

MENSURAÇÃO DO GRAU DE RISCO ASSOCIADO À MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO: UM ESTUDO NA UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ, CÂMPUS CURITIBA

PRODUTO TÉCNICO

Tatiane Duarte Dias Mohr

Orientação: Prof. Dr. Abdinardo Moreira Barreto de Oliveira

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Mohr, Tatiane Duarte Dias

Mensuração do grau de risco associado à modalidade pregão eletrônico: um estudo na Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Câmpus Curitiba [recurso eletrônico] / Tatiane Duarte Dias Mohr. -- 2019.

1 arquivo texto (09 f.): PDF; 510 KB.

Modo de acesso: World Wide Web.

Bibliografia: f. 1-9.

1. Administração pública - Dissertações. 2. Pregão (Licitação pública). 3. Administração de risco. 4. Economia institucional. I. Oliveira, Abdinardo Moreira Barreto de, orient. II. Título.

CDD: Ed. 23 - 352

Biblioteca Ecoville da UTFPR, Câmpus Curitiba
Bibliotecária: Lucia Ferreira Littiere - CRB 9/1271
Aluna de Biblioteconomia: Josiane Mangueira

INTRODUÇÃO

As contratações públicas fazem parte da rotina administrativa dos órgãos do Executivo Federal. Através delas as instituições realizam suas compras e firmam contratos a fim de garantir o seu funcionamento. Elas representam uma grande parcela do Produto Interno Bruto (PIB). No ano de 2018, o consumo do governo correspondeu a 19,72% do PIB (IBGE, 2018), o que mostra a sua relevância.

Uma das formas de contratação que ganhou importância significativa ao longo dos últimos anos foi o Pregão. Com o advento do Pregão Eletrônico, a maior parte dos processos licitatórios passou a ser realizado recorrendo a essa modalidade e, conseqüentemente, grande parte do orçamento destinado aos órgãos públicos é utilizado para as contratações provenientes deste tipo de pregão. De acordo com dados do Painel de Compras do Governo Federal, no ano de 2018, a maioria esmagadora dos processos de compras foi realizada mediante pregões (em torno de 96,02% das contratações realizadas por intermédio de alguma modalidade de compra) e destes, 99,71% foram do tipo eletrônico (BRASIL, 201-).

Posto isso, é indiscutível a importância dos processos licitatórios dentro da Administração Pública, especialmente o Pregão Eletrônico que visa proporcionar um processo de compra mais célere e transparente (PAZ, 2016). No entanto, é necessário pensar que todo esse processo envolve custos e riscos, tanto para quem está contratando como para quem está participando do certame. Sendo assim, faz-se necessário avaliar os riscos relacionados a este tipo de certame a fim de salvaguardar o erário público.

O orçamento das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) tem sofrido, recentemente, contingenciamentos que afetam principalmente as verbas destinadas ao custeio. Estas verbas são utilizadas para garantir o funcionamento destas instituições e para isto, elas deverão realizar compras e contratações através de processos licitatórios. A UTFPR está inserida neste contexto e cada vez mais é indispensável que se utilize os recursos de maneira mais otimizada e consciente a fim de suprir as demandas da instituição.

A UTFPR é uma instituição multicampi, que está presente em 13 cidades do estado do Paraná e tem uma organização descentralizada. Cada Câmpus possui uma Divisão de Compras que realiza os processos licitatórios para sua unidade de acordo com as suas necessidades e particularidades. Sendo assim, escolheu-se o Câmpus Curitiba como foco de estudo por se tratar do primeiro e maior Câmpus da Universidade e, conseqüentemente, o que realiza o maior número de pregões, além de consumir o maior orçamento destinado ao funcionamento da instituição.

Segundo dados do Painel de Compras do Governo Federal (disponíveis para consulta dados a partir de 2014), é constatado que a UTFPR – Câmpus Curitiba, quando realiza licitações através de Pregão, utiliza somente a forma eletrônica nos seus certames, o que demonstra a relevância deste tipo de processo dentro do órgão. O pregão é o processo de licitação que mais utiliza as verbas destinadas à contratação na UTFPR; é também o processo que consome a maior parte do orçamento que é destinado ao custeio da Universidade e, conseqüentemente, ao Câmpus Curitiba – objeto deste estudo. O Câmpus Curitiba, que é o maior Câmpus da Universidade, através da modalidade pregão utilizou, no ano de 2017, em torno de 60% do orçamento empenhado.

Apesar de ser uma ferramenta que trouxe avanços para a Administração Pública, há estudos que evidenciam a recorrência de problemas advindos das contratações realizadas por meio do Pregão Eletrônico (PE) e que geram custos e incertezas nas contratações públicas (PADILHA; ARAÚJO; SOUZA, 2018).

Por este motivo é essencial que se faça um levantamento dos fatores que mais trazem incertezas e/ou geram custos para a instituição a fim de se criar estratégias para redução e mitigação dos mesmos.

Desta forma, para mensurar grau de risco que existe nos processos licitatórios da UTFPR, mais especificamente nos certames realizados através da modalidade Pregão Eletrônico, é necessário utilizar-se um instrumento de avaliação para tal. Optou-se por fazer esta análise sob a ótica da Nova Economia Institucional e da Economia dos Custos de Transação, embasando-se nos trabalhos de Faria (2009) e Santos (2010), utilizando-se do questionário por eles aplicado avaliando os quesitos de racionalidade limitada, oportunismo, especificidade dos ativos, frequência e incerteza, que são considerados pressupostos comportamentais e características das transações dentro da ECT.

A partir desse primeiro mapeamento realizado na Instituição espera-se contribuir de forma enriquecedora para que as áreas competentes possam realizar a melhoria dos seus processos, mapeando suas vulnerabilidades e dando tratamento adequado aos riscos e suas conseqüências.



ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Para traçar o perfil dos fornecedores que participam dos processos licitatórios realizados pelo Câmpus Curitiba da UTFPR, mais especificamente aqueles realizados por meio de pregões eletrônicos foram analisadas as seguintes variáveis categóricas levando em consideração os resultados gerais da pesquisa: tempo de existência; número de colaboradores; localização; classificação fiscal; faturamento médio anual; percentual de vitórias alcançadas nas disputas por meio de pregões eletrônicos; parcela do faturamento oriunda de vendas a órgãos públicos; abrangência espacial da participação da empresa em licitações.

Após avaliar o resultado de todas as questões que objetivaram caracterizar a amostra estudada tem-se condições de traçar o perfil dos fornecedores que participam de licitações através de pregões eletrônicos do Câmpus Curitiba da UTFPR. As principais características são: possuem em média 14 anos de existência, 54 funcionários, estão enquadradas como ME e EPP, são optantes do Simples Nacional, estão localizadas na região Sul do país, já alcançaram sucesso em pelo menos 25% dos certames que participaram, possuem parcela do faturamento advinda de vendas a órgãos públicos acima de 70% e participam de licitações em todo o território nacional.

PERFIL DOS FORNECEDORES

Tempo de existência	14 anos
Número de colaboradores	54 funcionários
Localização	Região Sul
Classificação fiscal	Simples Nacional
Faturamento médio anual	ME e EPP
Percentual de vitórias alcançadas nas disputas por meio de pregões eletrônicos	25%
Parcela do faturamento oriunda de vendas a órgãos públicos	Acima de 70%
Abrangência espacial da participação da empresa em licitações	Todo o território nacional

Para avaliar os fatores que os participantes dos processos licitatórios consideram mais importantes foram utilizados constructos de acordo com a Economia dos Custos de Transação. Foi verificado que o fator que possui maior peso é o oportunismo seguido pela especificidade dos ativos, incerteza e por último ficou a frequência, considerada o fator menos importante na visão das empresas que contratam com o Câmpus Curitiba da UTFPR.

ORDEM DE RELEVÂNCIA DOS FATORES



O fato do oportunismo ter ficado em primeiro lugar na avaliação dos fornecedores acende um alerta para a instituição, pois revela a existência de lacunas nos processos internos da área de licitações como: elaboração de editais, especificação de materiais e/ ou serviços e também nas cláusulas contratuais. A exposição da Universidade a atitudes oportunistas gera prejuízos e aumenta os custos de transação, que são o foco da ECT. Analisar melhor e planejar minuciosamente todas as fases que antecedem os pregões podem diminuir o espaço para o oportunismo. Também é imprescindível aplicar as devidas sanções mediante a quebra de cláusulas contratuais, pois à medida que os fornecedores percebem que a instituição coloca em prática as punições a tendência é atenuar a incidência dessas práticas. Diminuindo a ocorrência das práticas oportunistas conseqüentemente os custos de transação advindos deste pressuposto são minimizados.

O surgimento do fator especificidade dos ativos como o segundo mais importante mostra que os ativos específicos têm peso importante nas contratações realizadas pelo Câmpus Curitiba da UTFPR gerando desta forma uma relação de dependência com estes fornecedores, o que traz riscos para a instituição. O investimento em ativos específicos aumenta os custos de transação, pois não se consegue fazer sua substituição de forma não onerosa devido às suas características. Sendo assim é necessário avaliar a necessidade de aquisição deste tipo de bens a fim de minimizar os impactos causados por sua contratação.

A incerteza aparece em terceiro lugar e está ligada às situações que não podem ser previstas. Trata de questões *ex-post* que podem trazer impactos negativos e prejuízos à Administração. Quanto mais alto o nível de incerteza, maiores são os custos de transação e estes têm ligação direta à assimetria de informações entre os envolvidos nas transações. As brechas nos contratos também contribuem para aumentar os níveis de incerteza, o que possibilita a ação de práticas oportunistas. Para minimizar seus efeitos é necessário elaborar editais e contratos da maneira mais completa possível a fim de minimizar os impactos trazidos por lacunas contratuais e assimetria de informações.

A frequência, mede a recorrência de uma transação e conforme mais uma transação se repete aumentam os níveis de confiança e cria-se uma reputação. Isto faz com que os custos de transação sejam menores. Para que isto aconteça é necessário que o fornecedor crie políticas de preços favoráveis a fim de que tenha êxito num maior número de certames criando uma reputação.

O grau de racionalidade foi analisado de forma isolada e mostrou que 94,38% dos fornecedores possuem conhecimento regular a insatisfatório referente à modalidade Pregão Eletrônico.

A racionalidade limitada está ligada a questões de comportamento humano a partir do reconhecimento que os agentes envolvidos numa transação são racionais, mas de forma limitada e além disso possuem caráter oportunista. Em função deste item, todos os contratos são considerados incompletos dentro da ECT e a assimetria informacional pode trazer grandes desvantagens para a parte que não possui todas as informações ou conhecimento a respeito do processo, dos produtos, serviços e assim por diante.

O resultado encontrado no presente estudo é preocupante, pois demonstra que há um grande grau de assimetria informacional por parte dos fornecedores em relação à modalidade estudada. Este fato pode ser prejudicial para a Universidade, pois a partir do momento que os fornecedores não possuem o conhecimento necessário do processo podem adotar práticas duvidosas que aumentarão os custos de transação. Tentar elaborar editais e contratos de forma minuciosa pode ajudar a selecionar melhor os fornecedores.

Após averiguar os fatores que os participantes dos processos licitatórios consideram mais relevantes no certame foi possível classificar os fornecedores do Câmpus Curitiba da UTFPR em dois grupos distintos, quanto ao grau de risco associado à modalidade Pregão Eletrônico utilizando os princípios da Economia dos Custos de Transação.

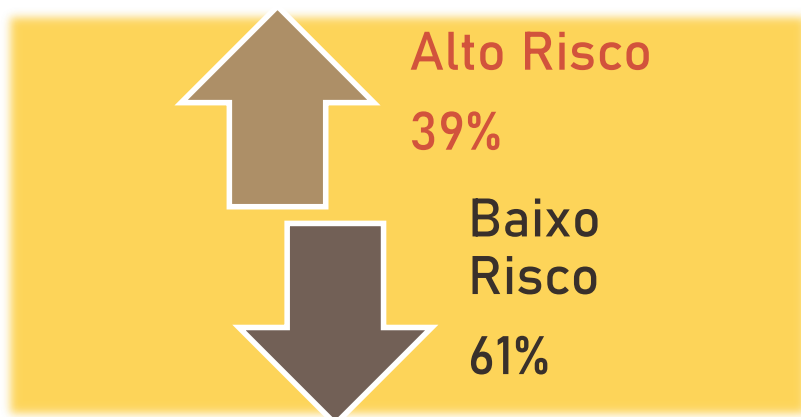
O grupo de baixo risco apresentou o maior percentual, sendo formado por 61% das empresas e obteve os menores índices de oportunismo, especificidade dos ativos e incerteza e maior escore em relação à frequência. Contratar com empresas deste grupo traz mais segurança, menor possibilidade de ocorrência de eventos incertos e, conseqüentemente, menores custos de transação.

O grupo de alto risco foi formado pelos outros 39% dos fornecedores do Câmpus Curitiba da UTFPR. Apresentou as maiores médias nos itens: especificidade dos ativos, oportunismo e incerteza e menor índice em relação à frequência. Apesar deste grupo ser composto por menos empresas que o grupo de baixo risco e representar um percentual menor do total da amostra, é necessário atentar para o fato de que mesmo sendo mais baixo, o percentual que representa o grupo é de quase 40% do total, ou seja, o Câmpus Curitiba da UTFPR está exposto a riscos potenciais quando da contratação através da modalidade pregão eletrônico. A configuração dos fatores deste grupo faz com que ele represente um grau de risco de 39% para a instituição.

CONCLUSÃO

A partir dos resultados encontrados é possível fornecer à UTFPR uma visão a respeito desse processo tão relevante para a Universidade e conforme foi demonstrado na pesquisa, há diversos fatores que implicam em riscos, incertezas e custos de transação neste tipo de relação entre fornecedores e a instituição. A ordem de relevância dos fatores encontrada na pesquisa nos traz informações preciosas que devem ser analisadas com cautela a fim de se criar procedimentos mais rigorosos na hora de elaborar editais, redigir contratos, bem como fazer com que se cumpra de forma mais severa as punições que devem ser aplicadas por ocasião do descumprimento de contratos.

O fato da Universidade estar exposta a atitudes oportunistas, ter como segundo fator mais importante a especificidade dos ativos e logo em seguida a incerteza mostra que há muitas melhorias a serem implantadas em todo o processo a fim de se minimizar o impacto destes fatores. Em tempos de contingenciamento, reduzir os custos de transação é imprescindível para que se consiga continuar prezando pelo funcionamento da instituição de forma satisfatória.



REFERÊNCIAS

BRASIL. Painel de compras. **Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão**, 201-. Disponível em: <<http://paineldecompras.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 18 nov. 2018.

FARIA, E. R. **Desempenho, risco e funcionalidade do pregão eletrônico no setor público**. Dissertação de Mestrado: Universidade Federal de Viçosa, 2009.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Contas Nacionais Trimestrais: indicadores de volumes e valores correntes**, Brasília/DF, Out.-Dez. 2018.

PADILHA, A.; ARAÚJO, E. C.; SOUZA, J. P. Influência das incertezas nas contratações públicas por intermédio do pregão eletrônico. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, Curitiba, v. 7, n. 1, p. 67 - 84, jan./abr. 2018. Disponível em: <<https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd/article/view/7127>>. Acesso em: 29 nov. 2018.

PAZ, S. J. F. **A experiência com a utilização do pregão eletrônico nas aquisições de bens - o caso de unidade gestoras do Exército Brasileiro sediadas no Estado do Rio de Janeiro**. Dissertação de Mestrado (Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública): Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, 2016.

SANTOS, M. R. **Avaliação dos riscos do pregão eletrônico em licitações públicas: um estudo de caso**. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão em Organizações Públicas): Universidade Federal do Vale do São Francisco, 2010.