

**XI CONGRESO INTERNACIONAL DE COSTOS Y GESTION**

**XXXII CONGRESO ARGENTINO DE PROFESORES  
UNIVERSITARIOS DE COSTOS**

**O USO DO PREGÃO COMO FERRAMENTA DE REDUÇÃO DOS  
GASTOS COM CONTRATAÇÕES DA CAIXA ECONÔMICA  
FEDERAL: 2005 A 2007**

**Tipificación:** Comunicaciones de experiencias profesionales

**Autores**

**Victor Alves Boa Sorte**

**Francisco Lopes Cançado Júnior**  
Associação Brasileira de Custos  
Professor associado

**Trelew – Patagonia Argentina, Septiembre de 2009**

**XI CONGRESO INTERNACIONAL DE COSTOS Y GESTION  
XXXII CONGRESO ARGENTINO DE PROFESORES  
UNIVERSITARIOS DE COSTOS**

**O USO DO PREGÃO COMO FERRAMENTA DE REDUÇÃO DOS GASTOS COM  
CONTRATAÇÕES DA CAIXA ECONÔMICA  
FEDERAL: 2005 A 2007**

**Tipificación:** Comunicaciones de experiencias profesionales

**RESUMO**

O pregão foi instituído na legislação de licitações brasileira no ano de 2002 através da lei nº 10.520 como uma alternativa às outras modalidades de licitação já regulamentadas pela lei nº 8.666/03, buscando tornar os processos de compras da administração pública e suas empresas, mais rápido, transparente e menos oneroso ao erário. Criar mecanismos legislativos e administrativos que permitam um melhor gerenciamento dos gastos públicos e avaliação de com o que, quanto e como se gasta para manter a máquina estatal e os bens e serviços por ela oferecidos, deve ser foco de discussão e estudo em tempo integral. Nesse sentido avaliar os resultados obtidos a partir da utilização da legislação do pregão é de suma importância, para a certificação de como os recursos públicos estão sendo utilizados e verificar os avanços em termos de redução dos custos licitatórios proporcionados pela legislação. Assim, o objetivo principal deste trabalho e avaliar o uso do pregão pela Caixa Econômica Federal nos estados de Minas Gerais e Espírito Santo. Especificamente, pretende-se: analisar os pregões realizados no período de 2005 a 2007 e verificar a redução de gastos de contratações destes pregões em relação aos valores iniciais orçados. O presente trabalho analisa a forma pela qual é possível obter redução de gastos com contratação através da análise da legislação que regulamenta a modalidade de licitação, utilização da teoria de leilões para verificar o comportamento dos participantes dos certames e a teoria do excedente do consumidor para quantificar o resultado economizado com este tipo de licitação no âmbito da Caixa Econômica Federal no triênio 2005/2007.

## 1. INTRODUÇÃO

Os governos, seja qual for esfera, municipal, estadual ou federal, têm como função primordial o provimento de serviços básicos à população. Para tanto, é de fundamental importância a eficiência na arrecadação de receita via tributação e na aplicação dos recursos.

Atualmente verifica-se no país um crescimento expressivo da carga tributária em relação ao Produto Interno Bruto do país. Esse aumento, no entanto não pode evoluir continuamente, haja vista os impactos negativos que haveria sobre o setor produtivo, inviabilizando a atividade econômica. Deste modo, não resta à administração pública alternativa que não passe pela redução dos gastos governamentais, sejam eles da administração direta ou das empresas estatais do governo, e aplicação mais eficiente dos recursos disponíveis.

Nesse sentido, algumas ações têm sido tomadas recentemente no país. No fim da última década, o Governo Federal, pressionado pelos agentes financeiros internacionais, viu-se obrigado a implantar um sistema de superávit fiscal com o intuito de frear o crescimento da dívida pública do país e pagar os juros por ela gerados. Ainda dentro deste contexto foi criada a Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece medidas de finanças públicas voltadas para o controle e redução de riscos e desvios dos recursos públicos.

Quando se fala, entretanto de mecanismos para se reduzir o gasto público é imprescindível falar de como os Governos e suas empresas estatais realizam tais gastos, sejam eles grandes obras públicas de saneamento e infra-estrutura, ou mesmo gastos com materiais utilizados pela burocracia estatal. Neste contexto, a licitação emerge como uma das principais ferramentas da Administração Pública para gerir de maneira mais eficiente o modo como são aplicados os recursos públicos.

A licitação tem por premissa a contratação de bens e serviços, através da máquina estatal, que atendam aos requisitos de melhor qualidade técnica, melhor preço, ou a soma das duas. Seu uso pelo Estado brasileiro vem desde o fim do século XIX.

A licitação nos moldes atuais foi inserida na legislação brasileira pela Constituição de 1988 e posteriormente regulamentada pela Lei 8.666 de 1993 que define cinco modalidades diferentes, a saber: Concorrência, Tomada de Preços, Convite, Concurso e Leilão.

Segundo Timarco (2007), o Governo Federal, após a criação da Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL iniciou o uso do Pregão com a regulamentação das contratações desta agência, através da Resolução 005 de 15 de janeiro de 1998. Depois essa modalidade de licitação foi estendida e regulamentada pela Medida Provisória 2.026 de 04 de maio de 2002, a todas as esferas da administração direta. Em 17 de julho de 2002, o Governo Federal, instituiu através da Lei nº 10.520 o pregão como modalidade de licitação da administração direta e indireta no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A Lei 10.520/02 permite a contratação por pregão de bens e serviços comuns, ou seja, aqueles cujas características padronizadas de desempenho e qualidade possam ser definidas em edital através de especificações usuais de mercado, em sessões públicas, por meio de propostas de preços escritas e verbais.

Segundo Souza (2004), a nova modalidade licitatória apresenta algumas vantagens em relação às demais, principalmente no que tange a flexibilidade e agilidade dos processos licitatórios.

O avanço dos recursos e sistemas de informação, notadamente a internet, facilitando o acesso às informações e reduzindo a distância entre as partes que desejam negociar entre si, também foram incorporadas pela Lei nº 10.520/02, que permite a

realização de pregões eletrônicos. Isso por si só, permite o acesso a um número maior participantes aos certames.

A licitação quando realizada através do Pregão é mais transparente que nas demais modalidades, haja vista, que os certames são realizados em grande parte por via eletrônica, ficando os resultados disponíveis a qualquer pessoa que se interesse por eles (SOUZA, 2004).

Souza (2004) destaca que a nova modalidade licitatória apresenta algumas vantagens em relação às demais, principalmente no que tange a flexibilidade e agilidade dos processos licitatórios.

Enquanto nas demais modalidades de licitação há a necessidade de se realizar a habilitação de todos os concorrentes antes da efetiva apresentação das propostas, no Pregão acontece o inverso. Todos os concorrentes potenciais apresentam suas propostas de fornecimento do objeto da licitação, que obrigatoriamente devem ser iguais ou menores ao preço máximo estabelecido pelo demandante do pregão. Havendo a seleção da proposta de menor preço e de duas outras que apresentem diferenças inferiores a 10% (dez por cento) da melhor proposta, seus ofertantes passam a disputar, através de lances presenciais ou eletrônicos, quem será o ofertante do menor preço, até que haja uma proposta vencedora. Somente após essa definição, é realizada a habilitação do vencedor, havendo a conferência da documentação exigida para fornecer a alguma esfera da Administração Direta. Como o processo de habilitação é o mais demorado, dadas as interposições de recursos e conferência das exigências legais, se ganha agilidade e tempo na contratação.

Alguns estudos vêm sendo realizados recentemente com vistas a quantificar os níveis de redução de gastos de contratação de bens e serviços através do pregão. Em sua maioria, os totais de redução são normalmente quantificados através da diferença entre o preço máximo estabelecido pelo edital e o preço final contratado.

O canal Contas Abertas do portal de informações UOL, veiculou em 02/09/2007, sob o título "Pregão eletrônico pode gerar economia de quase de R\$2 bi (sic)", comentando notícia de que o Governo Federal encomendou pesquisa para verificação da economia com contratações através de pregão que:

**[...] Em 2006, o poder público economizou R\$ 1,8 bilhão com a utilização da modalidade.** Embora seja considerado mais econômico e mais transparente do que outros sistemas de licitação, especialistas alertam que o pregão ainda possui falhas e pode estar sujeito a fraude [...]. (Pregão...,2007,grifo nosso).

Timarco (2007), em seu levantamento sobre a economicidade de recursos nas contratações da USP com a utilização do pregão, no período compreendido entre os anos de 2003 e 2006, verificou uma redução de média de R\$691 mil o que corresponde a 29,71% nos custos de compras desta instituição.

Souza (2004) comprova a existência de redução nos preços unitários das contratações de bens e serviços no Estado do Espírito Santo através da utilização do pregão nos anos de 2003 e 2004, bem como aponta como determinantes, o maior número de participantes, a flexibilidade da modalidade licitatória e o desconhecimento dos participantes.

Bomtempo (2007) mostra que a utilização do pregão eletrônico pela Universidade Federal de Viçosa-UFV, acumulou economia de R\$3.175.117,00 de 2002 a 2006, o que corresponde a um percentual economizado de R\$13,26% do orçamento realizado pela Universidade.

O pregão, neste sentido, mostra-se uma hábil ferramenta da administração pública para aplicação eficiente dos recursos disponíveis, observando os princípios de redução dos gastos públicos.

Há muito que se percebe a necessidade da gestão eficiente dos recursos da máquina administrativa. O excesso de gastos em relação à arrecadação do estatal é pouco benéfico tanto para a administração pública porque cria dificuldades de financiamento, quanto para os setores produtivos da economia, uma vez que a poupança absorvida pelo governo é o investimento não realizado pelo setor privado.

Observando o princípio de que o Estado não pode ser um entrave para o desenvolvimento do país, é de suma importância que este se dote de mecanismos legislativos e gerenciais que impeçam o desperdício de recursos, seja pela via da corrupção ou pela via da má gestão dos recursos públicos.

A alegação de falta de recursos públicos para prover serviços de saúde, educação e infra-estrutura, enquanto há desperdícios destes é um paradoxo que deve ser evitado a todo custo.

Criar mecanismos legislativos e administrativos que permitam um melhor gerenciamento dos gastos públicos e avaliação de com o que, quanto e como se gasta para manter a máquina estatal e os bens e serviços por ela oferecidos, deve ser foco de discussão e estudo em tempo integral.

Nesse sentido avaliar os resultados obtidos a partir da utilização da legislação do pregão é de suma importância, para a certificação de como os recursos públicos estão sendo utilizados e verificar os avanços em termos de redução dos custos licitatórios proporcionados pela legislação.

Assim, o objetivo principal deste trabalho é avaliar o uso do pregão pela Caixa Econômica Federal nos estados de Minas Gerais e Espírito Santo.

Especificamente, pretende-se: analisar os pregões realizados no período de 2005 a 2007 e verificar a redução de gastos de contratações destes pregões em relação aos valores iniciais orçados.

Este trabalho apresentará em seu Capítulo 2 uma breve análise da Licitação, suas modalidades e princípios; no capítulo 3 uma revisão da Teoria de Leilões e como esta pode ser aplicada ao caso do pregão; no capítulo 4 o modelo analítico usado para quantificar os valores e percentuais de redução dos gastos com contratações através do pregão pela Caixa Econômica Federal; e em seu quinto capítulo os resultados e discussões da pesquisa.

## **2. LICITAÇÃO**

### **2.1. Definição de Licitação**

Pode-se dizer que licitação "é o procedimento administrativo através do qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para a contratação de seu interesse" (MEIRELLES, 1999, p. 23).

A licitação, no entender de Bandeira de Mello (1999), é o procedimento utilizado pela administração pública quando esta pretende alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, outorgar concessões, permissões de obra, serviço ou de uso exclusivo de bem público, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se mostre mais vantajosa em relação aos parâmetros pré-estabelecidos pelo edital.

A Lei n.º 8.666/93 define em seu conteúdo a possibilidade de realização de cinco modalidades de licitação, que são a concorrência, a tomada de preços, o convite, o concurso e o leilão. As modalidades de licitação têm características próprias, destinando-se a determinados tipos de contratação. (BRASIL, 1993)

A Medida Provisória n.º 2.026, editada em 04 de maio de 2000 e regulamentada pelo Decreto n.º 3.555, de 08 de agosto de 2000, instituiu, no âmbito da Administração Federal, uma nova modalidade de licitação, o pregão, destinado à aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor da contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances, em sessão pública. (BRASIL, 2000)

Com a entrada em vigor da Lei n.º 10.520, de 17 de julho de 2002, o Congresso Nacional estendeu a aplicabilidade da modalidade licitatória denominada pregão aos Estados, Distrito Federal e Municípios. (BRASIL, 2002)

## 2.2. Modalidades de Licitação

Os tipos de licitação conforme definidos pela Lei 8.666 de 1993 são apresentados conforme segue abaixo

A concorrência, segundo o §1º do artigo 22 da Lei 8.666/93:

[...] é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos com qualificação exigida no edital para a execução de seu objeto. (BRASIL, 1993)

O prazo mínimo para a divulgação é de 30 dias para a concorrência normal e de 45 dias para a concorrência do tipo “melhor técnica” ou “técnica e preço”. A divulgação tem que ser efetuada através da imprensa oficial e em jornal diário de grande circulação.

A Tomada de Preços segundo o §2º do artigo 22 da Lei 8.666/93:

[...] é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação. (BRASIL, 1993)

O prazo mínimo para a divulgação é de 15 dias para as tomadas normais e de 30 dias quando a tomada de preços for do tipo “melhor técnica” ou “técnica e preço”. A divulgação tem que ser efetuada através da Imprensa Oficial e em jornal diário de grande circulação.

O Convite conforme versa o §3º do artigo 22 da Lei 8.666/93:

[...] é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrado ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de três pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 horas da apresentação das propostas. (BRASIL, 1993)

O §6º do mesmo artigo diz “que existindo na praça mais de três possíveis interessados, a cada novo convite realizado para objeto idêntico ou semelhantes é obrigatório o convite a, no mínimo, mais um interessado, enquanto existirem cadastrados não convidados nas últimas licitações”. (BRASIL, 1993)

O §7º do mesmo artigo complementa que:

[...] quando por limitações do mercado ou manifesto desinteresse dos convidados for impossível à obtenção do número mínimo de licitantes exigidos no §3º deste artigo (22), essas circunstâncias deverão ser devidamente justificadas no processo, sob pena de repetição do convite. (BRASIL, 1993).

O prazo mínimo para a divulgação da Carta-Convite é de cinco dias úteis, não havendo obrigatoriedade de divulgação pela imprensa.

De acordo com §4º do artigo 22 da Lei 8.666/93

Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias. (BRASIL, 2003)

O §5º do artigo 22 da Lei 8.666/93 apresenta o Leilão como

[...] a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a Administração ou de produtos legalmente produzidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação”. (BRASIL, 1993)

As licitações serão efetuadas no local onde se situar a repartição interessada, salvo por motivo de interesse público, devidamente justificado. Porém, não impedirá a habilitação de interessados residentes ou sediados em outros locais.

### **2.3. Princípios da licitação**

Segundo a lei n.º 8.666/93 em seu art. 3º, caput instituiu que:

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (BRASIL, 1993)

Santana (2008) verifica que todos os princípios que regem as demais modalidades de licitação, submetem-se ao pregão, sendo que os princípios presentes no pregão ultrapassam os determinados nos regulamentos.

#### **2.3.1. Isonomia ou Igualdade**

A igualdade de todos é um dos pilares do Estado de Direito. No que se refere às licitações públicas, esse princípio assegura a todos os interessados em contratar com a Administração Pública o direito de competir nos certames licitatórios públicos. A Constituição Federal, no art. 37, inciso XXI, assegura igualdade de condições entre todos os concorrentes: “... as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes.” (BRASIL, 1988)

No essencial o princípio da Isonomia significa que além de permitir a participação de todos os interessados, os concorrentes devem receber do administrador público o mesmo tratamento, sem diferenciação dos privilégios ou perseguições. (CAIXETA, 2004)

#### **2.3.2. Economicidade**

Princípio pelo qual a Administração Pública busca a contratação que lhe seja mais econômica. (CAIXETA, 2004)

Bugarin (2004), citado por Caixeta (2004), conceitua o princípio da economicidade como a busca permanente pelos agentes públicos da melhor alocação possível dos escassos recursos públicos para solucionar ou mitigar os problemas sociais existentes.

### **2.3.3. Legalidade**

No âmbito da Administração Pública, a legalidade deve ser entendida como a impossibilidade de se praticar qualquer ato sem que haja expressa autorização legal. Caso não haja lei autorizando o administrador a praticar determinado ato, ele está proibido de praticá-lo, e, se ainda assim o fizer, o ato será nulo.

Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa 'pode fazer assim'; para o administrador público significa 'deve fazer assim'. (MEIRELLES, 1999)

O princípio da legalidade, quando aplicado aos procedimentos de licitação, vincula a Administração Pública e os licitantes às regras estabelecidas. A licitação é ato estritamente vinculado, vez que todas as suas fases são estabelecidas em lei. Não cabe nenhuma inovação. (CAIXETA, 2004)

### **2.3.4. Impessoalidade**

Como o próprio nome indica, este princípio veda que a ação da Administração efetive-se em vista de determinada pessoa; a conduta não pode ser em razão das pessoas envolvidas, porque acima delas paira, sobranceiro, o interesse público, não o interesse pertinente à determinada religião, localidade, grupo de empresários, conforme ressalta Bomtempo (2007).

### **2.3.5. Moralidade e Probidade Administrativa**

No art. 3º da Lei nº 8.666/93, amoralidade e a probidade administrativa são mencionados como se fossem princípios distintos. No entanto, predomina entre os doutrinadores o entendimento de que moralidade e probidade administrativa têm o mesmo significado: obediência à honradez, à ética, e à honestidade na prática dos atos administrativos. (CAIXETA, 2004)

### **2.3.6. Publicidade**

Prescreve este princípio o dever da Administração Pública de dar plena transparência de seus atos, exceto nos casos em que o sigilo se justifique por imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, exceção permitida na Constituição Federal, art. 5º, inciso XXXIII. (BRASIL, 1988)

Para atender este princípio nas licitações públicas, quis o legislador que todas as suas fases, exceto o conteúdo das propostas, até a respectiva abertura, sejam públicas. Em outras palavras, o princípio da publicidade impõe a divulgação das diversas fases da licitação e faculta a qualquer interessado o acesso às licitações públicas e seu controle, garantindo com isso a lisura do pleito e o atendimento aos demais princípios administrativos. A transparência beneficia não apenas os licitantes, mas também a qualquer cidadão. (CAIXETA, 2004)

### **2.3.7. Vinculação ao Instrumento Convocatório**

Por este princípio, ficam a Administração e os licitantes obrigados a observar as normas e condições estabelecidas no ato convocatório. Só será permitido fazer ou agir dentro dos limites previstos na carta-convite ou no edital.



Meirelles (1999) destacou de forma simples e definitiva que o edital é a lei interna da licitação, e, como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes quanto a Administração que o expediu. O edital é impositivo para ambas as partes e para todos os interessados na licitação. (CAIXETA, 2004)

### **2.3.8. Julgamento Objetivo**

Este princípio indica que no julgamento das propostas a Administração deve observar os critérios objetivos definidos no ato convocatório. Com isso, não será permitida a utilização de fatores subjetivos ou de quaisquer critérios não previstos no ato convocatório, mesmo que em proveito da Administração Pública. De igual modo, não cabe à comissão de licitação discricionariedade para escolher como vencedora proposta que obedeça a ditame do instrumento convocatório, mesmo que mais vantajosa. (CAIXETA, 2004)

## **2.4. O pregão**

Conforme conceitua Santana (2008), o pregão é o “ato de apregoar, proclamação pública, ato pelo qual os porteiros dos auditórios, os corretores de bolsas ou os leiloeiros apregoam a coisa”.

Ainda segundo Santana (2008), o pregão é a modalidade licitatória que pode ser realizada presencial ou eletronicamente, na qual há disputa para se fornecer à Administração pública ao menor preço entre os licitantes, visando à contratação de bens e serviços comuns.

O pregão introduzido e regulamentado na legislação administrativa pela Lei 10520/02, é definido conforme descrito em seu caput como sendo a “modalidade de licitação..., para aquisição de bens e serviços comuns”. O Art. 1º desta lei define como bens e serviços comuns, “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital”. (BRASIL, 2002)

A definição de bens e serviços comuns vem do pressuposto da padronização, ou seja, que não seja necessária aplicação de condições técnicas mais apuradas e nem mesmo vasta pesquisa mercadológica para se chegar à definição do objeto do certame ou seus possíveis fornecedores.

O Decreto Lei nº 3.555 de 2000, traz em seu anexo II a lista indicativa dos bens e serviços que podem ser licitados através da modalidade de pregão. No entanto, a listagem apresentada na não busca esgotar as possibilidades de utilização do pregão, possuindo assim caráter indicativo.

O pregão diferentemente das demais modalidades de licitação não define valores limites para os certames. Além disso, todo seu processo de divulgação ocorre conforme descrito no Art. 4º, inciso I:

[...] a convocação dos interessados será efetuada por meio de publicação de aviso em diário oficial do respectivo ente federado ou, não existindo, em jornal de circulação local, e facultativamente, por meios eletrônicos e conforme o vulto da licitação, em jornal de grande circulação [...] (BRASIL, 2002)

Durante a fase interna ou de preparação do certame é definido através de pesquisa de mercado, o valor máximo admitido para contratação do objeto da licitação. Iniciado o pregão, presencial ou eletrônico, os participantes ofertam seus lances, separando-se o melhor, ou seja, o que apresenta o menor preço e os que apresentaram lances até 10% (dez por cento) maior que este, “*poderão fazer novos lances verbais e sucessivos, até a proclamação do vencedor*” (Brasil, 2002)

Objetivando, antes de tudo, a desburocratização dos processos e o aumento da agilidade nos procedimentos licitatórios, a Lei 10.520/02 inverte as fases da licitação. Todos os demais procedimentos regidos pela Lei 8.666/03 têm como fase seqüencial à divulgação do certame, a habilitação, onde primeiro são verificadas o atendimento a todas as exigências documentais, legais e de conformidade fiscal para se contratar com a Administração Pública, para somente depois se realizar a abertura das propostas. No entanto, no transcorrer destes prazos há a possibilidade de interposição de recursos, que enquanto não avaliados inviabilizam a seqüência do processo. Com o pregão, ocorre o inverso, somente após a seleção da proposta vencedora é que se realiza a habilitação da mesma.

#### **2.4.1. Vantagens e desvantagens do Pregão**

O pregão é uma modalidade licitatória que pode ser executada de duas maneiras, presencialmente ou eletronicamente. Dependendo da forma como for executada, e dadas às especificidades de cada uma, haverá vantagens e desvantagens.

Indiscutivelmente, uma das vantagens do pregão, vem da economia de valor obtida na contratação de bens e serviços comuns. Santana (2008), no entanto, lembra que a redução de valor obtida pelo pregão, para ser real, dependerá de um bom trabalho de orçamento realizado pela Administração Pública antes do certame, sob pena das diferenças matemáticas encontradas entre os valores orçados e praticados estarem viesados, não refletindo de maneira real a redução de preços pretendida.

Observando o argumento do autor sob outra ótica, ainda que haja algum viés na coleta de preços na fase interna do pregão, a redução de custo obtida deve e tem que ser entendida como uma vantagem do processo. Se ao invés do pregão, estivesse sendo utilizada qualquer outra modalidade, este tipo de viés poderia ocorrer, sem que, no entanto, houvesse a possibilidade de uma correção posterior.

Sobre este impasse, Santana (2008) verifica a vantagem de que para uma unidade administrativa específica se pode verificar os valores efetivamente economizados. E a partir do orçamento financeiro desta unidade administrativa, ter-se a possibilidade, quantitativamente e percentualmente, de averiguar, além do volume de recursos economizados, o impacto do pregão em relação às modalidades tradicionais de licitação.

Assim como Souza (2004), Santana (2008) também ressalta as vantagens do pregão no que se relaciona à eficiência e transparência da contratação, uma vez que o processo é mais “simples, ágil, desburocratizado e visível aos olhos do público”.

Esse processo mais transparente e ágil, notadamente cumpre o papel social que a legislação possui, uma vez que facilita a promoção de serviços e bens públicos, que é função primordial da Administração Pública.

### **3. CONSIDERAÇÕES SOBRE A TEORIA DE LEILÕES**

O mercado de leilões, de acordo com a definição de Pindick e Rubinfeld (2006) pode ser definido como um mercado em que produtos e serviços podem ser vendidos ou comprados através de processo de lances formais.

Os tipos mais comuns de leilões existentes são os seguintes: o leilão inglês; o leilão holandês; o leilão selado de primeiro lance e o leilão selado de segundo lance.

O leilão inglês é a forma mais utilizada na venda de mercadorias, por ser um tipo de leilão ascendente, em que o valor dos lances vai aumentando até que se obtenha um lance de um participante que nenhum outro esteja disposto a cobrir. Seu uso é mais freqüente em venda de obras de arte e antiguidades.

O leilão holandês ocorre de maneira oposta ao leilão inglês. Neste tipo de leilão o vendedor inicia com um preço relativamente alto para um determinado bem e vai reduzindo esse preço até que um dos concorrentes aceite o preço corrente.

O leilão selado de primeiro lance é aquele em que todos os participantes oferecem lances selados para a compra de um determinado bem, e ao se realizar a abertura dos lances vence aquele de maior valor. A diferença deste para o leilão inglês é que no último os participantes tem conhecimento, a todo instante, do valor dos lances que estão sendo ofertados.

O leilão selado de segundo lance é semelhante ao de primeiro lance salvo pela diferença do valor pago pelo vencedor do leilão, que é sempre igual ao valor do segundo maior lance ofertado.

O pregão por definição é um leilão reverso, por se tratar de um tipo de leilão que conta com apenas um comprador e vários vendedores. Estes concorrem entre si auferindo lances menores que o preço máximo admitido por aquele, que é o preço de reserva conforme terminologia utilizada pela teoria de leilões, até que se obtenha o menor lance para fornecimento junto à administração pública.

Em literatura econômica, chama-se também de leilão de primeiro preço ou leilão inglês a situação em que o há somente um comprador e vários vendedores (é o termo reconhecido na administração pública como leilão reverso). Pelo fato de no pregão os participantes terem conhecimento dos lances ofertados pelos demais à medida que estes são apresentados e poder-se contrapor estes lances com outros de valores menores, o pregão é mais próximo do modelo de leilão conhecido como leilão inglês.

A idéia inicial do modelo de leilões de Milgrom (1989) citado por Fam (1999) é a seguinte: um determinado participante  $i$  de um leilão revê o passado dos demais participantes de um leilão tentando obter informações sobre a estratégia que esses irão utilizar, calculando a partir disso a probabilidade de seu lance ser superior ao demais. Esse agente  $i$  utiliza a informação sobre a ação de seus concorrentes para determinar sua função de distribuição cumulativa  $F_j(b_j)$  para  $j \neq i$  e calcular a probabilidade de seu lance ser maior que o dos outros concorrentes  $P(b_i) = P(b_i \geq b_j) \quad \forall j \neq i$ , onde  $b_i$  é o lance do jogador e  $b_j$  o lance outros concorrentes. Se o lance do participante  $i$  for vencedor, seu lucro será  $v_i - b_i$ , onde  $v_i$  é preço individual de reserva. Há uma probabilidade de que um agente  $j$  qualquer ofereça um lance mais alto, que é de  $1 - F_j(b_j)$ . Se houver  $n$  agentes agindo de forma independente, esta probabilidade será

$$P(b_i) = \{(1 - F_1) \dots (1 - F_n(b_i))\} \quad (1)$$

O vencedor do leilão tem assim um lucro esperado determinado pela por esta probabilidade vezes a margem de lucro da aposta:  $P(b_i) (v_i - b_i)$ . O lance  $b_i$  deve sempre buscar a maximização desta expressão.

O Teorema da Receita Equivalente mostra que independente do tipo de leilão utilizado a receita esperada do leilão é sempre a mesma e alocam o bem leiloado ao agente que o melhor avaliou.

Cada tipo de leilão apresenta uma estratégia ótima de ação de seus participantes. No caso deste trabalho analisar-se-á a estratégia ótima do leilão inglês por ser a que mais se aproxima do pregão.

No leilão inglês é estabelecido o preço final do bem quando esse supera o preço oferecido pelo segundo maior agente ou lance. Deste modo, a estratégia ótima neste tipo de leilão é permanecer apostando até que o preço atinja o próprio valor do bem.

Essa estratégia analisada sob a ótica da teoria dos jogos configura um equilíbrio de Nash, uma vez que só é possível a definição do preço ótimo por um agente após a análise do preço ótimo de um segundo agente.

Além da obtenção do Equilíbrio de Nash verificado nessa estratégia também atinge-se um ótimo de Pareto. Isso se dá pelo fato de que para que o detentor da segunda proposta, que já atingiu o seu valor de reserva, possa vencer o leilão, terá que apostar em um lance que torna o seu valor de reserva particular menor que o preço do bem. Deste modo não é possível melhorar a proposta e sair vencedor do jogo sem que se perda com isso.

Fam (1999) citando McAfee e MacMillan (1987), diz que, na média, aumentar o número de agentes em um leilão aumenta a receita total do vendedor e à medida que este número de participantes aumenta, ou tende ao infinito, o preço tende ao maior valor de reserva de cada participante.

O pregão de acordo com o que já foi apresentado até o momento configura-se como uma modalidade inversa ao leilão inglês. Fazendo então uma inversão da estratégia ótima do leilão inglês, a estratégia ótima de um participante do pregão é continuar reduzindo o seu lance a cada redução oferecida por outro concorrente, aproximando-se ao máximo de seus custos de produção para determinado produto ou serviço.

À Administração Pública ou empresa pública é interessante aumentar o máximo possível o número de participantes do pregão como maneira de se obter a maior redução possível dos custos com contratação de bens e serviços, através da aproximação do preço final de contratação do custo de produção do fornecedor vencedor.

## 4. MÉTODO ANALÍTICO

### 4.1. *Mensuração Econômica da Redução dos Gasto de Contratação*

Conforme prevê a Lei 10.520/02 em sua fase interna, o procedimento licitatório realizado através de pregão deve em primeiro lugar, ser requisitado por determinada unidade administrativa, posteriormente ter seu objeto definido, para então se iniciar a fase de cotação dos preços médios de mercado que comporão o preço máximo admitido pela administração pública para a contratação.

Verificada a quantidade necessária de determinado bem ou serviço a ser contratado, a disponibilidade orçamentária da unidade administrativa para se atender a esta demanda, é autorizada a contratação e posteriormente publicado o edital de contratação.

Essa seqüência permite analisar que a partir do momento que se tem as quantidades demandas dos bens, os preços médios praticados pelo mercado e a autorização para contratação, o gasto total máximo que a Administração Pública teria já está determinado.

Pode haver, entretanto, redução do gasto total ocasionado pela de concorrência por preços durante o pregão através do oferecimento de lances com valores mais baixos ofertados pelos concorrentes ao fornecimento à unidade administrativa. Aliás, este é um dos principais objetivos desse tipo de procedimento administrativo.

Alguns estudos já foram realizados a fim de verificar os valores reduzidos do gasto total da Administração Pública com a utilização do Leilão. Bomtempo (2007), Timarco (2007) e Souza (2004) em seus trabalhos quantificaram a redução do gasto público com o uso do pregão utilizando a diferença entre os preços dos editais e os preços finais de contratação.

Nesse trabalho incluir-se-á o conceito de “excedente econômico do governo” gerado pelo deslocamento da curva de oferta dos participantes do pregão, para avaliar a redução de gasto de contratação obtidos com esse procedimento licitatório.

As premissas principais desse método, conforme mostradas por Cançado Júnior (1999) são:

- A área total existente sob a curva de demanda, limitada à esquerda de uma dada quantidade, representa a utilidade total da quantidade demanda;
- A curva de oferta mostra os custos de oportunidade dos recursos variáveis utilizados na produção de cada quantidade específica.

Na Figura 1,  $D_c$  e  $S_0$ , representam as curvas de demanda e oferta, respectivamente. Na situação  $S_0$  os efeitos promovidos pela concorrência ocorrida no pregão ainda não foram agregados. Portanto, nessa situação a utilidade total da quantidade demandada  $Q_0$  pela Caixa Econômica Federal é dada pela área  $0DAQ_00$ . O custo total de produção para se fornecer à Caixa Econômica Federal a quantidade  $Q_0$  é dado pela área  $0P_1AQ_00$ . Portanto o excedente econômico total existente nessa relação de consumo é dado por  $P_1DAP_1$ , ou seja, a utilidade total do demandante menos o custo total de atendimento a essa demanda.

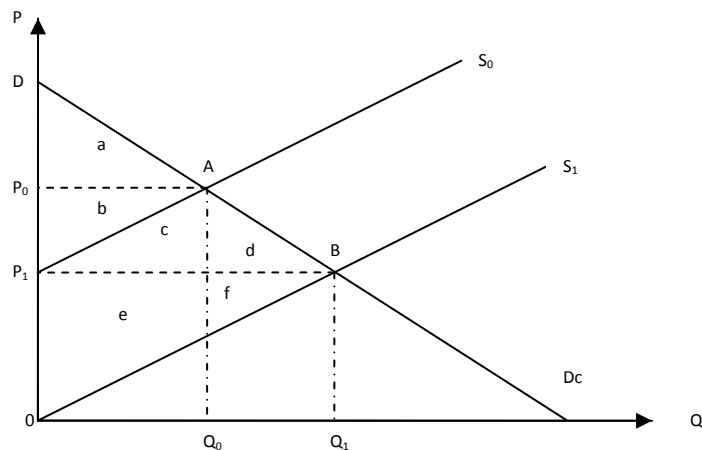


Gráfico 1: Mensuração do Excedente da Caixa Econômica Federal

Fonte: Pindick e Rubinfeld, 2006

A Curva  $S_1$  mostra o deslocamento a oferta provocado pela disputa de preços ocorrida no pregão. Nesse caso a utilidade total da Caixa Econômica Federal ao consumir  $Q_1$  passa a ser a área  $0DBQ_10$  e o custo total de para fornecer  $Q_1$  torna-se a área  $0BQ_10$ . O excedente total gerado por esse arranjo passa a ser a área  $0DB0$ , maior, portanto que a área inicial  $P_1DAP_1$ .

O excedente da Caixa Econômica Federal quando não se observa os efeitos da redução de preços provocada pelo pregão é área **a**. Já o excedente do fornecedor é dado pela área **b**. Ao ocorrer o deslocamento  $S_0$  para  $S_1$  o excedente da Caixa Econômica Federal passa a ser o somatório das áreas indicadas na Figura 1 pelas letras **a**, **b**, **c** e **d**; e o excedente do fornecedor, o somatório das áreas **e** e **f**.

O tipo de formulação das curvas de oferta e demanda apresentados pressupõe curvas de oferta e demanda com elasticidade-preço compreendida entre o intervalo:  $0 < \xi_p < \infty$ .

A elasticidade-preço é definida por Pindick e Rubinfeld (2006), como a variação percentual nas quantidades demandas ou ofertadas de um determinado bem ou serviço

ocasionada pela variação percentual nos preços deste bem ou . Matematicamente, o conceito é representado por:

$$\xi_p = \frac{\partial Q}{\partial P} \quad (2)$$

A elasticidade preço da demanda vai determinar se a demanda de um dado bem ou serviço possui alta ou baixa sensibilidade à alteração em seus preços. Para os bens cuja elasticidade for menor que 1 (um), diz-se que este bem possui demanda inelástica ao preço, para os bens que apresentarem elasticidade maior que 1, diz-se que a demanda é elástica ao preço.

Há ainda dois casos extremos de elasticidade preço da demanda, a demanda perfeitamente elástica aos preços e a demanda completamente inelástica aos preços. A primeira indica que para um dado preço, há um consumo de determinado produto que somente será cessado pela restrição de renda do consumidor. Já para o segundo caso, o demandante ou consumidor consumirá uma quantidade fixa do produto qual seja seu preço.

No caso em estudo, portanto, dado que as quantidades demandas serão adquiridas pela Caixa Econômica Federal pelo preço médio inicialmente cotado, não tendo variação nas quantidades a partir do momento que se inicia o procedimento licitatório, pode-se entender que a elasticidade preço da demanda da Caixa Econômica Federal é perfeitamente inelástica.

Segundo os conceitos e práticas ótimas apresentados pela teoria de leilões, os participantes de um pregão para atingirem o seu melhor resultado possível devem permanecer reduzindo suas ofertas de preços até atingirem seu custo de reserva para aquela transação. No limite, observou-se também que o maior ingresso de participantes em um pregão faz com que os fornecedores tentem reduzir suas ofertas de preços ao custo de reserva que possuem. Esse tipo de atitude muito se assemelha a estratégia utilizada em mercados perfeitamente competitivos. Sendo assim, como não se dispõe dos dados referentes às elasticidades-preço da oferta dos participantes, utilizar-se-á para a análise do assunto a curva de oferta dos mercados perfeitamente competitivos, ou seja, curvas de oferta perfeitamente elásticas, que simplificando, resultam no preço praticado no mercado.

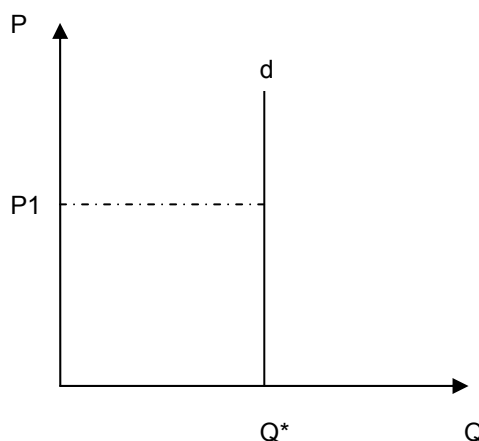


Gráfico 2: Gasto Total da Caixa Econômica Federal

A mensuração da redução de gasto obtido pode ser determinada então, nesta análise, analogamente ao modo como se determina o excedente de um consumidor,

dada a variação nos preços que ocorrem de acordo com o padrão concorrencial do mercado.

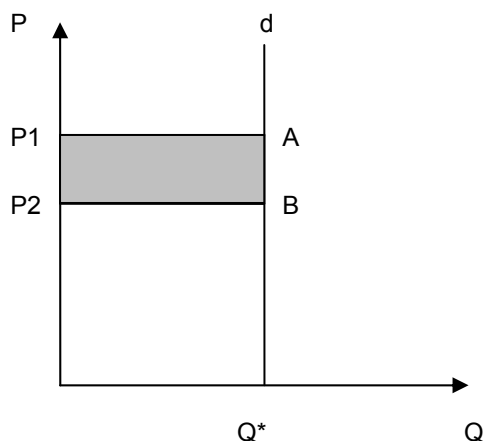


Gráfico 3: Gasto Orçado x Gasto Realizado

Desta forma,  $P_1$ , indicado no gráfico 3, é o preço que a Caixa Econômica Federal estaria disposta a pagar pela aquisição do bem ou serviço licitado via pregão,  $Q^*$  é a quantidade licitada do bem ou serviço licitado e  $P_2$  o preço efetivamente pago após a conclusão do pregão.

O deslocamento da linha de preço de  $P_1$  para  $P_2$ , mostrado no Gráfico 3, é resultado da concorrência por preços entre os participantes do pregão. A cada lance menor, a curva de oferta, que para o caso específico é a linha preço, desloca-se para baixo, aumentando o excedente obtido pela Caixa Econômica Federal com a utilização do pregão em suas contratações de bens e serviços comuns.

Neste caso, o excedente da Caixa Econômica Federal será dado pela área do retângulo  $P_1, A, B, P_2$ , destacada no Gráfico 3. Esse resultado, nada mais é, que o preço inicial do pregão multiplicado pela quantidade licitada, subtraído do preço final obtido no pregão multiplicado pela quantidade contratada.

A partir desta metodologia, é possível, para a análise do caso proposto, obter-se o valor absoluto da redução do gasto da Caixa Econômica Federal obtido com o pregão, bem como a determinação dos percentuais de redução.

## 5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

### 5.1. Histórico da Empresa

A Caixa Econômica Federal foi criada em 1861 através do Decreto nº 2723 pelo então Imperador Dom Pedro II, com o nome Caixa Econômica e Monte de Socorro, com a função de incentivar a poupança e conceder empréstimos sob penhor. Em 1931 passou a operar também com empréstimos em consignação para pessoas físicas e mais tarde, em 1934 tornou-se o único agente financeiro autorizado a trabalhar com empréstimos sob penhor no país.

Ainda no ano de 1931, a Caixa iniciou operações com carteira hipotecária para aquisição de bens imóveis, e em 1986 assumiu o extinto BNH (Banco Nacional da Habitação), tornando-se o maior agente de fomento ao crédito habitacional e destinado a saneamento básico do país.

Também no ano de 1986 passou a ser o principal operador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, absorvendo três anos mais tarde todas as contas de depósito para este fundo do país, ficando responsável pela gestão e pagamento de recursos aos trabalhadores.

Atualmente além dos programas de crédito habitacional a Caixa é o maior parceiro de políticas sociais do Governo Federal, atendendo a programas sociais como o PIS, o Bolsa Família, seguro-desemprego, FIES e demais programas de transferência de benefícios sociais.

Desde sua fundação a Caixa Econômica Federal têm diversificado sua atuação e se consolidado como uma instituição financeira sólida que conta atualmente com mais de 28 milhões de correntistas e que detêm 31% do mercado de poupança no país.

## 5.2. Coleta e análise dos dados

Todos os processos de contratações de bens e serviços pela Caixa são coordenados pelo Comitê de Compras e Contratações e regionalizados através das Gerência de Licitações de Contratações - GILIC.

Os processos de aquisições através de pregão eletrônico são realizados através do portal de licitações existente no site da caixa ([www.caixa.gov.br](http://www.caixa.gov.br)). É nesse portal que são divulgadas os editais, que é feito o cadastramento dos participantes, as sessões públicas de lances e divulgado o resultado final de cada um dos certames realizados. As informações acerca dos pregões podem ser consultadas em âmbito nacional ou regional.

A GILIC/BH – Gerência Licitações e Contratações Belo Horizonte é a gerência de filial da Caixa Econômica Federal responsável pelas contratações de serviços e compras de materiais diversos para as unidades administrativas e operacionais da CAIXA nos estados de Minas Gerais e Espírito Santo.

A CAIXA introduziu o uso do pregão em suas contratações no ano de 2005, até então todas as contratações realizadas pela empresa se davam pelos demais mecanismos de licitação estabelecidos pela Lei 8.666/93.

Os dados obtidos para análise deste trabalho foram retirados do Sistema de Controle de Processos - SICOP junto à GILIC/BH e diferem em número dos constantes no portal de compras, por constarem somente os certames que foram efetivamente executados, conforme pode ser visto na Tabela 1.

**TABELA 1**

### **Número de pregões eletrônicos realizados nos anos de 2005 a 2007, na GILIC/BH**

<b>Ano</b>	<b>Pregões (número)</b>	<b>Evolução (%)</b>
2005	16	-
2006	55	344%
2007	78	142%

Fonte: Sistema de Controle de Processos (SICOP) – Caixa Econômica Federal

No período analisado a utilização do pregão foi aumentando, passando de 16 pregões no ano de 2005 para 78 pregões no ano de 2007, conforme apresentado no



Gráfico 4. Analisando-se os percentuais observa-se um incremento de 344% na utilização do pregão eletrônico entre os anos de 2005 e 2006, e 142% entre os anos de 2006 e 2007. Quando se observa o triênio verifica-se uma ampliação da utilização do pregão eletrônico pela GILIC/BH de 487,50%.

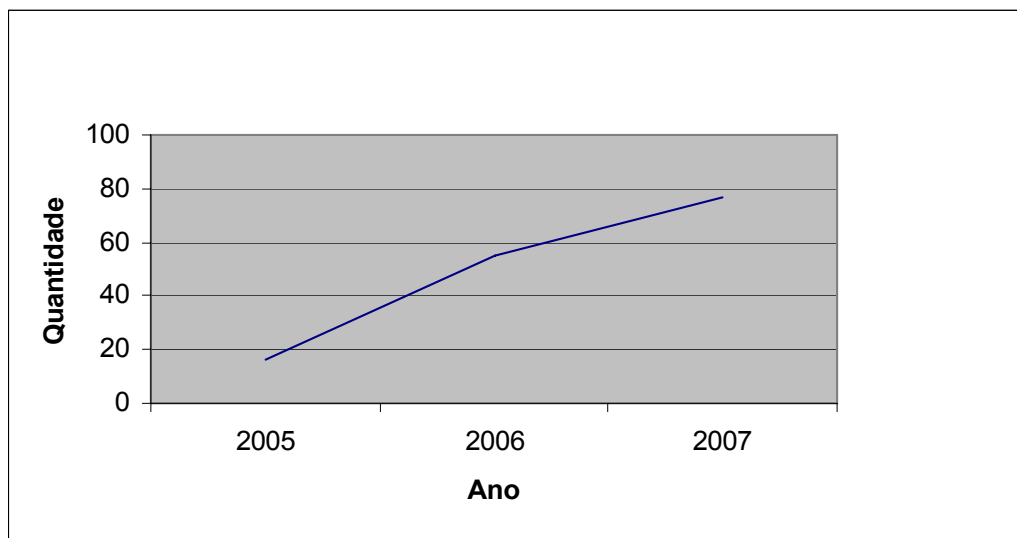


Gráfico 4: Evolução da utilização do pregão eletrônico na GILIC/BH

Fonte: Sistema de Controle de Processos (SICOP) – Caixa Econômica Federal

Acompanhando a evolução do número de pregões executados no período de análise, o orçamento executado também evoluiu gradativamente passando de R\$41.061.309,33 em 2005 para R\$73.039.921,24 em 2006 e R\$130.048.258,49, em 2007. Esses resultados apontam para uma ampliação média percentual anual de 77% do ano de 2005 para o ano de 2006 e 78% deste ano para o ano de 2007, conforme se pode observar através da Tabela 2 e Gráfico 4.

TABELA 2

Valores orçados, realizados e reduzidos com Pregão Eletrônico na GILIC/BH

Período	Nº médio de Participantes	Orçado (R\$1,00)	Realizado (R\$1,00)	Reduzido (R\$1,00)	Redução (%)
2005	8,25	57.081.924,94	41.061.309,33	16.020.615,61	28,07%
2006	7	90.149.018,60	73.039.921,54	17.109.097,06	18,98%
2007	10,27	51.602.795,86	130.048.258,49	21.554.537,37	14,22%
<b>Total</b>	<b>8,5</b>	<b>298.833.739,40</b>	<b>244.149.489,36</b>	<b>54.684.250,04</b>	<b>18,30%</b>

Fonte: Sistema de Controle de Processos (SICOP) – Caixa Econômica Federal

A tabela 2 mostra ainda que no ano de 2005 os valores orçados para contratação com a utilização do pregão eram de R\$57.081.924,94 e o valor contratado foi de R\$41.061.309,33, resultando em uma redução do gasto no montante de R\$16.020.615,61, o que significa uma redução de custos para a Caixa Econômica

Federal, sob atuação da GILIC/BH de 28,07%. Já o ano de 2006 apresenta valores orçados para contratação através do pregão foram de R\$90.149.018,60 e o valor contratado de R\$73.039.921,24 e percentual de redução de gastos de 18,98%. O último ano da série traz resultados de orçamento de R\$151.602.795,86, valor contratado de R\$130.048.258,49 e valor de redução do gasto total de R\$21.554.537,27, o que resulta em uma redução percentual dos gastos no ano de 2007 da ordem de 14,22%. Quando se observa o triênio 2005-2007 o valor total da redução de gastos é de R\$54.684.250,04, o que significa um percentual 18,30% de diminuição do gasto sobre o volume total gasto no período.

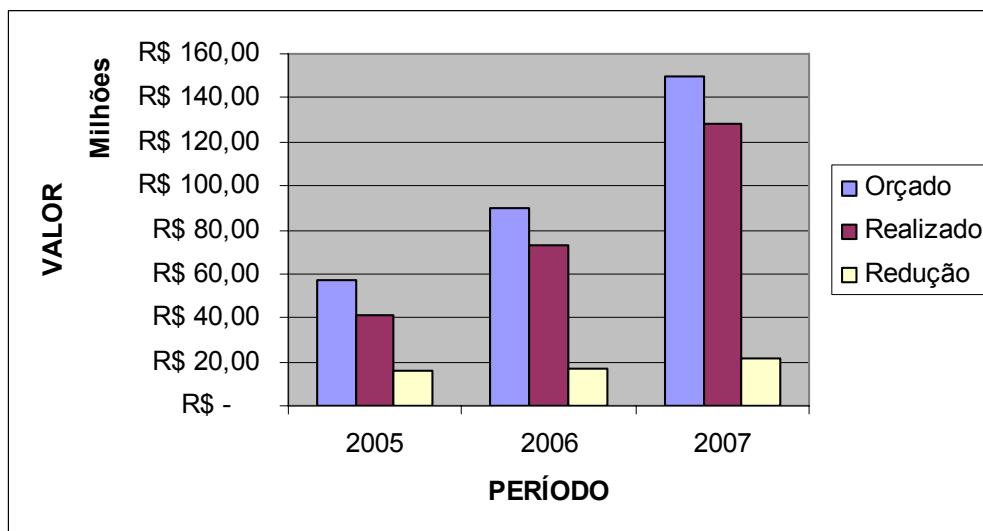
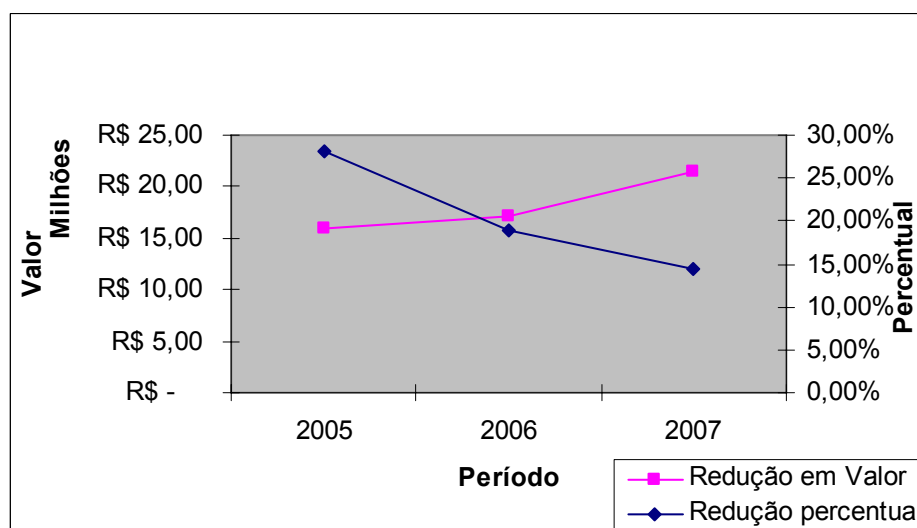


Gráfico 5: Orçado x Realizado

Fonte: Sistema de Controle de Processos (SICOP) – Caixa Econômica Federal

O Gráfico 6 traz um comparativo entre o valor de redução do gasto total anualizado por período em comparação à redução a redução percentual ocorrida a cada ano. Visualizando a figura é possível verificar que apesar de o valor de redução do gasto total ter aumentado no período analisado, os percentuais de redução não seguiram a mesma trajetória, apresentando redução de 28,07% em 2005 para 14,22% em 2007.



## Gráfico 6: Redução do Gasto

Fonte: Sistema de Controle de Processos (SICOP) – Caixa Econômica Federal

A Tabela 2 traz ainda informações referentes ao número médio de participantes nos pregões ano a ano. No ano de 2005, quando se iniciou a utilização do pregão eletrônico, foram realizados 16 certames com média de participantes de 8,25. No ano seguinte, houve um avanço na utilização do pregão, conforme já descrito acima, e uma redução para 7 no número médio de participantes. O ano de 2007 apresenta forte aumento do número de certames realizados e uma ampliação no número médio de participantes, chegando a 10,27.

TABELA 3

Análise por classificação quanto ao tipo de produto/serviço referente ao período 2005/2007

<b>Grupo</b>	<b>Orçado (R\$1,00)</b>	<b>Executado (R\$1,00)</b>	<b>Reduzido (R\$1,00)</b>	<b>Redução (%)</b>	<b>Média Participantes</b>
1	151.770.154,98	124.794.465,33	29.975.689,65	17,77	7,03
2	411.590,76	354.342,76	57248,00	13,90	2,33
3	933.897,10	6.638.970,30	2.699.926,80	28,19	6,09
4	6.689.112,27	5.471.079,82	1.218.032,45	18,20	3,75
5	63.583.487,21	57.377.144,78	6.206.342,43	9,76	14,92
6	55.386.204,96	41.043.304,95	14.342.900,01	25,89	7,35
7	10.138.288,20	7.028.391,26	3.109.896,94	30,67	11,04
<b>Total</b>	<b>298.833.739,40</b>	<b>244.149.489,36</b>	<b>54.684.250,04</b>	<b>18,30</b>	<b>8,5</b>

Fonte: Sistema de Controle de Processos (SICOP) – Caixa Econômica Federal

A Tabela 3 traz a classificação dos pregões quanto ao tipo de produto ou serviço que foi comprado/adquirido. Os pregões foram divididos em 07 (sete) grupos distintos para se realizar a análise, a saber:

- GRUPO 1 – gastos com segurança
- GRUPO 2 – gastos com material de expediente
- GRUPO 3 – gastos com informática e telefonia
- GRUPO 4 – gastos com eventos
- GRUPO 5 – gastos com terceirização de serviços e mão de obra
- GRUPO 6 – gastos com layout e mobiliário
- GRUPO 7 – gastos com equipamentos diversos

Entre todos os grupos analisados, o que teve maior orçamento executado foi o grupo de gastos com segurança conforme é possível verificar pela Tabela 3 e pelo Gráfico 6. Este grupo apresentou redução média percentual de gastos de 17,77% e teve em média 7,03 participantes. Dados muito próximos à média de redução percentual de gasto e número de participantes apresentados na Tabela 1, sendo, portanto um dos grupos de maior influência no gasto total do período de análise.

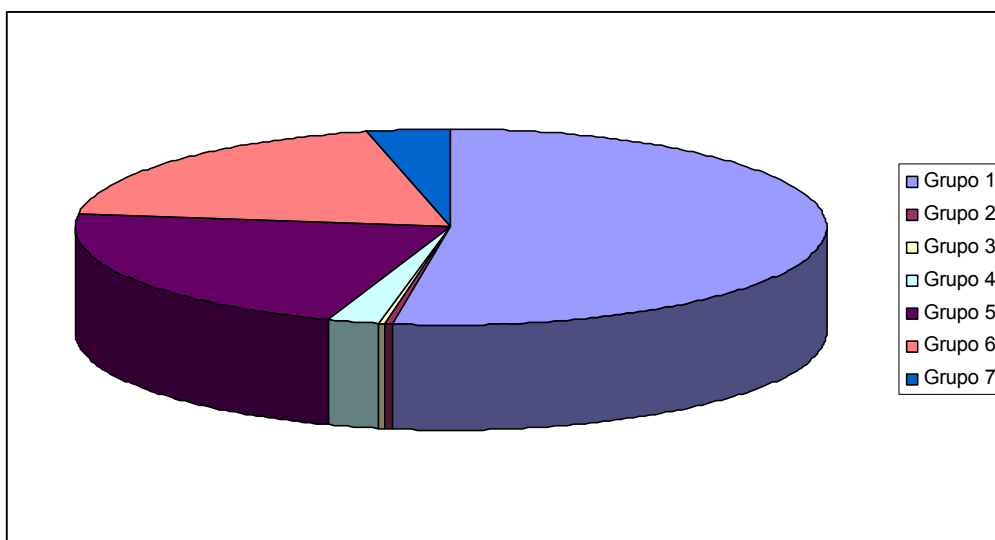


Gráfico 7: Participação no orçamento total por classificação quanto ao tipo de produto/serviço

Fonte: Sistema de Controle de Processos (SICOP) – Caixa Econômica Federal

O grupo que apresentou a maior redução percentual de gastos foi o de gastos com equipamentos diversos. Neste grupo foram agrupados os gastos com equipamentos mais comuns no mercado como ar-condicionado, bebedouros, geladeiras, fragmentadores de papel e outros, que pelo menos teoricamente, possuem possibilidades maiores de redução do preço final dada o grande número de substitutos perfeitos.

Já os gastos com terceirização e mão-de-obra foram os que mais atraíram participantes, com média de 14,92 e que responderam pelo segundo maior orçamento executado. No entanto, foi o grupo que apresentou o menor percentual de redução dos gastos. Há que se destacar que as empresas que participam destes certames possuem uma limitação da redução de seus custos, haja vista o grande peso do custo de mão-de-obra e encargos trabalhistas existente. Outro fator que pode ser apresentado como fonte de rigidez destes preços é o fato de a legislação trabalhista estabelecer valores mínimos de remuneração aos trabalhadores.

De acordo com o que foi apresentado sobre a teoria de leilões, o número de participantes nos pregões deveria aumentar o valor de redução dos gastos com contratações. Isso de fato ocorre quando se analisa o volume de redução dos gastos no período em análise. No entanto a maior parte dessa redução é devida ao aumento do orçamento executado a partir do ano de 2005. Quando se analisa o percentual de redução do gasto, verifica-se uma involução deste resultado, conforme já descrito acima.

Como se pode observar a redução percentual de gastos no triênio em análise, encontra-se em consonância com os resultados obtidos em outros estudos. Bomtempo (2007) apurou uma redução de gastos da Universidade Federal de Viçosa com uso do pregão, de 13,26 até o ano de 2006. Já Timarco (2007) em seu trabalho encontrou um percentual médio de redução de gastos de 29,71% para as compras e contratações de serviços realizados pela Universidade de São Paulo no triênio 2003 a 2006.

O ano de 2005 foi o ano de implantação do pregão como modalidade de licitação pela Caixa Econômica Federal. A experiência adquirida com o transcorrer do tempo fez com que houvesse melhorias significativas nas fases internas dos pregões realizados, levando a um melhor levantamento dos orçamentos de cada um dos pregões e conseqüente redução da diferença entre os valores orçados e os valores finais de contratação.

## 6. CONCLUSÃO

A adoção da utilização do pregão pela Gerência de Licitações da Caixa Econômica Federal apresentou nos dados regionalizados dos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo e Minas Gerais, resultados significativos, obtendo um valor total de redução de gastos com contratações de bens e serviços comuns de R\$54.684.250,04, o que representa 18,30% do valor total orçado para o triênio 2005-2007.

Outra informação que os dados da pesquisa fornecem é ampliação do uso do pregão pela GILIC/BH no período analisado. Isso fez o orçamento total executado passar de R\$41.061.309,33 em 2005 para R\$130.048.258,49 no ano de 2007.

Apesar disso, ainda são poucos os trabalhos que buscam realizar o levantamento de dados como estes o que dificulta a análise comparativa sobre a eficiência geral deste tipo de licitação. Um dos motivos esbarra na ainda pouca utilização desse tipo de modalidade de licitação pela Administração Pública e suas empresas, conforme visto nos dados consolidados do número de pregões realizados pela GILIC/BH no triênio analisado, ainda que se considere a grande elevação no número de certames nesse mesmo período.

A teoria dos leilões mostra uma tendência de ampliação da diminuição do gasto total à medida que há um aumento no número de participantes de leilões. A apuração dos resultados da pesquisa mostra que ainda que o objeto do certame seja comum do ponto de vista da legislação, ou seja, aqueles cujas características padronizadas de desempenho e qualidade possam ser definidas em edital através de especificações usuais de mercado, não conta com um número tão grande assim de ofertantes, como por exemplo, os serviços de transporte de valores e segurança das unidades, o que faz com que haja, pelo menos em tese, uma menor concorrência por preços entres os participantes para fornecer à Caixa Econômica Federal.

O pregão eletrônico, conforme mostram os dados desta pesquisa tende a ter uma maior participação nas compras de Governos e Empresas Públicas. Ele torna o processo de contratação desde a publicação dos editais até a contratação final muito mais ágil que os demais processos licitatórios existentes na lei 8.666/93. Além disso, pelo fato do pregão eletrônico ser realizado através da internet, os dados de fechamento dos certames, com os valores e nome das empresas participantes, ficam disponíveis a quem tiver interesse em pesquisá-los e acompanhar como e com o quê o orçamento das empresas públicas e governos está sendo gasto, minimizando desta forma possíveis fraudes em processos.

As empresas públicas podem e devem utilizar esse fato como uma força extra para melhoria de seus processos internos, tornando-as mais ágeis para concorrer em pé de igualdade com outras empresas de seu mesmo setor.

Um nível maior de interesse e estudo desse procedimento pelos agentes executores dos certames, provavelmente gerará níveis maiores de redução de gastos por parte das empresas públicas e governos. Isso se dará com melhorias nos processos desde a fase inicial interna onde se realizam os orçamentos até em formas de se atrair um número de participantes cada vez maior para cada certame, tornando o processo mais concorrido e com resultados, muito possivelmente, menos onerosos ao erário.

## BIBLIOGRAFIA

- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 11ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.
- BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm)> . Acesso em 26/04/2008.
- BRASIL. **Decreto Federal nº 3.555, de 08 de agosto de 2000. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviço comuns**. <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 25/04/2008.
- BRASIL. **Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências**. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 26/04/2008
- BRASIL. **Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências**. <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 26/04/2008.
- BOMTEMPO, Vinícius Marques. **Pregão Eletrônico – Um estudo de caso sobre sua utilização na Universidade Federal de Viçosa**. DEE/UFV, 2007.
- CAIXETA, José Manoel. **Os Princípios da Administração Pública Aplicáveis às licitações Públicas: A Doutrina Dominante e a Jurisprudência do Tribunal de Contas da União**. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, Tribunal de Contas da União, 2004.
- CANÇADO Jr, Francisco Lopes. **Avaliação dos retornos aos investimentos em pesquisa da Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais / EPAMIG**. DER-UFV, 1999.
- COMPRASNET, **Portal de compras do Governo Federal**. <[www.comprasnet.gov.br](http://www.comprasnet.gov.br)> (01/06/2007 a 06/07/2007)
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e Contrato Administrativo**. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999.
- PINDICK, Robert S. & RUBINFELD, Daniel L. **MICROECONOMIA**. 6ª ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2006.
- PREGÃO eletrônico pode gerar quase R\$2 Bi. 02/07/2007. Disponível em: <[http://contasabertas.uol.com.br/noticias/detalhes\\_noticias.asp?auto=1656](http://contasabertas.uol.com.br/noticias/detalhes_noticias.asp?auto=1656)>. Acesso em 07/09/2007.
- REIS, Samuel Mota de Souza. **A contratação de obras e serviços de engenharia sob o enfoque do pregão**. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5683>> Acesso em 02/11/2007.
- SANTANA, Jair Eduardo. **Pregão Eletrônico e Presencial: Manual de Implantação, Operacionalização e Controle**. 2ª ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.
- TIMARCO, Jose Marcelo. **Economicidade nas compras por meio do Pregão na Universidade de São Paulo – USP**. Disponível em: <<http://www.iqsc.usp.br/iqsc/administracao/contabilidade/uploads/site%20economicidade%20compras%20pregao.pdf>>. Acesso em 15/09/2007.

SOUZA, Wellington de. **Um estudo sobre a viabilidade de implantação do pregão eletrônico e uma contribuição na apuração dos resultados nos processos licitatórios.** Disponível em:  
<[http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select\\_action=&co\\_obra=36809](http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=36809)> Acesso em 15/09/2007.