pregão para aquisição de bens e contratação de serviços comuns**. Disponível em <<http://www.conlicitacao.com.br/historia/index.php>>. Acesso em 27/08/2007.

PEIXOTO, **Ariosto M. Licitação na Década de 90 e nos Próximos 10 Anos**. Disponível em <<http://licitacao.uol.com.br/artdescricao.asp?cod=3>>. Acesso em 17/08/2007.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. **Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SANCHEZ, Inara Z. **Estudo sobre licitações no Departamento de Estradas de Rodagem de São Paulo**. Araraquara: UNESP, 2002.

SERESUELA, Nívea C. de Holanda. **Princípios constitucionais da Administração Pública**. Lins: UNIMEP, 2002. Disponível em <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3489>>. Acesso em 18/09/2007.

TOLOSA FILHO, Benedicto de. A aplicação dos princípios que regem a Administração Pública e os atos administrativos, na contratação através de procedimento licitatório e de afastamento de licitação. IN: **Temas controvertidos sobre Licitações & Contratos Administrativos**. Rio de Janeiro: Temas & Idéias Editora, 1999.