



CELTON AUGUSTO ROCHA TEODORO

**O IMPACTO DA PESQUISA DE PREÇOS E DO VALOR DE
REFERÊNCIA NA EFICÁCIA DAS LICITAÇÕES: O CASO DE
UMA INSTITUIÇÃO FEDERAL DE ENSINO SUPERIOR**

**LAVRAS-MG
2018**

CELTON AUGUSTO ROCHA TEODORO

**O IMPACTO DA PESQUISA DE PREÇOS E DO VALOR DE REFERÊNCIA NA
EFICÁCIA DAS LICITAÇÕES: O CASO DE UMA INSTITUIÇÃO FEDERAL DE
ENSINO SUPERIOR**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Administração Pública, para obtenção do título de Bacharel.

Profa. Dra. Daniela Meirelles Andrade
Orientadora

Lavras – MG
2018

CELTON AUGUSTO ROCHA TEODORO

**O IMPACTO DA PESQUISA DE PREÇOS E DO VALOR DE REFERÊNCIA NA
EFICÁCIA DAS LICITAÇÕES: O CASO DE UMA INSTITUIÇÃO FEDERAL DE
ENSINO SUPERIOR**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Administração Pública, para obtenção do título de Bacharel.

APROVADA em 30 de janeiro de 2018

Dra. Daniela Meirelles Andrade UFLA

Dr. Renato Silvério Campos UFLA

M.e. Janderson Martins Vaz UFLA

Profa. Dra. Daniela Meirelles Andrade
Orientadora

**LAVRAS-MG
2018**

RESUMO

O trabalho teve como propósito analisar o impacto da pesquisa de preços, enquanto etapa do procedimento licitatório no resultado do pregão eletrônico e registro de preços. O estudo teve motivação sobretudo empírica. Isto porque os servidores envolvidos no planejamento de compras da instituição que será objeto deste estudo de caso têm verificado que muito dos itens demandados ao longo dos ciclos de planejamento da instituição têm sido frustrados por falhas no pregão eletrônicos que decorrem sobretudo da etapa de pesquisa de preços. Para evidenciar este impacto, como se disse, o estudo utilizou-se do método de estudo de caso. Neste sentido, buscando alcançar o seu propósito inicial e melhor descrever a impacto da pesquisa de preços na eficácia do pregão eletrônico, inicialmente, fez-se um levantamento de dados das atas dos pregões eletrônicos realizados pela instituição. Verificou-se, por meio deste levantamento, que o valor de referência tem sido, de fato, a principal causa de falhas para o pregão eletrônico desta instituição. Observou-se, neste sentido, que o valor de referência é resultado direto da etapa de pesquisa. Posteriormente, como forma de melhor investigar a causa deste fenômeno observado, foram ouvidos, por meio de questionário, servidores que atuam no processo de compras da instituição. A partir deste questionário foi possível descrever esta importante etapa do procedimento licitatório da instituição bem as principais dificuldades e gargalos que acometem esta etapa. Além disso foi possível por meio do questionário evidenciar impactos das falhas da licitação para além da eficácia do procedimento licitatório, bem como observar algumas melhorias que foram indicadas.

Palavras chave: licitações, eficácia, pesquisa de preços

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	5
1.1	Objetivo geral.....	7
1.2	Objetivos específicos.....	8
1.3	Justificativa.....	8
2	REFERENCIAL TEÓRICO	10
2.1	Histórico	10
2.2	Licitação: conceito	13
2.3	A modalidade pregão	19
2.4	Sistema de Registro de Preços	22
2.5	Pesquisa de preços.....	24
2.6	Eficiência, eficácia e efetividade.....	32
3	METODOLOGIA	39
3.1	Classificação da pesquisa	39
3.2	Objeto e fenômeno de estudo	41
3.3	Coleta de dados	42
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO	46
4.1	Análise quantitativa das atas dos pregões eletrônicos.....	46
4.2	Indicadores de eficácia	49
4.3	Resultado e análise das entrevistas.....	53
4.4	Fragilidades do processo licitatório.....	67
4.5	Oportunidades de melhoria	70
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	73
6	REFERÊNCIAS	76

1 INTRODUÇÃO

Em um sentido objetivo, pode-se conceituar a Administração Pública como um conjunto de órgãos, entidades e agentes incumbidos de “atender concretamente às necessidades coletivas” (DI PIETRO, 2013, p. 55).

Atender as necessidades coletivas, a partir desta definição, é um dos objetivos da Administração Pública. Disto se afigura também que uma das formas mais comuns de atendimento às necessidades coletivas é justamente a prestação de serviços públicos. E, a depender do perfil do Estado, este pode colocar à disposição de seus cidadãos, diferentes tipos destes serviços. Desde aqueles que se considera típicos da função estatal – justiça, polícia, defesa do território - a outros considerados “não-típicos” – saúde, educação, lazer, etc.

A satisfação do interesse público é, neste sentido, uma das bases do Estado moderno, ganhando contornos de supremacia dentro de seu regime jurídico e base sob a qual a sua ação se orienta. A este respeito, o Prof. Celso Antônio Bandeira de Mello chega a considerar que a supremacia do interesse público para o Estado, “é a própria condição de sua existência” (2012, p. 99). Também Di Pietro (2013) assim o reconhece, chegando a dizer que tal princípio fundamenta o próprio conceito de serviço público, de tal modo, dá sustentação - servindo de apoio - a todas as funções do Estado, bem como a todos os ramos do direito público.

Não podemos olvidar, no entanto, que não basta à Administração Pública querer ofertar estes serviços à sociedade para que eles, instantaneamente, sejam colocados à sua disposição. Há toda uma cadeia logística entre a oferta e prestação de fato destes serviços, cadeia esta que passa pela gestão pública. E mais do que simplesmente ofertá-los à sociedade, esta - que arca com um alto custo por estes serviços - quer que eles sejam prestados com eficiência, eficácia e efetividade, hoje corolários da gestão pública moderna.

A licitação neste quadro se insere como uma importante peça da cadeia logística estatal. De fácil constatação é também o fato de que todos estes serviços para serem bem executados por si só exigem e demandam do Estado e da Administração Pública uma miríade de recursos - humanos, materiais, financeiros, etc. - que são necessários à sua execução e manutenção. Há, portanto, um elo indissociável entre os recursos necessários e os serviços a serem prestados.

Todavia, não é Administração Pública autossuficiente, não sendo capaz de, por si mesma, satisfazer a toda esta demanda material. É partir destas necessidades que ela recorre à

iniciativa privada, devendo com esta contratar. No entanto, a escolha dos fornecedores por parte da administração não deve ser algo casuístico, sob pena de se macular o próprio interesse público que o Estado visa tutelar. Sob esta perspectiva, a licitação pode ser compreendida como a busca pela proposta mais vantajosa por parte da Administração e, ao mesmo tempo, garantia de isonomia dentre os particulares que desejam transacionar com os entes públicos.

No Brasil, a licitação é assim obrigatória, nos diversos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública, primeiro por força do art. 37, inc. XXI da Constituição Federal; segundo, por meio da Lei 8.666/93 que regulamenta o dispositivo constitucional em comento, além de diversos outros normativos que incidem sobre a matéria.

A licitação é o processo por meio do qual, a Administração adquire bens materiais, contrata serviços ou obras que serão necessários à realização de suas obrigações. É, portanto um meio de o Estado se relacionar comercialmente com a iniciativa privada. Administrativamente, a licitação representa um processo, uma sucessão de atos, etapas ou ainda fases que se complementam (DI PIETRO, 2014; MEIRELLES, 2015).

Muito embora, porém, exista para atender e proteger o interesse público, o procedimento licitatório nunca foi imune a críticas, as quais são no sentido de as licitações serem um processo moroso, burocrático - no sentido disfuncional do termo - e permeada por regras e regramentos diferentes, alguns até conflitantes entre si.

Uma das regras e também etapa da licitação é justamente aquela que menciona a necessidade de fixação de um valor de referência antes de proceder à aquisição de qualquer bem, serviço ou obra.

No caso das licitações públicas, a administração, *a priori*, fixa o preço que está disposta a pagar por determinado bem ou serviço, denominado por valor de referência, o qual servirá de parâmetro para julgamento da licitação. A pesquisa de preços ou formação do valor de referência é, neste sentido, uma das etapas mais importantes da licitação.

Contudo, esta etapa tem sido um gargalo na efetivação das licitações, nas mais diversas organizações públicas. E as razões para tanto são várias, indo desde fornecedores que se recusam a ceder orçamentos ou quando o cedem, fazem-no a preços superestimados, passando por dificuldades na especificação de itens, ou cotação de itens que não condizem com suas especificações, utilização inadequada de pesquisas obtidas via internet, etc.

Assim, observa-se, em uma perspectiva mais empírica, o funcionário do setor de licitações de uma instituição superior de ensino, a qual será objeto de estudo deste trabalho, onde muitos dos itens demandados ao longo de vários ciclos de planejamento, têm deixado de ser adquiridos justamente por dificuldades atinentes à formação do preço de referência.

A partir dessa constatação empírica, este trabalho pretende analisar implicações da fase interna da licitação, especificamente a parte que envolve a pesquisa de preços. É notório que uma pesquisa de preços mal formulada implicará em resultados negativos para o processo licitatório. Ocasionalmente desde o cancelamento da contratação que se pretendia por preço subestimado, ou mesmo levando à contratação de itens por valores superestimados.

Assim, esse estudo pretende responder a seguinte questão de pesquisa: qual é o impacto da pesquisa de preços e da formação do valor de referência no resultado dos processos licitatórios realizados pela instituição pesquisada? O objetivo deste trabalho é, portanto, analisar o impacto da pesquisa de preços e da formação do valor de referência, no resultado dos processos licitatórios de uma Instituição Federal de Ensino Superior.

Para tanto, este trabalho analisará as licitações na modalidade Pregão, nas quais utilizou-se do sistema de registro de preços, realizadas ao longo de 2015 e 2016, buscando verificar nestes processos os itens que foram cancelados, durante a fase de aceitação, em razão de motivos decorrentes da etapa de pesquisa de preços. A escolha da modalidade pregão, via sistema de registro de preços, justifica-se por ser esta a modalidade mais utilizada pela instituição em suas aquisições.

Este trabalho poderá gerar melhorias para a gestão pública sobretudo da instituição analisada, na medida em que os preços melhores formulados gerarão eficácia e eficiência organizacional, por meio da melhoria nas rotinas e procedimentos de aquisições realizados pela Universidade.

1.1 Objetivo geral

Analisar o impacto da pesquisa de preços e da formação do valor de referência, no resultado dos processos licitatórios de uma Instituição Federal de Ensino Superior, nos ciclos de 2015 e 2016.

1.2 Objetivos específicos

- Mensurar quantitativamente o impacto das pesquisas de preços na eficácia dos processos de compras, na modalidade pregão, em que se utilizou do sistema de registro de preços de uma Instituição Federal de Ensino Superior;
- Caracterizar a rotina administrativa da etapa de pesquisa de preços desta instituição segundo os requisitos da ampla pesquisa;
- Identificar por meio de entrevista com atores participantes do processo de compras as principais dificuldades e gargalos no processo de pesquisas de preços;
- Evidenciar o impacto decorrente de falhas no processo licitatório (itens cancelados e desertos) o para o planejamento de compras e atividades fins e meio da instituição;
- Identificar oportunidades de melhoria para o planejamento de compras e etapa da pesquisa de preços da instituição;

1.3 Justificativa

Este trabalho foi pensado com o propósito de ser indutor de boas práticas nos processos de planejamento das contratações da instituição analisada. A ideia de fazê-lo surgiu na medida em que, empiricamente, tem-se observado que muitos dos itens demandados nos diversos ciclos de planejamento da instituição deixam de ser adquiridos em razão de dificuldades identificadas na fase de planejamento das licitações, sobretudo por dificuldades na elaboração das pesquisas de preços. Esta observação tem se tornado frequente dentre os servidores que atuam no setor de licitações da instituição. O que justifica a necessidade do estudo e uma análise aprofundada sobre a mesma.

E estas observações são, sobretudo, frequentes pela equipe de pregoeiros da Instituição. Estes servidores, sendo os responsáveis pela condução do Pregão, nas fases de lance, aceitação e habilitação, tem-se deparado com situações constantes de itens cancelados por valores muito baixos, itens desertos, e ainda tentativas de negociações frustradas com fornecedores. Todas estas situações que, de uma forma geral, decorrem de uma pesquisa de preços mal formulada ainda na etapa de planejamento do certame.

E como se bem sabe, um item planejado que, por um motivo ou outro deixou de ser adquirido, implica em uma necessidade não atendida por parte de um departamento ou setor da Instituição de Ensino, o que, por sua vez, compromete na prestação do serviço público gerado

pela instituição. Assim, visando à melhoria e racionalização dos processos de compras da instituição, sobretudo a partir da melhoria na etapa de pesquisa de preços, julgou-se necessário a realização deste trabalho.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Far-se-á neste tópico uma breve retomada histórica da licitação enquanto instituto jurídico necessário e prévio às contratações públicas. Serão apresentadas as normatizações que contam a história da licitação no Brasil e ampararam o seu desenvolvimento, culminando este processo na promulgação da Lei 8.666/93, porém não se encerrando nela. Posteriormente, será melhor definido o conceito de licitação, sendo citadas, brevemente, suas diferentes modalidades, com destaque para o pregão eletrônico.

2.1 Histórico

Embora se considere o pregão como uma das mais recentes inovações em termos de licitação, vê-se que a ideia – ou noção - por detrás deste instituto não é nova. Zarnicinsk (2013) destaca, assim, que desde a Idade Média, com o sistema de vela e prego, existe na Administração Pública, a preocupação de se contratar melhor pelo menor preço.

Neste sentido, em 1592, sob as Ordenações Filipinas, destaca Zarnicinsk (2013) a existência de um procedimento para contratações públicas bastante similar, em método, ao atual pregão. Marinho (2013), todavia, destaca que este procedimento, além de semelhante ao pregão, já fazia ressoar alguns dos modernos princípios e finalidades que atualmente, orientam e objetivam as contratações públicas. Tal preocupação se vê insculpida em normativo da época, conforme nos demonstra Castro (1994, p. 16):

E não se fará obra alguma sem primeiro andar em pregão, para se dar de empreitada a quem houver de fazer melhor e por menor preço: porém as que não passarem de mil-réis, se poderão mandar fazer por jornais, e, umas e outras, se lançarão em livro, em que se declare a forma de cada uma, lugar em há de fazer, preço e condições de contrato.

Posteriormente, avançando ao Período do Império, a primeira norma editada à época para regulamentação de compras públicas, data de 29 de agosto de 1828 (ASSIS, 2015; ZARNICINSKI, 2013). Esta lei, em um paralelo com a atual Lei de Licitações, também ecoava a preocupação de se obter a melhor proposta, via disputa entre os concorrentes, para atendimento às necessidades da Administração Pública.

Entretanto, Vasconcelos (2006) e Carmo (2011), reconhecem que o momento inicial das licitações no Brasil, ainda no período do império, tratar-se-ia do decreto 2.926 de 14 de maio de 1862. Segundo Zarnicinski (2013), este decreto introduziu os procedimentos de licitação em nosso ordenamento jurídico via regulamentação das “arrematações”, nome sob o qual eram

conhecidas as contratações públicas do então Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas.

Porém, somente em 1922, período em que, após diversas leis esparsas que foram editadas, o procedimento licitatório viria a ser consolidado no âmbito federal pelo decreto 4.536, de 28 de janeiro daquele ano (VASCONCELOS, 2006). Contudo, no âmbito dos demais entes federativos, estados e municípios, a licitação somente viria a ser regulamentada posteriormente quando da publicação do Decreto-Lei nº 200, em 25 de fevereiro de 1967.

A Lei nº 4.536/22, entretanto, não era especificamente uma lei de licitações. Na realidade, esta lei organizava todo o Código de Contabilidade da União, dispondo, dentre outros temas, de regras mais rígidas para aplicação dos recursos públicos e do seu controle contábil (ASSIS, 2015). O processo de compras públicas, neste decreto, era tratado como “concurrências”, conforme redação da época. Assim, o citado decreto, em seu art. 49 determinava: “Ao empenho da despesa deverá preceder contracto, mediante concorrência publica” (BRASIL, 1922).

Zarnicinski (2013) considera este código como importante marco histórico e legal para o estudo das licitações no Brasil, tendo orientado o processo de contratações públicas “desenvolvidos no país por boa parte do século passado, permanecendo como uma importante referência para o estudo de licitações públicas” (2013, p. 24).

Posteriormente, em 1.964, aconteceram dois momentos importantes nesta retomada histórica: o primeiro foi a publicação da Lei nº 4.320, em 17 de março daquele ano. De caráter orçamentário, haja vista estabelecer diretrizes e parâmetros para elaboração do orçamento e balanço da União, Estados e Municípios, esta lei, dentre os seus dispositivos, no seu art. 70, assim estabelecia: “A aquisição de material, o fornecimento e a adjudicação de obras e serviços serão regulados em lei, respeitado o princípio da concorrência.” (BRASIL, 1964).

Ainda naquele ano, surgiu a figura da licitação especificamente sob este nome. Até então, os processos de compras públicas eram tratados como "concorrência". A partir da edição da Lei 4.401, em 10 de setembro de 1964, a licitação designava as contratações públicas, onde a concorrência viria a ser uma espécie ou modalidade. Assim, surge a norma 4.401, que regulamenta o art. 70 da lei 4.320/64 (MARINHO, 2013; ZARNICINSKI, 2013).

Até então, as licitações evoluíram sob a tutela de leis que tinham um caráter contábil-orçamentário. Isto se deve, segundo Di Pietro (2014), porque não existia, pelo menos até o ano

de 67, norma que disciplinasse acerca da competência de legislar sobre licitações, ora a doutrina da época entedia tratar-se a licitação como matéria do direito financeiro – normas gerais sobre as quais compete à União legislar - ora do direito administrativo – sendo competência dos demais entes federativos.

Somente em 86, por meio do Decreto-Lei 2.300/86, posteriormente regulamentado pelos Decretos 2.348 e 2.360, é que estabeleceu uma norma específica para o tema, o chamado Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos Administrativos (VASCONCELOS, 2006; MARINHO, 2013).

O próximo passo foi a promulgação da Lei 8.666/93, que tem como objetivo regulamentar a Constituição Federal de 88 em seu art. 37, inc. XXI, que dispunha acerca da obrigatoriedade de licitar, agora alçada à condição de princípio constitucional. Esta é a lei que atualmente, regulamenta o instituto das licitações no Brasil e será largamente citada nas próximas seções deste trabalho.

Contudo, as inovações acerca do tema não se exauriram com a publicação desta lei. Outros avanços que merecem destaque nesta breve retomada histórica, são o advento do pregão, instituído por meio da Lei 10.520/10, bem como o seu correspondente eletrônico, regulamentado pelo Decreto 5.450, de 2005.

De notória importância também foi a regulamentação do Sistema de Registro de Preços, já previsto no art. 15 da Lei 8.666/93, embora até então pouco utilizado, via Decreto 7.892/13. O Regime Diferenciado de Contratações – RDC, é outra inovação que foi instituído por meio da Lei 12.462, de 05 agosto de 2011. Muito embora esta nova modalidade estivesse inicialmente restrita para ser utilizadas nas obras e aquisições públicas a serem realizadas em decorrência da Copa das Confederações de 2013, Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas de 2016, esta restrição não mais vigora atualmente. Contudo, o RDC é ainda pouco utilizado.

Conforme se viu ao longo desta retomada histórica, a ideia de um procedimento prévio às contratações públicas, como forma de proteção e controle dos recursos públicos não é algo novo. No entanto, conforme ressalta Vasconcellos (2006), a despeito da evolução vista até aqui, o instituto da licitação no Brasil, ainda tem muito para aperfeiçoar. A própria Lei 8.666/93, apesar de relativamente recente, já foi objeto de diversas mudanças.

Não obstante estas mudanças, segundo Marinho (2013), a lei de licitação foi e vem sendo objeto de outras propostas de alteração, as quais segundo o autor, dentre proposições já

aceitas ou ainda a virem aceitas, já somam mais 600, além de 518 projetos de iniciativa da Câmara dos Deputados, 157 do Senado e, ainda, outras 50 Medidas Provisórias do governo com o objetivo de alterá-la.

Algumas dessas alterações pela sua importância merecem breve destaque. Como por exemplo, a Lei 8.248 de 23 de outubro de 1991, que altera a redação do inc. I, §1º do art. 3º da Lei 8.666/93, abriu margem de preferência para contratação de bens de informática que sejam fruto de pesquisa e desenvolvimento em território nacional.

No mesmo sentido, a fim de assegurar o desenvolvimento nacional, Justen Filho (2012) ressalta a Lei 12.349/2010 que busca na licitação um instrumento para o próprio desenvolvimento do Estado, assumindo finalidades que vão além da seleção da proposta mais vantajosa, introduziu significativas mudanças visando à promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Vê-se, portanto, que muitas destas propostas de alteração buscam modernizar o aparato legal e administrativo das contratações públicas, fazendo inserir nele, preocupações que vão além da contratação almejada. Hoje, é sabido que o poder de compras do Estado representa de 10 a 15% do Produto Interno Bruto – PIB (BARKI; SILVA, 2012). Assim, é que o Estado, por meio de seu poder de intervenção, tem visto surgir nas contratações públicas um aliado para a promoção do desenvolvimento social, econômico e sustentável. É neste sentido, que caminham as recentes alterações no arcabouço jurídico das licitações, buscando um processo de contratações públicas que, rechaçando as críticas oriundas do paradigma burocrático, dão ênfase na celeridade processual e seja, ao mesmo tempo, eficiente, eficaz e efetivo.

2.2 Licitação: conceito

Ao contrário do particular que vive sob autonomia da vontade e dispõe de ampla liberdade para negociar com seus pares (MELLO, 2012), adquirindo, contratando, transacionando conforme lhe convier, a Administração Pública assim não pode fazê-lo. Para que esta possa negociar com os particulares, a eles abrindo oportunidades contratuais ou negociais em razão das suas necessidades a serem satisfeitas, deve a Administração, em respeito à isonomia, ao tratamento igualitário e ao próprio interesse público, fazê-lo sob um procedimento específico e regrado. É neste sentido que a licitação se torna obrigatória e encontra-se prevista no art. 37, inc. XXI que assim dispõe:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômicas indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (BRASIL, 1988).

Encontram-se ainda no texto constitucional outras remissões à licitação, como se lê no art. 22, inc. XXVII, que reserva à União a competência de legislar sobre normas gerais de licitação e contratos; o art. 173, § 1º que dispõe sobre a obrigatoriedade de licitação nas empresas públicas, sociedades de economia mistas e suas subsidiárias; e o art. 175 que versando sobre a “Ordem Econômica”, ressalta a obrigatoriedade de realização de licitação na concessão ou permissão de serviços públicos (MEIRELLES, 2015). Vasconcelos (2006), destaca que a licitação foi alçada à condição de princípio constitucional, de exigência obrigatória em todos os entes federativos.

Posteriormente, como forma de regulamentar o texto constitucional, foi promulgada, em 21 de junho de 1993, a chamada Lei Geral de Licitações e Contratos, a conhecida Lei nº 8.666/93, que estabelecendo normas gerais acerca das contratações públicas, disciplina a matéria no âmbito da União, Estado, do Distrito Federal e Municípios, consoante se lê no art. 1º, da referida lei.

Também, a Lei 8.666/93 reafirma a obrigatoriedade de o governo preceder de licitação, quando possível, as suas aquisições ou contratações, conforme leitura do art. 2º da referida lei que, taxativamente, exige a realização de procedimento licitatório como condição prévia à aquisição ou contratação de quaisquer bens ou serviços, inclusive de publicidade, locações e alienações.

Muitas são as definições de licitação existentes. O entendimento doutrinário é bastante amplo e bem difundido. Todavia, embora sejam várias as definições presentes na literatura, elas não diferem muito entre si, sendo bastante próximas. Não existindo, portanto, grandes divergências entre os autores que tratam do tema, conforme se poderá inferir da leitura de definições extraídas de Meirelles (2015), Di Pietro (2014) e Mello (2012).

Sendo um conceito bastante difundido, pode-se definir licitação, como procedimento administrativo que os órgãos e entidades da Administração Pública, por imposição legal e constitucional, e em razão das suas necessidades materiais a serem satisfeitas, abrem disputa – torneio público - dentre os particulares, que se sujeitam às condições estipuladas em Edital com

o objetivo de se selecionar a proposta que, ao final deste certame, restará como a mais vantajosa aos interesses da Administração (MEIRELLES, 2015; DI PIETRO, 2014; MELLO, 2012).

Contudo, como bem destaca o prof. Hely Lopes Meirelles (2015, p. 30), a licitação não deve se esgotar, de forma imediata, na busca pela proposta que se diga a mais vantajosa. Para o autor a licitação, dentre os seus objetivos, deve incluir também a busca pela “promoção do desenvolvimento econômico sustentável e fortalecimento de cadeias produtivas de bens e serviços domésticos.”

De uma maneira geral, as definições de licitação caminham neste sentido. Todavia, para melhor definição sobre o conceito de licitação deve-se ressaltar, ainda, dois pontos: o primeiro diz respeito à natureza jurídica do instituto da licitação; o segundo, aos seus objetivos. Neste sentido, Meirelles e Di Pietro, inicialmente, destacam o seu caráter de procedimento administrativo como prévio e necessário ao alcance de uma finalidade por parte da administração (MEDAUAR, 1996).

Já o segundo ponto, no tocante ao objetivo a ser alcançado, afigura-se das definições anteriores, que o procedimento licitatório se desdobra como fito de se selecionar a proposta que, ao final, restará como mais vantajosa para a satisfação das necessidades da administração. Entretanto, conforme se faz notar do magistério do Prof. Celso Antônio Bandeira de Mello, a licitação em vista da seleção da melhor proposta, traz em si a ideia de competição, disputa, concorrência. Daí, muitas vezes, ser referenciada por termos que denotam este espírito, tais como, “torneio público”, “certame”, dentre outros (MENDES, 2012; MELLO, 2012; NIEBHUR, 2011).

A competição é dentre outros, um dos pressupostos e princípios da licitação. Neto (2014), neste sentido, indica que a competição, alçada à condição de princípio, orienta a busca pela proposta mais vantajosa, uma das finalidades do processo licitatório, bem como justifica a desigualdade fundada em lei que se estabelecerá na escolha de um licitante vencedor.

No entanto, a licitação não é um torneio despido de regras. Pelo contrário. Segundo o Prof. Jacoby Fernandes (2015), existem, no Brasil, mais de quinhentos normativos diferentes acerca do tema que, supõem que sejam conhecidos pelos agentes que atuam na área de licitações e contratos, haja vista estes agentes não poderem alegar desconhecimento da lei para ausentar-se às suas responsabilidades.

De todas estas regras, considera-se como fundamentais, não só para a compreensão das licitações em si, mas para a própria compreensão do sistema jurídico em que elas se inserem, os princípios. Estes são considerados pelos doutrinadores o norte, até mesmo as bases sob as quais se fundam o entendimento de todo sistema jurídico e doutrinário, bem como do próprio direito em si mesmo (NIEBHUR, 2011).

Às licitações, enquanto instituto jurídico, não é diferente. Neste sentido, além dos princípios gerais aplicáveis a toda a Administração Pública, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência – famoso acrônimo LIMPE – insculpidos no *caput* art. 37 da Constituição Federal, às licitações aplicam-se também os princípios da isonomia, do julgamento objetivo, da probidade administrativa e da vinculação ao instrumento convocatório - princípios setoriais (NETO, 2014) - todos eles lidos do art. 3º da Lei 8.666/93.

A legalidade para o administrador público é fazer aquilo que a lei determina ou autoriza; ao passo que, para o particular, a legalidade é fazer aquilo que a lei não proíbe (MEIRELLES, 2015; DI PIETRO, 2014; NETO, 2014). Para a licitação, implica na subsunção do processo e de todos os seus atos às normas que a regulam ou regulamentam. Este princípio convola-se no princípio do julgamento objetivo (DI PIETRO, 2014), segundo o qual a seleção da proposta mais vantajosa, dar-se-á pela observância estrita de critérios objetivos, previamente estabelecidos no próprio Edital. Da legalidade decorre, ainda, o princípio da vinculação ao Edital. Considerado como a lei interna do certame, o Edital vincula tanto a administração que promove a licitação, bem como o particular que dela participa (ALEXANDRINO e ALENCAR, 2011).

O princípio da impessoalidade, aplicado à licitação, proíbe por parte da administração a adoção de práticas discriminatórias que impliquem em favorecimento ou benefício a determinados indivíduos ou em razão deles, como direcionamento, por exemplo (MELLO, 2013). Decorre diretamente do próprio princípio da isonomia que implica em tratamento igual de todos perante a lei. Para o processo licitatório, a administração deve tratar igualmente a todos os licitantes. Torna-se, neste sentido, em condição essencial para garantia da competitividade nos procedimentos licitatórios (MELLO, 2013; DI PIETRO, 2014).

Segundo Lenza (2011), em razão do princípio da moralidade, a Administração Pública "deve agir com boa-fé, sinceridade, probidade, lhanza, lealdade e ética" (2014, p. 1156). Decorre deste princípio, outro: o da probidade administrativa, que nada mais é, segundo DI PIETRO (2014), que a honestidade no agir. É com base nesses princípios que Neto (2014, p.

275) conclui que tal princípio, aplicado às licitações, “vem acrescer ao processo um forte balizamento de licitude, que é sempre exigido no comportamento do Poder Público.” Mister complementar que tal comportamento, exige-se também do particular que participa da licitação.

A publicidade, para a licitação, visa dar maior transparência aos atos e procedimentos necessários à sua realização, bem como facilita o acompanhamento dos atos do Estado por seus órgãos de controle constituídos, bem como, também, por parte dos próprios cidadãos. A transparência induz, assim, a correta aplicação dos recursos públicos dispendidos por meio destes processos. Contudo, tal princípio não veda o sigilo das propostas (DI PIETRO, 2014).

Por fim, tem-se a eficiência que, em termos gerais, é fazer mais com menos. É princípio de cunho econômico, relacionado à produtividade e aos meios de atividade (NIEBHUR, 2011). Aplicado às licitações este princípio, ainda segundo Neibhur, é amplo e desdobra-se nos subprincípios da celeridade, finalidade, justo preço e seletividade.

Alguns autores destacam ainda outros princípios, chamados correlatos, tais como economicidade (FERNANDES, 2013), competitividade, sigilo da proposta. Porém, deu-se preferência aqui por enunciar aqueles insculpidos no art. 37 e explícitos no art. 3º da Lei 8.666/93. Mello (2013), no entanto, destaca como cardais ao processo licitatório os princípios da competitividade, isonomia, publicidade e respeito às condições prefixadas no edital (vinculação ao instrumento convocatório).

Enquanto procedimento administrativo, às licitações aplicam-se, ainda os princípios da Lei 9.784/99 – Lei do Processo Administrativo - tais como finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica e interesse público.

Dito isto, este são os princípios que, conforme enunciados de início, orientam todo o desenrolar da licitação enquanto atividade administrativa e em todas as suas fases ao longo de seu processo e procedimento. Contudo, conforme se verá a seguir, embora submetidas aos mesmos princípios que a regem e orientam, nem todos as licitações se processam da mesma forma.

Da LEI 8.666/93, em seu art. 22, extraem-se as seguintes modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão. De início cumpre indagar o que se tem entendido por modalidades de licitação.

Convém relembrar, conforme se definiu anteriormente, que a licitação é um procedimento (JUSTEN FILHO, 2012; DI PIETRO, 2014). Isto quer dizer que ela se desdobra por uma sequência de etapas ou atos visando o alcance de um determinado fim. Entretanto, a depender do valor da aquisição pretendida e mesmo da complexidade do objeto a ser licitado, tais atos não se processam da mesma forma, seguindo um rito próprio ou procedimento específico. Daí que as modalidades de licitação são uma forma específica de se instrumentalizar o processo de licitação, a fim de viabilizar a sua finalidade e alcance de seus objetivos (MENDES, 2012). O Prof. Marçal Justen Filho, assim, complementa: “as necessidades procedimentais retratam a necessidade de adequar a disputa ao objeto a ser contratado” (2012, p. 292).

Nesse sentido, os critérios que devem orientar a escolha e seleção das modalidades de licitação a serem utilizadas, segundo a própria lei, em seu art. 23, inc. I e II, são o valor da contratação e a complexidade do objeto a ser contratado.

O art. 43 da Lei 8.666/93, em seus inc. I a VI estabelece o procedimento que deverá ser aplicado às licitações, tomando por base o procedimento adotado pela modalidade de concorrência, ser seguido pelas diferentes modalidades de licitação. Pode-se resumir tal procedimento conforme se segue: edital, habilitação, julgamento, homologação e adjudicação (FURTADO, 2013).

A concorrência - modalidade- é dentre os tipos de licitação previstos na Lei 8.666, aquele que visa à ampla ou maior concorrência (disputa). Como tal, destina-se às aquisições de maior vulto e complexidade (MEIRELLES, 2015). Considerada, ainda, como a modalidade mais rigorosa em termos de procedimento (ASSIS, 2015), tem como características: maior prazo de publicação, observância completa do rito estipulado pela Lei 8.666/93. Di Pietro (2014), traz, ainda, como marcas principais desta modalidade a ampla publicidade e universalidade. A tomada de preços, por sua vez, em paralelo à concorrência, tende a ser menos complexa e mais ágil (ASSIS, 2015). Em relação a valores, é modalidade orientada às contratações de média vultuosidade (MELLO, 2013). Ainda segundo este autor, o convite, como modalidade restante, volta-se às contratações de menor vulto. Sendo, em termos de prazos de publicação, a mais célere das modalidades licitatórias (MELLO, 2013).

O leilão e o concurso são considerados por Furtado (2013) como modalidades especiais de licitação. O leilão não visa à aquisição ou contratação por parte da administração, mas ao desfazimento de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente

apreendidos ou penhorados, ou ainda, para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19 da Lei 8.666/93. O concurso, em breve síntese, visa à “seleção de trabalhos artísticos, técnicos ou científicos, mediante instituição de prêmio ou remuneração aos vencedores” (DI PIETRO, 2014, p. 419).

FIGURA 1 – LIMITES DE VALORES MODALIDADES DE LICITAÇÃO

MODALIDADE	OBJETO	REQUISITO	PRAZO	VALOR
Concorrência	Obras, serviços, compra, alienações	Habilitação preliminar	tipo melhor técnica, técnica e preço ou empreitada integral: 45 dias; - demais casos: 30 dias	- obras e serviços de engenharia: acima de R\$ 1.500.000; - demais casos: acima de R\$ 650.000,00
Tomada de Preços	Obra, serviço e compra	Cadastro prévio	- tipo melhor técnica ou técnica e preço: 30 dias; - demais casos: 15 dias	- obras e serviços de engenharia: até R\$1.500.000,00; - demais casos: até R\$650.000,00
Convite	Obra, serviço e compra	Convite ou cadastro	5 dias úteis	- obras e serviços de engenharia: até R\$150.000,00; - demais casos: até R\$80.000,00
Concurso	Trabalho técnico, científico ou artístico	45 dias úteis	- obras e serviços de engenharia: até R\$150.000,00; - demais casos: até R\$80.000,00
Leilão	Alienação de bens imóveis, inservíveis ou animais	Avaliação Prévia	15 dias úteis

Fonte: Resende (2012)

Não obstante a Lei 8.666/93, em seu art. 22, § 8º, vedar a criação de novas modalidades de licitação ou mesmo que sejam fundidas aquelas existentes, em 2002, por força da Lei 10.520, foi instituída no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nova modalidade de licitação denominada pregão. Segundo Vasconcelos, isto se harmoniza quando observamos o “§ 1º do art. 2º da Lei de Introdução ao Código Civil, que determina que a lei posterior revoga lei anterior quando seja com ela incompatível” (2006, p. 138). Ei-lo, então.

2.3 A modalidade pregão

Embora se diga que o pregão foi introduzido pela Lei 10.520, de 17 de julho de 2002, esta lei apenas regulamenta a sua utilização no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. O pregão enquanto procedimento de licitação já vinha sendo utilizado desde 1997,

por força da Lei 9.472/72 que o criou, conquanto que sua utilização estivesse restrita ao âmbito da ANATEL.

Como inovação tida por vantajosa (FURTADO, 2013), o pregão teve ampliada a sua possibilidade de uso no âmbito da Administração Pública Federal por força da Medida Provisória nº 2.026/00. Tal MP, posteriormente, foi convertida na Lei 10.520 que, conforme citado anteriormente, institui tal modalidade nas demais esferas de governo.

Podemos considerar o surgimento do pregão, sobretudo em sua vertente eletrônica, como um esforço do governo de desburocratizar o instituto da licitação, tornando-o mais célere. “O pregão veio inovar o modo operante, aperfeiçoando e modernizando os procedimentos licitatórios, priorizando a celeridade, a desburocratização e a economia dos recursos do erário na concretização dos objetivos do Estado.” (PONTES, 2008, p 12).

No mesmo diapasão, Vasconcelos:

(...) a criação da modalidade pregão constitui uma possibilidade de aperfeiçoamento da gestão do administrador público, como um instrumento para alcançar a eficácia da Administração Pública. A propósito, a inversão das fases de licitação constitui o grande diferencial e baliza dessa modalidade, à medida que cria a fase de lances, democratiza o processo licitatório, realçando o princípio da economicidade, da eficiência, da competitividade (VASCONCELOS, 2006, p. 140).

O pregão, desde o seu surgimento, passou a ser a modalidade de licitações prioritária a ser utilizada pela Administração Pública em suas contratações de bens e serviços comuns (Art. 4º do Decreto 5.450). O pregão possui, ainda, outras inovações frente às demais modalidades de licitação previstas na Lei 8.666/93.

Dentre outras diferenças e características típicas desta modalidade duas são tidas como fundamentais: “a inversão das fases de habilitação e julgamento e a outra é a possibilidade de renovação de lances por todos ou alguns dos licitantes, até chegar-se à proposta mais vantajosa” (FILHO, 2012, p.361). Acerca desta última característica, Alexandrino e Alencar (2011) observam que ela tem permitido à Administração Pública a realização de contratações mais vantajosas, devido sobretudo ao aumento da competição dentre os fornecedores na licitação.

Estas inovações tiveram por objetivo tornar mais céleres os processos das contratações públicas. Outro ponto de destaque do pregão é que ele não se limita a valores como as demais modalidades, bem como o fato de estar adstrito a bens e serviços considerados comuns, ficando as demais modalidades de licitação, desde o advento do pregão, restritas às obras e serviços de

engenharia. Assim, o pregão, enquanto modalidade licitatória, aplicar-se-á para aqueles bens e serviços considerados comuns (VASCONCELOS, 2006; FURTADO, 2013).

Bens e serviços comuns, conforme o que se lê da redação da Lei 10.520/02, em seu art. 1º, par. único, são “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital” (BRASIL, 2002).

O Tribunal de Contas da União – TCU menciona, ainda, a inviabilidade de utilização do pregão para contratação de “obras de engenharia, locações, imobiliárias e alienações” (TCU, 2010, p. 46).

Existem duas formas de realizar o pregão: a presencial ou eletrônica. À forma presencial, aplicam-se as normas da Lei 10.520/02, bem como do Decreto 3.555/00. Ao pregão, aplicam-se também subsidiariamente as normas da Lei 8.666/93. O pregão eletrônico, o qual foi regulamentado pelo Decreto 5.450/05 será tratado a seguir.

Com o sucesso do pregão na sua forma presencial e, também, com a massificação do uso das tecnologias de informação e comunicação, inclusive pelos governos e instituições públicas o que, por sua vez, facilitou a difusão do conceito de governo eletrônico, surge o pregão em sua forma eletrônica.

O surgimento deste tipo de licitação aprofunda a busca do Estado pela desburocratização, pela eficiência, eficácia e economicidade nas suas aquisições. “Licitação com menos burocracia, eis a proposta do pregão eletrônico para o amadurecimento da Administração Pública e a eficiência da Administração” (VASCONCELOS, 2006, p. 145).

Meirelles (2015) conceitua o pregão eletrônico como aquele “efetuado por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, ou seja, por meio de comunicação da internet” (p. 402). O Pregão Eletrônico surge a partir da promulgação do Decreto 5.450, de 2005, que o regulamenta.

Tanto o pregão eletrônico como o pregão presencial adotam o mesmo rito, a diferença, como se supõe, reside no fato de o pregão eletrônico não necessitar da presença física dos licitantes. A sessão e os atos dela decorrentes dão-se de forma virtual, em ambiente próprio. A segurança, assim, torna-se essencial. Neste sentido o antigo "comprasnet", atual "comprasgovernamentais", sistema de compras do governo federal, vale-se de certificados de segurança para identificação de pregoeiros e licitantes, além de métodos de criptografia, com o

intuito de defender a confidencialidade dos dados trocados entre as partes (SILVA; OLIVEIRA, 2009).

As vantagens do pregão eletrônico, além daquelas vantagens já decantadas pelo pregão presencial, são a agilidade nas aquisições de bens e serviços, garantia de transparência, maior participação e, por conseguinte, maior disputa ou competitividade, segurança, otimização de recursos, interação de sistemas, redução de custos aos fornecedores e inibição de formação de carteis (FURTADO, 2013).

Carvalho Filho (2015), ainda acrescenta a estas vantagens, outras: a economia de papel, uma vez que os atos são produzidos pela internet, menor sobrecarga para o pregoeiro, pois há menos documentos para se analisar, diminuição das distâncias devido a utilização das tecnologias da informação, permitindo, neste sentido uma administração mais eficiente e eficaz.

Se o pregão representou um grande avanço para aquisição de bens e serviços que se consideram comuns, em relação às clássicas modalidades de licitação. Já o sistema de registro de preços, representou ainda mais um passo à frente, sobretudo quando se considera a eficácia deste sistema quando aplicado às aquisições de bens cuja necessidade de contratação seja frequente ou rotineira, ou mesmo para aqueles itens que não se possa prever a demanda. Dada a importância deste sistema, tratar-se-á dele no tópico seguinte.

2.4 Sistema de Registro de Preços

O sistema de registro de preços - SRP, embora possa ser confundido, não é uma modalidade de licitação, tampouco um tipo de licitação. Trata-se de uma forma de se operacionalizar duas outras modalidades de licitação: o pregão e a concorrência (FERNANDES, 2013; MEIRELLES, 2015).

Conceitua-se, segundo ASSIS (2015), como um procedimento adotado pela Administração Pública para formalizar a aquisição de itens padronizados cujas aquisições sejam rotineiras ou mesmo imprevisíveis. Meirelles (2015) avança ainda outras possibilidades de uso do SRP, tais como “contratação de serviços remunerados por unidade de medida, ou em regime de tarefa, ou para atendimento a mais de um órgão, entidade, ou a programas de governo; ou quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração” (p. 403).

Jacoby Fernandes, assim, o define:

Sistema de registro de preços é um procedimento especial de licitação que se efetiva por meio de uma concorrência ou pregão *sui generis*, selecionando a proposta mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, para eventual e futura contratação pela Administração (2013, p. 29).

Na esteira do processo de desburocratização das compras públicas que se buscou implementar desde o pregão e o pregão eletrônico, Assis (2015) destaca que o sistema de registro de preços representou uma tentativa de a administração romper com ineficiência e morosidade das compras públicas, implementando uma forma mais econômica e flexível de se operacionalizar as compras públicas.

Neste sentido, são várias as vantagens decorrentes da utilização do SRP frente ao pregão “comum”, tais como atendimento a demandas imprevisíveis, redução do volume de estoque, eliminação do fracionamento do estoque, redução do número de licitações, tempo recorde de aquisição, flexibilização em relação às regras contratuais, etc. (FERNANDES, 2013; NIEBHUR, 2011).

Entretanto sejam preferíveis que as licitações se processem via sistema de registro de preços até por força de lei – Lei 8.666/93, art. 15, II - e conforme se vê das suas inúmeras vantagens, o decreto 7.892/13 que o regulamenta, limita a sua utilização quando observadas as seguintes hipóteses:

I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;

III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou

IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração (BRASIL, 2013).

Diferentemente das licitações tradicionais cujo objetivo imediato é aquisição de um objeto em si, no SRP, o objetivo imediato é o direito de se adquirir sendo o seu resultado a ata de registro de preços. Neste sentido, conforme definições extraídas do decreto 7.892/13, a ata de registro de preços é documento vinculativo, ou seja, de caráter obrigatório tanto para a Administração como para o particular. Nele se registram os materiais e preços a serem praticados decorrentes do pregão, além da identificação dos fornecedores detentores da ata, bem como dos órgãos ou entidade detentora – gerenciador – da ata de registro de preços. Em suma,

a ata é documento que consubstancia e regulamenta o direito da administração em vir a adquirir o produto da ata. Tem validade mínima por um ano, não podendo ser prorrogada (BRASIL, 2013).

Como as contratações oriundas de um registro de preços podem perdurar ao longo de um ano – prazo legal de duração da ata – a administração, antes de efetivar uma contratação deve zelar pela atualidade dos valores ali registrados em ata, visando uma consonância deles com os valores de mercado. É neste sentido que, para efetividade do SRP, a lei determina, ainda, a necessidade de ampla pesquisa de mercado.

2.5 Pesquisa de preços

Administrativamente, a licitação é um processo. Processo, "porque envolve uma série de atos autônomos coordenados, que visam a uma finalidade definida" (NETO, 2014, p. 273) e, como tal, realiza-se por meio de diversas etapas que se sucedem. Na licitação, podemos identificar, ainda, duas grandes fases: a interna – preparatória e de planejamento – e a externa – após a divulgação do Edital ou do equivalente instrumento convocatório.

A pesquisa de preços é uma dentre as várias etapas ou atos da licitação, pertencendo justamente à fase interna ou preparatória do certame. “A etapa interna visa promover o levantamento das informações necessárias para moldar a solução contratual cabível, entre elas estimar o custo do objeto a ser adquirido” (DOTTI, 2008, p. 14).

Segundo Brasil (2013), a pesquisa de preços pode, em síntese, ser definida como um procedimento que visa ao estabelecimento do valor de referência da licitação, procedimento este que inclui a “coleta, validação, crítica e análise de preços disponíveis, para permitir negociação justa e realista” (BRASIL, 2013, p. 10).

Também, nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça - STJ:

A pesquisa de preços consiste em procedimento prévio e indispensável para a 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 e estabelece o preço justo de referência que a Administração está disposta a contratar, devendo constar no edital o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global (2014, p. 5).

Lins (2016) atribui ainda à pesquisa de preços uma função instrumental dentro do procedimento licitatório. Isto porque, segundo o autor, a pesquisa de preços tem uma função que vai para além de si mesma. Dentre outras funções, ela se presta, para o procedimento

licitatório, como um meio para corretamente parametrizar os preços da licitação – valor de referência - servindo de auxílio ao pregoeiro, no caso do pregão, ou à comissão de licitações, no caso das modalidades tradicionais, para subsidiar a sua tomada de decisão quanto aos valores durante a fase de aceitação do certame.

Entretanto, várias tem sido as dificuldades apontadas a este momento específico da licitação. Viana (2012 p. 1), destaca que a indicação de preços de referência nos certames licitatórios têm sido objeto de inúmeras dificuldades nos mais diversos órgãos públicos. As orientações e decisões que, a respeito do tema, tem emanado dos órgãos de controle e Tribunais têm sido tantas que “que até parece que poucos sabem efetuar pesquisa de mercado para efeito de licitações públicas”.

Ronny Charles (2013), por sua vez, assevera que a chamada fase de “pesquisa de preços”, na condução prática das licitações tem gerado inúmeras dúvidas. Apesar disso, destaca o autor, o tema embora represente atualmente, um gargalo para licitações, tem merecido pouco tratamento doutrinário. Daí que, dado a sua importância, mereça “análise mais detida e proposta de aperfeiçoamento das rotinas até então estabelecidas” (CHARLES, 2013, p. 1).

O Superior Tribunal de Justiça - STJ (2014), também concorda que a pesquisa de preços tem se tornado um obstáculo a ser superado. E, dado o escasso entendimento doutrinário a respeito do tema, os agentes que atuam na área de licitações devem valer-se de um vasto entendimento jurisprudencial como forma de aperfeiçoar as rotinas até então estabelecidas.

Conclui Alcântara (2017) dizendo que a pesquisa de preços talvez seja o maior desafio enfrentando pelos gestores públicos na fase interna das contratações públicas. Casagrande *et al.*, (2012) citado por Brasil (2013), estima que, de todo o processo licitatório, tal etapa chegue a representar 45% de todo o seu tempo.

Não obstante estas dificuldades, fato é que a pesquisa de preços é obrigatória, sendo etapa necessária ao processamento do certame licitatório e condição *sine qua non* para sua realização. Neste sentido, nota-se que a Lei 8.666/93 faz diversas remissões quanto à obrigatoriedade se realizar a pesquisa de preços ao longo de seu texto. A obrigatoriedade mostra-se presente também em outros textos legais que regem as contratações públicas.

Na Lei 8.666/93, por exemplo, a exigência encontra-se prevista em seu art. 7º, §2º, inc. II, que diz: "as obras e os serviços somente poderão ser licitados quando: (...) existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários"

(BRASIL, 1993); o art. 15, § 1º que, versando sobre o registro de preços, determina “ampla pesquisa de mercado”; também o art. 40. §2º, II, que exige como integrante do Edital o "orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários" e, ainda, o art. 43, inc. IV em que se exige a conformidade das propostas com preços correntes de mercado; (BRASIL, 1993).

Exigência que pode ser vista também na Lei do pregão, 10520/02, conforme deflui do art. 3º, inc. III, que dentre outras exigências, menciona a necessidade de se contar dos autos do processo o “orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados” (BRASIL, 2002).

E, ainda, o Decreto 7.892/2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços, em seu art. 5º, que estipula as competências do órgão gerenciador da licitação, determina a realização da “pesquisa de mercado para identificação do valor estimado da licitação(...)” (BRASIL, 2013).

É interessante notar que a pesquisa de preços é mais que uma etapa processual e obrigatória a ser cumprida. Ela é um ato que reveste de singular importância no processamento e na efetivação das licitações, bem como da própria contratação pretendida. Uma pesquisa mal formulada, poderá frustrar uma contratação por um valor estar muito abaixo do valor praticado no mercado ou mesmo levar ao dispêndio excessivo de recursos públicos por uma contratação por valores superestimados, ferindo princípios como o da economicidade e da eficiência (BRASIL, 2011; ALCÂNTARA, 2017).

A pesquisa de mercado é um instrumento fundamental para a Administração estimar o custo do objeto a ser adquirido, definir os recursos orçamentários suficientes para a cobertura das despesas contratuais e, ainda, serve de balizamento para a análise das propostas dos licitantes (DOTTI, 2008, p. 7).

Nisto vislumbra que o sucesso da licitação passa também pelo sucesso de uma correta pesquisa de preços e esta para ser efetiva, dentre outros aspectos, deve observar: a especificação do objeto a ser licitado – qualidade do produto e a existência de similares; quantidades e volumes demandados; locais de prestação de serviço ou entrega produtos, bem como seus prazos (DOTTI, 2007; AGU, 2012; FERNANDES, 2013).

Dentre outros aspectos a serem observados, Jacoby Fernandes elenca ainda requisitos necessários uma correta pesquisa de preços ou mesmo para a sua validade. Tais requisitos são:

generalidade, atualidade, efetividade, parametrização e documentação (FERNANDES, 2013). Estes serão melhor descritos a seguir.

PARAMETRIZAÇÃO: este aspecto diz respeito à especificação do objeto a ser licitado. No tocante a ele, a Advocacia Geral da União - AGU manifestou-se dizendo que “o sucesso da pesquisa pressupõe um adequado planejamento da contratação através da definição do objeto a ser contratado de forma precisa e clara, excluindo-se os excessos que restrinjam indevidamente a competição” (AGU, 2012, p. 2).

Neste sentido, Meirelles também reforça o entendimento de que essencial à contratação pública é a “definição preliminar do que a administração pretenda realizar, dentro das normas técnicas e adequadas, de modo a possibilitar a perfeita compreensão e quantificação das propostas para contratação almejada” (Meirelles, 2015, p. 392).

Ao lado da própria pesquisa de preços, a correta especificação do objeto nas licitações é de fundamental importância no certame, haja vista que a aquisição de itens mal especificados, além de representar um claro desperdício do escasso dinheiro público, têm implicado ainda em contratações não satisfeitas, itens inutilizados por desuso, etc. Assim, somente após especificar de forma clara e objetiva o que pretende contratar é que a Administração deverá buscar referências para estimar, com a adequação suficiente e precisa, o valor praticado no mercado.

GENERALIDADE: Dispõe a jurisprudência do Tribunal do TCU que, ao se realizar a pesquisa de preços, esta deve ser ampla. Por ampla, não se entende que ela deva cobrir todo o mercado a ser pesquisado, algo obviamente impossível, mas que ela deva realizar-se a partir de fontes diversas e em números necessários que possam “erigir um referencial de preços entre todos os possíveis fornecedores da Administração Pública” (FERNANDES, 2013, p.182).

ATUALIDADE: Critério que estabelece a validade dos valores obtidos mediante pesquisa em razão de seu tempo. Segundo Fernandes (2003), tomando por base este critério, não deve o administrador público recorrer a valores ou fontes de valores que não reflitam a condição atual de mercado para determinado item. Deve ele, neste sentido, desconsiderar e desprezar valores que sejam desatualizados em relação à condição contemporânea do mercado para o item que se quer contratar. O autor enuncia, assim, a necessidade de se fixar um critério temporal de validade das pesquisas, como medida para se evitar distorções nos valores obtidos.

EFETIVIDADE: Nem sempre o preço obtido diretamente com o mercado, via pesquisa de preços, é possível de ser praticado também no âmbito da administração. Muitas vezes as

exigências necessárias a se contratar com a Administração Pública - justas, diga-se de passagem, em nome do interesse público e própria lisura que se deseja alcançar no processo – e às quais se submetem os particulares para participar de uma licitação tendem a resultar em um custo mais alto de aquisição que o custo de mercado. Neste sentido, o Prof. Jacoby Fernandes (2013, p. 183), enuncia que “o preço a ser pesquisado, portanto, não é propriamente, o de mercado, mas o que efetivamente pode ser praticado no âmbito da Administração.”

O ideal neste sentido é recorrer a fontes de pesquisa que reflitam preços possíveis de serem praticado no âmbito da administração ou, quando recorrer a pesquisa direto ao mercado, a tradicional pesquisa com fornecedores, dar-se preferência a empresas que contratem com o poder público.

DOCUMENTAÇÃO: O art. 113 da Lei 8.666/93, estabelece que compete ao gestor público demonstrar a regularidade de seus atos. Assim, não basta ao gestor público fazer corretamente, é dever seu também demonstrá-lo.

No tocante à pesquisa de preços isto quer dizer que, além de seguir a todos os requisitos que já foram enunciados anteriormente, ela deverá estar registrada e fazer parte do processo como forma de demonstrar a sua regularidade. “Portanto, é imperioso que a Administração registre nos autos do processo administrativo os atos de pesquisa de preços” (AGU, 2012, p. 7).

Ainda com respeito à documentação dos atos de pesquisa, é importante observar, que se trata de um requisito de validade que vai além da própria pesquisa de preços. Conforme Dotti (2008), trata-se de requisito de validade de todo o processo licitatório, necessário a quaisquer tipos de contratação pública, seja ela realizada de forma direta ou não. A sua ausência, ainda conforme a autora, inquine por ilegal todos os atos dela decorrentes, ensejando, por conseguinte, a nulidade todo o processo administrativo. Isto se dá, porque, segundo a Lei 8.666/93, deve o gestor público, assegurar e demonstrar a regularidade de todos os seus atos.

FIGURA 2 – REQUISITOS DA AMPLA PESQUISA DE PREÇOS

PESQUISAPARAMETRIZAÇÃO	Correta especificação dos itens; Planejamento da contratação; Definição das condições de compra.
GENERALIDADE	Quantidade das pesquisas de preços; Diversidade de fontes a serem pesquisadas; Fontes onde são realizadas a pesquisa e coleta de valores
ATUALIDADE	Critério temporal;

	Fontes que reflitam valores atuais;
EFETIVIDADE	Preço possível de ser praticado; Adequação dos valores de mercado; Valores passíveis de serem praticados no âmbito da administração; Formas de se tratar os dados obtidos
DOCUMENTAÇÃO	Obrigatoriedade de documentação dos atos da pesquisa; Requisito de validade; Demonstrar a regularidade de seus atos; Formalização;

Fonte: do autor (2017)

A pesquisa de preços tem outras finalidades e funções nas contratações públicas, uma destas é chamada função balizadora (CHARLES, 2012; STJ; 2014). No âmbito das contratações públicas, a principal finalidade da pesquisa de preços é justamente a estimativa de custos da contratação pretendida, delimitando a existência de recursos necessários para arcar com seu pagamento e, servindo, também, de fixação do valor de referência, o qual seguirá como critério de julgamento objetivo da licitação.

Necessário, portanto, se faz que, antes de proceder à fixação de um valor de referência em um certame licitatório, que a administração proceda a ampla pesquisa de mercado que leve em consideração todos aqueles fatores citados. Segundo a Advocacia Geral de União – AGU, a ampla pesquisa de preços permite a estimativa correta do custo da contratação pretendida, além da definição do orçamento necessário para sua consecução dela decorrente, além de servir de critério objetivo para análise de propostas dos licitantes (DOTTI, 2008; AGU, 2014; CHARLES, 2013).

Embora seja obrigatória, conforme já se demonstrou, até recentemente, não existia norma que disciplinasse como, efetivamente, devesse ser realizada a pesquisa de mercado em licitações. O único entendimento corrente a este respeito era extraído das inúmeras decisões e acórdãos do Tribunal de Contas da União - TCU, que a partir de vários de seus julgados, ressaltava a necessidade de se realizar a ampla pesquisa de mercado que se fundasse em, no mínimo, três preços, que comumente eram obtidos diretamente com fornecedores (SCHUCH, 2010; NIEBHUR, 2011).

A partir das recomendações do TCU e, possivelmente, diante de algumas dificuldades encontradas por agentes públicos na obtenção de orçamentos de certos materiais e equipamentos, criou-se no setor público em geral uma espécie de cultura da obtenção de apenas três preços para fins de determinação do valor estimado para a contratação (SCHUCH, 2010, p. 14).

Porém, conforme a Advocacia Geral da União (2012) este padrão de pesquisa, ainda que seja atendido, seguindo-se o que determina o próprio TCU não tem garantido o atendimento, tampouco o alcance da finalidade da pesquisa de preços.

Com efeito, em diversas ocasiões o Tribunal de Contas da União apontou falhas em pesquisas de preços que formalmente atendiam a orientação acima ressaltada, mas que não foram eficientes em fixar um parâmetro de preços aceitável, condizente com a realidade do mercado (AGU, 2012, p. 3).

Todavia, já ciente de que a cultura dos “três orçamentos” vinha se mostrando frágil e ineficaz na definição dos valores de referência, o próprio TCU passou a adotar entendimento de que a pesquisa de preços não deveria restringir à consulta a potenciais fornecedores, devendo a Administração valer-se de outras fontes de pesquisa, tais como Atas de Registro de Preços de outros órgãos, preços praticados no site de compras do governo, etc. (BRASIL, 2013; SCHUCH, 2010).

Neste sentido, houve uma inflexão na Jurisprudência do Tribunal que passou a restringir tal forma de pesquisa. De tal modo, segundo esta nova orientação, a pesquisa de preços não poderia mais se realizar apenas com a consulta a 3 potenciais fornecedores da administração (BRASIL, 2013; LINS, 2016).

Na esteira desta mudança, como novas fontes de consulta o Tribunal erigiu, assim, o conceito de “cesta de preços aceitáveis”. Este conceito englobava diversas fontes recomendáveis de pesquisa segundo o TCU. Estas fontes deveriam subsidiar a Administração no momento de realização da pesquisa de preços, seguindo ainda um critério de prioridade. Elas foram assim definidas: preços praticados no âmbito da Administração Pública – critério prioritário; consultas em sítios especializados de amplo domínio público; e, como último caso, consulta a fornecedores e catálogos de fornecedores (BRASIL, 2013; LINS, 2016).

Assim, em 2014, já à luz dos novos entendimentos do TCU e como forma de se sanar a lacuna normativa a respeito do tema, surge a primeira norma que visava disciplinar a pesquisa de preços.

No âmbito do governo federal, como forma de disciplinar e sistematizar a pesquisa de preços nos órgãos integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG, dispoendo sobre o

procedimento administrativo a ser adotado quando de sua realização, foi publicada a Instrução Normativa - IN nº 05/14, oriunda da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão - SLTI/MPOG (CHARLES, 2013; BRASIL, 2013).

Esta instrução normativa, assim definiu parâmetros a serem observados quando da realização de pesquisa de preços por estas entidades. Parâmetros, nesse sentido, nada mais são que fontes de pesquisas de preços, conforme se verá a seguir (COSTA, 2014; SILVA, 2014).

Eis, assim, os parâmetros conforme constaram, originalmente, da IN 05/2014:

I - Portal de Compras Governamentais - www.comprasgovernamentais.gov.br;

II - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso;

III - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços;

IV - pesquisa com os fornecedores; (BRASIL, 2014)

Não obstante, a definição destes parâmetros, A IN também definiu ordem de preferência entre eles, devendo ser observada, durante a realização da pesquisa, a ordem preferencial conforme se observa da lista acima. Tendo o inciso anterior preferência sob o posterior (SILVA, 2014).

No âmbito de cada parâmetro, a IN estipulou ainda que o valor de referência – “resultado da pesquisa de preços” (BRASIL, 2014), seria obtido por meio da média simples. A utilização de outras formas de cálculo estatístico para obtenção dos valores de referência - mediana, moda, etc., - não eram vedadas, porém deveriam ser utilizadas sob justificativa expressa.

Com relação aos prazos de validade da pesquisa de preços, a IN é dúbia, haja vista que, para os parâmetros previstos no inc. II e III, ela faz menção ao prazo de 180 dias. Entretanto, para outros incisos é silente neste ponto. Na sua redação original, a IN dizia que, em relação ao parâmetro previsto no inc. IV, as pesquisas não poderiam diferir entre si em mais de 180 dias, sendo silente com relação aos prazos nos demais parâmetros (BRASIL, 2014; SILVA, 2014).

Posteriormente, uma primeira mudança nesta IN, foi introduzida por meio da IN 07, de 29 de agosto de 2014, que implicou na supressão da ordem de preferência entre os parâmetros.

Embora o TCU, por meio do acórdão 1.445/2015, mantivesse a orientação de fossem priorizados os inc. I e III na realização das pesquisas.

Mudança também, em relação ao parâmetro previsto no inc. I, no quantitativo das pesquisas. Com relação a este, a IN passou a permitir que a pesquisa de preços se realizasse, mediante um único valor. Para os demais parâmetros, valia regra de, no mínimo, três pesquisas, e na impossibilidade de se consegui-los, situação excepcional, que deveria ser justificada (BRASIL, 2014).

A mudança feita pela IN 03, de 20 de abril de 2017 aboliu a prerrogativa da utilização de um único valor para o parâmetro previsto no inc. I; outra alteração neste inciso foi modificação de sua redação: onde se lia “www.comprasgovernamentais.gov.br”, lê-se agora “<http://paineldeprecos.planejamento.gov.br>”.

Outra mudança introduzida foi a autorização para utilizar de novas metodologias de cálculo para obtenção do valor de referência. De tal modo, a IN 03/2017 expressamente admitiu a utilização de outras formas de obtenção estatística do valor de referência, além da média, mediana, ou menor valor obtido das pesquisas. Contudo, a vantagem de um novo método de cálculo deverá ser taxativamente justificada.

Outra alteração de destaque, foi a inserção no art. §4º que passou a prever “análise crítica” na realização das pesquisas de preços, “em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentado” (BRASIL, 2017).

Como uma etapa necessária no desenrolar do procedimento administrativo da licitação, vislumbra-se que a pesquisa de preços mal formulada impacta de diversas maneiras no resultado da licitação, ou seja, na aquisição que se pretende. Desde uma contratação realizada por valores superestimados, ferindo princípios como da eficiência ou economicidade ou a uma contratação que deixa de se efetivar por estar com valores subestimados. De um modo ou de outro, fato é que a pesquisa de preços impacta na eficácia ou na eficiência da licitação, enquanto atividade administrativa e, por conseguinte, a própria efetividade enquanto conceito mais abrangente de qualidade no serviço público.

2.6 Eficiência, eficácia e efetividade

A licitação, embora seja um instituto eminentemente jurídico, constitui também atividade administrativa (FREITAS; MALDONADO, 2013) dos mais diversos órgãos e

entidades públicas. A licitação é, ainda, considerada um elemento essencial do processo de compras públicas ou, conforme salienta Assis (2015) elemento-chave na estrutura de gestão e planejamento do Estado e de suas organizações.

No entanto, conforme observa Assis (2015), as licitações sempre sofreram críticas por serem um processo burocrático, moroso, permeado por um excesso de formalismo e rigor procedimental, marcado por um sem número de regras e voltado sobretudo para os meios em detrimento dos fins, conforme constatam também Vieira, Andrade e Ferreira (2016). Tais críticas em grande medida apenas refletem as disfunções do paradigma burocrático sob o qual emerge a Lei 8.666/93.

“A legislação que regulamenta as compras públicas (...) [foi] construída sob os critérios burocráticos e tecnicistas, os quais por meio de norma determinam os critérios necessários para se chegar (...) ao objetivo determinado” (ASSIS, 2015, p. 59).

Todavia, o paradigma burocrático que orientou e sob o qual se consolidou toda a Administração Pública brasileira ao longo de grande parte do século XX, dava mostra de seus limites. Porém, como destaca Crozier (1981 *apud* ASSIS, 2015), nenhuma entidade, seja ela pública ou privada, é impermeável a mudanças. É neste sentido e buscando adequar-se às necessidades dos novos tempos que, conforme Luchi e Carneiro (2006), a administração pública brasileira passou por uma redefinição de seu modelo administrativo, no sentido de buscar mais qualidade, produtividade e resultados.

Outrossim, Freitas (2001) fazendo menção a um consenso acadêmico, afirma que o Estado, antes governado segundo os preceitos da burocracia, tem se voltado à adoção de um paradigma gerencialista. Com olhos voltados não somente para os meios, mas para o alcance de resultados, para utilização racional de recursos, flexibilidade de procedimentos, e ainda para a celeridade e desburocratização. Nas licitações, exemplificativo disso, foi o movimento de mudança que culminou com o pregão e, mais recentemente, na regulamentação do sistema de registro de preços (LUCI; CARNEIRO, 2006; ASSIS, 2015; CARVALHO FILHO, 2015).

E, conforme se nota do exemplo dado, neste processo de mudanças, as compras públicas não passaram incólume. Enquanto atividade administrativa e inserta neste contexto, é que as licitações e outras formas de contratações públicas vem sendo cada vez mais referenciadas e estudadas a partir de conceitos como eficiência e eficácia que, embora anteriores ao próprio gerencialismo, a partir dele, passaram a ser cada vez mais destacados. Recentemente, um

terceiro conceito vem ganhando relevância e passou a afigurar-se junto a estes: a efetividade (CASTRO, 2006).

Pois conforme Luchi e Carneiro, “a necessidade de eficiência e eficácia atingiu também o Estatuto de Licitações e Contratos Administrativos, emergindo a ideia de que o aperfeiçoamento da legislação sobre licitações seria instrumento para viabilizar as mudanças e cumprir metas de redução de custos” (LUCHI, CARNEIRO, 2006, p. 1).

Dentre estes conceitos ou princípios, a eficiência tende a ser o mais destacado, sobretudo pela administração e pela economia (FURTADO, 2013). No setor público, tal conceito ganhou notória relevância, a partir da emenda constitucional nº 19 de 1998, ocasião em que foi alçado à sede do texto constitucional como princípio orientador da Administração Pública, bem como de todas as suas atividades (DI PIETRO, 2014; MEIRELLES, 2015).

Chiavenato (1994) destaca que eficiência e eficácia são métricas de análise da prática administrativa de quaisquer organizações. A eficiência diz respeito à utilização racional de recursos no decorrer de um determinado processo ou, como diz o autor, medida normativa desta utilização; similar é a definição que ele atribui à eficácia, definindo-a como medida normativa de alcance de resultados.

Apartando os conceitos, em uma definição de cunho etimológico acerca da eficiência, Júnior (2006) busca as origens do termo no latim *efficientia*, significando ação, força, virtude de se produzir algo. Porém, conforme Resende (2012), na medida em que os conceitos de eficácia e eficiência passaram a ser cada vez mais explorados pela ciência da Administração, houve a necessidade de delimitá-los, ocasião em que esta adquiriu um sentido econômico, relacionado à produtividade.

De um lado, o conceito de eficiência foi elaborado fora da Ciência do Direito, a partir da Revolução Industrial, ocasião em que começou a ser definido como a relação entre um produto útil e aquele teoricamente possível com os meios empregados, daí passando à Economia, onde se aproximou e até certo ponto se confundiu com o conceito de produtividade, ou seja, uma relação mensurável ou estimável entre produto e insumos, daí passando à administração privada e à pública (NETO, 2014, p. 182).

Nas definições de Oliveira (2001), em que as organizações e seus processos são comparados a um sistema, o autor conceitua a eficiência como a medida de produtividade de cada um de seus componentes internos. Colacionando outras definições que corroboram com este sentido, Daft (1999) caracteriza a eficiência como um conceito de menor abrangência, em

relação à eficácia. No entender do autor, a eficiência diz respeito aos trabalhos internos da organização, denotando o volume de recursos utilizados para uma dada atividade ou produto.

Ao ser trazido para o âmbito da Administração Pública, conforme definem vários doutrinadores, a eficiência ganhou amplitude, confundindo-se com prática da boa administração em si (DI PIETRO, 2014; MEIRELLES, 2015). Neto, indo além da prática da boa administração, ressalta que a eficiência, para as organizações públicas, materializa-se na “melhor realização possível da gestão dos interesses públicos, posta em termos de plena satisfação dos administrados com os menores custos para a sociedade” (NETO, 2014, p. 182).

Na Administração Pública, dado o seu caráter não lucrativo ou produtivo, mas voltado à prestação de serviços, a eficiência tende a ser trabalhada também em termos de economicidade. O Tribunal de Contas da União - TCU (2000), no que é seguido pelo, então Ministério do Planejamento e Gestão (2009), por exemplo, conceituam eficiência como uma medida de relação entre produtos/serviços gerados a partir dos insumos consumidos. Infere-se, desta medida, que um gestor público eficiente é aquele que consegue entregar mais aos menores custos.

Carvalho Filho (2015, p. 31) chega a dizê-lo que o núcleo de tal princípio, na atividade administrativa é a busca pela economicidade, na procura pela redução de desperdícios do dinheiro público, o que “impõe a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional.”

Retomando o conceito de eficiência de Chiavenato, como medida normativa de utilização de recursos, e seguindo na senda trilhada por Resende (2012), este propõe para a análise de eficiência das licitações e, especialmente voltados para o pregão, a adaptação dos seguintes índices, utilizados no setor de compras de várias organizações:

a) Orçado x Comprado

Tem grande importância, pois através dele é preciso medir a eficiência e possível geração de lucro do setor.

b) Lead time de compra

Este indicador mede a eficiência operacional do processo de compras, apontando o tempo gasto no atendimento das demandas de aquisição.

c) Porcentagem de erro das requisições

Mede a capacidade técnica dos solicitantes em fazer as requisições de compras, segundo dados e parâmetros definidos pelos procedimentos da empresa. Está diretamente ligado à aprendizagem empresarial (RESENDE, 2012, p. 50)

O conceito de eficácia, por outro lado, diz respeito às finalidades almeçadas, ao resultado de um processo ou atividade. É o alcance de uma finalidade, pouco importando os meios que se utilizou para tal. Eficácia, nesse sentido, é assim conceituada por diversos autores: “O termo eficácia significa força de produzir determinados efeitos, virtude de tornar efetivo ou real, que funcione de fato. Relaciona-se ao alcance de resultados que pretende se atingir” (OGUSUKO, 2011, p. 42).

Em síntese, Daft (1999, p. 39) determina que a eficácia avalia a extensão em que os múltiplos objetivos - oficiais ou operativos – foram alcançados. No mesmo sentido, o Tribunal de Contas da União (2000) ressalta que a eficácia é o cumprimento de uma meta estipulada em um determinado período de tempo, independentemente dos custos envolvidos.

Aplicado à Administração Pública e ao Estado, o conceito de eficácia podemos defini-la como “a concreção dos objetivos desejados por determinada ação do Estado, não sendo levados em consideração os meios e os mecanismos utilizados para tanto. Assim, o Estado pode ser eficaz em resolver o problema do analfabetismo no Brasil, mas pode estar fazendo isso com mais recursos do que necessitaria” (TORRES, 2004, p. 175).

Logo, conclui Furtado (2013) que “o controle de eficácia dá relevo aos resultados. Busca-se verificar apenas se a atividade administrativa produz os resultados esperados. O exame da eficácia restringe-se tão somente aos resultados da atuação administrativa” (p. 76). Na esteira deste pensamento, e trazendo a questão, ao tema deste trabalho, Andrade *et al* (2015) infere que um processo licitatório eficaz é aquele que alcança o resultado pretendido.

À luz destas definições, Resende (2012), propõe a análise da eficácia na licitação mensurada a partir dos índices que impactam o resultado final de um processo licitatório, como por exemplo, relação entre as falhas na licitação, identificadas como itens desertos ou fracassados, em relação ao total de itens que foram adquiridos ou adjudicados.

Luchi e Carneiro (2006, p. 3), em análise similar da eficácia aplicada à modalidade pregão, propõem a utilização de alguns indicadores, dentre os quais:

- Itens/lotos: quantidade itens ou lotes sendo adquiridos para cada licitação, através dos editais. Quando a adjudicação é por item/lote é como se houvesse várias licitações distintas dentro de um único processo;
- Itens/lotos adjudicados ou não adjudicados: itens/lotes efetivamente adjudicados ou não;
- Motivos da não adjudicação: motivos da não adjudicação. Os possíveis resultados são: a) licitação fracassada: quando não houve propostas válidas/classificadas; b) licitação deserta: quando não houve interesse para apresentação de propostas pelo mercado; c) licitação revogada: quando houve razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta; d) licitação anulada: quando houve ato de ilegalidade, mediante parecer escrito.
- Percentual de adjudicados: percentual entre a quantidade de itens licitados e o efetivamente adjudicado;

Destarte, a diferença entre um e outro conceito está que a eficácia diz respeito aos fins, aos objetivos, metas; a eficiência, aos meios, à forma de se executar. Embora distintos, não são conceitos isolados, estanques. São, de outro modo, conceitos complementares e relacionados, conforme destacam vários autores (STONER; FREEMAN, 1995; RESENDE, 2012).

A efetividade, segundo Furtado (2013), realiza-se a partir da observância tanto da eficiência, como da eficácia. Do mesmo modo, Castro (2006) percebe a efetividade como um conceito mais amplo que a eficiência e a eficácia, na medida em que ela, enquanto indicativo de uma ação estatal, mensura em que medida esta ação trouxe benefícios para coletividade. A efetividade, ainda, segundo Resende (2012) remete à qualidade na prestação estatal, manifestando-se por um efeito seguro, que mereça confiança.

Por ter uma dimensão qualitativa, por sua vez valorativa ou mesmo subjetiva, a efetividade tende a ser de difícil mensuração (ARAGÃO, 1997). Propõe Resende (2012) que ela poderia ser medida a partir de determinados impactos de uma ação estatal, a se realizar via pesquisa de opinião.

O processo de compras públicas, ou seja, as licitações, vem refletindo nas suas mudanças a própria perspectiva maior de modernização administrativa do Estado (ASSIS, 2015). E no bojo destas mudanças conceitos como eficiência, eficácia e efetividade não representam apenas mera carta de boas intenções. São, pelo contrário, princípios que, dotados de força impositiva, norteiam a Administração Pública e suas práticas como um todo, devendo ser plenamente observados pelos agentes públicos.

Como ressalta Barros *et al.* (2014), tais critérios vêm ampliando as dimensões de legalidade e conformidade para acrescentar avaliações dos resultados, cumprimento de metas e desempenho dos programas de governo e dos orçamentos da União, já sendo incorporados pelos órgãos de controle, em especial o Tribunal de Contas da União – TCU, em seus processos de auditorias operacionais.

O que se almeja, portanto, a partir da aplicação de tais conceitos às contratações públicas, é que elas prezem a um só tempo, pela economicidade, vislumbrada na redução dos gastos dos recursos públicos, alcance de resultados – pela efetivação das contratações pretendidas - e qualidade na prestação Estatal, contribuindo de modo amplo para a melhoria da gestão das organizações públicas.

Assim, as licitações devem ser encaradas não apenas como instrumento de aquisição de bem ou contratações por parte dos entes públicos, mas que, por meio delas, se possa alcançar finalidades que vão além de sua realização, contribuindo para o desenvolvimento do estado e modernização de seu aparato burocrático.

3 METODOLOGIA

Nesta seção, inicialmente, a pesquisa será classificada segundo as diversas tipologias existentes para tal: quantos aos objetivos, procedimentos e métodos. Posteriormente a esta classificação, serão indicados os métodos e procedimentos utilizados para se alcançar as finalidades ou propósitos do trabalho. Por fim, indicar-se-ão também o objeto e fenômeno do estudo, bem como as formas utilizadas para coleta, levantamento e análise dos dados.

3.1 Classificação da pesquisa

Com base em uma primeira tipologia de classificação de pesquisas – quanto aos objetivos - este trabalho tem como propósito maior analisar o impacto da rotina de pesquisas de preços adotados por uma Instituição Federal de Ensino Superior e do valor de referência, obtido a partir desta etapa de pesquisa, em seus processos de licitação, sobretudo nos Pregões Eletrônicos realizados via Sistema de Registro de Preços. Neste sentido, a pesquisa busca descrever a relação existentes entre uma determinada etapa processual – a pesquisa de preços – com o resultado final do processo – a aquisição que se pretende realizar via licitação.

Com relação aos objetivos, portanto, a pesquisa pode ser caracterizada como predominantemente descritiva. Silva e Menezes (2000), sobre este tipo de pesquisa, destacam que ela visa ao estabelecimento de relação entre variáveis ou a descrição das características de um determinado fenômeno.

Selltizer et al. (1965), ainda sobre a pesquisa descritiva, analisam que, por meio dela, almeja-se a descrição de um determinado fenômeno ou situação, buscando a compreensão do está ocorrendo, analisando com exatidão, as características de um indivíduo, de uma situação ou de um grupo, bem como desvendar a relação entre os eventos.

Não obstante ter sido enquadrada como pesquisa descritiva, há que considerar o enquadramento deste trabalho também como exploratório. Isto porque, segundo Camarão e Daniel (2013), são escassas as pesquisas que tratam acerca das dificuldades da fase interna ou de planejamento das licitações, etapa a qual pertence a pesquisa de preços. Em se tratando, ainda do tema pesquisa de preços e licitações, Charles (2013) e o Superior Tribunal de Justiça – STJ destacam a pouca discussão doutrinária e acadêmica que existe sobre o tema. À luz destas questões, pode o presente estudo ser caracterizado também como exploratório.

Para Gil (2008), a pesquisa exploratória visa à familiarização com um assunto pouco conhecido ou explorado. No entender de Rodrigues (2007, p. 03), esse tipo de pesquisa destina-se à “caracterização inicial do problema, sua classificação e definição, constituindo-se em um primeiro estágio de toda pesquisa científica”. Nesse sentido, a pesquisa exploratória constitui-se em estágio inicial de uma pesquisa. Acevedo e Nohara (2006) concluem que a pesquisa exploratória poderá dar ensejo a novos níveis de pesquisa.

Em uma segunda perspectiva – quanto aos procedimentos - como é bastante comum em pesquisas classificadas como exploratórias e/ou também descritivas (GIL 2008), este trabalho vale-se do método de estudo de caso. Yin (2010) caracteriza o estudo de caso como uma pesquisa sobretudo empírica, sendo utilizado na investigação de fenômenos contemporâneos, quando estes não estão claramente ou suficientemente definidos. O autor acrescenta, ainda, que o estudo de caso se caracteriza pela análise em profundidade de poucos objetos, com o intuito de obter as especificidades e conhecimento amplo sobre ele.

Assim, o presente trabalho enquadra-se como um estudo de caso, na medida em que busca investigar e compreender, por meio de pesquisa, um dado fenômeno que tem implicado de formas ainda a serem avaliadas no processamento, formalização e resultados dos processos de licitação de uma determinada Instituição Federal de Ensino Superior.

Ainda com relação aos procedimentos adotados, além do já citado estudo de caso, foi empregada a consulta à bibliografia da área, sobretudo a manuais de direito administrativo; a consulta bibliográfica valeu-se ainda de outras fontes, tais como teses, dissertações e artigos que trabalham a questão das licitações, a partir dos ditames do direito e da administração.

No que toca à pesquisa documental, Zanella (2009) destaca que ela se dá a partir da investigação de documentos internos ou externos de uma determinada organização ou mesmo de outras instituições governamentais ou não-governamentais. É uma técnica a ser aplicada em pesquisas de cunho tanto qualitativo como quantitativo.

A pesquisa documental, neste sentido, é bem próxima à pesquisa bibliográfica. A diferença, segundo Gil (2008), está na natureza das fontes: aquela vale-se de fontes que, até então, não receberam quaisquer tratamentos analíticos, sendo considerados de “primeira-mão”, por outro lado, a pesquisa bibliográfica, segundo o autor, vale-se da contribuição de outros autores da área da pesquisa.

Por fim, um terceiro critério - quanto ao método e à forma de abordar o problema - o presente trabalho pode ser classificado como quantitativo, pois se caracterizou pelo emprego de instrumentos estatísticos para coleta e levantamento dos dados, bem como no tratamento e análise dos dados para medições objetivas e quantificação dos resultados.

Sobre o método quantitativo, Richardson (1999) discorre que ele se caracteriza basicamente pela utilização de medidas numéricas – quantificação, seja na fase de coleta e levantamento de dados, bem como também na fase de análise dos dados levantados. Destaca, ainda, o autor que para análise dos dados levantado, o pesquisador poderá se valer desde formas de análise estatísticas mais complexas – análise de regressão, coeficientes de correlação – até as mais simples – média, desvio-padrão, porcentagem, etc.

Apesar de sua concepção predominantemente quantitativa, a pesquisa pode ser caracterizada também como parte qualitativa. Para Oliveira (2011), a pesquisa qualitativa busca investigar e compreender fenômenos por meio da percepção seus atores em um determinado contexto. Neste sentido, ainda conforme o autor, a pesquisa qualitativa almeja investigar o problema perscrutando as suas origens, relações, motivos e consequências.

3.2 Objeto e fenômeno de estudo

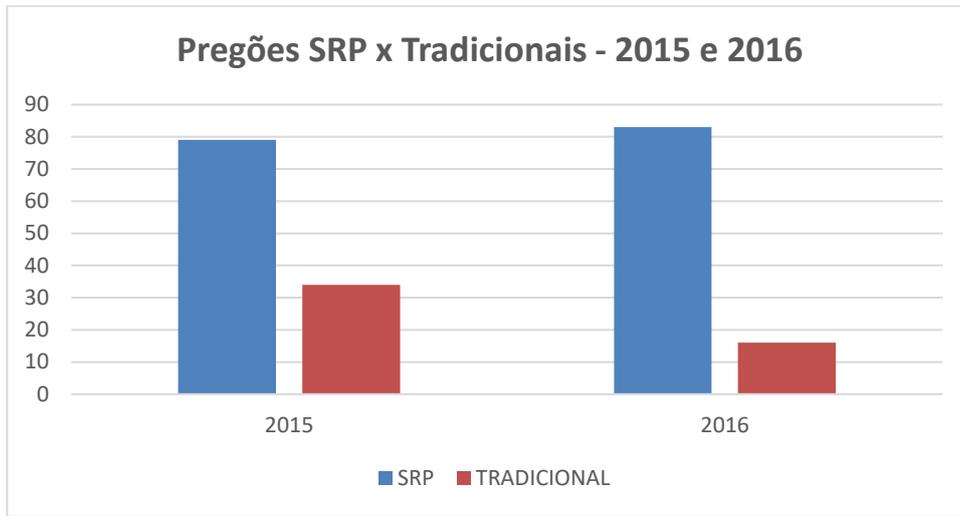
Este trabalho, retomando novamente os seus objetivos, tem por fim analisar o impacto da pesquisa de preços no resultado (eficácia) do Pregão Eletrônico, realizados via Sistema de Registro de Preços. Isto em um dado contexto específico. Para tanto, serão analisados os procedimentos e rotinas de licitação de uma Instituição Federal de Ensino Superior – a qual será objeto desta pesquisa.

O fenômeno que se busca descrever e quantificar, a partir de uma percepção empírica dos servidores atuantes na área de licitações desta entidade, é o frequente cancelamento de itens que tem ocorrido por falhas na etapa de fixação do valor referência. O que, por sua vez, tem impactado todo o planejamento de compras da instituição.

Destaca-se, em um segundo momento, a importância de analisar a adequação dos procedimentos de pesquisa de preços como necessários para o atendimento da demanda interna desta IFES. Para tanto, buscou-se o verificar quais itens não puderam ser adquiridos por problemas envolvendo a etapa de pesquisa.

Na IFES, as maiores demandas foram para a aquisição de bens e serviços comuns e, para isso, na grande maioria das vezes, a modalidade de licitação escolhida foi o pregão eletrônico, por meio do sistema de Registro de Preços, pois representamos procedimentos mais utilizados pela instituição em suas aquisições. Neste sentido, foram analisados todos os Pregões Eletrônicos SRP realizados pela instituição ao longo dos anos de 2015 e 2016.

Gráfico 1 – Comparação pregões eletrônicos *versus* SRP realizados 2015 e 2016



Elaborado pelo próprio autor. Fonte: IFES (2017).

3.3 Coleta de dados

No sentido de se mensurar o impacto da pesquisa de preços e do valor de referência, obtido a partir desta etapa processual no resultado dos processos licitatórios desta instituição, far-se-á um extensivo levantamento dos dados de interesse a partir dos sítios oficiais de compras do governo federal¹ meio legal utilizado pela instituição para realização de seus processos de aquisição.

Neste levantamento, serão considerados todos os pregões eletrônicos, em que se utilizou do sistema de registro de preço, realizados pela instituição no decurso dos períodos de janeiro a dezembro dos anos de 2015 e 2016. A escolha deste período deu-se em razão de serem os períodos posteriores à edição da Instrução Normativa 05/2014, a qual estabelece novos procedimentos a serem adotados pelos órgãos e entidades do governo federal na realização de suas pesquisas de preços.

¹ www.compragovernamentais.gov.br

Os dados serão coletados por levantamento, nas Atas dos Pregões e Termos de Homologação dos processos eletrônicos realizados no período delimitado por conterem todas as informações relativas à sessão pública da licitação. Das atas serão extraídos e contabilizados o número total de itens licitados por processo, os itens cancelados pelo pregoeiro, servidor responsável pela condução da sessão pública, bem como os motivos que levaram ao cancelamento destes itens.

A finalidade deste levantamento é identificar extensivamente quantos itens deixaram de ser adquiridos (foram cancelados ainda na fase de aceitação do pregão eletrônico) por motivos inerentes às falhas na fixação de seu valor de referência.

O processo de coleta de dados deste trabalho é caracterizado como documental, uma vez que foram objeto de consulta dados constantes de fontes primárias – atas dos pregões eletrônicos – realizados pela instituição nos anos de 2015 e 2016.

A análise de eficácia será dada a partir dos indicadores já utilizados por Luchi e Carneiro (2006) e Resende (2012) indicados pela razão entre o número de itens cancelados em razão de falhas na pesquisa de preços (A) pelo número total de itens licitados (B) multiplicados por 100, de forma a expressá-lo em termos de percentagens.

A eficácia ou seu percentual será dada assim pela seguinte fórmula:

$$(A/B) \times 100$$

Para os propósitos deste trabalho, portanto, mensurar a eficácia é mensurar quantos itens foram demandados em relação ao planejamento de compras da instituição e quantos deixaram de ser adquiridos em razão de falhas na etapa de pesquisa de preços. Se eficácia de forma imediata é o alcance de um resultado; o resultado que se pretende alcançar por meio de um processo licitatório é a efetivação de uma contratação pretendida. É neste sentido que se situa o conceito de eficácia no escopo deste trabalho.

Como em uma licitação, como já indicaram Resende (2012) e Luchi e Carneiro (2006), vários podem ser os motivos que levem ao cancelamento de um item, para facilitar a análise e a apresentação dos dados coletados, os itens cancelados foram agrupados em três categorias, conforme se seguem:

- Itens desertos que indicam, em uma licitação itens para os quais não houve cadastramento de proposta, representam de tal modo o desinteresse do licitante em efetivar uma proposta;

- Itens cancelados pelo seu valor de referência, objeto maior de análise desta pesquisa, indicam possíveis falhas na etapa de pesquisa de preços;

- Outros motivos agrupam itens que nos processos licitatórios foram frustrados por outras razões, inabilitação dos licitantes, falhas nas especificações dos materiais, itens cancelados a pedido do setor requisitante, etc.;

Entretanto, o trabalho não se limitou apenas à análise da eficácia nos termos descritos acima. Com o propósito de descrever e melhor descrever e analisar a rotina administrativa de pesquisa de preços adotadas pela instituição, bem como indicar os possíveis gargalos no processo de pesquisa e, ainda, evidenciar as implicações deste processo para além das análises numéricas do indicador de eficácia proposto anteriormente – todos objetivos deste trabalho conforme estipulados inicialmente - optou-se pela aplicação de questionário a ser respondido por servidores que atuam no setor de licitações da instituição e que atuam na realização das pesquisas de preços.

O questionário aplicado buscou assim descrever a rotina administrativa da pesquisa de preços que atualmente vigora na instituição, bem como caracterizá-la segundo os requisitos da ampla pesquisa, segundo os requisitos citados no referencial teórico deste trabalho.

O questionário buscou também elucidar os impactos da Instrução Normativa nº 05/2014, atual marco regulatório da pesquisa de preços no governo federal, no planejamento de aquisições da instituição, bem como evidenciar também qual parâmetro de pesquisa tem sido o mais utilizado pela instituição na realização das pesquisas de formação de preços.

A seleção dos sujeitos a serem inquiridos seguiu o critério de seleção amostragem não aleatória por conveniência. Foram entrevistados deste modo 6 servidores que participam do processo de compras da instituição objeto deste estudo de caso. Para fins de melhor transcrição dos dados obtidos via questionário, estes servidores serão identificados segundo as letras do alfabeto, passando assim a serem designados para fins deste trabalho como servidores A, B, C, D, E, e F.

A seleção destes indivíduos deu-se em razão de serem atores importantes no processo de compras da instituição aqui em análise. Deles, os servidores A, B, D e E atuam como pregoeiros da instituição, na condução dos pregões eletrônicos, e atuam também na instrução dos processos de licitação. Os servidores C e F atuam como coordenadores do grupo de gestores de catálogo de materiais, sendo responsáveis tanto pela coordenação geral e supervisão geral da etapa da pesquisa de preços como pela manutenção do catálogo de materiais da instituição. O critério de seleção destes indivíduos obedeceu, portanto, à conveniência do pesquisador.

Após a aplicação do questionário, as respostas dos servidores foram comparadas, buscando-se divergências e convergências entre elas. Posteriormente, transcrevendo as respostas obtidas, buscou-se descrever e analisar a rotina administrativa da instituição segundo as categorias da ampla pesquisa – parametrização, generalidade, atualidade, efetividade e documentação. Esta categorização permitiu comparar a respostas e dados do questionário ao que dizem outros estudos e autores.

Por fim, os dados do questionário foram comparados também com os dados obtidos no levantamento das atas dos pregões eletrônicos, objetivando identificar paralelos entre os dados do questionário e das atas e a realidade vivenciada pelos servidores.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

O presente capítulo, em consonância com os objetivos inicialmente estipulados no trabalho, mais especificamente com o objetivo específico inicial, busca mensurar quantitativamente o impacto do valor de referência, obtido a partir da etapa de pesquisa de preços, no resultado final do processo licitatório da instituição em análise.

Neste sentido, serão destacados em dados obtidos a partir de levantamento realizado nas atas dos pregões eletrônicos realizados pela instituição dentro do período delimitado – 2015 e 2016 – quantos itens foram cancelados – restaram frustrados em decorrência específica de seu valor de referência. Na sequência, como forma de alcançar os demais objetivos específicos deste trabalho, a partir dos dados obtidos em entrevistas, será descrita a rotina administrativa adotada pela instituição em seus procedimentos de pesquisa de preços e formação de valores de referência, bem como indicados os gargalos que, segundo os servidores ouvidos, impactam neste processo. Por fim, destacar-se-á, também, os impactos destes cancelamentos para o planejamento de compras da instituição em análise e elencadas algumas oportunidades de melhoria para este processo.

4.1 Análise quantitativa das atas dos pregões eletrônicos

Antes de preceder efetivamente à apresentação dos dados obtidos, cumpre-se inicialmente destacar alguns pontos. Conforme se pode verificar dos dados levantados das atas de pregões eletrônicos da instituição, em uma licitação, vários podem ser os motivos ou razões que levam ao cancelamento de um determinado item, frustrando a contratação que se pretenda realizar. Estes motivos variam desde itens desertos - para os quais não houve interesse de participação por parte dos licitantes; passando por itens que foram cancelados em razão de pedidos dos seus respectivos setores requisitantes; bem como itens cancelados por falhas em suas especificações; ou ainda itens cancelados por questões inerentes à habilitação dos licitantes, itens revogados ou anulados, etc.

Neste trabalho, contudo, para facilitar a análise e apresentação dos dados levantados, os itens cancelados foram agrupados em três categorias distintas, conforme já discutido na metodologia: itens cancelados em razão de seus valores de referência, por estarem com valores subestimados (o que indica possíveis falhas na pesquisa de preços), que serão objeto de interesse da pesquisa, itens desertos; e itens cancelados por outros motivos (pedidos do setor

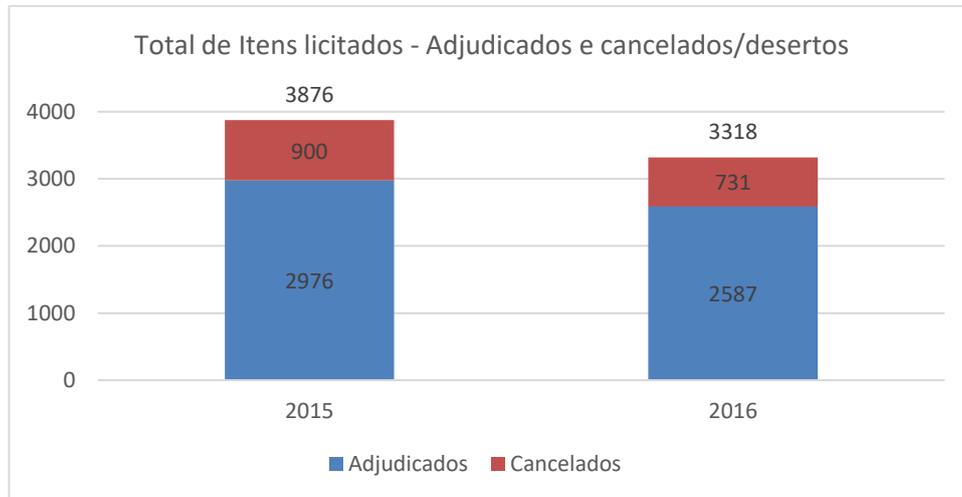
requisitante, imprecisão na especificação dos itens a serem adquiridos, anulados, etc.), em suma, itens frustrados por razões várias.

Isto posto, convêm também lembrar, ainda, como bem o fizeram Luchi e Carneiro (2006) e Vieira et al (2016), que um processo licitatório eficaz é aquele que alcança os resultados almejados. Eficaz, neste sentido, é a licitação que resulta na contratação pretendida. Importante resgatar este conceito neste momento, porque a perspectiva da eficácia será o viés dominante nesta primeira perspectiva de análise e apresentação dos dados coletados.

Passando então à apresentação dos dados, verificou-se que, nos períodos de 2015 e 2016, dentro dos procedimentos licitatórios de interesse - pregões eletrônicos realizados via sistema de registro de preços - foram enviados à licitação, respectivamente, 3876 e 3318 itens, o que representou, por sua vez, 79 pregões eletrônicos realizados em 2015 e 83 para 2016. Foram analisados, assim, um total de 162 pregões eletrônicos. Um apontamento inicial, a partir deste primeiro dado, é que, apesar do leve aumento do número de pregões realizados, utilizando o sistema de registro de preço, houve uma redução no número de itens licitados de um ano para outro. Contudo, as razões para esta redução no número total de itens licitados não se fizeram aparentes.

Deste montante de itens enviados para licitação, foram adjudicados/homologados 2976 itens em 2015 e 2587 em 2016, porém foram cancelados em razão dos mais diversos motivos, conforme as três categorias destacadas anteriormente, um total de 900 itens para o ano de 2015 e 731 itens para o ano de 2016, o que representa, em termos percentuais, respectivamente, 23,21% e 22,03% de itens cancelados para o período em análise, conforme ilustrados no gráfico 2.

Gráfico 2 – Total de itens licitados e cancelados para os anos 2015 e 2016



Fonte: Do autor (2017)

Nota-se destes números que, apesar da diminuição no total de itens licitados de 2015 para 2016, a porcentagem de itens cancelados permaneceu bastante próxima de um ano para outro, o que indica não ter havido para o período em destaque mudanças significativas no perfil de aquisições, planejamento de compras e procedimentos adotados pela instituição em seus processos licitatórios.

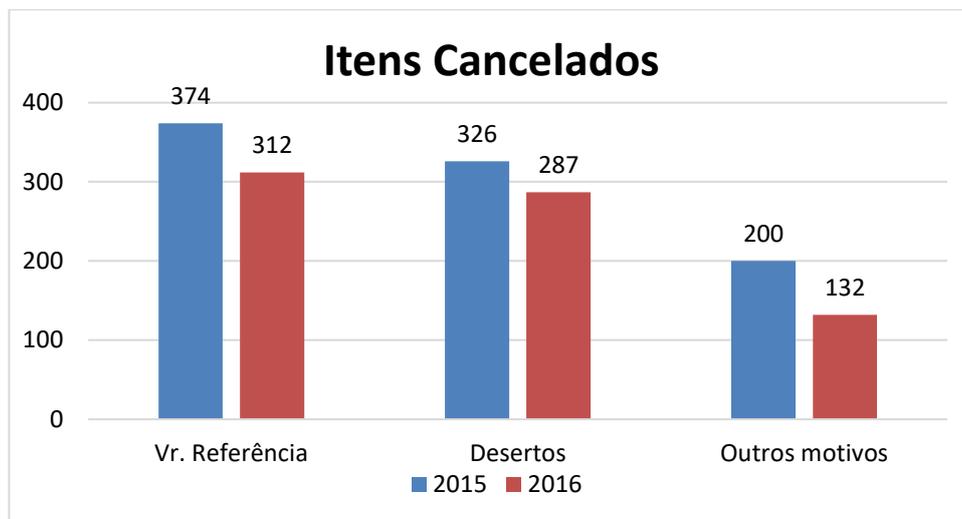
Todavia, retornando à análise numérica, colocando estes dados em termos de proporção para fácil compreensão e maior clareza do impacto destes números para o processo licitatório da instituição, pode-se dizer que, aproximadamente, de cada quatro itens enviados à licitação no período em análise, um resultou frustrado ou deserto. Em 2016, ano mais recente do levantamento, o resultado foi um pouco melhor, representando um percentual menor de cancelamentos, mas ainda assim um número relativamente alto, até em vista do menor número de itens licitados para este ano.

Analisando a distinção dentre as razões de cancelamento, conforme categorias fixadas anteriormente, pode-se constatar que tem predominado o cancelamento de itens em razão de seus valores de referência, os quais tem ficado abaixo dos valores de mercado (subestimados) inviabilizando muitas das contratações pretendidas, objetivo imediato das licitações (FILHO, 2014). Isto porque dos 900 itens cancelados em 2015, conforme dados anteriores, 374 itens (41,56%) foram cancelados em razão de seus valores de referência; 326 (36,22%) para os quais não houve proposta cadastrada – desertos – e 200 (22,22%) itens cancelados por outros motivos, os quais não foram foco deste estudo. Para o ano de 2016, dos 731 itens cancelados, 312

(42,68%) deles foram cancelados em razão de valores de referência; outros 287 (39,26%) restaram desertos e, ainda, outros 132 (18,10%) cancelados por motivos diversos.

Portanto, para o período em análise, como pode-se verificar nos dados apresentados acima e no gráfico 3, a principal razão de frustração das aquisições pretendidas pela instituição, reside de fato no valor de referência.

Gráfico 3 – Total de itens cancelados por categoria



Fonte: do autor (2017).

Observa-se também no gráfico 3 o elevado número de itens desertos, os quais chegam próximo ao patamar de itens cancelados por falhas em seu valor de referência. Tal fato, muito embora não se possa afirmar peremptoriamente, haja vista que várias podem ser as razões que levam ao desinteresse por parte dos fornecedores em cadastrar proposta para um determinado item (DEZOLT; BARBOSA, 2016), pode indicar também mais um desdobramento da questão objeto desta pesquisa, uma vez que, um dos motivos determinantes no desinteresse dos fornecedores em participar de um item, dá-se em razão justamente, de um valor de referência muito baixo, em desacordo com os valores de mercado, o que afasta os licitantes da disputa - falha nos aspectos de efetividade conforme, requisitos da pesquisa de preços e que serão melhor analisados em outra etapa do trabalho.

4.2 Indicadores de eficácia

A partir do indicador de eficácia proposto na metodologia deste trabalho, o qual destaca para o período em análise a razão do número de itens cancelados em função do valor de referência pelo total de itens licitados, os dados obtidos no levantamento anterior, indicam um

percentual médio de ineficácia – ou deficiência segundo a designação dada a este indicador por Resende (2012) - em relação à pesquisa de preços na casa dos 9,64% para o ano de 2015 e 9,40% para o ano de 2016. Considerando a média dos períodos, tem-se um percentual de 9,53%, conforme melhor demonstrado na tabela 1.

Entretanto, conforme se viu, este indicador pode, a princípio, ser bem mais alto. Isto se se considerar também como decorrência da baixa efetividade de pesquisa de preços o número total de itens desertos. Nesse sentido, acrescentando o percentual de itens cancelados em função de seu valor de referência ao percentual total de itens cancelados por estarem desertos, este percentual médio sobe para 18,06%, dobrando em termos percentuais o indicador em questão. Porém, não é possível afirmar com precisão que todos os itens desertos sejam decorrência direta e única de um baixo valor de referência. Assim, o resultado a ser considerado para fins desta análise será o de 9,53%.

Tabela 1 – Indicadores de deficiência Itens cancelados em razão do valor de referência

	Itens licitados - A	Cancelados (valor de referência) - B	Deficiência - (B/A)X100	Média
2015	3876	374	9,64%	9,53%
2016	3318	312	9,40%	

Fonte: do autor (2017)

Este valor de 9,53% representa, contudo, uma média geral para todo o período em análise. Este dado indica, portanto, que para o período em análise, cerca de 10% de todos os itens licitados foram frustrados por baixos valores de referência.

Em se tratando de um valor médio, como bem é sabido, pode haver poucas ou grandes dispersões em relação a este valor. No caso em questão, alguns processos licitatórios, por instância, apresentaram grandes variações em relação à média. Ilustrativo deste ponto é que alguns dos processos analisados se destacaram negativamente pelo alto percentual de mais de 50% de seus itens cancelados em razão de valores subestimados. Por exemplo, um pregão que visava à aquisição de cartuchos e toners de impressora, realizado no ano de 2016, que pretendia inicialmente, a aquisição de 121 itens, teve cancelados 65 de seus itens, um percentual de 53,71%; outro pregão, para aquisição de materiais diversos de áudio e vídeo, realizado em 2015, de um total de 45 itens licitados, teve 28 itens (62,22%) cancelados em razão de seu valor de referência.

Não obstante, outro exemplo é do processo licitatório para prestação de serviço de infraestrutura para eventos, composto por apenas 8 itens, restou com 6 deles cancelados, o que corresponde, para este processo, um percentual de ineficácia dentro do indicador estabelecido de exatos 75%. Porém, exemplos neste sentido foram poucos e escassos, sendo aqui incluídos apenas para ilustrar situações extremas da questão em análise. Dos 162 processos analisados, apenas 7 (4,32%) tiveram mais de 50% de seus itens cancelados por valores de referência imprecisos.

Em se tratando ainda da média de itens cancelados pelo seu valor de referência, depreende-se também dos dados levantados que dos 162 processos realizados no período – 79 em 2015 e 83 em 2016 - 91 deles tiveram pelo menos um item cancelado por motivos ligados unicamente ao seu valor de referência, o que representa 64%, do total de licitações realizadas. Outros 46%, representando 71 processos, não tiveram itens cancelados em razão de seus valores de referência.

Apesar de pouco significativa esta diferença de 20 pregões explicitada acima – 91 e 71, considerando, porém, o total de itens licitados para o período – 7194 – e o total de itens licitados por processo licitatório, estes 71 processos foram responsáveis por apenas 970 dos itens licitados, ao passo que os 91 processos restantes foram responsáveis por 6224 itens licitados.

Vieira et al (2016) constataram que várias podem ser causas para a ocorrência de falhas em um procedimento licitatório. Como exemplificam as autoras, tais causas passam por objeto mal especificado, impreciso; exigências excessivas que são dispostas no Edital; preço não adequado com as condições do objeto ou edital; etc. Com relação a esta pesquisa, de acordo com a instituição pesquisada a principal causa de falhas está ligada ao valor de referência.

Tal fato acontece não porque estes valores estejam altos ou superestimados, pelo contrário. Conforme efetivamente se verifica da análise realizada junto às atas dos pregões eletrônicos, e como apontam também os dados anteriormente levantados, baixos valores de referência, em descompasso com valores passíveis de serem praticados no âmbito do mercado para o objeto que se deseja licitar têm sido, particularmente para esta entidade, o motivo maior de falhas – frustração por itens cancelados – do pregão eletrônico e registro de preços realizados. Tais processos representaram a grande maioria, cerca de 70%, dos processos licitatórios realizados pela instituição no período em análise.

Como indica Fernandes (2013), o valor de referência deve refletir a realidade do encargo que a Administração pretende licitar, em consonância com o valor de mercado para aquele item e com a realidade e necessidades da própria Administração. Não pode o valor de referência estar a tal ponto superestimado que implique o dispêndio desnecessário de recursos públicos, tampouco pode estar subestimado a ponto de inviabilizar uma considerável parte das contratações pretendidas como foi observado.

Para Torres (2013) e Lins (2016), o valor de referência é o critério objetivo de julgamento das licitações. De tal modo, a inadequação deste valor impede a seleção da melhor proposta para o atendimento das necessidades da Administração.

A seleção da melhor proposta, como um dos objetivos da licitação (DI PIETRO, 2015; MELLO, 2012) passa pela obtenção de um valor de referência adequado. E a adequação do valor de referência, por sua vez, retornando às esmeradas lições do Prof. Jacoby Fernandes (2013), está ligado sobretudo a uma ampla etapa de pesquisa de preços que seja eficiente e eficaz.

Contudo, para que seja eficaz e eficiente, a pesquisa de preços deve observar diversos requisitos. Conforme orienta a AGU (2012) uma etapa de pesquisa de preços que se diga ampla, eficiente e eficaz depende da observância dos requisitos de parametrização, generalidade, atualidade, efetividade e documentação. Daí a necessidade do cumprir com estes requisitos conforme enfatiza a AGU (2012).

Ademais, baixos valores de referência em descompasso com preços de mercado do que se deseja licitar, denotam, ainda, para a etapa da pesquisa de preços, sobretudo, uma falha no aspecto da efetividade, enquanto requisito a ser melhor observado durante esta etapa de pesquisa. A questão da efetividade, entretanto, será melhor explorada na próxima sessão deste trabalho quando se expuserem os dados da entrevista com os servidores da instituição.

Servindo, então, para fixar o valor de referência, a pesquisa de preços tem, por conseguinte, uma função dentro do procedimento licitatório. Chaves (2016) a caracteriza como etapa estratégica do certame pela sua importância, já para Lins (2016) é a fase instrumental.

Fixando objetivamente os preços da licitação, como destaca o autor, a etapa de pesquisa presta-se como auxílio ao pregoeiro, no caso do pregão, para orientá-lo na fase de aceitação, quanto aos preços admitidos. Baixos valores de referência, como os que têm sido aqui

observados, levam o pregoeiro cancelar os itens durante a fase de aceitação pela impossibilidade de aceita-los em função do preço praticado.

Assim, a pesquisa de preços, pela fixação inadequada de valores de referência é, portanto, um dos motivos de falhas na licitação. E, neste sentido a ocorrência de falhas ou entraves no procedimento licitatório implicam na redução da eficácia da licitação ou qualquer outro procedimento de compras públicas (RESENDE, 2012; LUCHI e CARNEIRO, 2006; FARIA, 2017; VIEIRA, 2016).

Nas palavras de Vieira et al (2016, p. 6), “quando ocorrem (...) falhas, o processo não foi eficaz, pois não alcançou seu objetivo, ou seja, a aquisição ou contratação de determinado bem ou serviço.”

Por fim, todas estas análises aqui combinadas e seus resultados convergem para a necessidade de aprofundar na questão em análise, destacando como se realiza a pesquisa de preços na instituição em análise, compreendendo ainda como esta etapa se processa e se insere no planejamento de compras da instituição. Isto será feito na próxima etapa, a partir de dados obtidos em entrevistas aplicadas a determinados atores participantes do processo de compras e aquisições da instituição.

4.3 Resultado e análise das entrevistas

A entrevista neste trabalho se inseriu como forma de alcançar três dos objetivos inicialmente estipulados: descrever a rotina administrativa adotada pela instituição em seu procedimento de pesquisa de preços segundo os requisitos da ampla pesquisa; destacar os possíveis gargalos que tem negativamente impactado no processo de pesquisa de preços adotados pela instituição e, por conseguinte, na eficácia do processo licitatório; e, finalmente, evidenciar, para além da métrica numérica dos indicadores de eficácia, a partir da percepção dos atores envolvidos no processo de compras da instituição, o impacto dos cancelamentos de itens para o planejamento de compras e atividades desta entidade.

Com base nestes objetivos, a pesquisa de preços em um procedimento licitatório, considerada como condição essencial para fixação dos valores de referência conforme destaca Brasil (2013) ou, ainda, como requisito essencial para que a Administração Pública logre êxito na busca pela proposta mais vantajosa (COSTA; SILVA, 2009) será descrita e analisada para instituição deste estudo de caso a partir dos requisitos da ampla pesquisa.

Estes requisitos – parametrização, efetividade, atualidade, generalidade e documentação – visam assegurar a eficácia da etapa de pesquisa de preços, conforme enuncia o Prof. Jacoby Fernandes (2013). Estes requisitos asseguram também a validade da pesquisa de preços enquanto ato administrativo (AGU, 2012). O primeiro destes requisitos a ser descrito conforme ordem estipulada no questionário será o da parametrização.

Inicialmente, em se tratando deste requisito, a Advocacia Geral de União – AGU (2012), indica que ele diz respeito ao planejamento das contratações, ou seja, diz respeito a fase interna do procedimento licitatório. Segundo Camarão e Daniel (2013) é o momento da definição do objeto – obra, bem ou serviço – que se deseja licitar. É neste momento, ainda segundo os autores, é que são cometidas muitas das falhas que maculam os resultados de todo um processo licitatório.

Neste sentido, sob o aspecto da parametrização, as perguntas formuladas aos servidores buscaram caracterizar como se efetiva o planejamento de aquisições da instituição e dentre estas etapas que compreendem este momento preparatório da licitação, qual delas tende a ter mais impacto posterior sob a fase da pesquisa de preços.

As respostas obtidas para estas perguntas caminharam no sentido de indicar que, o planejamento de aquisições e contratações da instituição em comento segue um calendário anual, também tratado por ordinário. Este calendário divide-se em diversas etapas, iniciando-se com a etapa de descentralização de recursos orçamentários para as diversas unidades organizacionais. Uma vez descentralizados os limites orçamentários, estas unidades planejam suas demandas de materiais e serviços, os quais serão necessários para a manutenção e funcionamento de suas atividades administrativas e de ensino ao longo daquele exercício.

Todo este processo é realizado via sistema de informações do tipo ERP – *Enterprise Resource Planning*. Posteriormente, a demanda de bens e serviços é consolidada pelo Setor de Licitações da Instituição, a qual é responsável por totalizar os quantitativos de itens a serem licitados a partir das distintas demandas dos diversos setores requisitantes da instituição.

Definida a demanda de bens e materiais das distintas unidades organizacionais, tem início a etapa de revisão das especificações dos materiais ou cadastramento de novos itens a integrarem o catálogo de materiais da instituição, conforme a necessidade do setor requisitante. É somente após a conclusão destes procedimentos iniciais é que inicia a fase de pesquisa de preços.

Conforme se pode evidenciar dos dados levantados por meio da entrevista, é durante a fase interna, ou de planejamento da licitação, que são observadas variáveis como elaboração das especificações dos bens e materiais a serem licitados, complexidade dos itens a serem licitados, definidos os seus quantitativos, prazos, formas e locais de entrega, seleção da modalidade de licitação, quando não aplicável o pregão, ou seja, é durante esta etapa específica do procedimento licitatório em que são definidas todas as condições de compra. A parametrização engloba assim todos estes parâmetros, anteriores ao início efetivo da pesquisa de preços (CASTRO, 2014).

A importância de se descrever a etapa de planejamento para a pesquisa de preços reside no fato de que o sucesso da pesquisa pressupõe o ajustamento e a adequação da fase de planejamento (AGU, 2012). Complementando o entendimento da AGU, Costa e Silva (2009) descrevem o resultado da pesquisa – o valor de referência – como razão direta da parametrização, tendo em vista que o valor de referência deverá levar em conta a variação dos itens em função de sua qualidade, variabilidade e volume de demanda.

No geral, analisando as respostas dos entrevistados, os dados obtidos para esta etapa obtidas indicam coerência com aquilo que a literatura tem determinado como função da etapa de planejamento das contratações (FERNANDES, 2013; CAMARÃO e DANIEL, 2013; ALCANTARA, 2017). Conforme Santana (2008), a etapa de planejamento presta-se justamente a esta definição prévia de informações necessárias e essenciais à correta realização do procedimento licitatório.

Entretanto, dentre as etapas que compõem o planejamento das licitações – parametrização – os entrevistados foram inquiridos ainda sobre qual delas tende a ter mais impacto posterior na etapa de pesquisa de preços. Neste sentido, conforme as respostas obtidas, em especial as respostas dos servidores C e F, coordenadores da pesquisa e também gestores de catálogo, é possível notar na questão das especificações e do catálogo de materiais da instituição um gargalo que dificulta a realização da pesquisa de preços.

Para explicar esta correlação, os servidores entrevistados C e F indicaram que a instituição conta um catálogo de materiais e serviços, que tem por objetivo subsidiar a demanda interna de seus diversos setores. No entanto, segundo estes servidores, existe um excessivo número de itens cadastrados no catálogo de materiais da instituição. Muitos destes itens, ali estão cadastrados com especificações precárias – sejam elas muito abrangentes, amplas ou

muito restritas, indicando possíveis direcionamentos, o que é vedado pela Lei Geral de Licitações.

Além disso, há muitos materiais que se repetem no catálogo, o que dificulta tanto a seleção dos materiais por parte dos setores requisitantes, quanto à consolidação da informação dos materiais a serem licitados por parte do setor de licitações. De uma maneira geral, foi notada uma falha no processo do gerenciamento do catálogo da instituição. Ante esta constatação, o servidor F observou que falta sobretudo padronização a este catálogo de materiais.

Deste modo, como descreveram os servidores, alguns itens deixam de ser cotados dado repetição deles no catálogo deixando, assim, de serem enviados à licitação; outros deixam de observar detalhes importantes para a adequação da pesquisa em razão de suas especificações precárias ou, ainda, não raro, itens são cotados em desacordo com as suas especificações por motivos de direcionamento.

Nesse aspecto, as respostas dos servidores C e F para esta questão convergiu com as respostas dadas pelos demais servidores entrevistados. Pode-se observar pelos dados levantados no questionário, a partir da convergência de respostas dos servidores, que, dentre as variáveis observadas no quesito de parametrização - elaboração das especificações dos bens e materiais a serem licitados; definição de quantitativos, prazos, formas e locais de entrega; seleção da modalidade de licitação - que a especificação dos itens ou catálogo de materiais da instituição é uma das que tende a ter maior impacto posteriormente na etapa em si da pesquisa de preços.

Sobre o impacto das especificações na etapa de pesquisa em si, autores como Viana (2012), Schuch (2010) e Brasil (2013) enfatizam que a pesquisa de preços para ser precisa depende de um adequado planejamento de compras e especificações por parte dos órgãos e entidades públicas. Segundo Brasil (2013), a pesquisa de preços pressupõe a especificação precisa e suficiente do objeto a ser adquirido e todas as condições da aquisição. Ademais, conforme assevera Alcântara (2017), não se pode bem cotar, aquilo que não está bem especificado, havendo, portanto, uma relação direta entre as especificações do que se deseja licitar, as cotações a serem realizadas e o resultado delas expresso pelo valor de referência.

Outrossim, o resultado dos dados obtidos por meio das entrevistas corrobora com aqueles trazidos por Schuch (2010), tendo em vista que, em consonância com o trabalho deste autor, os servidores da instituição onde foi realizado este estudo de caso destacaram, como se

disse acima, o impacto que as especificações dos bens materiais e equipamentos a serem licitados tem na efetivação da pesquisa de preços.

Como foi bem notado por este autor, existe ainda a dificuldade por parte dos setores requisitantes e dos próprios gestores que mantêm o catálogo em elaborar as especificações para licitação, o que acontece também na instituição aqui em análise. Diante desta dificuldade, na maioria das vezes, as especificações de bens e materiais que integrarão o catálogo é efetivada por cópia de catálogos ou especificações técnicas disponíveis em lojas e sítios da internet.

Por fim, em uma breve digressão acerca da correlação entre especificações de materiais e o resultado das licitações, os servidores entrevistados A, B e F, que atuam como pregoeiros da instituição, destacaram que especificações demasiadamente genéricas tendem a resultar na aceitação de produtos de baixa qualidade; por outro lado, especificações minuciosas, quase sempre resultam em direcionamento indevido, limitando sobremaneira a competitividade da licitação, o que é obviamente vedado pela lei, uma vez que a competitividade é um dos princípios basilares do procedimento licitatório (NIEBHUR, 2011).

Muito embora a questão do catálogo de materiais e especificação tenha sido destacada pelos servidores como um dos gargalos que se colocam como obstáculo à correta efetivação da pesquisa de preço, ela não foi caracterizada, no entanto, como o principal ponto de estrangulamento deste processo, como se verá mais adiante.

Segundo a ordem definida das questões no questionário, até aqui foram descritas, sob o aspecto da parametrização, etapas preparatórias à contratação e anteriores à pesquisa de preços. Entretanto, dado o caráter procedimental da licitação – sucessão de fases e atos que se complementam e guardam relação entre si (DI PIETRO, 2015) – estas etapas até aqui descritas causam impacto na pesquisa como etapa subsequente do procedimento licitatório, como se demonstrou, por exemplo, na questão da especificação dos materiais a serem licitados.

Neste sentido seguiu-se na análise da parametrização – tendo em vista que a pesquisa de preços é também uma das etapas pertencentes à fase interna da licitação – mas dando enfoque à pesquisa de preços como etapa subsequente deste procedimento. As questões seguintes do questionário buscaram, então, lançar luz já sobre esta etapa. Deste modo, buscou-se junto aos servidores entrevistados uma caracterização inicial desta etapa a partir de uma visão panorâmica dela para, logo em seguida, questioná-los acerca da responsabilização.

Dando, então, sequência à descrição da etapa de pesquisa, a partir das respostas obtidas, foi possível verificar que, efetivamente a pesquisa de preços só tem início, após definidas as especificações dos materiais a serem licitadas e estipuladas as condições de compras.

Ademais, caracterizando a etapa da pesquisa de preços a partir de uma perspectiva mais geral e ampla, os servidores no geral a observaram como uma subetapa do processo licitatório da instituição, ou ainda como uma das etapas específicas do calendário anual de aquisições da instituição e planejamento da instituição que mais tem causado dificuldades para a correta realização dos procedimentos licitatórios.

Esta caracterização inicial da etapa de pesquisa andou, portanto, em conjunto com as análises por parte dos órgãos de controle e pela literatura. O Superior Tribunal de Justiça (2014), por exemplo, caracteriza a etapa de pesquisa como um dos grandes obstáculos à consecução das contratações públicas; o Ministério Público da União (2016) refere-se a ela como das tarefas mais relevantes da fase interna das licitações. Autores como Torres (2013), Brasil (2013) e Alcântara (2017) destacam sobretudo as suas dificuldades práticas, além das inúmeras dúvidas que ela suscita aos gestores públicos.

Dentro desta perspectiva, segundo dados obtidos junto aos próprios entrevistados e, dado o elevado número de itens a serem cotados, a pesquisa de preços representa cerca de 25% a 30% de todo o calendário anual de compras da instituição. Tal informação corrobora com a pesquisa realizada por Casagrande, Cestari e Motta (2012) e Costa e Silva (2009), na medida em que evidencia o fato de que a pesquisa de preços tende a ser, dentre as etapas que compõem o procedimento licitatório, aquela que mais demanda e consome tempo na fase interna da licitação.

Posteriormente, buscou-se destacar sobre quem recai a responsabilidade da realização das pesquisas de preço, indicando quem seriam os servidores “orçamentistas” (BRASIL, 2013) responsáveis pelas cotações na instituição. Neste ponto, os respondentes indicaram que a pesquisa da instituição é realizada de forma descentralizada por um grupo de servidores designados para tal função.

Assim, a pesquisa de preços não é realizada diretamente pelo setor de compras e licitações da instituição, mas coordenada por ele. Efetivamente a pesquisa é realizada por vários servidores lotados em diferentes departamentos da instituição que compõem o grupo responsável por sua realização.

Estes servidores são formalmente designados via portaria para atuarem na função de “gestores de catálogo”. A eles compete, além da realização da pesquisa de preços, auxiliar também os diversos requisitantes na elaboração ou atualização de especificações dos materiais constantes do catálogo de licitação. Como o catálogo de materiais da instituição é dividido em grupos diversos, cada servidor, de acordo com suas afinidades e departamento de lotação, é designado para ficar a cargo de um determinado grupo de materiais, devendo zelar pelas suas especificações e realizando as cotações quando necessário.

No entanto, como bem observado pela maioria, se não pela totalidade dos entrevistados, o instituto dos gestores de catálogo não é efetivo. Houve consenso dentre os entrevistados que, talvez seja este um dos principais, senão o principal entrave, à melhoria efetiva das pesquisas de preços e mesmo das contratações como um todo realizadas pela instituição.

Dentre as razões para assim caracterizá-lo, há uma dificuldade em selecionar pessoas para participarem deste grupo, havendo um desinteresse por parte dos servidores em querer integrar esta equipe ou assumirem para si as atribuições decorrentes desta função. Conforme um dos servidores entrevistados, Servidora E, é comum ouvir dos indivíduos indicados a compor este grupo, que eles não prestarem concurso para tal função ou que ela não faz parte das atribuições dos cargos para os quais eles prestaram concurso. Sobre este aspecto, um dos servidores ouvidos, assim se manifestou:

A instituição peca na seleção das pessoas que realizam as pesquisas, pois apesar de identificar critérios técnicos e objetivos nesta seleção, o engajamento do servidor não é levado em consideração como critério para seleção (SERVIDOR F).

Porém, como ressaltaram especialmente pelos entrevistados C e F, que atuam como coordenadores desta equipe de gestão de catálogo, como costuma acontecer ser em toda e qualquer atividade, existem aqueles servidores que compõem o grupo de gestores de catálogo que foram elogiados pela sua atuação, zelando bem pelas especificações de seu grupo e sempre diligentes na cotação pelas quais ficaram responsáveis.

Dando seguimento à descrição das demais categorias de análise, as perguntas seguintes buscaram descrever a rotina administrativa da pesquisa de preços realizada pela instituição, segundo os aspectos da generalidade e da atualidade.

O requisito da generalidade, de acordo com Advocacia Geral da União (2012), busca destacar a amplitude da pesquisa de preços, ou seja, evidenciar as fontes que servem de consulta para a realização da pesquisa, bem como o número de cotações realizadas durante esta etapa.

Conforme destaca Fernandes (2013), este requisito substitui o da universalidade, tendo em vista que seria impossível à Administração realizar a cotação de preços em todas as fontes possíveis. Entretanto, ao realizar a pesquisa de preços visando uma licitação, deve a Administração, na medida do possível, valer-se de fontes de pesquisa que possam erigir um referencial mínimo e confiável de valores que permita refletir no valor de referência, a amplitude do mercado para o bem ou serviço que se pretende adquirir ou contratar.

Contudo, como observado pelas repostas obtidas, os requisitos da generalidade, bem como o requisito da atualidade, decorrem no geral da estrita aplicação e observância das normas e disposições emanadas da Instrução Normativa N° 05/2014.

Conforme já mencionados no referencial teórico, a Instrução Normativa n° 05/2014 é o texto legal que vem a lume como forma de disciplinar a rotina administrativa da pesquisa de preços, sanando deste modo uma “lacuna legislativa” (VIANA, 2012; ALCANTARA, 2017) que existia a este respeito na licitação. Segundo Costa (2014), esta IN surge ainda como forma de auxílio aos gestores públicos em uma das etapas que mais constroem e causam dificuldades em um processo licitatório. Esta IN regulamenta os procedimentos operacionais de pesquisa de preços no âmbito da Administração Pública Federal, esfera a qual pertence a instituição analisada.

Portanto, com relação à generalidade, segundo a totalidade dos servidores entrevistados, desde o advento da IN 05/2014, sempre seguiu o que o texto legal determinou, seja para as fontes de pesquisas a serem consultadas, seja para o número de cotações a serem realizadas, seja também para o prazo de validades das pesquisas. Deste modo, os servidores responsáveis pela pesquisa de preços eram instruídos e orientados a seguir minimamente o que dispõe no texto legal da referida instrução normativa.

Entretanto, para o período em análise delimitado neste trabalho – 2015 e 2016, há que se considerar que a referida IN vigorava com redação consideravelmente diferente da redação atual. A IN 05/2014 foi recentemente alterada pela IN 03/2017, editada em março de 2017. Esta última alteração trouxe de volta, por exemplo, a obrigatoriedade de se realizar a pesquisa de mercado mediante um *quantum* mínimo de três valores, o que não ocorreu para grande parte

dos itens licitados para o período em análise. Isto porque, para a IN 05/2014 alterada segundo a redação dada pela IN 07/2014, havia o permissivo legal da utilização de uma única cotação para composição dos valores de referência, desde que a pesquisa utilizasse o parâmetro previsto no inc. I da referida IN, ou seja utilizar os valores obtidos no comprasnet.gov.br.

Particularmente para o período delimitado neste trabalho, anterior, portanto, às alterações introduzidas pela IN 03/2017, houve segundo os dados levantados na entrevista, o predomínio da utilização deste parâmetro previsto no Inc. I da IN 05/2014. Assim sendo, a pesquisa de preços e, por conseguinte, o valor de referência era resultado de um único valor obtido a partir da contratação de outro órgão ou ente público. Na visão dos servidores, esta prática pode ter contribuído para elevar número de itens cancelados em razão de valores subestimados.

Conforme destaca Alcântara (2017), a utilização de valores oriundos de outras contratações públicas representa um avanço nas fontes e modos de se realizar a pesquisa de preço em licitações, em consonância com a própria jurisprudência do Tribunal de Contas da União e também com a lei 8.666/93 que dita, em seu art. 15, que, sempre que possível, a Administração deverá sempre balizar-se por valores praticados no âmbito de outros órgãos e entidade da própria administração.

Os servidores entrevistados sobretudo os que atuam como pregoeiros da instituição, entretanto, tenderam a analisar mais criticamente esta forma de pesquisa - valores praticados no âmbito de outros órgãos ou obtidos via [comprasgovernamentais](http://comprasgovernamentais.gov.br). Na visão deles, o valor de referência oriundo da contratação de um outro ente público, sobretudo quando se trata de um pregão eletrônico, tende a representar o valor final de uma disputa ocorrida anteriormente. Isto por sua vez, impacta na efetividade do valor de referência, que tende a ser muito baixo, abrindo pouca margem de disputa para uma nova licitação, o que significativamente contribui para inexequibilidade que tem sido recorrente.

Todavia, conforme destacaram em especial os servidores A, B e C, a pesquisa de preços não se limitou apenas ao parâmetro acima descrito. Outras fontes de consulta ou parâmetros segundo o que prevê a Instrução Normativa nº 05/2014 eram também utilizados. Destes parâmetros, seguindo originalmente a ordem de preferência estipulada na IN, eram utilizados a internet como fonte consultada (mídia eletrônica e sítios de domínio amplo, conforme se lê na redação da IN) e também a tradicional pesquisa de preços realizada diretamente com fornecedores. Entretanto, em vista da obrigatoriedade que IN impunha em observar a ordem de

preferência entre os parâmetros de pesquisa, estas fontes de consulta eram a exceção, sendo utilizados apenas quando os valores obtidos para o parâmetro previsto no inciso I eram claramente inexequíveis ou quando para determinado item não se encontrava o valor no comprasnet.

Deste modo, os parâmetros de pesquisa mais utilizados para a instituição neste período, de acordo com os entrevistados, eram valores oriundos do portal de compras governamentais, realizado mediante uma única cotação (inc. I); valores oriundos da internet – sítios de domínio amplo (inc. II) e pesquisa com fornecedores (inc. IV).

No que diz respeito ao requisito atualidade, segundo Charles (2013), indica a defasagem em relação ao tempo das pesquisas realizadas. Trata-se de critério de validade temporal ou contemporaneidade que indica se os valores pesquisados permanecem atuais e viáveis de serem considerados para fins de pesquisa (FERNANDES, 2013). De acordo com a totalidade dos entrevistados há a observância estrita da legalidade por meio da IN 05/2014. Assim, desde que esta Instrução Normativa passou a vigorar, são consideradas como válidas todas as cotações que sejam realizadas dentro do período de até 180 dias anteriores à data da licitação.

A título de informação, antes do advento da IN 05/2014, o prazo considerado pela instituição em sua pesquisa de preços era menor, sendo consideradas como válidas as pesquisas que fossem realizadas dentro de um período de até 60 dias anteriores da data da abertura da licitação, como era de praxe em toda a administração. Porém, anterior à IN 05 nunca houve um normativo legal que disciplinasse tal prazo. Segundo Alcântara (2017), o prazo de 60 dias de validade para a pesquisa de preços possivelmente seja uma analogia com prazo de validade das propostas previsto no § 3º do art. 64 da Lei 8.666 ou, ainda, no art. 6º da Lei 10.520/02.

Segundo Costa (2014), o prazo de 180 dias de validade da pesquisa de preços deriva, porém, de outra realidade econômica a que o país se encontra submetido. De tal modo, a ampliação do prazo de validade das propostas introduzida pela IN 05/2014 indica por sua vez que esta nova realidade econômica, em que o país logrou, deixa para trás tempos de alta inflação e instabilidade de preços, assegurando maior estabilidade de preços e valores.

Em relação à efetividade dos valores de referência, que conforme os resultados apresentados na primeira etapa destes resultados, parece indicar a principal falha nos valores de referência fixados, este critério indica a adequação do valor de referência com os valores de mercado (BRASIL, 2013).

Não necessariamente, como destaca Fernandes (2013), o valor de referência a ser fixado, deve ser o de mercado, mas deve ser um valor possível de aplicação no âmbito da administração. Isto porque, segundo o autor, nem todas as empresas negociam com a administração, e muitas daquelas que o fazem tem custos para isto, os custos da burocracia e das exigências feitas para se negociar com setor público (LINS, 2016).

Em relação a este aspecto, quando indagados os servidores, eles indicaram que há um significativo número de itens licitados que são cancelados em razão de valores de referência muito baixos. Houve assim, uma percepção dentre os servidores ouvidos que a principal razão para o cancelamento dos itens licitados ou desertos nos processos desta instituição tem como origem valores de referência baixos. Tal observação coincide com os dados expostos na etapa anterior desta análise.

Não obstante a isso, a questão da efetividade passa também pela compreensão de como são obtidos, matematicamente, os valores de referência e se, uma vez fixados estes valores, existe uma estratégia ou método que busque identificar, antes da publicação da licitação – fase externa - se tais valores refletem de fato nos valores de mercado para o item que se pretende licitar.

Mais uma vez, segundo os agentes públicos ouvidos, há estrita observância da norma legal: os valores de referência em todos os casos são calculados a partir da média simples dos valores pesquisados, qualquer que seja a fonte de consulta: faz-se a média simples destes valores, sendo o resultado deste cálculo o valor de referência. Isto sempre foi a praxe da instituição, com exceção por óbvio de cotações que eram realizadas mediante um único valor.

Embora a IN 05/2014 atualmente autorize expressamente outras formas estatísticas de obtenção de valores de referência, em sua redação original e alterações trazidas pela IN 07/2014, havia a previsão tão somente da média ou menor ou menor dos valores obtidos como forma de cálculo. Outras formas de cálculo eram autorizadas, porém deveriam ser expressamente justificadas, indicando a sua conveniência e oportunidade para o caso em questão. No entanto, as respostas obtidas foram uníssonas em destacar que instituição sempre utilizou apenas da média simples em suas pesquisas de preço.

Como destacado anteriormente, a análise da efetividade da etapa de pesquisa não se limita apenas à descrição da forma estatística ou matemática de se obter o valor de referência. Neste sentido, foi indagado se, após a fixação do valor de referência, havia por parte da

instituição, a análise crítica da efetividade dos valores de referência fixados. Esta análise possibilitaria indicar se os valores estabelecidos estão em consonância com os valores de mercado para o item que se quer licitar, antes de iniciar o processo licitatório.

Os entrevistados destacaram que, pelo elevado número de itens a serem cotados, tal análise seria inviável de ser realizada para cada um destes itens. Entretanto, na medida do possível e ao longo do processo, é feita uma verificação das cotações realizadas, bem como dos valores de referência fixados. Deste modo, itens cujos valores são claro e explicitamente inexequíveis ou superestimados são descartados e não inseridos no processo de licitação. No geral, procura-se tentar analisar a exequibilidade e sobrepreços comparando-se as cotações entre si, descartando valores que sejam discrepantes em demasia.

Porém, como foi indicado por todos os servidores entrevistados não existe por parte da instituição nenhum critério objetivamente estabelecido para a realização desta análise. Cada servidor, a seu próprio critério, faz uma análise crítica das cotações que detêm em mãos.

A este respeito, Torres (2013) afirma que a grande variação dos valores encontrados para um determinado item durante a etapa de pesquisa de preços, é um dos problemas para a definição dos valores de referência. Nesses casos, conforme destaca o autor, o Tribunal de Contas da União (TCU) tem admitido que o agente público realize a avaliação crítica dos valores obtidos em pesquisa, descartando aqueles que apresentem grande variação em relação aos demais, o que compromete a estimativa do preço de referência. Coerente, portanto, a atitude dos servidores com aquilo que determina o entendimento do tribunal.

Neste ponto cabe acrescentar, porém que, muito embora a própria lei e a Jurisprudência do Tribunal de Contas da União, remetam-se à necessidade avaliar criticamente os valores de referência, elas são omissas em estabelecer critérios objetivos para tanto (MPU, 2016).

Neste sentido, destacando as inúmeras variáveis que possam impactar neste processo de análise e fixação de critérios objetivos para tanto – variações dos objetos a serem licitados; sua natureza e características; localização do mercado fornecedor; dentre outros - o indigitado órgão de controle apenas recomenda ao agente público que, em razão da particularidade de cada caso, exerça, ao se juízo crítico, análise da consistência e necessidade de depuração dos valores levantados.

Com o fim de melhor observar a percepção dos servidores ouvidos a respeito da efetividade, eles foram indagados, ainda, se no geral o mínimo de três valores era suficiente

para a composição de um valor de referência que se diga adequado e efetivo. A grande maioria dos servidores ouvidos indicaram que sim, julgando como adequados apenas os três valores pesquisados o que, em grande parte das vezes, tende a bem refletir a realidade de mercado.

Apenas o servidor C fez a ressalva de que um número maior de cotações seria aconselhável. Na opinião dele, talvez uma pesquisa mais efetiva seria realizada com no mínimo a coleta de 5 valores. Entretanto, conforme ressaltou ainda este servidor, mesmo o maior número de cotações não seria garantia de efetividade. De tal modo que a efetividade somente seria alcançada com uma análise estatística mais profunda das cotações, como análise de dispersão – variância dos dados coletados.

Quando indagados acerca do surgimento da Instrução Normativa nº 05/2014 — enquanto normativo legal que regulamenta a pesquisa de preços - as respostas convergiram no sentido de indicar que a referida espécie normativa veio para suprir uma lacuna legislativa existente, na medida em que, anterior à edição desta IN, não havia norma que disciplinasse o procedimento administrativo da pesquisa de preços.

Costa (2014), neste sentido, destaca que a IN surge como uma nova tentativa por parte do poder público em auxiliar os gestores no momento de realização da pesquisa, haja vista a grande dificuldade encontrada por estes agentes em realizarem as cotações para realização da fase de pesquisa de preços. Coerente, portanto, as respostas com o que evidencia a autora.

De acordo com os entrevistados, a pesquisa de preços, anteriormente a esta Instrução Normativa basicamente se dava apenas com fornecedores, seguindo o que já se disse sobre a cultura que sedimentou na administração pública de realizar a pesquisa de preços apenas com fornecedores (SCHUCH, 2010; BRASIL, 2013; COSTA, 2014).

Os servidores entrevistados observaram que as dificuldades anteriores à IN 05/2014 eram maiores, uma vez que muitos fornecedores costumavam não responder aos contatos para pesquisa de preços, ou quando o faziam, já sabendo que a pesquisa se destinava à instrução de um procedimento licitatório, indicavam valores muitas vezes superestimados.

Todavia, os respondentes reconhecem na IN 05/2014 um avanço para superação de muitos dos gargalos inerentes à pesquisa de preços, como a fixação das fontes de consulta, definição expressa do prazo de validade das cotações e forma de cálculo aceitas; eles indicaram que a edição da referida norma, por si só, não foi o bastante para sanar os gargalos existentes

nos procedimentos administrativos da pesquisa de preços. Havendo ainda muitas dificuldades que persistem mesmo após o advento desta Instrução Normativa.

Dificuldades remanescentes seriam vistas na seleção dos melhores parâmetros de pesquisa em função do que se deseja licitar; na forma de se tratar estatisticamente os dados coletados durante a etapa de pesquisa ou, ainda, na melhor forma de se calcular – obter - o valor de referência – média, mediana, menor dos valores. Dificuldades também na fixação de critérios objetivos para se avaliar a efetividade dos valores orçados. Conforme se verificou estes são critérios em que IN 05/2014 e o próprio arcabouço legal das licitações e jurisprudência dos órgãos de controle pecam ou ainda são omissos. Neste sentido, os servidores constaram que a IN 05/2014 trata-se de um mínimo a ser observado para a realização de uma pesquisa eficaz, mas não sanando, porém, todas as dificuldades existentes neste processo.

Muitas destas dificuldades aqui elencadas são observadas também em trabalhos como de Brasil (2013), Costa (2014) e Alcântara (2017) que enfatizam sobretudo a necessidade por parte dos órgãos públicos de criarem critérios objetivos para análise crítica da efetividade das cotações realizadas.

Em se tratando da formalização e documentação dos atos da pesquisa de preços, de acordo com os servidores entrevistados, todos os atos da pesquisa são bem documentados, até como forma de comprovar a regularidade e legalidade de todos os atos por eles praticados (art. 113 da Lei 8.666/93).

Deste modo, ao longo da realização das pesquisas de preços são emitidos relatório das cotações e mantidos nos autos do processo as coletas de dados que subsidiaram a pesquisa. Ainda, como determina a jurisprudência do TCU (Acórdão 0909-10/07-1), são indicados os servidores responsáveis pela realização das cotações – os servidores orçamentistas (BRASIL, 2013). Além disso são elaboradas também planilhas de composição de valores de referência, etc. Todos estes documentos compõem a instrução processual do certame. Ou seja, seguindo o que estipula a lei, são documentados todos os passos da pesquisa que ficam à disposição da Administração (AGU, 2012; MPU, 2016).

Sobre a documentação necessária para formalizar a cotação de preços, a mesma deve seguir a nova determinação da IN 05/2014. Assim quando realizadas pesquisas com fornecedores, deverá haver uma solicitação anterior e formal a ser enviada à empresa, devendo constar desta solicitação todos os dados da empresa, do responsável pelo orçamento, bem como

do servidor orçamentista; quando a pesquisa é efetuada via internet ou via comprasnet, o que é mais comum, como determina a IN 05/2014, são realizados “*prints*” – impressão - das telas de consulta, devendo constar nestas telas a data e hora de acesso do servidor àquele site.

Conforme destacam autores como Dotti (2008) e Fernandes (2013), a formalização e a documentação dos atos referentes à pesquisa de preços, e mesmo de quaisquer outros atos administrativos, busca dar certeza e segurança aos agentes públicos quanto à regularidade de seus atos. Ademais, segundo os autores, a documentação possui dupla função: além de ser garantia de segurança aos agentes públicos, é importante também para a aferição por parte dos órgãos de controle e auditoria, da legalidade, correção e fidedignidade de todos os atos praticados ao longo do processo administrativo (AGU, 2012).

4.4 Fragilidades do processo licitatório

Além de servir para a caracterização do processo administrativo de planejamento de compras da instituição e também dos procedimentos da etapa de pesquisa de preços, segundo objetivo específico deste trabalho, o questionário aqui se inseriu também como meio para identificar os possíveis gargalos que tem restringido o procedimento de pesquisa de preços aqui em análise. Bem como ainda, serviu também para evidenciar o impacto destes gargalos para o processo de licitação como um todo e mesmo para a instituição em suas atividades-meio – administrativas - e fim.

Passando à questão que buscou indicar os gargalos que restringem o processo de pesquisa de preços para esta instituição, os entrevistados enfatizaram alguns pontos que já foram enunciados anteriormente, dentre eles: dificuldades na escolha e no comprometimento de alguns gestores de catálogo, atuação descentralizada e não dedicada deste grupo de servidores. Sobre estes aspectos aqui enumerados, transcrevendo as palavras de uma das servidoras entrevistadas, ela assim se manifestou:

Como os gestores de catálogo não são servidores dedicados exclusivamente às pesquisas de preços, acabam ficando sobrecarregados, e também como muitos gestores de catálogo estão nessa função contra sua vontade própria, muitos itens são cotados com má qualidade, muitos itens sequer são cotados e isso prejudica todo o planejamento de compras da instituição, pois muitos itens planejados não são adquiridos, pois os valores de referência obtidos a partir de orçamentos de má qualidade não representam o mercado (SERVIDORA B).

O catálogo de materiais da instituição e forma de gestão dele, tendo em vista a sua importância para correta consecução da etapa de pesquisa foi outro gargalo identificado. De

acordo com os servidores entrevistados, em especial servidores C e F, a falta de padronização do catálogo de materiais, o excessivo número itens ali cadastrados, além de algumas especificações precárias são aspectos que tendem a impactar negativamente o resultado da pesquisa de preços e, posteriormente, da licitação. Estes foram os principais gargalos notados pelos servidores.

Em outro momento do questionário, buscou-se evidenciar, a partir da percepção dos servidores entrevistados, quais os impactos trazidos por uma etapa deficiente de pesquisa de preços para o planejamento de compras da instituição, para o resultado final do processo licitatório e mesmo para as atividades da instituição. Assim, os servidores ouvidos foram instados a dizer sobre como as dificuldades aqui destacadas têm impactado na atividade de seus setores e dos demais setores da instituição.

Sobre as consequências da pesquisa e do valor de referência, resultado imediato dela, para as licitações, a percepção dos servidores caminhou em consonância com os resultados expressos na etapa anterior deste trabalho – análise quantitativa das atas.

Neste sentido, sobretudo aqueles servidores que atuam como pregoeiros indicaram que, durante a sessão pública do pregão, na etapa de aceitação, tem havido com frequência considerável a frustração de muitos itens demandados, sobretudo por estarem com valores de referência subestimados ou por não haver proposta cadastrada para muitos destes itens (deserto).

Ainda sobre a inexequibilidade dos valores de referência, estes servidores enfatizaram que antes de efetuar o cancelamento de um item pelo seu baixo valor, é regra os pregoeiros tentarem negociar com os licitantes para que eles baixem o valor de suas propostas. Porém, grande parte das vezes estas negociações são infrutíferas, terminando sempre com licitante destacando o baixo valor de referência fixado no edital e alegando impossibilidade de chegar em tal valor. Conforme destacado pelo servidor E, muitas destas negociações têm se estendido, prolongando o tempo da sessão pública.

Para o setor de compras especificamente, setor onde estão lotados a maioria dos entrevistados, as respostas caminharam no sentido de indicar que toda esta situação descrita implica em um aumento no índice de retrabalho, na medida em que itens que são considerados urgentes, devem ser relicitados de forma imediata e, para tanto, é necessária toda uma nova

instrução processual: nova pesquisa de preços, nova mobilização de servidores, nova parecer jurídico, novas publicações legais, etc.

Quando, porém, isto não é possível, há um impacto imediato na atividade do setor requisitante pela falta de um item necessário para o exercício de suas atividades. De um modo ou de outro, na visão geral dos servidores entrevistados, a eficiência e efetividade organizacional é comprometida pela não concretização da aquisição pretendida no tempo inicialmente estipulado.

No que toca ao impacto destas falhas observadas para os demais setores da instituição, os servidores A, B e C consideraram inicialmente a diversidade de itens que são licitados pela instituição todos os anos. Neste sentido, é que eles deram destaque ao fato de que são licitados por esta instituição, desde materiais mais simples e de uso geral e cotidiano, tais como materiais de expediente, cartuchos e toners - todos itens de consumo, até itens mais complexos como equipamentos, computadores, aparelhos de ar condicionado – materiais permanentes, passando também por itens de uso mais restrito tais como aparelhos médico-hospitalares, materiais odontológicos, reagentes químicos, etc.

Partindo, então desta questão observada pelos entrevistados – da variedade dos itens a licitados - estes servidores notaram que o cancelamento de itens, a depender da complexidade do material licitado e da demanda a ser atendida, pode também ter impactos diferentes.

Para aqueles itens cujas especificações são mais simples ou usuais de mercado e de uso corriqueiro, tais como materiais de expediente, por exemplo, não haveria um impacto tão perceptível. Porém, quando se trata de itens cujas especificações são mais complexas, o cancelamento de um item, seja pelo valor de referência ou por qualquer outro motivo, gera um impacto para além do próprio resultado imediato do procedimento licitatório.

Portanto, de acordo com os entrevistados, uma aquisição que deixa de ser satisfeita, seja pelo valor de referência estar subestimado, seja pelo desinteresse dos licitantes em cadastrar uma proposta (item deserto), ou cancelado por outra razão qualquer, pode gerar um impacto não somente para a eficácia em si da licitação como processo administrativo, mas também para os setores requisitantes, que deixam de ter atendidas as suas demandas, mas também para a instituição em si que vê comprometida pela falta de um material necessário as atividades meios – administrativa - da instituição, além das atividades fins, que no caso de instituição de ensino superior são o ensino, a pesquisa e a extensão.

Neste ponto, tecendo um comentário, à parte, sobre uma das características do pregão eletrônico – aquisição de bens e serviços comuns – e a diversidade de itens que são licitados pela instituição, o servidor A enfatizou que, muito embora se diga que o pregão eletrônico é modalidade de licitação voltada à aquisição de bens e serviços comuns, há que se constatar e fazer notar que nem todos os itens ditos “comuns” – segundo a lei 10.520/02 – tem especificações usuais ou simples quanto parece induzir esta definição.

Ademais, sendo uma das funções atribuídas à pesquisa de preços servir de baliza também à execução orçamentária (TORRES, 2013; ALCANTARA, 2017), há que se considerar que há também impactos desta ordem para a instituição. É bem sabido que, pela atual lógica de distribuição e execução orçamentária que vigora no país, um recurso orçamentário não empenhado é devolvido ao governo. Deste modo, as falhas no processo licitatório representam, efetivamente, para o ano seguinte um corte no orçamento dos órgãos e entes públicos.

Neste sentido, merece destaque a citação de uma das servidoras ouvidas:

[o cancelamento de itens licitados] impacta na execução do orçamento das unidades administrativas e na frustração de diversos setores de ensino, pesquisa e extensão para a execução plena de suas atribuições pela falta de determinados itens (SERVIDORA B).

Sobre este ponto ainda, Chaves (2016) ressalta a importância estratégica da etapa de pesquisa no processo de gestão orçamentária dos entes públicos. Segundo ele, uma pesquisa deficiente abrirá margens para contratação por valores superestimados ou, por outro lado, como tem sido observado ao longo deste trabalho, inviabilizará as contratações pretendidas pelo ente público. De um modo ou de outro, conclui o autor, há um engessamento da máquina pública.

4.5 Oportunidades de melhoria

No que se propôs ainda o questionário, seguindo os objetivos estipulados no trabalho, buscou-se identificar a partir das repostas dos servidores entrevistados oportunidades de melhorias no que toca à etapa da pesquisa de preços. Uma vez implementadas estas melhorias, objetiva-se a diminuição de falhas nos processos licitatórios, sobretudo aquelas ligadas à pesquisa de preços, como cancelamento de itens pelo baixo valor de referência, bem como a diminuição do número de itens desertos.

No entanto, a respeito de possíveis melhorias, os servidores inquiridos demonstraram estar cientes de muitas das dificuldades aqui indicadas ao longo deste trabalho. Deste modo, algumas das oportunidades de melhoria que serão indicadas nesta etapa decorrem de observação

dos próprios servidores entrevistados, inserindo-se aqui como sugestões deles próprios. Algumas delas já vem sendo adotadas pela instituição – como mudanças em curso - ou estão ainda em fase de planejamento – mudanças a serem implementadas futuramente.

Uma primeira oportunidade de melhoria, diz respeito à equipe responsável pela realização da pesquisa. Sendo este o principal gargalo apontado pelos servidores à etapa de pesquisa ela seria assim reformulada. Como sugestão de melhoria para este ponto, os servidores E, C, F indicaram a criação de uma equipe própria e dedicada à pesquisa de preços, esta equipe será reformulada e passando assim o grupo que compõe a gestão de catálogo a trabalhar de forma centralizada e dedicada na realização destas atividades, sob a gestão e supervisão direta do setor de licitações da instituição.

Não mais havendo a forma descentralizada de atuação da equipe gestores de catálogo, a pesquisa de preços ficaria sob coordenação mais próxima e direta do setor de licitações da instituição. Na visão destes servidores, isto facilitaria o controle da pesquisa, a fixação de critérios de análise da efetividade, além de propiciar maior envolvimento, capacitação e instrução dos servidores envolvidos neste processo. Deste modo estará sanada - espera-se - a principal percepção de falha indicada pelos servidores entrevistados.

Com estas mudanças, o Servidor C ainda destacou:

[espera-se] que a rotina de trabalho dessa equipe esteja em sintonia com as necessidades legais e operacionais para instrução processual e, principalmente, para que a aquisição seja efetiva e eficiente (SERVIDOR C).

Outra mudança indicada, e também oportunidade de melhoria, como se observa dos dados extraídos do questionário, reside na questão do catálogo de materiais da instituição. Como apontaram os servidores entrevistados algumas das falhas na etapa de pesquisa decorrem de má especificação de itens do catálogo de materiais da instituição.

Deste modo, outra medida ainda a ser implementada como sugestão dos servidores entrevistados, especialmente o servidor F, será a reformulação do catálogo de materiais da instituição. Neste ponto, a mudança planejada aponta para a adoção do catálogo de materiais da União, o CATMAT. A instituição passará a partir desta mudança a compartilhar o catálogo de materiais com o próprio governo federal. Esta proposta de mudança caminha em prol dos próprios objetivos e esforços do governo federal em padronizar e manter um catálogo de materiais único para toda a administração pública federal.

Por fim, entram como oportunidade de melhoria sugeridas pela pesquisa, seguindo a proposta de trabalhos como Brasil (2013), Fernandes (2013) e Alcântara (2017), a ampliação do número de cotações coletadas de 3 para 5, e mesmo a partir do aumento de número de cotação, a combinação de diferentes parâmetros de pesquisa, conforme já autoriza da IN 05/2014, segundo a sua última alteração dada pela IN 03/2017. Esta medida, seguida ainda de fixação de critérios objetivos para análise dos valores cotados, visa ampliar a efetividade dos valores de referência fixados pela instituição em seus pregões eletrônicos, diminuindo, por conseguinte, o número de itens frustrados por baixos valores de referência.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para que um procedimento licitatório tenha sucesso, sendo a um só tempo eficiente, eficaz e efetivo, alcançando a seleção da proposta mais vantajosa como determina a lei, muitos são os fatores a serem observados e muitas são as dificuldades a serem enfrentadas. Este estudo buscou focar uma destas dificuldades, a etapa da pesquisa de preços.

Conforme se verificou ao longo deste trabalho, a partir das orientações dos órgãos de controle e de outros autores, a pesquisa de preços tem sido caracterizada como uma das etapas do procedimento licitatório que mais tem gerado dúvidas e causado dificuldades aos gestores públicos.

Dando enfoque assim a esta etapa, o trabalho propôs como objetivo maior descrever e analisar, a partir de um estudo de caso, realizado em uma Instituição Federal de Ensino Superior, como a pesquisa de preços, descrita na literatura como condição necessária para fixação dos valores de referência nas licitações - tem impacto no resultado final – aqui posto sob o viés da eficácia - das licitações desta instituição.

Para tanto, analisou-se o pregão eletrônico operacionalizado via sistema de registro de preços por ser esta a modalidade de licitação mais utilizada pela instituição em suas aquisições.

O trabalho objetivou descrever a rotina administrativa adotada pela instituição para a etapa da pesquisa de preços, além de indicar os principais gargalos e seus impactos nas atividades realizadas pela instituição e, ainda, indicar oportunidades de melhoria a serem implementadas.

Para tanto, inicialmente, sob uma ótica quantitativa, fez-se um extensivo levantamento nas atas dos pregões eletrônicos, sistemas de registro de preços, realizados pela instituição nos anos de 2015 e 2016, período delimitado para esta análise. Este levantamento tinha como objetivo apurar as principais falhas que implicam no cancelamento de itens nos pregões eletrônicos realizados pela instituição.

Por meio desta análise verificou-se que o baixo valor de referência tem sido o principal motivo de falhas ou frustração para os procedimentos licitatórios desta instituição, o que tem impactado a eficácia do pregão eletrônico. Assim, muitos dos itens que são planejados pelos diversos setores requisitantes da instituição deixam de ser adquiridos por baixos valores de referência.

Tal fato, segundo o que se pode constatar ao longo do trabalho, e da orientação dos órgãos de controle, indicam para a etapa da pesquisa de preços uma falha na sua característica de efetividade. A efetividade seria, justamente, o requisito da etapa de pesquisa de preços que busca mensurar a adequação do valor de referência ao valor de mercado do item que se deseja licitar.

Visando uma melhor investigação ainda do fenômeno aqui em questão e como forma de descrever a rotina administrativa adotada pela instituição em sua pesquisa de preços e indicar possíveis dificuldades desta etapa, a partir de uma perspectiva qualitativa, foram ouvidos servidores – atores importantes do processo e planejamento de compras da instituição. Deste modo, dentre pregoeiros e gestores de catálogo ouvidos, pode-se constatar muitas das dificuldades que os órgãos de controle e outros trabalhos têm apontado a esta etapa específica do procedimento licitatório.

Neste sentido, em consonância com as dificuldades apontadas por estes órgãos, os servidores entrevistados indicaram que os principais desafios por eles enfrentados passam pela dificuldade em corretamente especificar os bens e materiais a serem licitados; pela parametrização da licitação; e sobretudo no caso da instituição objeto deste estudos de caso, dificuldades também foram apontadas na seleção, competência e engajamento dos servidores orçamentistas e, pela forma descentralizadas em que estes servidores atuam. Sem deixar de mencionar ainda, a ausência de critérios objetivos fixados em lei ou em orientações por parte dos órgãos de controle para melhor tratar e analisar criticamente os dados coletados durante a etapa de pesquisa. Todas estas dificuldades impactam sobremaneira esta etapa específica do procedimento licitatório contribuindo para falhas e reduzindo a sua eficácia.

Diante dos resultados aqui expostos, o trabalho confirma o impacto e a importância que detém para o procedimento licitatório a sua etapa interna de pesquisa de preços. Como bem destacaram autores como Camarão e Daniel (2013) é durante a etapa interna da licitação que são cometidas muitas das falhas que maculam o resultado do procedimento licitatório. Neste estudo de caso, constatou-se que a pesquisa de preços tem reduzido o alcance dos resultados do pregão eletrônico pela não aquisição de muitos dos itens planejados para a instituição, em outros termos, a eficácia das licitações tem sido prejudicada por esta etapa específica do procedimento licitatório.

Deste modo, pode-se afirmar que o estudo buscou contribuir também para a discussão em torno da importância das etapas que compõem a fase interna da licitação. Segundo ainda os

autores citados acima, os estudos em torno da licitação tendem a enfatizar sobretudo a fase externa do certame em detrimento à sua etapa interna. Contudo, a fase interna, pela sua importância para consecução dos objetivos da licitação e alcance dos objetivos de eficiência e eficácia vem atraindo cada vez mais a atenção dos administradores públicos e juristas, embora ainda de forma incipiente.

Muito embora haja contribuído para estes aspectos, o trabalho não deixou de possuir as suas limitações. Como limitações deste estudo, pode-se destacar que o trabalho focou apenas na questão da eficácia em relação à etapa da pesquisa de preços, seguindo o que foi a proposta inicial do trabalho. A eficácia, entretanto, conforme asseverou Furtado (2013) dá enfoque restrito apenas ao resultado da atividade administrativa. Neste sentido, outras análises que ampliassem o restrito enfoque dado aos resultados da licitação, enquanto procedimento administrativo, seriam bem-vindas.

Deste modo, seguindo na senda de estudos que foram largamente referenciados ao longo deste trabalho, especialmente trabalhos como o de Resende (2017) e Faria (2017) seria possível mensurar o planejamento de compras e os resultados das licitações da instituição aqui em análise a partir de outros indicadores de desempenho, como indicadores de eficiência e a efetividade. Destaque, sobretudo, para a eficiência por ter sido alçado à condição de princípio constitucional e ser, hoje, princípio administrativo tão decantado para a atividade pública. Sem olvidar, também da efetividade, princípio ainda recente e ainda pouco explorado, que busca, para além da eficiência e eficácia, evidenciar a qualidade na prestação estatal.

Ademais, outras oportunidades de pesquisas surgem a partir dos resultados e apontamentos deste trabalho. Conforme se pode observar dos resultados da entrevista junto aos servidores, o planejamento de compras da instituição vem passando por mudanças e estas mudanças abrem novas oportunidade de estudos na medida em que permitem comparar os resultados aqui obtidos com a nova realidade do planejamento que se deseja implementar, visando averiguar se as mudanças trouxeram os resultados por elas almejados.

6 REFERÊNCIAS

ACEVEDO, Cláudia Rosa; NOHARA, Juliana Jordan. **Monografia no curso de administração: guia completo de conteúdo e forma**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

ALCÂNTARA, Marcos. In **Seleção de Estudos e Instruções**. Instituto Negócio Públicos. Curitiba, PR, 2017.

ALEXANDRINO, Alencar.; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 19. ED. São Paulo, SP: Método, 2011.

ANDRADE, Marisa Santos; ANDRADE, Meirelles Daniela; TONELLI, Dany Flávio. **Análise dos Principais Entraves em Processos Licitatórios em um Município de Pequeno Porte do Sul de Minas Gerais**. In: ENANPAD – Encontro Nacional de Administração Pública, 39, 2015, Belo Horizonte.

ARAGÃO, Cecília Vescovi de. **Burocracia, eficiência e modelos de gestão: um ensaio**. Revista do Serviço Público, Brasília, 48, 3, set./dez. 1997. Disponível <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/391/397>>. Acesso em: 10 de jun. De 2017.

ASSIS, Sabrina Azevedo Ferreira. **Modernização da burocracia das compras públicas: sistema de registro de preços em uma instituição de ensino superior**. 2015. 174 p. Dissertação (mestrado profissional) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2015.

BARKI, Teresa Villac Pinheiro; SILVA, Renato Cader da. Compras públicas compartilhadas: a prática das licitações sustentáveis. **Revista do Serviço Público**, Brasília, 63, 2, 157-175, abr/jun 2012.

BARROS, Célio da Costa; BARROS, Filipe Machado da Costa; MELO, Olga Aguiar de; BATISTA, Edimilson Monteiro; SOUZA, Flavia Jaiany Viana de Souza. **As Avaliações de Programas Públicos Realizados pelo TCU**. In: XVII SemeAd - Seminário de Administração da USP, 2014, São Paulo. XVII SemeAd - Seminário de Administração da USP. São Paulo: USP, 2014. BRASIL.

BRASIL. Advocacia Geral da União. **Do parecer acerca da pesquisa de preços adequada**. Observância de aspectos relevantes para análise. Parecer nº 02/2012/GT359/DEPCONSU/PGF/AGU. Disponível em <<http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/13841892>> Acesso em 15 nov. de 2017.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em 10 de maio de 2017.

_____. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320compilado.htm>. Acesso em: 12 de mai. De 2017.

_____. **Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm>. Acesso em: 12 de mai. de 2017.

_____. **Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm>. Acesso em: 12 de mai de 2017.

_____. **Lei Ordinária 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 11 de mai de 2017.

_____. **Lei Ordinária nº 10.520, de 17 de julho de 2002.** Institui, no âmbito da União, 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm> Acesso em: 11 de maio de 2017.

_____. Ministério do Planejamento, **Orçamento e Gestão, Guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores.** Brasília, 2009. Disponível em <http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/guia_indicadores_jun2010.pdf> Acesso em: 15 de jun. de 2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Manual de orientação de pesquisa de preços.** Disponível em <http://www.stj.jus.br/static_files/STJ/Licita%C3%A7%C3%B5es%20e%20contas%20p%C3%ABlicas/Manual%20de%20pesquisa%20de%20pre%C3%A7o/manual_de_orientacao_de_pesquisa_de_pre_cos.pdf>. Acesso em 21/05/2017.

BRASIL, Franklin. **Preço de Referência em Compras Públicas (Ênfase em Medicamentos).** Disponível em <<http://www.itanhanga.mt.gov.br/sisPref/contas/arquivos/79/contas.pdf>> Acesso em: 08 de junho de 2017.

CAMARÃO, Tatiana Martins da Costa; DANIEL, Felipe Alexandre Santa Anna Mucci. **A fase interna da licitação – Distinções entre projeto básico e Termo de Referência.** Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 12, n. 141, p. 54-59, set. 2013.

CARNEIRO, Teresa Cristina; LUCHI, Juliana Silva. Análise de eficiência e eficácia do pregão presencial. In: Encontro Nacional de Engenharia de Produção - ENEGEP, 26, 2006, Fortaleza. **Anais eletrônicos...** Porto Alegre: ABEPRO, 2006. Disponível em <http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2006_TR450313_7693.pdf>. Acesso em: 11 mai. De 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** 28. ed. rev., amp. e atual. São Paulo: ATLAS, 2015.

CASTRO, Rodrigo Batista de. Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública. In: ENCONTRO DA ANPAD, 30, 2006, Salvador. Anais... Rio de Janeiro: ANPAD, 2006. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-apsa-1840.pdf>> Acesso em: 17 de maio de 2017.

CASAGRANDE, Maria L.; CESTARI, Angeliki N.; MOTTA, Ana Paula P. D. Preços referenciais: economia, rapidez e qualidade nas compras governamentais. In: II CONGRESSO CONSAD DE

GESTÃO PÚBLICA. Brasília-DF, 2009. Disponível em: <<http://www.consad.org.br>> Acesso em 15 nov 2017.

CHAVES, Luiz Claudio de Azevedo Chaves. **Sobre a pesquisa de preços**. Disponível em <<http://www.zenite.blog.br/sobre-a-pesquisa-de-precos/>> . Acesso em 15 de nov. de 2017.

CHARLES, Ronny. **Da pesquisa de preços nas licitações públicas**. Disponível em <<https://jus.com.br/artigos/25635/da-pesquisa-de-precos-nas-licitacoes-publicas>>. Acesso em 11 de mai. de 2017.

COSTA, Abimael de Jesus Barros; SILVA, Rosane Maria Pio da. A influência da pesquisa de preços nas compras governamentais: um estudo de caso. Revista Unieuro de Contabilidade – RUC, Brasília, 2, 1-15, fev. 2009.

COSTA, Karina Amorim Sampaio. **Da nova sistemática de pesquisa de preços na administração pública federal: comentários à IN 05/2014 – SLTI/MPOG**. Revista Jus Navigandi, Teresina, 19, 4040, jul. 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/30436>>. Acesso em: 24 jun. 2017.

DAFT, R. L. **Teoria e Projetos das Organizações**. 6.ed. Rio de Janeiro: LTC, 1999.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DOTTI, M. R. **A promoção da ampla pesquisa de preços nas contratações públicas – eficiente gestão de recursos públicos e efetividade no controle de despesas**. Disponível em <http://www.tce.sc.gov.br/files/file/biblioteca/a_promocao_da_ampla_pesquisa_de_precos_nas_contracoes_publicas.doc> Acesso em 15/05/2017.

FARIA, Graice de. **Indicadores de eficiência do Pregão Eletrônico: um estudo em uma Universidade Pública Federal**. 2017. 190 p. Dissertação (mestrado profissional) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

FREITAS, Marcelo de; MALDONADO, Santos de Varge. O pregão eletrônico e as contratações de serviços contínuos. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, 47, 5, 1265-1281, set/out. 2013.

FURTADO. Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública: uma análise à luz da experiência em Minas Gerais**. 2009. 187 p. Tese (Doutorado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2009.

HIRLE, Ana Luiza Camargo. **Estimativa de preços em compras públicas: desafios e medidas para obtenção de melhores resultados em Minas Gerais**. In Compras Públicas Estaduais – Boas Práticas Brasileiras. Brasília - DF, 2016.

JÚNIOR, José Cretella. **Das Licitações Públicas**. 18 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 16 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

LINS, Ércio. **Pesquisa de preços: comentários à Resolução Consulta TCE nº 20/2016**. Disponível em <<https://www.grupoatame.com.br/wp-content/uploads/2017/02/2017-02-07-Decisao-TCE-Res.-20-Pesquisa-de-precos.pdf>> . Acesso em 28 dez. de 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2015.

MELLO, Celso. Bandeira. de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2012.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Curso de direito administrativo** - Parte introdutória - Parte Geral - Parte Especial. 16 ed. rev. e atu. Rio de Janeiro, RJ: Forense, 2014.

MARINHO, Leonardo Campos. **Manual prático de licitações e contratos**. São Paulo: Scortecci, 2013.

MEDAUAR, O. **Direito Administrativo Moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

MENDES, R. G. **O processo de contratação pública** - fases, etapas e atos. Curitiba: Zênite, 2012.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Pregão presencial e eletrônico**. 6. Ed. rev. e ampli. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

OGUSUKO, Eveli Tiek. **Processo licitatório: eficácia da contratação**. 2011. 50 p. Monografia (Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal) – Universidade Técnica Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

OLIVEIRA, Anderson de. **Licitações: fraudes comuns nas aquisições de bens, enquadramentos legal e procedimentos preventivos**. Florianópolis, 2009.

OLIVEIRA, D. P. R. **Planejamento Estratégico**. 15ª edição. São Paulo: Atlas, 2001.

PONTES, Paulo César Coelho. **O preço de referência nos pregões públicos e sua importância no resultado financeiro das licitações**. Porto Alegre, 2008.

RESENDE, Humberto Moreira de Resende. **O processo eletrônico de compras públicas: o pregão eletrônico como aliado na aquisição de bens e serviço**. 2012. 101 p. Dissertação (mestrado em administração) – Universidade FUMEC, Belo Horizonte, 2012.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SELLTIZ, C.; WRIGHTSMAN, L. S.; COOK, S. W. **Métodos de pesquisa das relações sociais**. São Paulo: Herder, 1965.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. Florianópolis: Laboratório de Ensino à Distância da UFSC, 2000, 118 p.

SILVA, Weberson. **Comentários à instrução normativa nº 05/2014 - MPOG**. Disponível em <<http://porteiros.r.unipampa.edu.br/portais/cmp/files/2014/08/Artigo-de-Pesquisa-de-Pre%C3%A7os.pdf>>. Acesso em: 23 de mai. de 2017.

SCHUCH, Edison Viana. **A influência da formação do preço de referência no resultado dos pregões eletrônicos**. 2010. 66 p. Monografia (graduação em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

SOARES, Maria Elisete. **Licitações na modalidade pregão**. Belo Horizonte, MG: FGV, 2009.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Fundação Getúlio Vargas, 2004.

JACOBY, Fernandes. **Nova Lei de licitação deverá consolidar mais de 500 normas**. Disponível em <<http://www.n3w5.com.br/brasil/2015/07/nova-lei-de-licitacao-devera-consolidar-mais-de-500-normas>>. Acesso em 25 de mai. de 2017.

VASCONCELOS, Giovana Gabriela do Vale. **A garantia constitucional da licitação na modalidade pregão na forma eletrônica**. Direito Público. Porto Alegre, 4, 13, p. 134-154, jul./set.2006.

VIANA, Néelson Correa. Os preços na licitação. Disponível em <<https://jus.com.br/artigos/20811/os-precos-na-licitacao>> Acesso em 25 de mai. de 2017.

VIEIRA, Luciana dos Santos, ANDRADE, Daniela Meirelles; FERREIRA, Patrícia Aparecida. Compras Públicas: Um Estudo Sobre O Sistema De Cotação Eletrônica em uma Empresa Pública Do Estado De Minas Gerais. **In: ENCONTRO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA**, 7, 2016, São Paulo.

YIN, Robert. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookmann, 2010.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. Metodologia de estudo e de pesquisa em administração. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009, 164 p.

ZARNICINSKI, Vanderlei. **A OBRIGATORIEDADE DE LICITAÇÃO NAS SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA**. 2013. 56 p. Monografia (bacharelado em direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013.