

USO DO PREGÃO PRESENCIAL EM LICITAÇÕES DE OBRAS: UMA ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA NO ESTADO DE PERNAMBUCO

Ulysses José Beltrão Magalhães / TCE-PE / ulysses@tce.pe.gov.br

RESUMO

O presente artigo discorre acerca dos resultados do uso da modalidade pregão, na sua forma presencial, em licitações destinadas à contratação de obras de engenharia, por parte de órgãos e entidades integrantes da Administração Pública do Estado de Pernambuco, no período compreendido entre janeiro de 2009 e dezembro de 2010. Sob tal perspectiva, a pesquisa contempla o estudo analítico de parâmetros e características oriundos do mercado de obras públicas que permitam aferir e avaliar o nível de competitividade nas licitações. Assim, com esboço no arcabouço teórico assentado e nas análises estatísticas perpetradas nos dados extraídos dos procedimentos licitatórios amostrados, foi dado comprovar que o uso do pregão, nas condições delimitadas temporal e espacialmente na pesquisa, fomentou a competitividade nos certames. Vislumbra-se que as conclusões resultantes deste trabalho contribuam para o incentivo ao emprego legítimo e eficiente do pregão na seara das obras e serviços de engenharia, abrindo-se novas e promissoras perspectivas para a modalidade.

Palavras-chave: licitações, pregão, obras, competitividade.

1. INTRODUÇÃO

Instituído como modalidade licitatória autônoma através da Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002, o pregão foi concebido com o objetivo de imprimir maior agilidade às licitações, tendo em vista uma maior eficiência da atuação estatal no cumprimento de sua finalidade primordial: a satisfação do interesse público.

Dentro deste contexto, um dos temas que desperta interesse nos estudiosos da matéria diz respeito ao potencial do pregão em fomentar a competitividade nos certames licitatórios por ele regidos, quando comparado com as demais modalidades licitatórias previstas na Lei nº 8.666/93.

Com efeito, disseminou-se a idéia de que a modalidade, ante as suas características inovadoras no tocante à ampliação da publicidade e à simplificação procedimental, teria o condão de aumentar o nível de disputa nas pelepas licitatórias, independentemente da natureza do objeto a ser licitado.

De fato, a literatura acadêmica já conta com trabalhos que mostram que o uso do pregão tem produzido resultados mais vantajosos para a Administração do que os verificados nas modalidades licitatórias tradicionais.

A este respeito, salientem-se os estudos de Alencar (2006) que, ao analisar gerencialmente o uso do pregão em compras governamentais no âmbito do estado de Pernambuco, constatou que, em regra, o mesmo se mostrara uma ferramenta útil, capaz de aumentar a competitividade dos certames e, por conseguinte, gerar maior economia e agilidade às compras públicas.

Ocorre que, no caso das obras e dos serviços de engenharia, é cediço que tais objetos são permeados de peculiaridades e especificidades, o que torna sua sistemática licitatória bastante diferenciada em relação às das contratações em geral.

Assim, a crença de que a utilização do pregão em licitações de obras e serviços de engenharia também conduzirá a resultados mais satisfatórios, em termos de competitividade, pode não ser necessariamente verdadeira, carecendo, destarte, de ser verificada empiricamente, consoante se propõe no estudo em tela.

Sob tal perspectiva, o presente artigo se propõe a analisar estatisticamente a experiência de órgãos e entidades do Estado de Pernambuco com uso do pregão presencial em licitações destinadas

à contratação de obras de engenharia, ocorridas no período de janeiro de 2009 a dezembro de 2010, com vistas a esclarecer se tal uso efetivamente exerceu uma influência positiva na competitividade dos certames.

2. A COMPETITIVIDADE NO MERCADO DE OBRAS PÚBLICAS

Em um mercado de concorrência perfeita, no qual a dinâmica das negociações se dá consoante a lei da oferta e procura, quanto maior o número de fornecedores de produtos e serviços dispostos a satisfazer as necessidades de um determinado comprador, maiores as chances de reduções nos preços finais transacionados.

Ocorre que, na prática das contratações administrativas, o que se observa, com relativa frequência, é a interferência de perturbações externas, tais como fraudes nas licitações, conluíus entre empresas, descontinuidade de gestão e medidas de cunho eleitoral, que coíbem a livre concorrência, e contribuem irremediavelmente para a imperfeição no mercado das aquisições públicas.

Tais perturbações, por sua vez, têm seus efeitos potencializados quando o objeto a ser contratado se trata de obras e serviços de engenharia, haja vista as particularidades atinentes a este setor da atividade econômica.

No afã de compreender os mecanismos que atuam no mercado da construção civil para obras públicas, Pereira (2002) pesquisou licitações realizadas no estado de Pernambuco, no período de 2000 e 2001, com o objetivo de procurar explicar o comportamento dos preços contratados em função, dentre outras variáveis, da modalidade licitatória e do número de licitantes no certame.

Com tal desiderato, a partir da definição de um indicador auxiliar, o Índice de Preço Custo do Contrato (IPCC), que representa a relação entre o preço proposto pela empresa vencedora de um certame licitatório e o custo estimado pelo órgão licitante para a execução do objeto licitado, o autor efetuou uma série de análises comparativas nos dados contidos no Plano Piloto de sua pesquisa, o qual foi composto de 1.035 licitações de obras de edificação e de pavimentação urbana realizadas por treze UG estaduais e municipais do estado de Pernambuco, no biênio 2000/2001.

Assim, ao estudar o comportamento do IPCC em função do número de participantes classificados nos processos licitatórios que compuseram o seu Plano Piloto, Pereira constatou que a assertiva de que, quanto maior o número de licitantes, maior a competitividade e, portanto, menores os preços obtidos, não parecia válida para o intervalo de 1 a 3 participantes.

Com efeito, a análise gráfica dos dados evidenciou valores estatisticamente menores de IPCC para certames com 1 ou 2 licitantes em comparação aos que apresentavam 3 licitantes.

A explicação para tal comportamento recaiu na própria legislação das licitações ao exigir, para a modalidade convite, tão somente a participação de no mínimo 3 (três) licitantes. Assim, não foi de se estranhar uma maior competitividade nos processos com um ou dois participantes, do que naqueles com três participantes, regidos preponderantemente pela modalidade convite, para os quais, segundo o pesquisador, “fraudes e conluíus buscavam apenas não infringir, rigorosamente, os aspectos formais dos processos licitatórios” (PEREIRA, 2002, p. 48).

Neste diapasão, a tendência do número médio de licitantes classificados nos convites se aproximar de três foi confirmada em mais da metade dos órgãos pesquisados no Plano Piloto de Pereira. Demais disto, nos órgãos com o número médio de licitantes próximo a três, também foram observados, em regra, os maiores valores do IPCC.

Cabral (2002) já havia atentado para esta mesma tendência ao constatar, com base em pesquisa realizada junto a 640 obras municipais realizadas no estado de Pernambuco, no exercício 2000, que em apenas 12% das licitações havia a participação de mais de 3 licitantes, ou seja, o número mínimo exigido pela lei de licitações para a modalidade convite.

Segundo a autora, a baixa competitividade dos processos licitatórios se devia, principalmente, à pouca divulgação dos certames na modalidade convite, da qual participavam, em geral, apenas os três convidados (CABRAL, 2002).

De fato, para as modalidades as quais a lei exige maior divulgação, é de se esperar que haja uma maior procura por parte de potenciais interessados em contratar com a Administração. Em suma, quanto maior a publicidade conferida ao certame, maiores as chances de ampliação da competitividade.

Assim é que, para as tomadas de preços e concorrências, cuja lei de licitações exige a publicação do aviso da licitação em Diário Oficial e em jornais de grande circulação, é razoável que haja um aumento no número de competidores e, por conseguinte, valores de IPCC mais reduzidos quando comparados aos observados nos convites, cuja mesma lei prevê tão somente a afixação do resumo do instrumento convocatório no quadro de avisos do órgão.

Os estudos de Pereira (2002) evidenciaram, ainda, a identificação da existência de dois mecanismos probabilísticos distintos regendo os preços nas licitações com obras, sendo um característico das contratações realizadas em certames licitatórios competitivos, e o outro de processos nos quais não se verifica competitividade.

Nos processos competitivos, cujos preços contratados resultaram de relações do mercado, o histograma do IPCC das licitações realizadas pelos órgãos apresentou o aspecto típico da Figura 1.

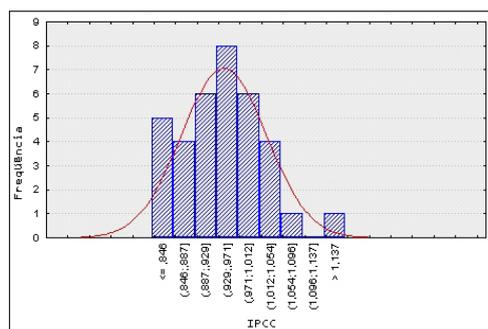


Figura 1 - Histograma de IPCC com licitações realizadas em condições competitivas
Fonte: (PEREIRA, 2002, p. 80)

Já para os processos de baixa competitividade, verificou-se que o que regia os valores propostos para realização das obras não era o custo das mesmas, tampouco as relações de mercado, mas sim o limite de aceitabilidade de preços estabelecidos em edital pelos órgãos licitantes, em cumprimento ao disposto no artigo 40 da Lei de Licitações.

Com efeito, nestes casos ficou claro que o limite de aceitabilidade influenciava decisivamente nos preços ofertados, visto que a ausência de disputa faz com que as propostas deixem de ser representativas de um mercado para se balizarem, exclusivamente, no referido limite com o intuito de tão somente atenderem ao maior preço admissível pelo órgão licitante.

Assim, nas situações de baixa competitividade, o mecanismo probabilístico atuante nos IPCC das licitações apresentou a configuração característica do histograma da Figura 2, na qual se vê que o maior número de observações recaiu no intervalo de 1,10 a 1,20, ou seja, no limiar de aceitabilidade de preço do órgão que, no caso, era de 20% acima do custo estimado.

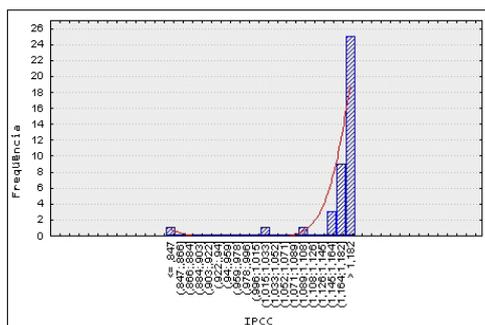


Figura 2 - Histograma de IPCC com licitações realizadas em condições não competitivas
Fonte: (PEREIRA, 2002, p. 80)

3. O PREGÃO E AS PERSPECTIVAS DE AMPLIAÇÃO DA COMPETITIVIDADE NAS LICITAÇÕES DE OBRAS PÚBLICAS

Inobstante as imperfeições do mercado de obras públicas, crê-se, contudo, que o pregão, ante as suas especificidades, possa interferir significativamente no comportamento de tal mercado, produzindo, sobretudo, impactos positivos na competitividade dos certames.

Um dos fatores que justifica as expectativas favoráveis em torno do uso do pregão na seara das obras e serviços de engenharia é o ambiente de relativa estabilidade normativa em que se insere a modalidade, fator este que induziria a um natural sentimento de adesão às regras do jogo por parte de todos os interessados em contratar com a Administração.

Com efeito, em que pese a lei geral do pregão já contar com quase dez anos de vigência, nenhuma modificação em seu texto foi implementada ao longo de todo esse período. Tal fato é um fenômeno até certo ponto incomum num Brasil acostumado às altíssimas taxas de “inflação legislativa” (SANTANA, 2010, p. 850).

Em outras palavras, estabilidade normativa sinaliza com segurança jurídica, valor este perseguido e estimado por quem almeja travar relações negociais com o poder público, sobretudo quando tais relações têm por objeto contratos de execução diferida no tempo, como os são os de obras e serviços de engenharia.

Demais disto, identifica-se na lei geral do pregão uma série de prescrições com forte potencial de estimular o aumento da competição nos certames de obras.

Uma destas prescrições é a contida no artigo 4º da Lei n.º 10.520/02, o qual exige que a divulgação do pregão ocorra através da publicação do aviso no Diário Oficial do ente federado ou, não o existindo, em jornal de circulação local. Esta norma faculta, ainda, a publicação, por meio eletrônico, na internet.

À toda evidência, tal dispositivo prestigia a publicidade nos certames regidos pelo pregão, independentemente do valor do objeto a ser licitado.

Santana (2009, p. 852) correlaciona publicidade com transparência, asseverando que “quanto mais visível o procedimento desenvolvido, maior será tanto a possibilidade de fiscalização e controle (pelas mais variadas formas) quanto a ampliação da disputa (competitividade)”.

Outro aspecto da legislação do pregão que gera boas perspectivas no tocante à ampliação da competitividade concerne ao conjunto de normas destinadas a reduzir as formalidades exigidas dos licitantes para participar dos certames.

Nessa esteira, salientam-se as disposições contidas no art. 5º da Lei 10.520/02, o qual veda as exigências de:

- I - garantia de proposta;*
- II - aquisição do edital pelos licitantes, como condição para participação no certame; e*

III - pagamento de taxas e emolumentos, salvo os referentes a fornecimento do edital, que não serão superiores ao custo de sua reprodução gráfica, e aos custos de utilização de recursos de tecnologia da informação, quando for o caso.

O art. 5º busca eliminar algumas práticas usuais no âmbito de licitações, que possam produzir efeitos indiretos de redução indevida da competitividade. Trata-se de soluções que merecem aplauso, que já constavam do regulamento federal de Contratações da ANATEL (JUSTEN FILHO, 2005, p. 166).

Outrossim, o traço marcante na disciplina do pregão, em face do qual se vislumbra que o incentivo à competição se manifeste em sua plenitude, reside na fase de lances, prevista no inciso VIII, do art. 4º da lei 10.520/02.

A fase de lances marca o início da disputa propriamente dita entre os licitantes, os quais, conforme o próprio nome diz, se confrontam diretamente mediante “lances sucessivos”, até que seja declarado o vencedor.

O objetivo desta etapa do procedimento do pregão é a redução do preço ofertado, com o claro fomento à competição. Registre-se que a própria lei 10.520/02, nos termos do inciso XII, do seu art. 4º, denomina tal fase de “etapa competitiva”.

Neste contexto, colacione-se a percuente lição de Monteiro (2010, p. 162), para a qual

Não há impropriedade na idéia de lançar os participantes do processo licitatório em uma competição direta. Aquele que apresentar melhores condições contratuais para o objeto licitado assinará o contrato. O resultado é benéfico para a Administração e também para os particulares, que competirão abertamente pela realização do negócio.

4. ESTUDO ANALÍTICO DO USO DO PREGÃO PRESENCIAL EM LICITAÇÕES DE OBRAS NO ESTADO DE PERNAMBUCO

4.1. Amostra analisada

A fim de comprovar as potencialidades e a real eficácia do pregão na competitividade dos certames licitatórios de obras públicas, necessário se faz analisar cientificamente os dados disponíveis acerca da utilização da modalidade em casos concretos.

Com este intento, selecionou-se uma amostra representativa dos pregões de obras realizados por unidades gestoras (UG) do estado de Pernambuco, no biênio 2009-2010.

Na definição da amostra, por sua vez, levou-se em consideração que os parâmetros referenciais de competitividade em licitações desta natureza disponíveis eram oriundos de estudos realizados no mercado de obras públicas licitadas através das modalidades tradicionais.

Demais disto, também se atentou para o fato destes estudos terem por objeto apenas obras de construção, reforma e ampliação de edificações e obras e serviços de execução e recuperação de pavimentação.

Isto posto, para que as análises se procedessem em bases comparativas equânimes, estabeleceu-se que a amostra deveria contemplar:

- a) Pregões realizados na forma presencial, haja vista que todas as modalidades previstas na Lei nº 8.666/93 também se dão na *forma presencial*;
- b) Pregões cujos objetos foram obras de construção, reforma e ampliação de edificações ou obras e serviços de execução e recuperação de pavimentação.

Com base nestes critérios de seleção, do universo das obras licitadas mediante pregão por UG do estado de Pernambuco, no biênio 2009-2010, compuseram a amostra analisada os indicados na Tabela 1.

PREGÃO	UG	OBJETO
08/2009	HUOC	Construção de Casa de Máquina do DIP adulto do HUOC
09/2009	HUOC	Reforma e Construção da Farmácia ambulatorial e Administração de transportes do HUOC
15/2009	HUOC	Reforma para instalações e funcionamento da Polissonografia do HUOC
17/2009	HUOC	Reforma da UTI Pediátrica do HUOC
40/2009	HUOC	Construção da Casa de Máquina para Pressão Negativa do Prédio da UTI Pediátrica do HUOC
02/2010	HUOC	Reforma do Prédio da Residência Médica do HUOC
03/2010	HUOC	Reforma do Pavilhão José Ribamar do HUOC
04/2010	HUOC	Demolição do Pavilhão Joaquim Cavalcanti do HUOC
06/2010	HUOC	Reforma e ampliação de área física da Unidade de pesquisa Clínica do HUOC – primeira etapa
06/2009	PCPE	Reforma na Divisão de Almoxarifado – Recife
07/2009	PCPE	Reforma na 72° Circunscrição Policial – Barreiros
08/2009	PCPE	Reforma na 5° Circunscrição Policial – Recife
09/2009	PCPE	Reforma na 29° Circunscrição Policial – Igarassu
10/2009	PCPE	Reforma na 16° Circunscrição Policial – Recife
13/2009	PCPE	Reforma a 17° Circunscrição Policial – Recife
04/2010	PCPE	Adequação Predial, no Imóvel onde funcionará o Departamento de Repressão aos Crimes Patrimoniais – Recife
06/2010	PCPE	Reforma do Imóvel da 10° Circunscrição Policial – Recife
07/2010	PCPE	Reforma na 24° Circunscrição Policial – Olinda
08/2010	PCPE	Reforma na 15° Circunscrição Policial – Recife
09/2010	PCPE	Reforma do Imóvel da 11° Circunscrição Policial – Recife
10/2010	PCPE	Reforma do Imóvel da 30° Circunscrição Policial – Itamaracá
11/2010	PCPE	Adequação em uma das Salas do Imóvel do DHPP para funcionamento do Núcleo Avançado Pericial do IITB – Recife
12/2010	PCPE	Reforma do Imóvel Sede da Gerência de Polícia da Criança e do Adolescente - GPCA- Recife
13/2010	PCPE	Reforma da 26° Circunscrição Policial – Olinda
15/2010	PCPE	Reforma do Imóvel da 1° Delegacia de Polícia de Prevenção e Repressão aos Crimes Contra a Mulher – Recife
17/2010	PCPE	Reforma do Imóvel da 47° Circunscrição Policial – Paudalho
18/2010	PCPE	Reforma do Imóvel da 33° Circunscrição Policial – Igarassu
19/2010	PCPE	Construção de Cisterna no Imóvel pertencente a Delegacia de Polícia da 37° Circunscrição – Camaragibe
20/2010	PCPE	Reforma na Delegacia de Polícia da 75ª Circunscrição- Água Preta
21/2010	PCPE	Reforma do Imóvel da Delegacia de Polícia da 34° Circunscrição – Paulista
10/2009	SEFAZ	Reforma do Prédio da 3° Regional da SEFAZ, em Petrolina - Petrolina
11/2009	SEFAZ	Reforma do 8° Andar Edifício Sede da Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco – Recife
05/2010	SEFAZ	Complementação de Piso em Granito do 8° andar do edifício Sede do SEFAZ/PE – Recife
06/2010	SEFAZ	Reforma do Antigo Prédio do DEFES para Instalação da ARE Recife
09/2010	SEFAZ	Fornecimento e Instalação do Guarda Corpo/Corrimão e Outro Serviços no Edifício San Rafael – Recife
10/2010	SEFAZ	Reforma em diversos prédios da SEFAZ - Lote 1 - ARE de Barreiros – Barreiros
10/2010	SEFAZ	Reforma em diversos prédios da SEFAZ - Lote 2 - ARE Cabo - Cabo de Sto. Agostinho
10/2010	SEFAZ	Reforma em diversos prédios da SEFAZ - Lote 3 - ARE Escada – Escada
10/2010	SEFAZ	Reforma em diversos prédios da SEFAZ - Lote 4 - ARE Palmares – Palmares
10/2010	SEFAZ	Reforma em diversos prédios da SEFAZ - Lote 5 - ARE Jaboatão dos Guararapes – Jaboatão dos Guararapes
10/2010	SEFAZ	Reforma em diversos prédios da SEFAZ - Lote 6 - Posto Fiscal de SUAPE – Ipojuca
10/2010	SEFAZ	Reforma em diversos prédios da SEFAZ - Lote 7 - Posto Fiscal de Barreiros – Barreiros
12/2010	SEFAZ	Reforma do Posto Fiscal de Xexéu - DRR - IRF - Xexéu
13/2010	SEFAZ	Fornecimento e Instalação da Coberta para Balança no Posto Fiscal de Goiana – Goiana
14/2010	SEFAZ	Reforma do 3° Pavimento do Palácio Frei Caneca (SETE) - Recife

Tabela 1 – Amostra dos pregões analisados

Registre-se que todos os pregões selecionados tiveram por objeto apenas obras de construção ou reforma de edificações. Demais disto, observa-se que a amostra se restringiu aos pregões realizadas em apenas três UG estaduais, tais sejam:

- a) Hospital Universitário Osvaldo Cruz (HUOC)
- b) Polícia Civil de Pernambuco (PCPE)
- c) Secretaria da Fazenda de Pernambuco (SEFAZ)

4.2 Variáveis de estudo

As análises realizadas se alicerçaram, fundamentalmente, em duas variáveis: o número de competidores (NC) e o índice preço-custo do contrato (IPCC).

A variável NC expressa a quantidade de participantes no pregão legitimadas para a disputa do objeto licitado. Ela corresponde ao número de licitantes classificados e não inabilitados no certame e, para a sua mensuração, utilizou-se da fórmula:

$$NC = NLC - NLI$$

onde,

NLC é o número de licitantes com propostas de preços classificadas

NLI é o número de licitantes julgados inabilitados

Atente-se que o número de competidores no pregão não se confunde com o número de licitantes com propostas classificadas, tal como se dá nas análises envolvendo as modalidades licitatórias tradicionais.

Isto porque, no pregão, a fase de classificação antecede à de habilitação. Ademais, não é todo licitante com proposta classificada que terá sua documentação habilitatória avaliada, mas tão somente aquele que oferecer o menor preço ao final da fase de lances. Por sua vez, apenas se tal licitante for considerado inabilitado é que se partirá para a avaliação dos documentos exigíveis para a habilitação do segundo colocado, e, assim, sucessivamente, até que se encontre um licitante habilitável.

Justifica-se, destarte, na definição do NC, a distinção da condição de licitante “não inabilitado”, da de licitante “habilitado”, visto que o licitante pode ter sua proposta de preços classificada sem que ocorra, necessariamente, julgamento de valor acerca de sua habilitação.

O histograma constante na Figura 3 mostra a distribuição do NC na amostra de pregões pesquisada.

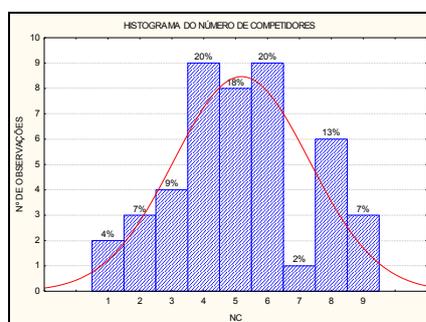


Figura 3 - Histograma do NC da amostra

Observa-se que o número de competidores, para a maioria absoluta dos pregões, variou de 4 a 6, sendo 5,16 o NC médio amostral.

A outra variável considerada nas análises, o IPCC, foi emprestada de Pereira (2002) e tem por finalidade trazer os resultados econômicos advindos do uso dos pregões para bases comparativas equivalentes.

O IPCC representa a relação entre o valor da proposta vencedora do pregão e o custo estimado de execução do objeto licitado, e é quantificado através da fórmula:

$$IPCC = \frac{PPV}{CEO}$$

onde:

PPV é o Preço da Proposta Vencedora do pregão;

CEO é o Custo Estimado pela UG para a execução da obra.

Para a obtenção do custo estimado de execução obra, descontou-se, do preço total estimado pela UG, a parcela correspondente à Bonificação e Despesas Indiretas (BDI), declarada na planilha orçamentária de referência ou na minuta do Edital. Essa prática só foi possível em virtude das UG que compõem a amostra utilizarem, como fonte de referência para os preços unitários dos serviços cotados, uma mesma tabela (Tabela de Preços EMLURB/Recife), o que permitiu uma homogeneização natural quanto à base de custos.

Na Figura 4, observa-se que o IPCC da amostra oscilou de 0,85 a 1,25, concentrando-se, sobretudo, no intervalo de 1,00 a 1,05. A média amostral do IPCC foi de 1,0286, o que significa que os preços finais contratados ficaram, em média, 2,86% acima do custo total estimado em tabela pela UG para a execução da obra.

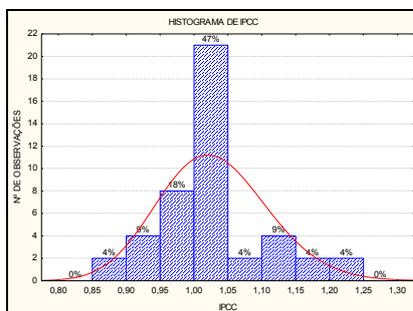


Figura 4 - Histograma do IPCC da amostra

4.3 Análises perpetradas

4.3.1 Comportamento dos preços em razão do número de licitantes

Para confirmar a crença que o pregão, ante a abrangência no âmbito de sua incidência, contribuiria para tornar o mercado de obras públicas mais próximo a de um mercado de concorrência perfeita, foram analisados graficamente os dados relativos ao IPCC e ao NC, extraídos dos pregões que compuseram a amostra.

Tal análise evidenciou que o comportamento do IPCC nas obras licitadas mediante pregão não seguia a mesma tendência observada nas licitadas processadas através das modalidades tradicionais.

Com efeito, conforme se observa na Figura 5, a curva que melhor se ajusta ao gráfico de dispersão do IPCC em função do NC apresenta tendência uniforme de decréscimo nos preços à medida em que se aumenta o número de participantes na licitação, tal como é de se esperar em um mercado concorrencial, regido pela lei da oferta e da procura.

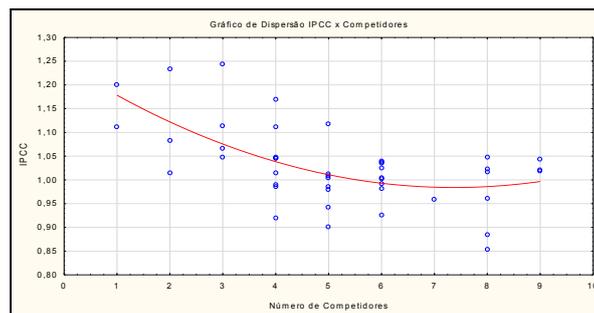


Figura 5 - Comportamento do IPCC em função do NC

4.3.2 Influência do valor estimado da obra no preço final contratado

Para avaliar os resultados alcançados no pregão, em face do esperado caso a licitação tivesse se processado através das modalidades previstas na lei de licitações, segmentou-se a amostra total por faixas de valores estimados para a contratação das obras, atendendo-se ao seguinte critério:

- Faixa Convite: pregões cujo preço estimado para o objeto licitado foi inferior a R\$150.000,00;
- Faixa Tomada de Preços: pregões cujo preço estimado para o objeto licitado foi superior a R\$150.000,00 e inferior a R\$1.500.000,00;
- Faixa Concorrência: pregões cujo preço estimado para o objeto licitado foi superior a R\$1.500.000,00.

Impende registrar que a composição da amostra segmentada consoante tal critério apresentou dados enquadráveis tão somente nas faixas Convite e Tomada de Preços. Tal fato deixa transparecer o receio, ainda grande por parte da Administração Pública, em se utilizar do pregão para obras de maior porte.

Comparando-se as médias do IPCC entre as duas faixas (Figura 6), verifica-se que, no pregão, ao contrário do que ocorre nas licitações processadas através das modalidades tradicionais, não há diferenças significativas entre as mesmas.

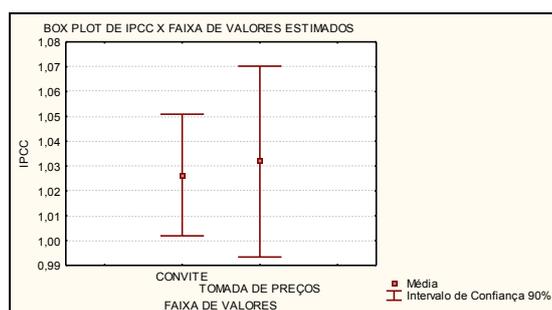


Figura 6 – Comparativo do IPCC por faixa de valores estimados

Por sua vez, atendo-se aos resultados do NC da faixa Convite, observa-se que o comportamento, no pregão, também destoa do esperado caso as licitações tivessem se dado através da modalidade convite.

Com efeito, tanto os estudos de Pereira (2002), quanto os de Cabral (2002), evidenciaram que, nas obras licitadas através de convite, havia uma forte concentração das observações no intervalo de um a três licitantes.

Tal tendência, contudo, não se repetiu na amostra pesquisada, visto que a maioria esmagadora dos pregões analisados apresentou mais de três competidores na faixa Convite, conforme se observa no histograma da Figura 7.

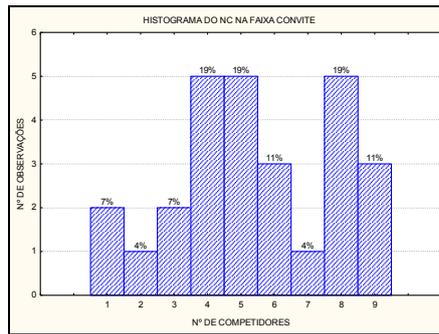


Figura 7 – Histograma do número de competidores na faixa convite

4.3.3 Mecanismos probabilísticos de preços atuantes nas UG

Analisando-se os histogramas do IPCC dos pregões realizados pelas três UG que compuseram a amostra pesquisada (Figura 8), constata-se que, em todos os casos, o mecanismo probabilístico atuante nos preços foi típico de processos realizados em condições competitivas.

Com efeito, em nenhum dos casos se verificou uma concentração das observações no intervalo próximo ao limite de aceitabilidade de preço da UG, conforme era de se esperar caso os pregões tivessem se realizado em condições não competitivas.

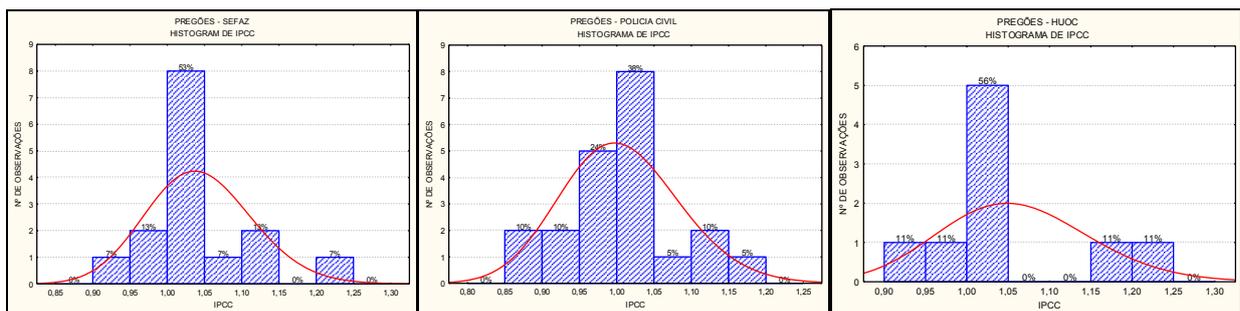


Figura 8 – Mecanismos probabilísticos dos preços atuantes nas UG

4.3.4 Influência da fase de lances no resultado da licitação

Com o intento de avaliar a influência da fase de lances nos preços finais licitados, comparou-se o IPCC com um indicador a ele correspondente, caso o certame se encerrasse ao término da fase classificatória.

Tal indicador foi batizado de IPCL – Índice Preço-Custo da fase classificatória, e, para a sua quantificação, fez-se uso da seguinte fórmula:

$$IPCL = \frac{PMC}{CEO}$$

onde:

PMC é o Preço da Proposta Melhor Classificada na fase classificatória;
CEO é o Custo Estimado pela UG para a execução da Obra.

A análise comparativa entre os valores médios do IPCC e do IPCL (Figura 9) confirmou a expectativa de redução nos preços ofertados, ao apontar uma diferença de 4,02%, estatisticamente significativa a um nível de confiança de 90%, entre a média dos preços finais licitados e a dos menores preços na fase classificatória.

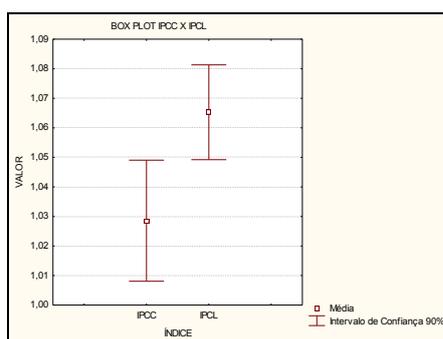


Figura 9 – Comparativo das médias amostrais do IPCC e do IPC

A Tabela 2 sumariza o efeito da disputa na fase de lances no tocante às reduções dos preços finais contratados nos pregões pesquisados.

Σ DOS PREÇOS DAS MELHORES PROPOSTAS (R\$)		ECONOMIA	
AO FINAL DA FASE DE CLASSIFICAÇÃO	AO FINAL DA FASE DE HABILITAÇÃO	R\$	%
6.116.556,96	5.870.939,77	245.617,19	4,02

Tabela 2 - Economia total resultante da fase de lances

5. CONCLUSÕES

Os resultados das análises apresentadas no presente artigo evidenciaram que:

- A relação entre preço e número de competidores nas obras licitadas mediante pregão se deu de forma inversamente proporcional, aproximando-se do esperado em um mercado concorrencial;
- O porte financeiro da obra e não exerceu influência na competitividade dos certames;
- Os mecanismos probabilísticos dos preços atuantes nas UG pesquisadas foram típicos de processos realizados em condições competitivas;
- A disputa estimulada pela fase de lances propiciou uma redução significativa nos preços ofertados.

Tais evidências permitem concluir que o **uso do pregão exerceu uma influência positiva na competitividade dos certames licitatórios de obras analisados.**

Ressalte-se, todavia, que um fator limitador da pesquisa foi a escassa quantidade de dados disponíveis, haja vista que a utilização do pregão em licitações obras é prática relativamente recente e pouco usual entre órgãos e entidades da Administração Pública, de tal sorte que nenhuma das UG executoras de grandes obras no estado de Pernambuco ainda faz uso da modalidade para tal finalidade.

Espera-se, contudo, que os resultados apresentados no estudo em tela contribuam para difundir e estimular o uso responsável e eficiente do pregão, abrindo novos horizontes para a modalidade e dando novos rumos às licitações de obras e serviços de engenharia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALENCAR, Eduardo José de. **Estudo sobre aspectos gerenciais do pregão: uma análise gerencial de sua utilização pela Administração Pública do Estado de Pernambuco.** Dissertação de Mestrado - UFPE/CCSA, Recife, 2006.

BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.** Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, o pregão para a aquisição de bens e serviços comuns e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 18 jul. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10520.htm>. Acesso em: 25 set. 2010.

CABRAL, A. M. V. **Gestão de obras públicas: Avaliação gerencial x ordenamento jurídico.** Dissertação de Mestrado - Universidad Autonoma de Madrid e Universidade de Pernambuco, Recife, 2002.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Pregão: Comentários à legislação do pregão comum e eletrônico**, 4ª edição revista e atualizada, São Paulo: Dialética, 2005.

MONTEIRO, Vera. **Licitação na modalidade de pregão (Lei 10.520, de 17 de julho de 2002).** 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

PEREIRA, Gustavo Pimentel da Costa. **O mercado da construção civil para obras públicas como instrumento de auditoria: uma abordagem probabilística.** Dissertação de Mestrado – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2002.

SANTANA, Jair Eduardo. **Pregão presencial e eletrônico: sistema de registro de preços: manual de implantação, operacionalização e controle.** 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

SANTANA, Jair Eduardo. Pregão: 10 anos: retrospectiva, essencialidades e perspectivas. **Fórum de contratação e gestão pública.** Belo Horizonte, v. 9, n. 101, mai. 2010.