

ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS

Cap QCO Adm FABIO FASANO PIMENTEL

**A ECONOMICIDADE DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS DO COMANDO DA 1ª
REGIÃO MILITAR**

**Rio de Janeiro
2016**

Cap QCO Adm FABIO FASANO PIMENTEL

**A ECONOMICIDADE DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS DO COMANDO DA 1ª
REGIÃO MILITAR**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Escola de Formação
Complementar do Exército / Escola de
Aperfeiçoamento de Oficiais como
requisito parcial para a obtenção do Grau
Especialização em Ciências
Militares

Orientador: Maj QCO Adm Adriano Felix Braga de Queiroz

**Rio de Janeiro
2016**

Cap QCO Adm FABIO FASANO PIMENTEL

**A ECONOMICIDADE DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS DO COMANDO DA 1ª
REGIÃO MILITAR**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Escola de Formação
Complementar do Exército / Escola de
Aperfeiçoamento de Oficiais como
requisito parcial para a obtenção do Grau
Especialização em Ciências
Militares

Aprovado em

COMISSÃO DE AVALIAÇÃO

Maj QCO Adm Adriano Felix Braga de Queiroz – Presidente
Escola de Formação Complementar do Exército

TC Rommel Valério Menezes Brito da Silva – Membro
Escola de Formação Complementar do Exército

R893 Pimentel, F. Fabio
A Economicidade dos processos licitatórios do Comando da 1ª
Região Militar / Fabio Fasano Pimentel. – 2016.
65 f. ; 30 cm

TCC (Especialização) – Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais,
Rio de Janeiro, 2016.

Bibliografia: f. 61 – 65.

1. Compras Governamentais. 2. Administração Pública. 3. Pregão
Eletrônico. I. Título.

CDD 355.5

À minha esposa e ao meu filho, as
minhas maiores motivações para o meu
esforço.

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador Maj Felix meus sinceros agradecimentos pelas constantes orientações e por toda a atenção dispensada na realização deste trabalho.

Aos meus pais Felipe e Beth, pelo amor irrestrito e pelos sonhos não realizados em prol de um futuro melhor para os filhos.

A minha esposa Izabel pelo amor, pela compreensão, pelo respeito, enfim por ser a pessoa que me completa e que agradeço a Deus por fazer parte da minha vida.

Ao Senhor dos Exércitos por me guardar debaixo de Suas santas e poderosas asas todos os momentos da minha vida.

As pessoas que vencem neste mundo são as que procuram as circunstâncias de que precisam e, quando não as encontram, as criam (Bernard Shaw).

RESUMO

O estudo aborda os resultados obtidos no sistema de compras eletrônicas do Governo Federal - o Pregão Eletrônico – no alcance das metas relativas a Eficiência, Eficácia e Economicidade. Os esforços em transformar a burocracia tradicional em órgãos flexíveis e descentralizados, voltados aos interesses da sociedade, tornaram a compra governamental uma função estratégica de Estado, não só apenas no que se refere aos padrões de transparência e de acompanhamento pela sociedade, como também em ferramenta indutora do desenvolvimento de pequenos negócios, de iniciativas sustentáveis, de combate ao desemprego e de estímulo à produção nacional. Apesar dos avanços alcançados, tem sido comum a divulgação, através de todos os tipos de mídias, denúncias de fraudes, corrupção e superfaturamentos nas licitações realizadas. Um referencial teórico é construído para que o objetivo do trabalho seja atingido, compatível com as peculiaridades do ambiente de governo brasileiro, sendo apresentadas as modalidades de licitação e as facilidades que a compra eletrônica proporcionou com a comunicação instantânea de dados. A pesquisa investiga organizações militares do Exército Brasileiro sobre a os resultados com a utilização atual da modalidade licitatória mais empregada no Brasil. Com relação aos resultados obtidos, são apresentadas evidências de indicadores de economicidade superiores quando comparadas com instituições com objetivos organizacionais similares.

Palavras-chave: Compras Governamentais, Administração Pública, Pregão Eletrônico.

ABSTRACT

The study discusses the results of the electronic procurement system of the Federal Government - Electronic Trading - the achievement of goals related to efficiency, effectiveness and economy. Efforts to transform the traditional bureaucracy in flexible and decentralized bodies, geared to the interests of society, made the government procurement a strategic function of the state, not only just with regard to standards of transparency and monitoring by society, as well as in tool inducer of small business development, sustainable initiatives, to combat unemployment and stimulate the national production. Despite the progress made, it has been common dissemination, through all types of media, fraud complaints, and corruption in overbillings made bids. A theoretical framework is constructed so that the work of the objective to be achieved, consistent with the peculiarities of the Brazilian government environment, being presented the bidding procedures and facilities that electronic purchase provided with instant communication data. The research investigates military organizations the Brazilian Army on the results with the current use of bidding modality most used in Brazil. Regarding the results obtained are presented evidence of higher economic efficiency indicators compared with similar institutions with organizational objectives.

Keywords: Government Procurement, Public Administration, Electronic Bidding.

LISTA DE GRÁFICOS, FIGURAS E QUADROS

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Perfil de Economicidade (Índice de Economicidade Médio)	60
Gráfico 2	Perfil de Economicidade (Valores Absolutos)	61

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Funcionalidades do Portal Comprasgovernamentais	58
----------	---	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Delineamento da Pesquisa	19
Quadro 2	Modalidades de Licitação Pública	40
Quadro 3	Funcionalidades do Portal Comprasgovernamentais	55
Quadro 4	Economia na Administração Pública Federal em 2015	58
Quadro 5	Volume de compras por Organização Militar no ano de 2015 (em R\$)	59

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	PROBLEMA.....	14
1.2	OBJETIVO.....	14
1.3	QUESTÕES DE ESTUDO.....	15
1.4	METODOLOGIA.....	15
1.4.1	Objeto Formal de Estudo	16
1.4.2	Amostra	17
1.4.3	Delineamento de Pesquisa	17
1.4.3.1	Procedimentos para a revisão da literatura.....	18
1.4.3.2	Procedimentos Metodológicos.....	19
1.4.3.3	Análise dos dados.....	19
1.5	JUSTIFICATIVA.....	20
2	DESENVOLVIMENTO	21
2.1	ANÁLISE DE MERCADO.....	21
2.1.1	Mercado: Conceitos e Definições	21
2.1.2	Estrutura de Mercado	22
2.2	EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E ECONOMICIDADE.....	26
2.2.1	Eficiência	26
2.2.2	Eficácia	29
2.2.3	Economicidade	29
2.3	METODOLOGIAS UTILIZADAS NA FORMAÇÃO DE PREÇOS.....	30
2.3.1	A especificação e a pesquisa de preços	31
2.3.2	Os preços na Lei	32
2.4	SISTEMA DE COMPRAS DO GOVERNO.....	35
2.5	GESTÃO DE COMPRAS.....	36
2.6	AS COMPRAS PÚBLICAS.....	37
2.7	LICITAÇÕES PÚBLICAS NO BRASIL.....	38
2.7.1	Modalidades de Licitação	38
2.7.2	Pregão como Modalidade de Licitação	42
2.7.3	Pregão Presencial	43
2.7.4	Pregão Eletrônico	45

2.7.5	Compras Eletrônicas	51
2.7.6	O Portal Compras governamentais	53
3	RESULTADOS E DISCUSSÃO	56
3.1	SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS: CENÁRIO NACIONAL – GOVERNO FEDERAL.....	56
3.2	SISTEMA DE COMPRAS NAS ORGANIZAÇÕES MILITARES DA AMOSTRA.....	57
4	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	60
	REFERÊNCIAS	61

1 INTRODUÇÃO

O processo de compras vem sendo uma tarefa de alto grau de complexidade, envolvendo uma grande gama de informações, documentações, pessoas e as mais diferentes variáveis. Essas informações precisam ser gerenciadas e alinhadas a fim de minimizar os custos, o desperdício e o retrabalho, bem como obter um produto e/ou serviço de qualidade, a fim de atender às expectativas da área demandante e da sociedade.

Para Campos (2011), nas organizações governamentais, por uma necessidade de adaptação ao momento de transformação, ocorreram mudanças significativas nas formas de trabalho, onde foram abolidas tradicionais e conservadoras práticas até então implementadas para dar lugar a novas e modernas tecnologias e estruturas organizacionais, tais como os sistemas integrados de dados do governo federal e a instituição das agências reguladoras dos serviços públicos criadas para adequar a organização e os profissionais aos ambientes turbulentos como os dos dias atuais.

Nessa perspectiva, os órgãos públicos federais, como é o caso do Comando da 1ª Região Militar (Cmdo 1ª RM), têm sido obrigados a cumprir com as exigências das políticas públicas do governo federal visando ao cumprimento de programas previamente estabelecidos. A maioria dos órgãos públicos federais não tem conseguido atender às exigências dos planos, programas e projetos, bem como ao cumprimento dos prazos estabelecidos pelas políticas públicas (PACHECO, 1999).

Desta forma, pretende-se analisar o processo de compras do Cmdo 1ª RM por meio de um estudo de caso realizado na Seção de Aquisições, Licitações e Contratos a partir de dados extraídos do portal de compras do governo federal, prioritariamente na modalidade pregão eletrônico. Diante deste cenário é que a pesquisa será focada, prioritariamente, nesta modalidade de licitação.

Pretende-se dar destaque à avaliação quantitativa, do uso da modalidade pregão eletrônico no Comando da 1ª Região Militar buscando determinar economicidade e eficiência no procedimento de compras realizadas no exercício de 2015. Será realizada uma análise comparativa com outros Comandos Regionais do Exército Brasileiro (2ª RM, 4ª RM e 5ª RM) no tocante à utilização da modalidade, no exercício de 2015.

No que se refere à análise do Comando da 1ª Região Militar, o estudo abrange a fase externa dos pregões eletrônicos; considerando as dificuldades para ter acesso à fase interna do processo.

1.1 PROBLEMA

No ano de 2016 estão sendo noticiados, pela imprensa em geral e pelos Órgãos de Governo, as medidas de austeridade fiscal necessária ao enfrentamento da crise que o Brasil se encontra. Medidas de economia vêm sendo propagadas dentro da Administração Pública para atingir essas metas fiscais.

Os comentários e afirmações expostos motivam, no contexto de licitações, à necessidade de verificar a os níveis de economia alcançados com a prática desta modalidade de licitação, na forma eletrônica, nas contratações realizadas pelo Comando da 1ª Região Militar.

O resultado das licitações afeta diretamente aos interesses da sociedade, pois explicita como o dinheiro público está sendo utilizado. Ainda que o processo licitatório contenha possíveis vícios, o valor contratado evidencia o nível de eficácia econômica para aquisição de bens e contratação de serviços.

Desse modo, esta pesquisa procurou investigar, no âmbito do Comando da 1ª Região Militar, a seguinte questão:

Como está sendo operacionalizada a modalidade Pregão, na sua forma eletrônica, no que se refere ao alcance dos níveis de economia?

1.2 OBJETIVO

Na busca das respostas ao questionamento, obteve-se como fonte de informação, os editais de licitação, na modalidade pregão, realizados pelas OM e documentos disponíveis no Portal Compras governamentais e Sistema SIASG.

O objetivo geral desta pesquisa é identificar o índice de economicidade, no exercício de 2015, na modalidade de licitação Pregão, do Comando da 1ª Região Militar.

Objetivos Específicos

Com a finalidade de delimitar e alcançar o desfecho esperado para o objetivo geral, levantam-se objetivos específicos que irão conduzir na consecução do objetivo deste estudo, os quais são transcritos abaixo:

- a) Levantar os resultados obtidos com a utilização do Pregão Eletrônico no Comando da 1ª Região Militar, no ano de 2015;
- b) Identificar os conceitos de análise de mercado, eficiência, eficácia e economicidade, metodologias para formação dos preços, sistema de compras do governo federal e licitação pública.

1.3 QUESTÕES DE ESTUDO

Algumas questões de estudo podem ser formuladas no entorno deste questionamento:

- a. Como funciona o mercado em que a Administração Pública está inserida?
- b. O que é eficiência, eficácia e economicidade na contratação governamental?
- c. Quais são as metodologias para formação dos preços?
- d. Como funciona o sistema de compras do governo federal?
- e. O que é licitação pública?

1.4 METODOLOGIA

O presente estudo foi realizado dentro de um processo científico e calcado em procedimentos metodológicos. Assim, nesta seção, será apresentada de forma clara e detalhada como o problema elencado no item 1.1 pode ser solucionado, bem como quais critérios, estratégias e instrumentos foram utilizados no decorrer deste processo de solução e as formas pelas quais foram utilizados.

Segundo Vergara (2005), existem diversas taxonomias de tipos de pesquisa que variam conforme os critérios utilizados na categorização. Essa autora sugere duas formas de classificação: quanto aos fins e quanto aos meios. De maneira semelhante, Gil (2002) apresenta dois critérios de classificação, sendo um baseado nos objetivos gerais do estudo, e o outro, com base nos procedimentos técnicos adotados.

Desta forma, de acordo com a classificação sugerida por Vergara (2005), quanto aos fins, esta pesquisa caracteriza-se como descritiva, uma vez que se pretende descrever e analisar os fatores determinantes da eficiência nas compras realizadas no Comando da 1ª Região Militar, principalmente no tocante à modalidade pregão eletrônico.

Segundo Vergara (2005), as pesquisas descritivas têm como objetivo a descrição das características de determinada população ou fenômeno, podendo ainda estabelecer correlações entre variáveis e definir sua natureza.

1.4.1 Objeto Formal de Estudo

Quanto aos meios de investigação para este trabalho, foram utilizadas as análises bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica foi empregada na definição dos conceitos utilizados no estudo, bem como na consulta a outros estudos sobre pregões eletrônicos. Para tal, foram feitas consultas a livros, teses, dissertações, artigos científicos e demais materiais disponíveis ao público em geral. Vergara (2005) define pesquisa bibliográfica como o estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado.

A pesquisa documental foi realizada na base de dados do Portal Comprasgovernamentais, onde foram coletados os dados referentes aos processos licitatórios do Comando da 1ª Região Militar. A investigação documental, segundo Gil (2002), assemelha-se muito à bibliográfica; contudo, ao contrário desta, a pesquisa documental baseia-se em materiais que ainda não sofreram tratamento analítico, ou que ainda podem ser reorganizados de acordo com os propósitos do estudo.

A investigação foi também documental, pois foram utilizados documentos eletrônicos do Cmdo 1ª RM, como atas de pregões, processos de licitação e outros documentos pertinentes com o objeto do estudo. Segundo Vergara (2005), “a investigação documental é realizada em documentos conservados em órgãos públicos e privados de qualquer natureza”.

Foi separado o montante referente a aquisições por meio de pregão eletrônico e identificaram-se os percentuais de economicidade.

Posteriormente buscou-se a quantidade de pregões realizados pelo Cmdo 1ª RM no ano de 2015 (somente os pregões efetivamente homologados, excluindo-se os pregões e/ou itens desertos e cancelados).

A partir dos dados coletados é possível obter o Índice de Economia que representa a variação percentual entre o valor estimado para o pregão e o valor contratado; e o Índice de Eficiência Temporal, que estima o tempo entre a realização e homologação dos pregões durante a fase externa. O cálculo dos índices é obtido utilizando:

$$IE = \{(VE - VC)/VE\}, \text{ onde:}$$

IE é o Índice de Economia

VE – Valor de Estimado

VC – Valor Contratado (homologado)

Para análise comparativa será utilizada as informações contida na Tabela 1.

Índice de Economia	Classificação
0,00 a 0,20	Pouca Econômica
0,21 a 0,40	Econômica
0,41 a 0,60	Muito Econômica
0,61 a 0,99	Excelência em Economia

1.4.2 Amostra

O presente estudo envolve todas as licitações homologadas por Organizações Militares do Exército Brasileiro, no ano de 2015, quais sejam: Comando da 1ª Região Militar, Comando da 2ª Região Militar, Comando da 4ª Região Militar e Comando da 5ª Região Militar.

1.4.3 Delineamento de Pesquisa

O delineamento de pesquisa contemplará as fases de levantamento e seleção da bibliografia; coleta dos dados, crítica dos dados, leitura analítica e fichamento das fontes,

argumentação e discussão dos resultados (RODRIGUES et al.,2006).

1.4.3.1 Procedimentos para a revisão da literatura

A fim de se definir alguns conceitos, possibilitar a escrituração do trabalho e, ainda, a fundamentação de um texto argumentativo capaz de viabilizar a solução do problema de pesquisa foi realizada uma revisão de literatura nos seguintes moldes:

a. Fontes de busca

- Artigos científicos das bases de dados do Scholar Google, PubMed, do LILACS, do SCIELO e do ISI;
- Livros e monografias da Biblioteca da Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais e da Biblioteca da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército; e
- Monografias do Sistema de Monografias e Teses do Exército Brasileiro.

b. Estratégia de busca para as bases de dados eletrônicas

Foram utilizados os seguintes termos descritores: "*economicidade em pregões, pregão eletrônico, compras governamentais e transparência em licitações*", respeitando as peculiaridades de cada base de dados.

Após a pesquisa eletrônica, as referências bibliográficas dos estudos considerados relevantes foram revisadas, no intuito de encontrar artigos não localizados na referida pesquisa.

c. Critérios de inclusão:

- Estudos publicados em português ou inglês relacionados às compras governamentais.
- Estudos que descrevem experiências vividas por outras organizações públicas.
- Estudos quantitativos no ambiente das compras governamentais federais.

d. Critérios de exclusão:

- Assuntos abordando licitações nas esferas estaduais e municipais.
- Modalidades de licitação Convite, Tomada de Preços, Concorrência e Leilão.

1.4.3.2 Procedimentos Metodológicos

A presente pesquisa pode ser classificada como diagnóstica, porque segundo Roesch (2009, p. 127) a pesquisa-diagnóstico serve para “explorar o ambiente organizacional e de mercado; levantar e definir problemas”, descritiva, de natureza aplicada e abordagem quantitativa, conforme Quadro 01, a seguir apresentado:

Quadro 01: Delineamento da Pesquisa

Forma	Tipo	Descrição
Natureza	Aplicada	Objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática dirigidos à solução de problemas específicos. Envolve verdades e interesses locais.
Abordagem	Quantitativa	Considera que tudo pode ser quantificável, o que significa traduzir em números opiniões e informações para classificá-las e analisá-las. Requer o uso de recursos e de técnicas estatísticas (percentagem, média, moda, mediana, desvio-padrão, coeficiente de correlação, análise de regressão, etc.).
Objetivo	Descritiva	Visa descrever as características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis.
Procedimento Técnico	Levantamento	Quando a pesquisa envolve a interrogação direta das pessoas cujo comportamento se deseja conhecer.

Fonte: Silva e Menezes (2001, p.201)

1.4.3.3 Análise dos dados

Os dados obtidos com a pesquisa bibliográfica e documental foram analisados de forma lógica e pragmática, possibilitando conclusões coerentes.

Foram, então, realizadas correlações e análises conjuntas entre os resultados obtidos e os dados reunidos com a revisão de literatura, as quais proporcionaram um confronto entre todos esses dados, permitindo ao autor a eliminação de dados incoerentes e discrepantes.

1.5 JUSTIFICATIVA

A pesquisa busca tratar de um assunto que tem sido amplamente divulgado no país, principalmente por ter sido sede de uma Copa do Mundo, em 2014, e em 2016 dos Jogos Olímpicos, além da atual conjuntura econômica, aborda os reflexos que estas despesas irão gerar na economia e sobre o controle que deve ser feito durante a execução das contratações.

Nas organizações públicas, o principal objetivo é a transparência das relações e o emprego do erário para a satisfação da sociedade. Assim, percebe-se que para uma boa governabilidade do País deverão ser preservados princípios que garantam a eficiência e a eficácia na utilização dos bens públicos.

Diante da necessidade por envolvimento abrangente com todos os aspectos relevantes do nosso País, a compreensão das compras realizadas por órgãos governamentais se revela de grande importância para a sociedade em geral. Tais aquisições são as concretizações de planejamentos anuais que visam à satisfação das necessidades da sociedade brasileira.

2 DESENVOLVIMENTO

O desenvolvimento do presente trabalho partirá de uma revisão de literatura que aborda os conceitos e práticas relacionados à análise de mercados, eficiência, eficácia e economicidade, metodologias utilizadas na formação de preços, sistema de compras do governo, gestão de compras e compras públicas, especialmente a modalidade Pregão, na sua forma eletrônica.

2.1 ANÁLISE DE MERCADOS

Para uma análise das questões que envolvem vendedores e compradores em determinado mercado, é necessário compreender sua estrutura. Este capítulo tem como objetivo apresentar os principais conceitos do termo mercado e analisar onde eles se inserem nas compras públicas. É apresentado nesse capítulo as definições legais e institucionais que estabelecem as diversas modalidades de compra, hoje, vigentes no âmbito do poder público. O presente capítulo corresponde à fundamentação teórica que subsidia a metodologia proposta para a análise dos resultados da pesquisa.

2.1.1 Mercado: Conceitos e Definições

Originalmente, o termo mercado surgiu como uma referência ao local em que compradores e vendedores se encontravam para realizar transações comerciais (ROSSETI, 2003). Essa é, portanto, uma concepção primitivista de mercado. O termo mercado é originário do latim *mercatus*, que indicava originalmente o lugar público onde eram encontrados os gêneros alimentícios. Na Idade Média, o termo preservou seu significado original, sendo que na França, a palavra *marché* era usada para identificar um abrigo ventilado e coberto, geralmente construído em madeira, onde se dava a venda de alimentos.

Para Stonier e Hague (1975), o mercado pode ser entendido como uma organização, na qual de um lado estão os compradores e de outro estão os vendedores de bens ou serviços.

Essa organização rompe as barreiras físicas para viabilizar as trocas, ou seja, não há a necessidade de comprador e vendedor estarem no mesmo local, como é o caso das aquisições feitas na modalidade pregão eletrônico.

Hall e Lieberman (2003) definem a estrutura de um mercado como: as características que influenciam o comportamento de compradores e vendedores quando

eles realizam suas transações comerciais, ou seja, o conjunto das características que influenciam o processo de comercialização. Da mesma forma, Troster (2005) pontua que as estruturas de mercado são modelos que captam aspectos inerentes à forma como os mercados estão organizados.

Varian (2006) as define como modelos que descrevem como as empresas respondem às ações das demais quando precisam tomar decisões quanto à formação de preços ou à quantidade de produção.

Melo (2002) ressalta que um mercado com estrutura de competição perfeita não prevê qualquer tipo de coordenação entre as empresas. Logo, as empresas tomam decisões de forma descentralizada, sujeitas à disciplina do mercado, sendo apenas tomadoras de preço. Segundo este autor, a concorrência perfeita representa o extremo da atomização da indústria, ao contrário do monopólio, que representa o extremo da concentração na produção.

2.1.2. Estrutura de Mercado

As estruturas de mercado são classificadas de acordo com seus elementos determinantes, sendo que o mercado imperfeito pode ser subdividido de acordo com as características das empresas que participam dele, bem como de seus produtos, dividindo-se em: monopólio, oligopólio ou mercado de concorrência monopolística (STEINDL, 1983; POSSAS, 1987; ROSSETI, 2003). A partir destes elementos estruturantes (quantidade de agentes envolvidos, acesso à informação, natureza dos produtos e fatores de produção, barreiras à entrada, grau de concorrência), considera-se a existência de quatro estruturas possíveis (ROSSETI, 2003), a saber: Concorrência perfeita: Grande quantidade de empresas produzindo bens ou serviços homogêneos. Cada empresa apresenta pequena participação no mercado, de maneira que, isoladamente, nenhuma delas possui força suficiente para afetar os preços no mercado; Monopólio: Uma única empresa controla o setor. Nenhuma outra empresa produz o mesmo bem ou serviço, de maneira que essa única empresa determina o preço no mercado; Oligopólio: Poucas empresas produzem o mesmo bem ou serviço. Cada empresa apresenta grande participação no mercado, de maneira que, isoladamente, cada uma possui força suficiente para afetar os preços no mercado; Concorrência Monopolista: Grande quantidade de empresas produzindo bens e serviços heterogêneos, mas que competem entre si. Cada empresa apresenta pequena participação no mercado total.

No modelo de concorrência perfeita a indústria é um grupo de empresas que produz um bem homogêneo. As hipóteses básicas do modelo de concorrência perfeita no mercado são (MELO, 2002): grande número de empresas; produto homogêneo; livre entrada e saída de empresas; maximização dos lucros; livre circulação de informação; perfeita mobilidade de fatores.

Segundo Melo (2002), qualquer alteração dessas hipóteses produz um desequilíbrio entre oferta e demanda. Para o autor, a correção do desequilíbrio é realizada pelas próprias forças do mercado perfeito, fazendo com que as quantidades voltem a se ajustar aos preços.

Para Steindl (1983), as características dos mercados de concorrência perfeita são as seguintes: Inexistência de barreiras à entrada; as empresas são pequenas e possuem taxa de lucro tendendo a zero; as firmas respondem em conjunto por uma parcela significativa do mercado e, individualmente, por uma parcela pequena da produção total.

Resumidamente, as quatro principais condições para a existência de concorrência perfeita em um mercado são: a) O mercado é formado por um grande número de empresas vendedoras, todas relativamente pequenas e agindo independentemente, de modo que nenhuma empresa possa isoladamente afetar o preço de mercado (KUPFER e HASENCLEVER, 2002); b) O produto oferecido pelas empresas é homogêneo, não sendo diferenciado pelos compradores, a não ser pelo preço (MELLO, 2002); c) Todos os agentes do mercado estão perfeitamente informados sobre tudo que se passa no mercado (HALL e LIEBERMAN, 2003)

O modelo de concorrência imperfeita pode ter estruturas do tipo: (i) monopolista, (ii) oligopolista ou (iii) concorrência monopolista.

No monopólio existe apenas uma empresa que produz e comercializa determinado produto ou serviço. Por ser o fornecedor exclusivo do mercado, ou seja, por não possuir nenhum concorrente, essa empresa pode determinar o preço do produto ou serviço que oferece.

As principais causas apontadas pela teoria econômica neoclássica para a ocorrência de monopólio são (MELO, 2002): propriedade exclusiva da matéria-prima ou das técnicas de produção; patentes sobre produtos ou processos de produção; licença governamental ou barreiras comerciais que excluem competidores; monopólio natural, nos casos em que o mercado não suporta mais que uma empresa, pois a tecnologia de produção impõe que a operação eficiente tenha economias de escala substanciais.

As hipóteses básicas do modelo de concorrência imperfeita do tipo monopólio de mercado são (MELLO, 2002): um único vendedor; produto sem substitutos próximos; barreiras à entrada de empresas; maximização dos lucros.

Já o monopolista discriminador, ainda segundo Varian (2006), pode vender seus produtos a quem decide pagar mais por eles. Assim, cada produto será vendido por um valor condicionado à capacidade de compra do consumidor, ressaltando, ainda, que o monopolista conhece o preço de reserva de cada comprador (menor preço que ele está preparado para pagar). O monopolista discriminador procura, assim, maximizar seu próprio lucro, aproveitando-se da inexistência de competição no mercado.

No monopólio, uma empresa domina a exploração de certa atividade econômica e, com isso, tem maior poder de estabelecer seus preços. Em uma situação de monopólio é pouco provável que a empresa considere os preços como dados. Segundo Varian (2006), não é correto afirmar que a empresa poderá estabelecer qualquer preço, pois ela sempre dependerá de consumidores dispostos a pagar, mesmo em situação de monopólio. Assim, o monopolista escolhe os níveis de preço e de produção que maximizam seus lucros, dentro da margem de capacidade de compra da demanda.

O mercado competitivo opera num ponto onde o preço se iguala ao custo marginal. Já no mercado monopolista, o preço tende a ser maior que o custo marginal (VARIAN, 2006).

Por fim, o monopólio natural é uma situação de mercado em que os investimentos iniciais necessários são muitos elevados e os custos marginais são muito baixos. Uma vez construída a rede de fornecimento, que representa o maior investimento, os custos de uma unidade adicional são proporcionalmente baixos. São caracterizados também por serem bens exclusivos e com pouca ou nenhuma rivalidade. Esses mercados são geralmente regulamentados pelos governos e possuem prazos de retorno muito grandes, por isso funcionam melhor quando são protegidos. Geração e distribuição de energia elétrica e fornecimento de água são exemplos clássicos de monopólios naturais.

Na estrutura imperfeita do tipo oligopólio não há exclusividade. Nessa estrutura, existem poucas empresas relativamente grandes, sendo que cada uma delas representa um percentual elevado do mercado. Mesmo que não exista exclusividade, essas poucas empresas possuem grande poder de mercado.

Para Steindl (1983), as indústrias oligopolistas apresentam as seguintes características: existência de barreiras à entrada; existência de economias de escala; as

empresas marginais têm taxas de lucro superiores a zero e capacidade de resistência financeira.

A concorrência monopolista apresenta estrutura em situação similar ao mercado perfeitamente competitivo do ponto de vista da quantidade de empresas. Segundo Melo (2002), a insatisfação com os modelos de concorrência utilizados na teoria econômica levou à elaboração de um modelo alternativo, combinando atributos do monopólio e da competição perfeita. No modelo de concorrência monopolística existem muitas empresas, mas os produtos oferecidos por elas não são homogêneos.

O conceito-chave da competição monopolística é a diferenciação de produtos, que pode surgir a partir de duas características: (i) os consumidores pensam que um produto é diferente dos demais; ou (ii) os consumidores preferem um produto que possua determinadas características que os diferencia e estão dispostos a pagar mais por ele. Para Melo (2002), no primeiro caso a propaganda e as técnicas de venda desempenham papel importante. Já no segundo caso, características como a localização geográfica ou aspectos técnicos e de qualidade fazem a diferença.

Em contraposição às características das estruturas de mercado de concorrência perfeita, as situações em que ocorrem imperfeições (ou falhas) são onde não há universalidade de acesso às informações e existem barreiras à entrada de novos vendedores no mercado.

O acesso a informações privilegiadas, denominada assimetria de informação (MANKIW, 2005), pode influenciar no mercado de bens e serviços, pois nem sempre o comprador conhece a verdadeira qualidade do produto ou serviço, dependendo em grande parte das informações prestadas pelo vendedor.

Neste contexto a assimetria da informação manifesta-se em diversos tipos de relações entre o principal e agente, como nas relações do tipo acionista-gerentes, onde o principal espera que o agente maximize a sua riqueza, ou a comunidade-empresa, onde se espera que empresa (agente) assegure a preservação dos interesses comunitários, cultura, valores, meio ambiente, e outros (MARTINEZ, 1998). Essa relação é explicada pela teoria da agência. Jensen e Meckling (1976) definem o relacionamento de agência como um contrato pelo qual uma ou mais pessoas (o principal) contratam outra pessoa (o agente) para executar algum serviço em favor deles e que envolva delegar, ao agente, alguma autoridade para tomada de decisão sobre o seu patrimônio. (BENSANKO et al, 2006) Dadas tanto a divergência de preferências entre o superior e o

agente, como a informação particular do agente, este pode desvirtuar as informações prestadas ao seu superior (ANTHONY; GOVINDARAJAN, 2006).

A assimetria de informação nem sempre é algo indesejado. No entanto, situações em que determinados tipos de dados são exclusivos de uma das partes podem comprometer o funcionamento do mercado. Dessa forma, entende-se que em trocas realizadas com base em informações incompletas sobre os custos e benefícios que cada agente terá não maximizam o bem-estar social (PINHEIRO e SADDI, 2005).

A assimetria de informação pode ter dois efeitos. O primeiro é uma situação de pré-contrato, chamada seleção adversa, na qual o comprador ignora as características do produto, do vendedor e suas intenções. O comprador dificilmente saberá a real qualidade do bem que adquire. Outro efeito é o risco moral, que faz parte da conduta pós-contratual, e corresponde à conduta que um dos agentes pode ter durante a execução do contrato, diante de informação privilegiada a ser utilizada em benefício próprio. A seleção adversa, o risco moral e o oportunismo estão fortemente presentes nos mercados de seguros (CONTADOR, 2007).

Portanto, todo processo de compra estará diretamente relacionado com as características que envolvem a definição dos preços e, em especial, os efeitos que ações individuais possam afetar, direta ou indiretamente, o equilíbrio do mercado. Mesmo diante de todo o aparato institucional expresso em regulamentos, a assimetria de informação ainda constitui falha de mercado.

2.2 EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E ECONOMICIDADE

2.2.1 Eficiência

Giacomoni (2007) descreve a eficiência como: A relação entre duas magnitudes: a produção física de um produto seja um bem ou serviço, e os insumos ou recursos que serão utilizados para alcançar esse nível de produto. “Refere-se à execução de ações, benefícios ou prestação de serviços utilizando o mínimo de recursos possíveis.”

Segundo Rezende (2010) a terminologia do orçamento-programa costuma distinguir dois conceitos de eficiência. Um propõe-se a verificar se o conjunto de programas que vem sendo executado maximiza os resultados obtidos em termos de objetivos de planejamento ou se existem melhores alternativas a serem consideradas. Trata-se do conceito de eficácia. Já o conceito usual de eficiência pretende analisar cada programa individualmente, tendo em vista verificar se eles estão sendo executados

com minimização de custos operacionais. É possível que programas eficientes não sejam eficazes, entretanto para que os programas sejam plenamente eficazes, é também necessário que sejam eficientes.

Segundo Boueri (2007), as técnicas utilizadas para medir a eficiência do gasto público são aquelas utilizadas para unidades produtivas em geral. Por meio dessa abordagem, o governo é um produtor de bens e serviços e pode ter sua produtividade avaliada e comparada com outras unidades produtoras.

Observa-se, recentemente, que o debate sobre o papel do governo na economia vem abrangendo novas linhas de pesquisa. Tem se notado que vem crescendo a exigência por um Estado eficiente na solução de problemas e no atendimento às demandas da sociedade por meio de gastos públicos eficientes. Pesquisas acadêmicas, como a mensuração do tamanho do Estado, feitas por meio da relação das despesas públicas e do PIB, não tem se mostrado capazes de avaliar a qualidade dos serviços disponibilizados.

Afonso (2007) destaca a importância do estudo da eficiência do gasto público, uma vez que a despesa pública têm termos genéricos é entendida como um fator primordial para consecução do desenvolvimento econômico e do bem-estar social e por isso a importância de uma canalização correta dos recursos públicos para as despesas mais produtivas.

Para Arvate e Biderman (2006) um estado mais eficiente e austero não é, necessariamente, um estado mínimo, mas aquele que gasta nas áreas onde sua ação é mais necessária e eficiente, em muitas vezes complementando a economia de mercado.

Em uma abordagem macroeconômica, Mendes (2007) considera eficiente o governo que consegue cumprir as principais funções que lhe cabem em uma economia capitalista em regime político democrático e, ao mesmo tempo, é capaz de minimizar os problemas e distorções advindos de sua ação. O autor destaca o que chama de as seis funções de um governo eficiente: a) Garantia do direito de propriedade e demais direitos e liberdades individuais: sistemas judicial, policial e prisional; b) Estabilidade macroeconômica: controle da inflação, crescimento econômico, suavização dos ciclos econômicos, equilíbrio do balanço de pagamentos; c) Redução da desigualdade e da pobreza: acesso a condições mínimas de saneamento básico, saúde, educação, habitação, assistência social, etc; d) Oferta ou subsídio à produção de bens públicos e de bens geradores de externalidades positivas: inovação tecnológica, universalização da educação, proteção e recuperação ambiental, segurança nacional, estradas, etc; e)

Regulação de monopólios naturais e defesa da concorrência; e f) Solução de problemas de informação imperfeita: disponibilidade de informações sobre riscos de crédito, financiamento educacional, regulação de plano de saúde e seguros.

Um estado eficiente, que maximize os resultados na superação de falhas de mercado e minimize os impactos adversos de sua intervenção, é condição necessária para que um país se desenvolva, não só apresentando aumento em sua renda per capita, mas também oferecendo igualdade de oportunidade para que todos os cidadãos, mediante competição por mérito, disputem a alocação de recursos públicos e privados em projetos inovadores e de elevado retorno social (MENDES, 2007).

Os trabalhos recentes sobre a eficiência do gasto público têm utilizado técnicas que são usualmente empregadas na análise da eficiência de unidades produtivas em geral. Para tanto, utiliza-se o conceito de eficiência econômica da firma, que se decompõe em eficiência técnica e eficiência alocativa. A avaliação da eficiência da despesa pública é dada por estudos que recorrem aos métodos não paramétricos, dos quais uma variedade de insumos sejam eles físicos ou monetários, e de produtos serão utilizados para a construção de uma fronteira de possibilidade de produção (AFONSO, 2007).

Os conceitos de eficiência e eficácia têm sido amplamente considerados nas avaliações de resultados de programas executados pelo governo. Segundo o Manual de Auditoria Operacional do TCU (2010), a eficiência e a eficácia são dimensões de análise para a elaboração de indicadores de desempenho, que são utilizados para aferir os resultados alcançados pelas administrações públicas.

O Manual de Auditoria Operacional do TCU (2010) conceitua eficiência como a relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para tal em um determinado período de tempo. Se a quantidade de produto está predeterminada, procura-se minimizar o custo total; se o gasto total está previamente fixado, procura-se otimizar a combinação de insumos para maximizar o produto; em ambos os casos a qualidade deve ser mantida. Essa dimensão, portanto, mede o esforço do processo de transformação de insumo em produtos.

De maneira geral, pode-se dizer que eficiência é fazer bem aquilo que deve ser feito e, eficácia é o mesmo que fazer bem as coisas certas e no momento adequado. A eficácia pode ser medida pelos resultados alcançados (IUPE, 2009).

Para Meirelles (2008), “o princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional.” A eficiência também é caracterizada como um dever de todo administrador público.

No setor privado, segundo o IUPE (2009), a busca pela eficiência está relacionada com os preceitos de padronização, ausência de erros, tolerância zero e incorreções, dentre outros aspectos, contudo, esses resultados não necessariamente garantem o sucesso da empresa. O sucesso está no alcance dos objetivos e na manutenção do próprio sucesso. Sendo assim, conclui-se que para manter o sucesso e atingir-se o objetivo primeiro das empresas privadas que é a rentabilidade dos negócios, apenas a eficiência das ações não é suficiente se não estiverem atreladas a resultados reais (eficácia), que muitas vezes podem ser conseguidos fora dos processos padrões de eficiência comprovada.

2.2.2 Eficácia

O conceito de eficácia, segundo Giacomoni (2007), refere-se ao “grau de cumprimento dos objetivos pretendidos, ou seja, em que medida o setor ou a instituição como um todo está cumprindo com os seus objetivos, sem considerar necessariamente os recursos alocados para tal”. É possível obter medidas de eficácia se existir clareza em relação aos objetivos da instituição.

A conceituação de eficácia segundo o Manual de Auditoria Operacional do TCU (2010), eficácia é definida como o grau de alcance das metas programadas (bens e serviços) em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados (COHEN; FRANCO, 1993). O conceito de eficácia diz respeito à capacidade da gestão de cumprir objetivos imediatos, traduzidos em metas de produção ou de atendimento, ou seja, a capacidade de prover bens ou serviços de acordo com o estabelecido no planejamento das ações.

Citando ainda o Manual de Auditoria Operacional do TCU (2010) a conceituação de eficácia está bem próxima da evidenciação por Giacomoni (2007) e se refere ao grau de alcance das metas programadas, em um determinado período de tempo, independente dos custos implicados.

2.2.3. Economicidade

Segundo Bugarin (2008), o conceito de economicidade se vincula, no domínio das ciências econômicas e de gestão, à ideia fundamental de desempenho qualitativo. Para

Giacomoni (2007), o conceito está relacionado com a capacidade de uma instituição de gerir adequadamente os recursos financeiros em prol de sua missão institucional. O Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União (TCU, 2010) refere-se à ideia de economicidade à minimização de custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade.

A dimensão da economicidade expressa questões do tipo: os suprimentos de informática na qualidade especificada foram adquiridos ao menor preço? As licitações para contratação de serviço de Tecnologia da Informação redundaram em preços menores, mantida a qualidade dos serviços?

O princípio da economicidade, art. 3º, da Lei nº 8.666/93, estabelece que deva ser selecionada a "proposta mais vantajosa para a Administração". Em primeiro lugar o menor preço pela melhor qualidade, depois outras questões podem ser levadas em consideração pelo gestor público, desde que motivadas e plenamente aceitáveis.

De acordo com o Manual de Auditoria Operacional do TCU (2010), economicidade é a minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade (ISSAI 3000/1.5, 2004). Refere-se à capacidade de uma instituição gerir adequadamente os recursos financeiros colocados à sua disposição.

Economizar nas compras públicas consiste em reduzir ao mínimo possível o custo dos recursos utilizados para desempenhar uma atividade a um nível de qualidade apropriado. Assim, deve-se escolher a melhor forma de empregar recursos que são sempre escassos com a finalidade de obter o máximo de benefícios.

A economicidade alcança a definição da teoria da maximização da eficiência econômica que induz uma busca de alocação dos recursos de forma mais eficiente e se transforma num esforço constante de minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução das atividades públicas, sem comprometimento dos padrões de qualidade, assevera o Tribunal de Contas da União - TCU, conforme Brasil (2010).

2.3. METODOLOGIAS UTILIZADAS NA FORMAÇÃO DE PREÇOS

As pesquisas de preços são medidas que colocam a Administração Pública em contato com os seus fornecedores, não, obrigatoriamente, os mesmos fornecedores que estarão presentes nos certames licitatórios. Por isso mesmo, acabam ocorrendo desvios de preços substanciais e que afetam com profundidade as compras do governo. Muitas

vezes atuando de forma monopolística, a Administração Pública distorce a possibilidade de estabelecer um certame competitivo. Torna-se, do ponto de vista econômico, atingir um equilíbrio competitivo durante as pesquisas de preços solicitadas aos agentes econômicos.

Nessa linha de entendimento, os preços públicos devem "balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública", no caso de compras, art. 15, V, da lei nº 8.666/1993. Se execução de obras e serviços ou prestação de serviços deve "existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários", art. 7º, II, da Lei nº 8.666/1993, e que também, sejam aqueles praticados pelo mercado.

Assim, os preços públicos estão condicionados ao orçamento público, devidamente autorizado em lei, cujo montante disponibilizado para obras e serviços e engenharia, prestação de serviços e compras, deve ser protegido para que se produza o máximo com o mínimo que está indicado para a obtenção das necessidades do Estado.

2.3.1. A Especificação e a Pesquisa de Preços

A boa especificação leva, conseqüentemente, à padronização, art. 15, I, da Lei nº 8.666/1993, e com isso reduz a variedade e quantidade de itens estocados, os custos relacionados às áreas de armazenamento, planejamento e compra de materiais, proporcionando maior nível de especialização, melhoria na qualidade dos produtos adquiridos e uniformidade. Também, ao produzir aumento nos lotes a serem adquiridos melhora o poder de negociação quanto ao preço e qualidade, ganhando em escala. E, ainda, reduz o desperdício e diminui os riscos de falta de materiais nos estoques.

Na teoria, quem define o objeto é o órgão requisitante em conjunto com a área de compras, preferencialmente por técnico com qualificação profissional pertinente às especificações do objeto, determina o art. 8º, III, "a" do Decreto Federal nº 3.555/2000 e art. 9º, I, do Decreto Federal nº 5.450/2005 e art. 14, da Instrução Normativa Federal nº 02/2008.

Para determinar o preço estimado ou referencial, para as compras públicas é necessário: a) uma clara definição técnica do objeto que seja suficiente e precisa e que levem em consideração a qualidade e a aplicação do item; b) cálculo do preço de referência a partir da média; c) verificação dos preços praticados em atas vigentes no próprio órgão.

Na prática, a estimativa deve ser elaborada com base nos preços colhidos em empresas do ramo pertinente ao objeto licitado, correntes no mercado onde será realizada a licitação, que pode ser local, regional ou nacional. Sempre que possível, devem ser verificados os preços fixados por órgão oficial competente, sistema de registro de preços ou vigentes em outros órgãos. Atuação da Administração Pública sobre o mercado pode afetar o comportamento dos fornecedores gerando alterações de comportamento das empresas.

É importante destacar que usualmente utiliza-se o preço médio o qual é elaborado a partir de várias pesquisas de preços, no mínimo 3 (três) preços pesquisados, realizadas no mercado em que está sendo realizada a provável contratação. No entanto, o poder de mercado que a Administração Pública exerce cria mecanismos de equilíbrio que distância do preço estabelecido em um mercado competitivo. Destaca-se, para efeito de preceitos legais, preço de mercado como sendo aquele que se estabelece em determinada praça pesquisada, tendo como base a oferta e a procura. e por preço praticado é aquele que a Administração contratante paga ao contratado e pode ser aferido por meio de pesquisas às atas de Registro de Preços existentes Com certeza são preços que refletem estrutura de mercado, eficiência econômica e falhas de mercado, portanto, podem não constituir preços eficientes no sentido de mercado competitivo.

A abrangência da modalidade escolhida define, em princípio, a praça ou o mercado a ser pesquisado, que poderá ser municipal, estadual, nacional ou internacional. Como exemplo, uma concorrência, tomada de preços e pregão abrange o mercado ou praça nacional. Já o convite, o local. Dessa forma, os preços coletados devem ser pesquisados em condições semelhantes às solicitadas no procedimento licitatório e se referir a objeto idêntico ao da licitação.

2.3.2. Os preços na Lei

O TCU, em seu Manual de Licitações, destaca que: “pesquisa de mercado é procedimento para verificação das exigências e condições do mercado fornecedor do objeto a licitar. Exemplo: especificação, qualidade, desempenho, prazos de entrega, prestação, execução, garantia. Pesquisa de preços é procedimento prévio e indispensável à verificação de existência de recursos suficientes para cobrir despesas decorrentes de contratação pública. Serve de base também para confronto e exame de

propostas em licitação. Pesquisar preços é procedimento obrigatório e prévio à realização de processos de contratação pública." (BRASIL, 2010).

Um dos fatores impactantes na qualidade da formação dos preços é a utilização de orientação de Deliberação do TCU que informa que "a teor do art.43, inciso IV, da Lei 8.666/1993, a estimativa de custos para fins de licitação deve ser feita com base em efetiva pesquisa de preços no mercado, e não a partir da aplicação de índices inflacionários sobre os valores referentes a licitações similares anteriores."

Verifica-se que muitos órgãos centrais de licitação para Registro de Preços teimam em utilizar Atas de Registros anteriores com utilização de índices inflacionários para se ter o valor de preço atualizado, porém, não o de mercado conforme determina a lei. Disso resulta em uma enormidade de itens cujos preços ficam acima do estimado nas sessões de licitação. O procedimento usual tem sido fazer nova pesquisa de preços dos itens após a sessão.

É nessa linha que apontam as orientações do TCU:

Acórdão 2014/2007 Plenário (Sumário) - Ateste a compatibilidade dos preços apresentados pelo licitante vencedor com os de mercado, e que também proceda ao confronto dos valores cotados com aqueles praticados por outros órgãos da Administração para os iguais serviços, a fim de, se for o caso, validar os valores a serem aceitos na contratação, conforme previsto no art. 43, inc. IV, da Lei no 8.666/1993. Especificações imprecisas, inadequada pesquisa de preços, desclassificação de empresa sem apontar todos os itens do edital não atendidos, incoerência nas respostas apresentadas pelo pregoeiro, adjudicação à empresa vencedora com valores significativamente superiores aos ofertados pela recorrente levam a determinação de anulação do edital.

Ou ainda

Acórdão 1375/2007 Plenário (Sumário) - Não é admissível que a pesquisa de preços de mercado feita pela entidade seja destituída de juízo crítico acerca da consistência dos valores levantados, máxime quando observados indícios de preços destoantes dos praticados no mercado.

Quando a Administração pretende adquirir bens ou serviços, com o objeto determinado, deve efetuar a avaliação do seu custo, mediante a realização de pesquisa de mercado. Esse procedimento deve ser observado tanto nas modalidades tradicionais da Lei nº 8.666/1993, quanto no pregão (Lei nº 10.520/2002). O art. 3º, inc. III, da Lei 10.520/2002, por exemplo, estabelece que deve constar dos autos do procedimento o orçamento dos bens ou serviços a serem licitados.

Pesquisa de mercado é procedimento para verificação das exigências e condições do mercado fornecedor do objeto a licitar. Exemplo: especificação, qualidade, desempenho, prazos de entrega, prestação, execução, garantia.

Pesquisa de preços é procedimento prévio e indispensável à verificação de existência de recursos suficientes para cobrir despesas decorrentes de contratação pública. Serve de base também para confronto e exame de propostas em licitação. "Pesquisar preços é procedimento obrigatório e prévio à realização de processos de contratação pública." (BRASIL, 2010).

A rigor, tanto nas modalidades da Lei nº 8.666/1993 quanto no pregão, o que existe é a obrigatoriedade de adoção de um parâmetro a ser utilizado para fins de aferição da aceitabilidade das propostas, que ocorre a partir da fixação do preço estimado ou do preço máximo para a contratação. A prática da formação dos preços na ponta, na execução tem causado constrangimentos se for considerado que não existe consistência na forma de precificação dos objetos de compra. E é tão importante que Meirelles (2007) afirma que "os valores resultantes do registro de preços não podem ser superiores aos do mercado; ocorrendo essa hipótese, a Administração deve revogar a licitação."

Os preços nas licitações públicas é tema inesgotável para controvérsias considerando que as pesquisas de preços são condições essenciais para que sejam realizadas as operações de compras públicas.

As orientações dos Tribunais, em especial do TCU – Tribunal de Contas da União determinam o cumprimento estritamente legal nas pesquisas de preços, contudo, sabe-se que as pesquisas de preços são ações que colocam a Administração Pública em contato com os seus fornecedores, não raro os mesmos fornecedores que estarão presentes nas sessões de licitação, ocorrendo, por isso mesmo, desvios de preços substanciais e que afetam com profundidade as compras do governo.

2.4 SISTEMA DE COMPRAS DO GOVERNO

A licitação surgiu na Europa Medieval, para atender às necessidades de aquisição de um determinado bem, ou execução de obra e/ou serviço do Estado. Para tanto, a Administração Pública veiculava informativos em locais públicos de grande circulação contendo local, data e horário de realização do evento, visando à participação do maior número de interessados possível no certame licitatório, a fim de atender às necessidades descritas no aviso de licitação (RIBEIRO, 2013).

Meireles (2002) conceitua licitação como o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Visa propiciar iguais oportunidades aos que desejam contratar com o Poder Público, dentro dos padrões previamente estabelecidos pela Administração, e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.

Para Justen (2006) licitação significa um procedimento administrativo formal, realizado sob o regime de direito público, prévio a uma contratação, pelo qual a Administração seleciona com quem contratar e define as condições de direito e de fato que regularão essa relação jurídica.

Segundo Mello (2002), licitação é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados e com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Etriba-se na ideia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preenchem as aptidões e os atributos necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir.

Seguindo a mesma linha de raciocínio, Sundfeld (1995) conceitua licitação como o procedimento administrativo destinado à escolha de pessoa a ser contratada pela Administração ou a ser beneficiada por ato administrativo singular, no qual são assegurados tanto os direitos dos interessados à disputa como a seleção do beneficiário mais adequado ao interesse público.

Para Di Prieto (2003) licitação significa o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados que se sujeitam às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para celebração de contrato.

2.5. A GESTÃO DE COMPRAS

A gestão de compras é vista pela organização bem-sucedida, de hoje, como uma atividade de importância estratégica considerável (BAILY ET AL., 2000). Os mesmos autores mostram, ainda, as vantagens competitivas dessa nova abordagem, as importâncias dadas às práticas relacionadas que, principalmente em outros países, são vistas como fator de redução de custos, aspecto considerado mais vantajoso do que o aumento de receitas. Como os recursos são escassos, uma saída apontada é economizar nas compras. Desta forma é que se verifica a importância da fase de negociação quando do encerramento dos lances na modalidade que está sendo estudada e pesquisada (pregão eletrônico). Esta fase será indicada como sugestão de pesquisa complementar.

Bresser-Pereira (2000) mostra que, no Brasil, a postura do governo por resultados, incorporada no Plano Diretor da Reforma do Estado de 1995, vem sendo implantada nas diversas esferas governamentais que adotam a reforma gerencial da administração pública. A recente redefinição do papel do governo em diversos países, bem como no Brasil, se insere na evolução secular da administração pública.

As constantes inovações e atualizações no sistema de compras do governo inserem-se na lógica gerencial da administração pública. Na visão de Baily et al. (2000), a compra é vista pela organização bem-sucedida, de hoje, como uma atividade de importância estratégica considerável. Para esses autores, as organizações que adotam abordagens de vantagem competitiva na administração de materiais estão pondo em prática ideias de integração que são, em parte, baseadas no papel estratégico e integrado das compras. O sucesso demonstrado por essas organizações está estimulando maior interesse, na medida em que outras organizações tentam repetir esse sucesso, a função compras torna-se mais relevante.

Para Fernandes (2005), os benefícios diretos das compras eletrônicas para os governos incluem a redução de custos; o incremento da competição e do acesso; a redução de custos administrativos e o fortalecimento da accountability em relação às transações públicas. Diz, ainda, que a redução de custos pode ser obtida por meio da facilitação da comparação de custos, da agilização de compras, da redução da participação das compras fora do sistema, da agregação de pedidos e principalmente da negociação com os fornecedores.

A teoria microeconômica sobre estrutura de mercado e leilões mostra que um número maior de concorrentes proporciona, em geral, menor preço para os compradores. Quanto maior o número de ofertantes, participantes do pregão eletrônico, a instituição realiza suas compras pagando um preço menor do que o faria em outras modalidades de compra. Pode-se verificar, também, outras possíveis variáveis determinantes para que o preço final de um pregão eletrônico seja inferior ao preço estimado pela administração pública.

Para quaisquer organizações, pública ou privada, o setor de compras constitui um componente importante para o alcance dos seus objetivos. É por meio de uma eficiente aquisição de bens e serviços que uma organização conseguirá atingir seus fins com menos dispêndio de recursos financeiros e a satisfação dos seus stakeholders.

Para Batista e Maldonado (2008), existe um paralelismo grande entre a compra pública e a privada, pois ambas buscam o menor preço, com garantia de qualidade. Todavia, a compra pública requer procedimentos específicos para lhe dar eficácia, como a legislação; já na compra privada esses procedimentos são de livre escolha. No entanto, as características do mercado irão determinar o preço e a quantidade que deverá maximizar rendas e receitas. O bem estar econômico depende dos equilíbrios obtidos nos mercados.

2.6. AS COMPRAS PÚBLICAS

Em Instituições públicas, o mais importante é a transparência das relações e emprego dos recursos para a satisfação da sociedade. Desta forma, percebe-se que na governabilidade de um país deverão ser preservados valores que garantam a eficiência e a eficácia na utilização dos bens públicos da sociedade. Diante deste cenário, a administração pública é obrigada a utilizar um alto grau de formalismo nas suas relações para aquisições de bens e contratações de serviços.

O objetivo da redução de custos e a agilização de rotinas e procedimentos nas compras e contratações, que é um dos objetivos específicos desta pesquisa, têm sido uma prioridade na administração federal brasileira. A introdução de novos instrumentos, proporcionados pelas tecnologias da informação, ao lado da revisão da legislação e das normas, já experimentou avanços significativos. Após a implantação do pregão eletrônico, foram abertas possibilidades inéditas de maior transparência, ampliação de

oportunidades de participação e de competição e disseminação de mecanismos de controle gerenciais.

A Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, instituiu, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, a modalidade de licitação denominada pregão. O Artigo 4º § 1º do Decreto nº 5.450/2005, de 31 de maio de 2005, regulamenta e torna obrigatória a utilização do pregão na forma eletrônica, qualquer que seja o valor estimado, para aquisição de bens e serviços comuns, salvo nos casos de comprovada inviabilidade, a ser justificada pela autoridade competente.

A modalidade de licitação pregão surge diante da impossibilidade política de ser substituída a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e possui como importante característica a celeridade nos processos licitatórios, a busca pela economicidade e transparência nas contratações pela Administração Pública, e vem se consolidando como a principal forma de contratação do Estado em todas as órbitas federativas.

Mais turbulenta, ainda, se torna a questão da possibilidade da contratação das obras e serviços de engenharia ao nos depararmos com o teor do Decreto 3.555/2000, norma definidora dos procedimentos aplicáveis a essa nova modalidade licitatória, que, em seu art. 5º, ainda em vigor, determina, indistintamente, não se aplicar a esse tipo de contratação a modalidade pregão. Para esses casos, as aquisições deveriam ser realizadas pelo governo exclusivamente mediante as modalidades de concorrência (maior valor), tomada de preços (valor intermediário) ou convite (menor valor), conforme previsão na Lei 8.666/1993.

2.7 LICITAÇÕES PÚBLICAS NO BRASIL

O processo administrativo de compras na gestão pública é regulamentado pela Lei das Licitações, que disciplina como o gestor deve portar-se na utilização dos recursos públicos quando da aquisição de bens e contratação de serviços com vistas ao desempenho de sua função.

2.7.1 Modalidades de Licitação

Nesta norma são estabelecidas as modalidades de licitação, a saber: Concorrência, Tomada de Preços, Convite, Concurso e Leilão. As duas últimas são utilizadas para outros fins, tais como escolha de trabalho técnico, científico e artístico ou

venda e alienação de bens, respectivamente. As demais modalidades visam à aquisição de bens e contratação de serviços, baseada em valores máximos para cada modalidade e tipo de contratação efetuada, estabelecendo prazos legais para a sua efetivação, conforme o quadro a seguir:

Quadro 02: Modalidades de Licitação Pública

Modalidades de Licitação	Valor Máximo (R\$)	Art. 23 da Lei 8.666/93
Para Obras ou Serviços de Engenharia		
Convite	Até 150.000,00	Inciso I, alínea a
Tomada de Preço	Até 1.500.000,00	Inciso I, alínea b
Concorrência	Acima de 1.500.00,00	Inciso I, alínea c
Para Compras ou outros Serviços		
Convite	Até 80.000,00	Inciso II, alínea a
Tomada de Preço	Até 650.00,00	Inciso II, alínea b
Concorrência	Acima de 650.000,00	Inciso II, alínea c

Fonte: BRASIL, 1993 (adaptado).

O principal critério que irá definir se o administrador utilizará a modalidade de Concorrência, da Tomada de Preços ou do Convite, será o preço do objeto a ser licitado, contudo essa escolha acarretará diferenciados procedimentos.

As modalidades acima descritas não esgotam as formas de se adquirir ou contratar bens e serviços na Administração Pública. São previstas situações em que a natureza e o caráter da despesa a ser realizada podem tornar a licitação dispensável, ou ainda inexigível nos casos de inviabilidade de competição.

A modalidade Concorrência é aquela utilizada para as contratações cujos valores estimados encontrem-se acima de R\$ 650.000,00 para compras e serviços, e acima de R\$ 1.500.000,00 para obras e serviços de engenharia, e tem como principal característica a ampla publicidade.

A publicidade na modalidade de Concorrência é prevista no envio dos editais de aviso ao Diário Oficial da União, aos jornais locais e até aos regionais, com prazos

mínimos de 45 e 30 dias, anteriores ao prazo marcado para entrega das propostas, para os tipos técnica e preço e menor preço, respectivamente.

A seqüência de etapas caracteriza-se pela existência de uma fase inicial no procedimento da Concorrência, denominada habilitação, em que quaisquer interessados que demonstrem o preenchimento dos requisitos de qualificação previstos na lei poderão apresentar propostas. As empresas desclassificadas nessa fase poderão interpor recursos e a etapa seguinte somente poderá ocorrer depois de encerrados os prazos dos pedidos de consideração, bem como concluídas as respectivas respostas aos questionamentos levantados quanto à habilitação.

Caso todas as empresas interessadas restem desclassificadas nessa fase de habilitação, a Administração poderá abrir prazo adicional para apresentação de nova documentação que se coadune ao requerido pela licitação.

Após o término da fase de habilitação, as empresas terão abertas suas propostas comerciais, que podem ser do tipo menor preço ou técnica e preço. Neste último caso, o edital deverá ter estabelecido peso e pontuação para julgamento das vantagens técnicas, bem como do valor comercial apresentado.

As propostas comerciais dos fornecedores poderão ser desclassificadas caso não atendam às exigências contidas no edital; ou, caso seus valores estejam acima dos valores estabelecidos pela Administração, ou, ainda, em contraponto, caso sejam inexeqüíveis, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade de execução.

Superada a fase de desclassificação das propostas consideradas inaptas, ocorrerá a classificação final. Será feita de acordo com o tipo de licitação adotada. Assim, em licitação do tipo menor preço, as propostas que atendam aos requisitos do edital e que não apresentem preços inexeqüíveis ou exorbitantes serão classificadas por ordem decrescente de seus preços. A primeira colocada será a de menor preço, a segunda colocada a que tenha apresentado o segundo menor preço, e assim sucessivamente.

Em licitação de Concorrência do tipo técnica e preço, sairá vencedora a empresa que obtiver a maior pontuação dentro dos critérios e pesos estabelecidos no edital do certame.

Quando a modalidade de licitação adotada é a Tomada de Preços, os parâmetros são os valores acima de R\$ 80.000,00 e abaixo de R\$ 650.000,00 para compras e

serviços; e, acima de R\$ 150.000,00 e abaixo de R\$ 1.500.000,00 para obras e serviços de engenharia.

Nessa modalidade a fase de habilitação já estará superada, ou seja, a Administração aceitará propostas apenas das empresas anteriormente cadastradas, bem como daquelas que efetuem seus cadastros até três dias antes da licitação.

A publicação também tem seus prazos reduzidos para 30 e 15 dias, nos casos de licitação tipo técnica e preço e menor preço, respectivamente.

Exatamente como na Concorrência, na Tomada de Preços também é possível haver abertura de novo prazo para entrega de propostas caso todas as interessadas restem desclassificadas do certame.

Por fim, a licitação por Convite, que é a mais simples delas. Essa modalidade será a escolhida quando os valores das contratações forem menos expressivos, ou seja, maiores do que R\$ 8.000,00 e menores do que R\$ 80.000,00 para compras e serviços; e acima de R\$ 15.000,00 e abaixo de R\$ 150.000,00 para obras e serviços de engenharia.

O Convite adota procedimento extremamente simples. A Administração escolhe pelo menos três possíveis interessados no objeto que será licitado e dirige-lhes uma Carta-Convite convocando a apresentarem suas propostas.

A divulgação do Convite segue regras mais simples. Nessa modalidade, a lei apenas impõe a obrigação de que se promova a afixação da carta no quadro de avisos da repartição. O prazo para apresentação das propostas será, nesse caso de Convite, de no mínimo cinco dias após o recebimento da correspondência pelos interessados.

Nas três modalidades acima detalhadas, há direito de recursos, de ampla defesa e do contraditório em todas as fases do certame, contando-lhes prazos que, na maioria das vezes, suspendem o processo licitatório.

Desde a sua implementação, em 1993, a Lei de Licitações sofre constantes críticas daqueles que alegam que, embora vise à equidade e a economicidade para o ente público, acaba por engessar a administração pública com prazos legais que interferem na eficiência e eficácia da gestão.

Visando a redução da burocracia nas licitações, o pregão foi criado pela Medida provisória 2.026 de 04 de maio de 2000, inicialmente restrito à esfera da União Federal.

Em 17 de julho de 2002, resultado da conversão em lei ("Lei do Pregão") o pregão foi promulgado como modalidade de licitação abrangendo União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

2.7.2 Pregão como modalidade de licitação

O pregão é um aperfeiçoamento das modalidades de licitações para a Administração Pública Federal. Esta nova forma possibilita o incremento da competitividade e a ampliação das oportunidades de participação nas licitações, contribuindo para o esforço de redução de despesas. O pregão garante economias imediatas nas aquisições de bens e serviços, em especial aquelas compreendidas nas despesas de custeio da máquina administrativa federal. Essa modalidade permite ainda maior agilidade nas aquisições, ao desburocratizar os procedimentos para a habilitação e o cumprimento da seqüência de etapas da licitação (BRASIL, 2011).

O pregão não pode ser adotado para os todos os tipos de compras e contratações realizadas por meio das modalidades concorrência, tomada de preços e convite. Podem ser adquiridos por meio de pregão os bens e serviços comuns, cujos padrões de desempenho e qualidade sejam objetivamente definidos por edital, por meio de especificações de uso corrente no mercado. Incluem-se nesta categoria as peças de reposição de equipamentos, mobiliário padronizado, combustíveis e material de escritório e serviços, tais como limpeza, vigilância, conservação, locação e manutenção de equipamentos, agenciamento de viagem, vale-refeição, bens e serviços de informática, transporte e seguro saúde. (BRASIL, 2011)

De acordo com Jacoby (2005, p. 455):

O pregão é uma nova modalidade de licitação pública e pode ser conceituado como o procedimento administrativo por meio do qual a Administração pública, garantindo a isonomia, seleciona fornecedor ou prestador de serviço, visando à execução de objeto comum no mercado, permitindo aos licitantes, em sessão pública presencial ou virtual, reduzir o valor da proposta por meio de lances verbais e sucessivos.

O pregão, conforme definido em lei, apresenta as seguintes características:

- a) limitação do uso a compras/contratação de bens/serviços comuns;
- b) possibilidade de o licitante reduzir o valor da proposta durante a sessão;
- c) inversão das fases de julgamento da habilitação e da proposta e,
- d) redução dos recursos a apenas um, que deve ser apresentado no final do certame.

De acordo com a Lei do Pregão, esta modalidade será utilizada:

Art. 1. Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

Parágrafo Único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

2.7.3 Pregão presencial

Quanto à forma, o pregão pode ser presencial ou eletrônico. O Decreto n.º 3.555 de 08 de agosto de 2000, que regulamentou a Medida Provisória n.º 2.026 de 28 de julho de 2000, tratou essencialmente do pregão presencial que é a modalidade de licitação onde os licitantes reúnem-se em lugar e horário previamente marcados pela administração pública para efetivarem a modalidade de licitação.

O Pregão, que busca principalmente agilizar a tramitação dos certames licitatórios, visa evitar procedimentos longos voltados à verificação de exigências que não guardam compatibilidade com bens comuns e usuais.

Inicialmente, os contratantes apresentam suas propostas iniciais, as quais são abertas para conhecimento de todos e em seguida, com base no preço mínimo ofertado, inicia-se o processo de menores ofertas de preços para o objeto licitado até não restar mais concorrência.

Os procedimentos iniciais a serem efetivados pela Administração ao buscar adquirir bens e serviços comuns por meio do Pregão são semelhantes aos encontrados na licitação tradicional, anteriormente exposta. Assim, deve-se definir claramente o objeto pretendido, com suas características básicas e delinear as exigências para habilitação dos futuros interessados na avença.

A publicidade permanece a ser requerida no Pregão. Contudo, restrita ao Diário Oficial da União e a Jornal de grande circulação local e regional, quando interessar à Administração. Além disso, o prazo mínimo entre a divulgação do edital e a abertura das propostas é de 8 dias úteis.

Os participantes devem comparecer, ou remeter via postal, suas propostas em dois envelopes: o primeiro, constando os documentos de habilitação e, o segundo, com a proposta comercial por escrito.

As características próprias do Pregão começam a ser demonstradas nesse momento. Apesar de haver a entrega dos dois envelopes, como visto no parágrafo anterior, o da habilitação é apenas recolhido e deixado para ser aberto em um momento posterior.

A inversão de fases no Pregão significa que primeiro será aberto o envelope comercial, ou do preço proposto, e o da habilitação somente após ser declarada a proposta de menor preço.

Houve ainda preocupação legal com a possibilidade de fraudes e a participação de licitantes que quisessem apenas tumultuar o certame, por isso é exigida deles a apresentação de declaração, no momento da abertura do certame, de que cumprem com todas as exigências de habilitação legal requeridas no edital de convocação.

Confirmados que foram entregues os envelopes de todos os licitantes passa-se à abertura das propostas comerciais daqueles que entregaram a declaração específica.

A equipe de apoio do pregoeiro passa a examinar a pertinência das propostas comerciais, verificando se o objeto oferecido atende às regras do edital, se o prazo de entrega do produto condiz com o requerido e se as condições de garantia estão de acordo com o descrito no ato convocatório.

Definidos os licitantes que apresentaram propostas em conformidade com os requisitos do edital, ordenam-se os valores propostos em ordem decrescente. Estarão classificados para a fase seguinte do Pregão apenas as propostas comerciais cujos valores estejam em até 10% acima da menor oferta.

Dessa forma, o Pregão tende a excluir aqueles que participam do processo licitatório com preços abusivos. Contudo, para a hipótese de não restarem, pelo menos, três competidores neste intervalo, a lei determina que sejam convocados tantos quantos bastem para alcançar este número.

Selecionados os licitantes que terão direito a fazer lances verbais, o pregoeiro convoca aquele que ofereceu o maior valor classificado e pergunta se ele cobre o menor, em caso afirmativo, passa-se ao segundo maior valor e pergunta-lhe se ele cobre o menor valor atual e assim sucessivamente. Os lances estarão abertos até haver um menor valor ofertado.

Encerrada a etapa de lances, caberá ao pregoeiro examinar a oferta classificada em primeiro lugar, podendo ainda negociar com esse melhor colocado uma redução no valor proposto.

Definida que a melhor proposta é aceitável, o pregoeiro ordenará a abertura do invólucro contendo os documentos de habilitação desse primeiro colocado, para verificação das condições fixadas no edital, identificando que os documentos estão de acordo com o estabelecido no edital.

Sendo considerado habilitado, o licitante será declarado vencedor do certame, encerrando-se a etapa de julgamento da proposta e da habilitação e iniciando-se a fase recursal.

A fase recursal no Pregão é bastante diferente da licitação convencional, sendo uma única fase, oportunidade em que os licitantes deverão manifestar sua intenção contra qualquer ato do pregoeiro, desde a abertura até a declaração final do vencedor.

O pregoeiro, ao declarar o vencedor do certame, expressamente questiona aos presentes se algum deles têm interesse em recorrer. O prazo para manifestação é imediato. Não havendo qualquer pronunciamento fica definitivamente encerrada a oportunidade do recurso administrativo.

O ponto de destaque do Pregão, pelo que se percebe, deve-se ao fato de que a avaliação das ofertas é feita em sessão pública, com propostas e lances para classificação do menor preço, o que vem estimular a disputa; impõe a competição entre os licitantes, através de lances, quebrando a regra de que não serão oferecidas vantagens sobre as ofertas dos demais licitantes; inverte as fases de abertura de envelopes, deixando-se a verificação dos documentos de habilitação para depois da avaliação comercial; desvincula-se quanto ao preço do bem pretendido, como nas modalidades da Lei n. 8 666-93, focando-se quanto ao tipo de bem que se pretende adquirir - bens e serviços comuns (MATEUS, 2004, p. 9).

2.7.4 Pregão eletrônico

Em 2005, o Governo Federal editou o Decreto n.º 5.450 que regulamenta o registro de preços e o pregão eletrônico, que representou para a União as seguintes inovações:

- a) tornou obrigatório, para bens e serviços comuns, o pregão;
- b) a forma preferencial passou a ser a eletrônica;
- c) não vedou o uso da forma eletrônica para serviços de engenharia comum;

d) determinou o uso preferencial da cotação eletrônica para os casos de dispensa de licitação.

O meio eletrônico já era objeto da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao determinar a sua utilização como instrumento de transparência da gestão fiscal, mediante a divulgação virtual de relatórios de controle. Favorecido o seu uso, empregou-se a licitação eletrônica também, sob a modalidade de pregão.

Caracteriza-se como uma modernização da modalidade de pregão, ou seja, a criação de uma espécie diferentemente do pregão presencial.

Partindo do disposto na Lei do Pregão, “poderá ser realizado o pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica.” A partir de então, infere-se que a doutrina se ocupou de denominar pregão eletrônico como a modalidade de licitação que lança mão de ferramentas digitais para sua execução, dispensando a presença física do pregoeiro e demais licitantes em solenidade especialmente instaurada para sua finalidade:

A peculiaridade do pregão eletrônico está na sua realização com o auxílio de recursos de informática, o que transporta a sessão pública do pregão para um ambiente virtual – a Internet. A autorização legal permite que normas complementares sejam editadas para dar formato a esta via eletrônica do pregão, sendo absolutamente vedado qualquer desvio da norma geral do pregão exposta no capítulo. Pois, sendo referida alternativa decorrência direta da Lei 10.520, dos princípios constitucionais aplicáveis à atuação administrativa e das normas gerais da Lei 8.666 que dão completude à modalidade, não há como seus ditames serem desviados quando o pregão se realizar pela Internet. (PALAVERI, 2005, p.128)

E ainda reportou:

Em verdade, para a realização do pregão via Internet é imprescindível a edição de norma específica pela entidade que pretende beneficiar-se desta via, tendo em vista a necessidade de definição de um conjunto de situações que não foram previstas abstratamente na norma, todas relacionadas à adequação do procedimento presencial à via eletrônica. O âmbito próprio dessas normas específicas é apenas a organização do encontro virtual, não sendo possível qualquer inovação da ordem jurídica que importe restrição ao âmbito de

participação, à publicidade do certame e ao controle dos atos administrativos pelos interessados. (PALAVERI, 2005, p.128)

A necessidade de regulamentação impôs a edição do Decreto n.º 5.450 em 2005, de forma a conceituar, declarar os requisitos e características que amadureceram a modalidade.

O governo federal foi pioneiro em experimentar, no âmbito da administração geral, os resultados positivos de sua utilização, por isso passou a difundir o conhecimento para outros entes governamentais. Tanto é verdade que o Decreto n.º 3.555/2000 determinou prioritariamente o uso da modalidade virtual nos casos de contratação com a União, consoante sua redação:

Art. 3º. Os contratos celebrados pela União, para a aquisição de bens e serviços comuns, serão precedidos, prioritariamente, de licitação pública na modalidade de pregão, que se destina a garantir, por meio de disputa justa entre os interessados, a compra mais econômica, segura e eficiente.

Assim, o pregão eletrônico tomou espaço na Administração Pública como estandarte de transparência. Assim, pode-se sintetizar o sistema da seguinte forma:

O Pregão Eletrônico apresenta sessão pública que se efetiva por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, onde a interação entre os agentes públicos responsáveis pela realização da licitação (Pregoeiro e Equipe de Apoio) e os licitantes/fornecedores dá-se por meio de provedor da Internet, permitindo, dessa forma, uma ampliação do universo de participantes e proporcionando uma maior transparência e publicidade ao rito do certame, tendo em vista que qualquer pessoa interessada pode acompanhar o desenvolvimento da sessão pública e ter acesso a todos os atos e procedimentos praticados desde a abertura até o encerramento dos trabalhos pertinentes ao procedimento licitatório. (FONSECA, 2011)

Esta modalidade acelera o processo de contratação e de compras em tempo muito maior que em outras modalidades cujo modelo é marcado pela burocracia: “o

processo é simples e eficiente: as unidades compradoras tornam pública a sua intenção de compra” (DUMONT, 2006, p.18).

O uso da tecnologia de informação fornece muitas vantagens à sociedade na medida em que evita acúmulos de papéis e reduz a burocracia nos processos. Assim, sobra mais espaço para a transparência e a eficiência no ato administrativo de contratação.

Para descobrir vantagens do pregão eletrônico, é necessário que os administradores saibam identificar as diferenças existentes entre pregão presencial e eletrônico, e, assim, optar com segurança pelo processo mais viável para Administração Pública e para sociedade.

O ambiente de negociação de uma compra ou serviço a ser prestado é a internet. É possível que os interessados possam participar da sessão virtual de qualquer lugar onde exista um computador conectado à internet.

As regras do Pregão Eletrônico estão todas dispostas na mesma Lei que criou o Pregão Presencial, porém para poder participar o interessado deverá estar previamente credenciado ao sistema, onde se dará a aquisição de bens e/ou serviços.

Suas variações estão justamente a partir na fase externa, a partir da elaboração do edital, com a digitalização dos documentos e sua conseqüente inserção no ambiente virtual.

Ainda que o momento principal, a escolha da proposta se dê de forma ampla e transparente no meio virtual, é necessária a preocupação do administrador com a convocação adequada dos pretensos licitantes. Não poderá o gestor dispensar a publicação do ato convocatório pelo meio tradicional, sob pena de gerar a nulidade do certame.

Após a convocação, verifica-se a necessidade dos concorrentes se credenciarem ao portal eletrônico em que ocorrerá a sessão pública de pregão, firmado entendimento que a exigência é legal:

No pregão eletrônico, diferentemente do que vem ocorrendo no presencial, os regulamentos, em quase sua totalidade, vêm exigindo prévio credenciamento dos licitantes nos portais em que se realizam a disputa, o que a primeira vista pode parecer ilegal. Diz-se a primeira vista porque na verdade não há ilegalidade nessa exigência, por não se tratar de credenciamento para o certame, mas sim para utilização do portal com a obtenção de senha. (PALAVERI, 2005, p.134)

Ponto importante do processo eletrônico, e que poderá eventualmente gerar dúvidas nos usuários do sistema, reside na próxima etapa do certame: a operacionalização:

Fases integradas que envolvem a participação ativa dos licitantes. Compreende dois momentos definidos: uma etapa prévia de participação, que se inicia com a primeira conexão do licitante, e sessão pública propriamente dita, levada a efeito em consonância com as regras básicas estabelecidas para o pregão no Decreto 3.555/00. (MOTTA, 2002, p.715)

Na sessão pública há a participação intensa dos licitantes, após o seu prévio cadastramento no portal eletrônico que transmitirá os trabalhos. Pregoeiro e equipe de apoio receberão as propostas lançadas nos campos digitais, de acordo com o que foi especificado no Edital, para então ser aberta a etapa de competição, momento relevante para o processo:

Cada licitante poderá então enviar seu lance, abatendo sua proposta anterior. Ocorre exatamente como no pregão presencial, com a única diferença de serem os lances digitados em um teclado em vez de verbalizados. Os pregoantes acompanham pela tela quando seu lance é registrado, pelo respectivo valor e horários de recebimento. (MOTTA, 2002,p.721).

Por fim, o encerramento da sessão se dará com o aviso de iminência de o que acarretará na ativação do encerramento aleatório, onde o próprio sistema determina o momento em que a sessão pública será encerrada. Dessa forma, são evitadas situações em que possa haver conivência entre pregoeiro e fornecedor.

Identificada a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, mediante a classificação decrescente daquelas que foram lançadas no sistema, nos moldes do sistema tradicional de viva-voz, caberá ao pregoeiro conhecer a identidade dos licitantes e verificar se aceita ou não a proposta e proceder, então, a negociação.

Entretanto, como adverte Palaveri (2005), o licitante não apresentou nenhum documento simplesmente porque não houve fase de entrega de envelopes. Logo:

Está credenciado, declarou prévio atendimento às exigências de habilitação, porém não apresentou documento algum nesse

sentido. Deve fazê-lo agora, havendo na prática uma diferença procedimental nessa etapa, o que conflita com o formalismo típico das licitações. Via de regra, o pregoeiro solicita ao vencedor, por via remota, que apresente os documentos por fac-símile e os envie ao órgão em determinado tempo, depois remetendo os originais ou cópias autênticas no prazo fixado em edital. (PALAVERI, 2005, p.134)

Se todas as regras do edital tiverem sido respeitadas, o pregoeiro deve proclamar o resultado via eletronicamente. Mas havendo indeferimento dos documentos, o licitante poderá apresentar recurso administrativo único, no momento do encerramento da sessão de julgamento, através da manifestação de intenção de recurso em campo especificamente criado para tal.

Embora a busca do menor preço, concretizada pelo pregão mereça ênfase num país de grandes carências e fortes desníveis sociais, nunca se pode duvidar que o menor preço seja apenas uma das expressões do verdadeiro sentido da licitação: procedimento para a busca da proposta mais vantajosa.

Desta forma, a maior agregação de valor para a instituição pública será obtida a partir da definição de quando for aplicável esta modalidade de licitação e quando a disponibilidade de tecnologia no ramo de atividade viabiliza a forma eletrônica.

Não sendo aplicável a forma eletrônica, o mais plausível para o gestor público será a sua utilização na forma presencial, a qual propiciará os benefícios da modalidade do pregão, quais sejam:

- a) inversão das fases de licitação;
- b) redução dos prazos legais para o processo de licitação;
- c) possibilidade de o participante efetuar lances inferiores e sucessivos ao preço inicialmente ofertado;
- d) permite a disputa de preços entre os concorrentes, em tempo real;
- e) transparência no processo de aquisição de bens e contratação de serviços.

Dentre as vantagens trazidas pelo pregão, a redução do tempo necessário para a realização do processo licitatório representa um dos resultados mais visíveis e satisfatórios.

Por outro lado, não sendo aplicável a modalidade de licitação na forma de pregão, caberá ao gestor a escolha de outra modalidade mais adequada ao processo de

licitação, considerando-se sempre o princípio constitucional da economicidade na administração pública.

A restrição do uso da modalidade de pregão para bens e serviços comuns pode ser considerada como uma desvantagem da modalidade. Esta limitação, embora genérica, pode suscitar questionamentos judiciais a respeito da aplicabilidade ou não da modalidade, respondendo o gestor público pela decisão de sua utilização.

2.7.5 Compras eletrônicas

As compras eletrônicas correspondem à transação Business to Business (B2B), que é “o conjunto de transações comerciais entre empresas utilizando meios eletrônicos, em especial a Internet” (LOPES et alli, 2006, p. 439)

Na administração pública, as relações entre os fornecedores e o governo são denominadas Government to Business (G2B). Esses primeiros conceitos introduzem a outro conceito, o e-procurement:

O e-procurement é uma forma eletrônica de conduzir os processos de compra de uma organização, objetivando, entre outros, a redução dos custos, através da eficiência operacional e a integração da cadeia de fornecimentos, através das facilidades de comunicação de dados.

O advento da Internet e a sua divulgação na empresa permitem movimentar todo o processo de compras para o meio virtual, através do e-procurement (LOPES et alli, 2006, p. 439)

E-procurement significa utilizar as tecnologias da informação e da comunicação para realizar o processo de compras, utilizando principalmente a Internet. Todo processo de compras que envolva a Internet independente se o ente é público ou privado é denominado e-procurement.

Ele pode ser entendido como “a aquisição de bens e serviços por meio da Internet” (FERRER et alli, 2004, p. 51). A utilização das tecnologias da informação e da comunicação para a realização de compras pode permitir uma racionalização das etapas e dos recursos, redução dos custos, promoção da eficiência da administração pública, monitorização dos custos, aumento da transparência, elevação da qualidade do serviço, entre outros (DINIZ, 2000, p. 16).

Entre os benefícios das compras eletrônicas, pode-se citar: menores custos; lucros potenciais maiores (para o setor privado); maior quantidade de recursos para a execução das políticas públicas; maior alcance e liquidez de mercado; maior

transparência; maior organização do mercado; eliminação de barreiras geográficas; e remoção de bloqueios e canais de distribuição.

Segundo Lopes e Santos (2006), na iniciativa privada a maior motivação para realizar compras por meios eletrônicos é a redução de custos. Para eles, a diferença essencial entre o e-procurement privado e o público é que o primeiro busca um projeto justo com o melhor preço possível e o segundo tem o dever de realizar um processo que seja transparente e capaz de ser visto pela sociedade dificultando a corrupção:

Consequentemente, um processo aberto de e-procurement público deve procurar assegurar que todos os fornecedores interessados estejam conscientes das propostas, e que nenhum concorrente tenha nenhum tipo de vantagem, como por exemplo, informação interna. A transparência necessita de requerimentos claros e sem ambiguidade para que a submissão de propostas seja considerada e que a avaliação e atribuição de contratos siga um procedimento consistente e documental. Os requerimentos devem de ser razoáveis e capazes de ir ao encontro de qualquer candidato qualificado e que os indivíduos responsáveis pela avaliação não tenham nenhum interesse pessoal ou pecuniário no resultado (LOPES et alli, 2006, p. 439).

A Administração Pública pode realizar o processo de compras através da Internet, por meio de portais de compras. Dentre outros, os principais motivos para a utilização das compras eletrônicas é a redução de custos, a possibilidade de aumento da transparência e combate à corrupção.

O sistema eletrônico de compras permite que informação seja aberta e possível de ser verificada tanto pela sociedade quanto pelos fornecedores.

Os fornecedores, por exemplo, no leilão eletrônico têm acesso ao lance dos concorrentes, entre outros dados, que permitem maior controle sobre o processo de compras. A sociedade pode ter acesso a todas as etapas do processo de compras.

Com a disponibilidade desse processo na Internet é mais fácil essas etapas serem acessadas pelos cidadãos:

A grande vantagem em termos de transparência é sem dúvida a possibilidade oferecida à sociedade como um todo de acompanhar o processo de compra do governo, em todas as suas etapas e, inclusive, poder verificar a sua legalidade a posteriori, já que tudo é registrado em atas virtuais. As compras eletrônicas instituem uma comunidade de trocas e um local de encontro acessível não só aos funcionários encarregados das compras (ou das vendas) e aos fornecedores (ou compradores,

no caso de leilões de venda), mas também ao público em geral, que pode, assim, acompanhar as transações e assegurar-se de sua legalidade e exatidão (INFORME-SF, 2002, p. 5).

2.7.6 O Portal Compras governamentais

O Portal Compras governamentais foi criado em 1998 para atingir o seguinte objetivo: “avançar na melhoria das ações de logística governamental e, também pelas necessidades de se alcançar maior amplitude, divulgação e transparência às compras e contratações do governo federal” (BRAGA, 2001, p. 4).

O sítio é mantido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. O primeiro momento do sítio se caracterizou por divulgar os avisos e editais das modalidades de licitação do Governo Federal através do Sistema de Divulgação Eletrônica de Compras (SIDECE) e o resumo dos contratos da Administração Federal Direta e Indireta.

A partir de dezembro de 2000 passou a ser realizado o pregão eletrônico no Portal. Nesse período foram colocadas as seguintes funcionalidades à disposição dos cidadãos e fornecedores:

Para o pregoeiro, que irá monitorar a realização do processo de compras, o acesso se dá através de senha específica, a partir da qual, passa a ter visibilidade sobre as propostas recebidas, classificadas em relação ao menor preço ofertado, além do acesso à descrição do objeto, valor de referência, entre outras informações. Adicionalmente, o sistema mantém um chat para a comunicação (Pregoeiro x Fornecedor), onde podem ser esclarecidas dúvidas e outras informações pertinentes ao Pregão Eletrônico que estiver sendo realizado. A opção fornecedor permite a elaboração e o encaminhamento da proposta, trazendo mensagens de “operação realizada com sucesso”, ou de devolução quando esta não for acatada. O fornecedor sempre terá a visão da melhor proposta e do lance de menor valor, podendo participar ou não da competição na etapa de lances. Caso seja exigido em edital, o fornecedor poderá anexar à sua proposta, arquivo contendo especificação detalhada do objeto. A sociedade pode acompanhar o processo de licitação que, ao final, terá disponibilizada pelo sistema, a todos interessados, ata circunstanciada dos fatos ocorridos ao longo do certame (BRAGA, 2001, p.5).

A análise exploratória do sítio através da observação estruturada da página inicial do Portal Compras governamentais permitiu catalogar as funcionalidades existentes, como demonstradas no Quadro 03, a seguir:

Quadro 03: Funcionalidades do Portal Compras governamentais

Menu	Acesso	Função
Serviços do Portal	Serviços do Governo	Necessidade de certificação digital. Possibilidades de acesso que os cadastrados terão no sítio. Por exemplo: Consulta de Materiais e de Preço Praticado
	Serviço a fornecedores	Necessita de cadastramento. Possibilidade de acesso aos fornecedores. Por exemplo: Download de editais e Consulta de listas classificadas
	Serviços à sociedade	Disponível ao cidadão sem necessidade de cadastro. Por exemplo: Consulta aos pregões (encerrados ou não) e Cotação eletrônica.
Acesso Livre	SICAF	Necessidade de certificação digital ou cadastro prévio. Sistema de Cadastro Único de Fornecedores, onde os licitantes interessados mantêm o cadastro atualizado para estarem aptos a contratar com a Administração Pública
	Pregão; Pregões; Consultas; Cotação eletrônica; Catálogo de Materiais e Sessão Pública	Consulta livre a todos os tipos de licitação realizados pelos Órgãos da Administração Pública

Publicações	Anteprojeto de Lei; Termos de Adesão; Informativo Compras governamentais; Rol de Responsáveis- Conformidade e Manuais	Consulta livre a todas as normas que regulam as contratações públicas no âmbito federal
SIASG	Informações sobre o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG) e ambiente de operação dos Pregoeiros.	
Fale Conosco	Contato para questionamentos sobre o funcionamento do Portal de Compras	
Ajuda	Disponibiliza as principais questões e dúvidas relacionadas ao Compras governamentais; ao SIASG; ao SICAF e à Certificação Digital para utilizar o pregão.	

Fonte: www.comprasgovernamentais.gov.br (adaptado).

Além de permitir o acesso de fornecedores, pregoeiros e sociedade, o sistema atualmente possibilita o cruzamento de informações dos mais variados órgãos de interesse para a Organização Pública, como Secretaria da Receita Federal (SRF), Secretaria do Tesouro Nacional, Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, Previdência Social (INSS), Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e Diário Oficial da União (DOU), evitando o excesso de exigências documentais aos participantes, conforme Figura 01, a seguir:

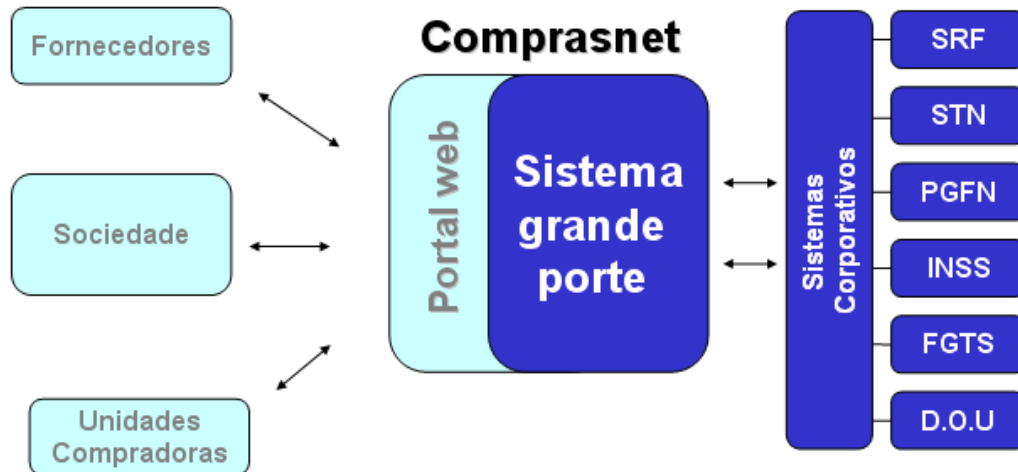


Figura 01: Funcionalidades do Portal Compras governamentais

Fonte: Elaborado pelo autor

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A seguir, são apresentados e discutidos os resultados da pesquisa bibliográfica e documental realizada, bem como dos questionários aplicados.

Antes de iniciar as análises propostas vale destacar o cenário atual inerente ao exercício de 2015 no que se refere à economia dos pregões eletrônicos no âmbito da Administração Pública Federal.

3.1 Sistema de Compras Públicas: Cenário Nacional – Governo Federal

De acordo com pesquisa realizada no portal compras governamentais – “Painel de Compras”, em 2015, as compras governamentais movimentaram mais de R\$ 43 bilhões na aquisição de bens e serviços por meio de 105,4 mil processos, levando-se em consideração todas as modalidades de contratação. A dispensa/inexigibilidade de licitação foi responsável por 82,7 mil processos de compras, movimentando R\$ 25,7 bilhões em aquisições.

Comparado às modalidades de contratação, o pregão eletrônico respondeu por 38,9% das compras governamentais, com um gasto de R\$ 16,7 bilhões, sendo empregados 21,7 mil processos.

As informações apresentadas ratificam a importância dessa modalidade de contratação para a redução dos gastos públicos, além de proporcionar maior transparência, tendo em vista que todos os certames podem ser acompanhados em tempo real no Portal de Compras do Governo Federal (www.comprasgovernamentais.gov.br).

Quanto à economicidade das contratações no âmbito da Administração Federal, observa-se a partir do Quadro 04 que, no exercício de 2015, a modalidade que mais contribuiu para o índice de economicidade foi o Pregão.

Quadro 04: Economia na Administração Pública Federal em 2015

Modalidade de Compras	Valor Contratado	Valor Estimado	Economia
Valor Total	R\$ 43.883.998.197,07	R\$ 181.330.462.039,00	75,80%
Tomada de Preços	R\$ 150.617.149,53	R\$ 170.986.221,17	11,91%
Concorrência	R\$ 1.236.802.676,40	R\$ 1.442.799.970,11	14,28%
Convite	R\$ 3.758.844,08	R\$ 4.324.470,69	13,08%
Concorrência Internacional	R\$ 9.978.612,63	R\$ 9.591.501,11	-4,04%
Pregão	R\$ 16.716.769.017,79	R\$ 153.935.120.827,41	89,14%
Dispensa de Licitação	R\$ 9.838.911.998,70	R\$ 9.838.911.998,70	0,00%
Inexigibilidade de Licitação	R\$ 15.923.070.258,47	R\$ 15.923.070.258,47	0,00%
Concurso	R\$ 4.089.639,47	R\$ 5.656.791,33	27,70%

Fonte: www.comprasgovernamentais.gov.br (adaptado)

As informações apresentadas referem-se às compras realizadas pelo governo federal entre os meses de janeiro e dezembro do ano de 2015 e o percentual obtido é extraído da comparação entre o valor inicial estimado e o valor final contratado. Os dados foram extraídos do Portal de Compras do Governo Federal ([comprasgovernamentais](http://comprasgovernamentais.gov.br)), gerenciado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

3.2 Sistema de Compras nas Organizações Militares da Amostra

O Quadro 05 demonstra o volume de compras efetuado pelas quatro Organizações Militares na modalidade Pregão, na forma eletrônica.

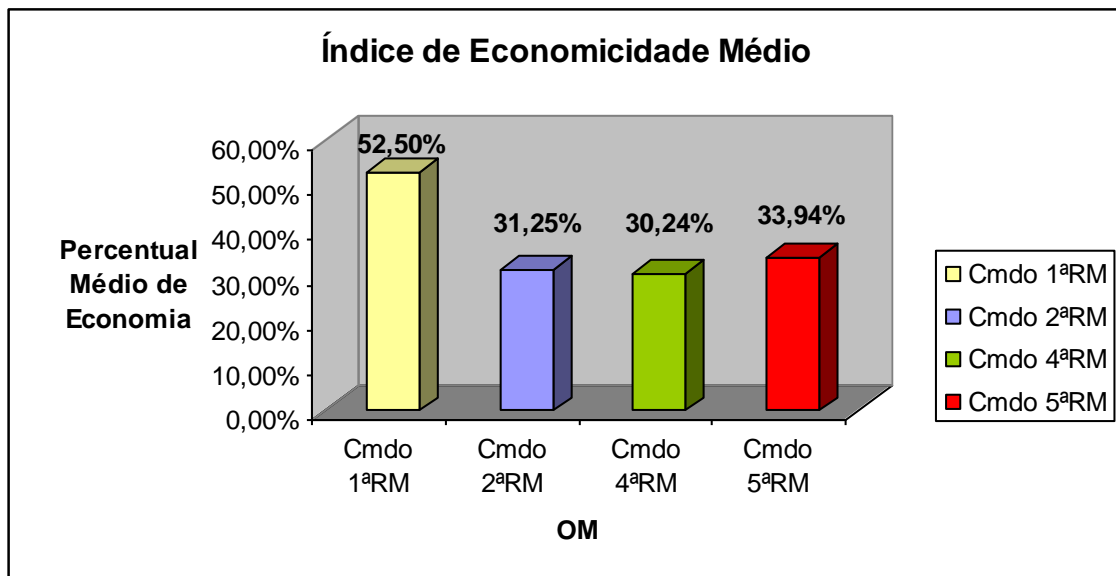
Quadro 05: Volume de compras por Organização Militar no ano de 2015 (em R\$)

MODALIDADE DE LICITAÇÃO	Cmdo 1ªRM	Cmdo 2ªRM	Cmdo 4ªRM	Cmdo 5ªRM	TOTAL GERAL
Pregão Eletrônico	25.565.461,11	89.115.386,48	43.212.122,09	73.495.461,17	231.388.430,85

No que concerne ao quantitativo de processos este indicador foi pesquisado com um total de 59 processos.

Nota-se através do Gráfico 01 que o Comando da 1ª Região Militar é a instituição que alcançou o maior índice de economicidade no exercício financeiro de 2015, com 52,50% de economia em seus processos licitatórios.

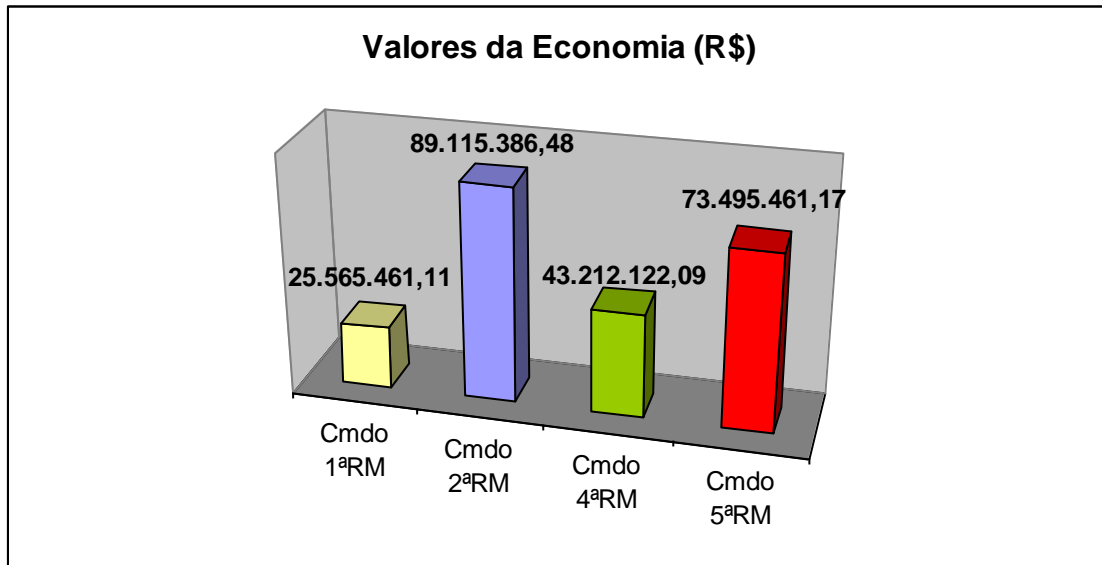
Gráfico 1 Perfil de Economicidade (Índice de Economicidade Médio)



Fonte: www.comprasgovernamentais.gov.br (adaptado)

Em valores absolutos, observa-se pelo Gráfico 02 que o Comando da 2ª Região Militar obteve o maior valor economizado para o referido ano.

Gráfico 2 Perfil de Economicidade (Valores Absolutos)



Fonte: www.comprasgovernamentais.gov.br (adaptado)

Neste ponto vale destacar que não foi feita a economicidade das demais modalidades de licitação por não ter sido informado no sistema de compras do governo o valor estimado para a contratação dos serviços e aquisição dos produtos.

Para Baily et al. (2000) a Administração Pública é prestadora de serviços públicos e considerando que os recursos são escasso, segundo Frossard (2011), a questão da eficiência passa a ter importância e tem sido tema recorrente nas discussões sobre gestão pública e orçamento, além disso, é exigida pela sociedade.

4. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A pesquisa apontou o local de estudo a que o autor se debruçou, qual seja o processo de compras públicas, no âmbito do Comando da 1ª Região Militar, referente à gestão de compras, na modalidade pregão eletrônico.

O foco da pesquisa foi buscar, através de dados estatísticos, os resultados inerentes à economicidade e eficiência dos processos de compras no âmbito do Comando da 1ª Região Militar, comparando-os com os resultados dos Comandos da 2ª, 4ª e 5ª Regiões Militares.

Nas interpretações dos gráficos, o Comando da 1ª Região Militar teve destaque no que se refere aos estudos pesquisados sobre percentual médio de economicidade. As demais OM investigadas obtiveram índices médios no intervalo de 30% a 34%.

As técnicas de compras na Administração Pública precisam estar integradas à sua estratégia para serem bem-sucedidas. Elas devem estar em todos os níveis: estratégico, tático e operacional (BAILY ET AL., 2000). Para estes autores, a centralização das compras oferece algumas vantagens, como a economia obtida pela consolidação dos pedidos, a qual melhora o poder de negociação da área de compras e facilita o relacionamento com os fornecedores; e o menor número de funcionários envolvidos com as compras, e a uniformidade dos procedimentos, dos padrões e das especificações, como no caso das compras através da modalidade pregão eletrônico.

Porém a descentralização da execução orçamentária e financeira dos processos pode ser vista, também, como algo ainda mais positivo. O processo de descentralização é traduzido por Abrúcio (2006) como sendo um processo de conquista ou de transferência de poder. Este tema (descentralização) é sugerido para pesquisas futuras de forma mais aprofundada.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In Fleury, S. (org.). Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2006.

AFONSO, Antônio. A eficiência do Estado. In:BOUERI, Rogério; SABOYA, Maurício (Org.). Aspectos do Desenvolvimento Fiscal. Brasília, IPEA, 2007.

ALMEIDA, T. B. B. de. Avaliação do sistema pregão eletrônico e sua adequação a uma instituição de pesquisa e ensino em ciência e tecnologia em Saúde. 2006. 144 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública), Centro de Pesquisas Aggeu Guimarães, Fundação Oswaldo Cruz, Recife, 2006.

BAILY, P. et al. Compras: princípios e administração, São Paulo: 8ª ed., Editora Atlas, 2000.

BATISTA, M. A. C.; MALDONADO, J. M. S. V. O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde (C&T/S). Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 681-699, ago. 2008.

BRASIL. DECRETO Nº 2.926 - de 14 de Maio de 1862. Aprova o Regulamento para as arrematações dos serviços a cargo do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas.

_____. Estatísticas Gerais das Compras Governamentais: Número de Processos/Itens e Valor de Compra. Brasília, 2010. Disponível em http://www.comprasnet.gov.br/ajuda/DADOS_GERAIS_DW_2010.pdf. Acesso em 23 dez 2011.

_____. Guia de compras públicas sustentáveis para administração federal. Disponível em <<http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/wp-content/uploads/2010/6/cartilha.pdy>>. Acesso em março de 2011.

_____. Relatório de acompanhamento das punições expulsivas aplicadas a estatutários no âmbito da administração pública federal. 2010. Disponível em http://www.cgu.gov.br/Correicao/Arquivos/Expulsoes_2010_Estatutarios.pdf. Acesso em 21 nov 2011.

_____. DECRETO Nº 3.931, de 19 de setembro de 2001. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da LEI Nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 20, set. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>.

_____. DECRETO Nº 5.504, de 5 de agosto de 2005. Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos. Diário Oficial [da] República

Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 8, ago. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>.

_____. DECRETO Nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da LEI Nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 24, jan. 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>.

_____. DECRETO-LEI Nº 2.300, de 21 de novembro de 1986. Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 24, nov. 1986. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>.

_____. DECRETO-LEI Nº 2.348, de 24 de julho de 1987. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 27, jul. 1987. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>.

_____. DECRETO-LEI Nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 27, fev. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>.

_____. LEI 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. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 18, jul. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>.

_____. LEI Nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 22, jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>.

_____. LEI Nº 9.472, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 17, jul. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>.

_____. LEI Nº 9.986, de 18 de julho de 2000. Dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 19, jul. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>.

_____. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.026, de 4 de maio de 2000. Institui, no âmbito da União, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Diário Oficial

[da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 5, mai. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>.

_____. Tribunal de Contas da União. Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU /Tribunal de Contas da União. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília: TCU, Secretaria Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

_____. Tribunal de Contas da União. Manual de Auditoria Operacional. Brasília; TCU, secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2010.

BRESSER PEREIRA, L.C. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. In: PETRUCCI, V.; SCHWARZ, L. (Org.). Administração pública gerencial: a reforma de 1995: ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI. Brasília: Universidade de Brasília: ENAP, 1999. Parte I, p. 18-62.

BRESSER-PEREIRA, L. C. “A reforma gerencial do Estado de 1995”. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 34 n. 4, p. 7-26, jul./ago. 2000.
BUGARIN, Paulo Soares. O princípio constitucional da economicidade na jurisprudência do Tribunal de Contas da União. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2004.

CAMPOS, H. A. Falhas de mercado e falhas de governo: uma revisão da literatura sobre regulação econômica. Prismas: Dir., Pol. Publ. e Mundial., Brasília, v. 5, n. 2, p. 341-370, jul./dez. 2008.

CAMPOS, S. E. A. Gestão do Processo de Projetos de Edificações em Instituição Federal de Ensino Superior: Estudo de Caso no CEPLAN/UnB. 2011. 225 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo – Linha de Pesquisa; Tecnologia) – Universidade de Brasília, 2011.

CARVALHO, Maria do Socorro Macedo de Carvalho. Desenvolvimento gerencial do

CONTADOR, C.R. Economia do seguro: fundamentos e aplicações. São Paulo: Atlas, 2007.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (GGU). Disponível em: http://www.cgu.gov.br/licitacoes/Licitacoes/2011/pregao_06_decisao_da_pregoeira%20item_02.pdf. Acesso em 20 dez 2011.

CORRÊA, Rossi Augusta Alves. Qualidade de Vida, Qualidade do Trabalho, Qualidade do Atendimento Público e Competitividade. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, p. 113 -23, jan/mar. 1993.

CRETELLA JÚNIOR, J. Licitações e contratos do Estado, Rio de Janeiro: Forense, 1996.

DE MASI, D. Os fatores da mudança. In: _____. O futuro do trabalho: fadiga e ócio na sociedade pós-industrial. Rio de Janeiro: José Olympio; Brasília: Universidade de Brasília, 1999. Cap. 12, p. 175-194.

DUMONT, Danilo Mozili; RIBEIRO, José Araújo; RODRIGUES, Luiz Aberto. Inteligência Pública na Era do Conhecimento. Rio de Janeiro: Revam, 2006.

FARIA, E. R.; FERREIRA, M. A. M.; SANTOS, L. M. Perfil das empresas participantes do processo de pregão eletrônico em uma instituição pública. Administração Pública e Gestão Social, Viçosa, v.2, n.2, p. 47-66, abr./jun. 2010.

FERNANDES, J. U. J. Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico. 3ª ed. Belo Horizonte. Editora Fórum. v. VII, 2009.

FROSSARD, L. B. M. Desafios da eficiência no contexto da gestão de compras de medicamentos em hospital público, 2011.

GIACOMONI, James. Orçamento Público. São Paulo: Atlas, 2007.

JACOBY, Jorge U. F. Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

JENSEN, Michael C. ; MECKLING, William H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. Journal of Financial Economics, v. 3, n. 4. p. 305-360, oct. 1976.

JUSTEN Filho, M. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 9ª ed. São Paulo : Dialética, 2006.

MACHADO, Geraldo; PINHO, Jose Antonio Gomes de.;SOUZA, Celina. Gestão Pública: Desafios e Perspectivas. Salvador: Fundação Luiz Eduardo Magalhães, 2001.

MADUREIRA, César. A formação contínua no novo contexto da administração pública: possibilidades e limitações. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 39, n. 5, p. 1109 -1135, set/out. 2005.

MATIAS-PEREIRA, J. Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais. São Paulo: Atlas, 2008.

MAURANO, A. A instituição do pregão para aquisição de bens e contratação de serviços comuns. Interesse Público, Sapucaia do Sul, v. 5, nº 23. 2004.

MEIRELLES, H. L. Direito Administrativo. 34 ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELO, M. T. L. Defesa da concorrência. In: KUPFER, D. e HASENCLEVER, L. (Orgs.). Economia Industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

MENDES, J.T.G. Economia: Fundamentos e Aplicações. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

MINTZBERG, H. Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações. São Paulo: Atlas, 2009.

MOREIRA, Heloíza Camargos; MORAIS, José Mauro. Compras governamentais: políticas e procedimentos na Organização Mundial de Comércio, União Européia, Nafta, Estados Unidos e Brasil. Brasília: CEPAL, jul. 2003. (Estúdios y Perspectivas).

NASCIMENTO, E. R. Gestão pública. São Paulo: Saraiva, 2006

NEWMAN, W.H. Ação Administrativa. 4ª Ed. São Paulo: Atlas, 1981. 432p.

NÓBREGA, Airton R. Eficiência nas Licitações Públicas. Boletim de Licitações e Contratos, ano XVII, n. 6, p. 422-427, jun. 2004.

PACHECO, R.S. Proposta de reforma do aparelho do Estado do Brasil: novas ideias estão no lugar. In: PETRUCCI, V.; SCHWARZ, L. (Org.). Administração pública gerencial: a reforma de 1995: ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI. Brasília: Universidade de Brasília: ENAP, 1999. Parte I, p. 97-122.

PALAVERI, Marcelo. Pregão nas licitações municipais. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

PINTO JÚNIOR, H.Q.; PIRES, M.C.P. Assimetria de informações e problemas regulatórios. Nota Técnica, n. 9, fev. 2000.

REZENDE, F. A.. Finanças Públicas. São Paulo: Ed Atlas, 2001.

ROESCH, S. M. A. Projetos de estágio e de pesquisa em administração: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de caso. 3. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2009.

RUAS, R.L. A atividade gerencial no século XXI e a transformação de gestores: alguns nexos pouco explorados. Revista Eletrônica de Administração (READ). Porto Alegre: UFRGS/EA/PPGA. Edição 15, v.6, n.3, out., 2000.

SILVA, M. A. C.; SOUZA, R. Gestão do processo de edificações. São Paulo: O nome da rosa, 2003.

SLOMSKI, V. Manual de contabilidade pública: um enfoque na contabilidade municipal, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

SOUZA, E. C. L. A Capacitação administrativa e a formação de gestores governamentais. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 73- 88, jan/fev. 2002.

TENDLER, J. Bom governo nos trópicos – uma visão crítica. Editora REVAN. Rio de Janeiro, 1998.

TROSTER, R. L. Estruturas de Mercado. In: PINHO, D. B.; VASCONCELLOS, M. A. S. (Orgs.)

VERAS, Cláudio. O desenvolvimento local e as compras governamentais. In: SEMINÁRIO DA ABRACAM – Região Sudeste, maio. 2006. Belo Horizonte.