

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES  
PÚBLICAS

Joice Gasparly Alves

**EFEITOS NOS PREGÕES ELETRÔNICOS DE UMA INSTITUIÇÃO DE  
ENSINO SUPERIOR APÓS A REGULAMENTAÇÃO DA PESQUISA DE  
PREÇOS E DA FORMAÇÃO DO PREÇO DE REFERÊNCIA**

Santa Maria, RS  
2019





**Joice Gasparly Alves**

**EFEITOS NOS PREGÕES ELETRÔNICOS DE UMA INSTITUIÇÃO DE ENSINO  
SUPERIOR APÓS A REGULAMENTAÇÃO DA PESQUISA DE PREÇOS E DA  
FORMAÇÃO DO PREÇO DE REFERÊNCIA**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação Profissional em Gestão de Organizações Públicas, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre em Gestão de Organizações Públicas.**

Orientador: Prof. Dr. Daniel Arruda Coronel

Santa Maria, RS  
2019

Alves, Joice Gasparly  
Efeitos nos pregões eletrônicos de uma instituição de ensino superior após a regulamentação da pesquisa de preços e da formação do preço de referência / Joice Gasparly Alves.- 2019.  
130 p.; 30 cm

Orientador: Daniel Arruda Coronel  
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Maria, Centro de Ciências Sociais e Humanas, Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas, RS, 2019

1. Licitações 2. Pesquisa de Preços 3. Preço de Referência I. Coronel, Daniel Arruda II. Título.

**Joice Gasparly Alves**

**EFEITOS NOS PREGÕES ELETRÔNICOS DE UMA INSTITUIÇÃO DE ENSINO SUPERIOR APÓS A REGULAMENTAÇÃO DA PESQUISA DE PREÇOS E DA FORMAÇÃO DO PREÇO DE REFERÊNCIA**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação Profissional em Gestão de Organizações Públicas da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre em Gestão de Organizações Públicas.**

**Aprovado em 20 de dezembro de 2019:**

---

**Daniel Arruda Coronel, Dr. (UFSM)**  
(Presidente/Orientador)

---

**Reisoli Bender Filho, Dr. (UFSM)**

---

**Alessandra Carla Ceolin, Dra. (UFRPE)**

Santa Maria, RS  
2019



## AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus, pela vida, pela força, pelo amparo, pela coragem e proteção dadas a mim diariamente.

Ao meu pai José Adelino (*in memoriam*), por todo amor, carinho, compreensão e ensinamentos deixados a mim.

À minha mãe Rosane e irmã Jaqueline, pelo incansável incentivo, dedicação e compreensão pelas vezes que não pude me fazer presente em razão do mestrado.

Ao meu marido e amigo Fabiano, pela paciência, dedicação e apoio em diversos momentos.

Às minhas madrinhas Edimara e Glória, tias Rosa e Solange, e demais familiares, pelo apoio, carinho, atenção e preocupação comigo.

Ao meu orientador professor Daniel, pelo interesse e confiança depositados em mim e pela competência na execução de suas atividades, tanto quanto professor quanto orientador, Diretor da Editora UFSM e amigo.

Ao meu cunhado Jordano, pelo incentivo e apoio.

Ao meu sobrinho e afilhado José Augusto, por trazer sentido novo à minha vida.

À Direção do CEFD, gestão 2014-2018, pelo apoio em cursar o mestrado e permissão para alterar meus horários de trabalho para que fosse possível eu frequentar as aulas.

Aos colegas do mestrado Amanda, Cristiane e João Carlos, pelo apoio e auxílio em tantos trabalhos.

Aos colegas servidores do CEFD, pelo apoio e compreensão quando não me fiz presente em razão do mestrado.

À Diretora do DEMAPA Alessandra, pela boa vontade e disponibilidade em fornecer dados e sanar dúvidas referentes à pesquisa.

Ao CPD e DCF, pela disponibilidade em fornecer os dados necessários à pesquisa.

Ao Programa de Pós-graduação em Gestão de Organizações Públicas e seus docentes, pela oportunidade e ensinamentos recebidos.

Às amigas e amigos, pela amizade, apoio e compreensão às tantas vezes que tive de abrir mão de estar junto em razão do mestrado.

Aos membros da banca, pelo tempo dispensado, pela atenção e boa vontade em contribuir para o aprimoramento desta dissertação.

Por fim, e não menos importante, à Universidade Federal de Santa Maria, pela oportunidade.



*Medidas simples e diretas,  
na política e na administração  
pública, desmontam a falácia  
da problematização.  
(Ernesto P. Neto)*



## RESUMO

### **EFEITOS NOS PREGÕES ELETRÔNICOS DE UMA INSTITUIÇÃO DE ENSINO SUPERIOR APÓS A REGULAMENTAÇÃO DA PESQUISA DE PREÇOS E DA FORMAÇÃO DO PREÇO DE REFERÊNCIA**

AUTORA: Joice Gasparly Alves  
ORIENTADOR: Daniel Arruda Coronel

As compras públicas desempenham a função de suprir os agentes públicos de bens e serviços necessários à consecução de suas atividades. Para o desenvolvimento, com acuidade, dessas compras há, no Brasil, uma vasta legislação que regulamenta cada processo. A Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 37, inciso XXI, deixou expressa a exigência de licitação para as compras da administração pública. Após isso, surgiram leis que regulamentaram o processo licitatório, as quais trouxeram a exigência de se fazer pesquisa de preços antes de toda e qualquer licitação, para que os órgãos públicos tivessem um valor de referência para balizar as decisões de a que preço contratar, buscando alcançar o princípio da proposta mais vantajosa. Todavia, essas leis não explicitaram como deveria ser feita a pesquisa, nem como os preços nela encontrados deveriam ser tratados para formar o valor estimado da licitação. Com isso, inúmeros processos licitatórios se tornavam sem êxito, ensejando licitações desertas, fracassadas e parcialmente exitosas. Assim, as Instruções Normativas (INs) nº 05/2014 e 03/2017 vieram a regulamentar a pesquisa de preços e formação do valor de referência, com o intuito de aproximar o preço estimado do real valor de mercado. Diante disso, objetivou-se identificar os efeitos, no que tange à eficácia e economicidade, nos pregões eletrônicos de uma instituição de ensino superior, oriundos das regulamentações apresentadas pelas INs. O estudo efetivou-se por meio de uma pesquisa qualitativa quanto à abordagem; aplicada quanto à natureza; exploratória e descritiva quanto aos objetivos; e quanto aos procedimentos adotados caracterizou-se como bibliográfica, documental e estudo de caso. Analisou-se uma amostra de 320 pregões eletrônicos, de 2012 a 2019, divididos em 3 períodos, o 1º compreendendo 2 anos antes da IN 05/2014, o 2º abrangendo os anos entre uma IN e outra, e o último abarcando 2 anos posteriores à IN 03/2017. Primeiramente, avaliou-se cada processo, de cada período, como um todo, em que cada um foi classificado como concluído com eficácia total, eficácia parcial ou sem eficácia. Em um segundo momento foram considerados apenas os itens e seus resultados, e não mais o processo de pregão, sendo feito um quantitativo único por período. Ainda na análise na eficácia foram investigados, daqueles pregões com eficácia parcial e sem eficácia, os motivos das suas não adjudicações. Já a economicidade foi verificada pela diferença entre os valores totais estimados e os valores totais adjudicados. Os principais resultados apontaram que após a edição das INs: a instituição estudada teve uma maior eficácia em seus pregões eletrônicos, pois teve um maior número de pregões com eficácia total e um maior número de itens adjudicados; obteve maior economia, tanto em relação aos descontos atingidos quanto à economia gerada com o menor número de itens necessitando serem relicitados; o motivo das não adjudicações mais expressivo foi aquele em que todos os valores ofertados estavam acima do preço estimado pela administração. Por fim, pode-se inferir que o período regido pela 1ª IN apresentou-se tecnicamente mais eficaz e econômico que o regido pela 2ª IN.

**Palavras-chave:** Licitações. Pesquisa de Preços. Preço de Referência.



## ABSTRACT

### EFFECTS ON ELECTRONIC AUCTIONS OF A HIGHER EDUCATION INSTITUTION AFTER REGULATING PRICE RESEARCH AND REFERENCE PRICE FORMATION

AUTHOR: Joice Gasparly Alves  
ADVISOR: Daniel Arruda Coronel

Public procurement has the function of supplying public agents with goods and services necessary to carry out their activities. For the accurate development of these purchases, there is a vast legislation in Brazil that regulates each process. The Federal Constitution of 1988, in its Article 37, item XXI, made express the requirement of bidding for the purchases of the public administration. After that, laws that governed the bidding process emerged, which required the research of prices before any bidding, so that public agencies had a reference value to guide the decisions at what price to contract, seeking to achieve the principle of the most advantageous proposal. However, these laws did not specify how the research should be done, nor how the prices found in it should be treated to form the estimated bid value. As a result, numerous bidding processes became unsuccessful, leading to deserted, failed and partially successful bids. Thus, Normative Instructions (NIs) nº 05/2014 and 03/2017 came to regulate the price research and formation of the reference value, in order to approximate the estimated price to the real market value. At that, the objective was to identify the effects, in terms of effectiveness and economy, on the electronic auction of a superior education institution, arising from the regulations presented by the NIs. The study was carried out through a qualitative research as to the approach; applied as to nature; descriptive and exploratory as to the objectives; The procedures adopted were characterized as bibliographic, documentary and case study. It was analyzed a sample of 320 electronic auctions, from 2012 to 2019, divided into 3 periods, the 1st comprising 2 years before the NI 05/2014, the 2nd covering the years between one NI and another, and the last covering 2 years after. on NI 03/2017. First, it was evaluated each process, from each period, as a whole, in which each was classified as completed with full efficacy, partial efficacy or no efficacy. In a second moment, only the items and their results were considered, and no longer the auction process, being made a single quantitative per period. Still in the analysis on effectiveness, it was investigated, from those auctions sessions with partial effectiveness and without effectiveness, the reasons for their non-award. Economicity was verified by the difference between the estimated total values and the total awarded values. The main results pointed out that after the issue of the NIs: the institution studied had greater effectiveness in its electronic auction sessions, as it had a higher number of auction sessions with total effectiveness and a larger number of awarded items; it was obtained greater savings, both in relation to the discounts achieved and the savings generated with the smaller number of items needing to be rebid; The most significant reason for non-awards was that all the amounts offered were above the price estimated by the administration. Finally, it can be inferred that the period governed by the 1<sup>st</sup> NI was technically more effective and economical than the period governed by the 2<sup>nd</sup> NI.

**Keywords:** Bids. Price research. Reference Price.



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Fluxograma do Pregão Eletrônico.....	46
Figura 2 – Painel de Preços.....	56
Figura 3 – Período a ser pesquisado.....	69



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Modalidades de licitações e suas características.....	37
Quadro 2 – Síntese dos objetivos e métodos empregados e forma de apresentação..	74
Quadro 3 – Propostas de melhorias para os processos licitatórios da modalidade pregão eletrônico da UFSM.....	93



## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Publicidade de acordo com o valor da contratação.....	46
Tabela 2 – Quantidade de pregões eletrônicos discriminados por ano.....	77
Tabela 3 – Eficácia dos pregões eletrônicos realizados pela UFSM nos períodos 1, 2 e 3.....	78
Tabela 4 – Eficácia por item licitado nos períodos 1, 2 e 3.....	81
Tabela 5 – Principais motivos das não adjudicações nos períodos 1, 2 e 3.....	82
Tabela 6 – Economicidade dos pregões eletrônicos realizados pela UFSM nos períodos 1, 2 e 3.....	84
Tabela 7 – Distribuição de frequência dos descontos obtidos nos períodos 1, 2 e 3..	86



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AR – Aviso de Recebimento  
Art. – Artigo  
CAL – Centro de Artes e Letras  
CATMAT – Catálogo de Materiais  
CATSER – Catálogo de Serviços  
CCNE – Centro de Ciências Naturais e Exatas  
CCR – Centro de Ciências Rurais  
CCS – Centro de Ciências da Saúde  
CCSH – Centro de Ciências Sociais e Humanas  
CDP – Centro de Processamento de Dados  
CE – Centro de Educação  
CEFD – Centro de Educação Física e Desportos  
CF – Constituição Federal  
CT – Centro de Tecnologia  
DEMAPA – Departamento de Materiais e Patrimônio  
IES – Instituição de Ensino Superior  
IF – Instituto Federal  
IFES – Instituição Federal de Ensino Superior  
IN – Instrução Normativa  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
MPDG – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão  
MPF – Ministério Público Federal  
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão  
NUP – Número Único de Protocolo  
PEN – Processo Eletrônico Nacional  
PGE – Procuradoria Geral do Estado  
PIB – Produto Interno Bruto  
PRA – Pró-Reitoria de Administração  
PRAE – Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis  
PRE – Pró-Reitoria de Extensão  
PROGEP – Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas  
PROGRAD – Pró-Reitoria de Graduação,  
PROINFRA – Pró-Reitoria de Infraestrutura  
PROPLAN – Pró-Reitoria de Planejamento  
PRPGP – Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa  
RDC – Regime Diferenciado de Contratações  
SETUR – Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais  
SICAF – Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores  
SIE – Sistema de Informações para o Ensino  
SISG – Sistema de Serviços Gerais  
SLTI – Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação  
TAE – Técnicos Administrativos em Educação  
TCU – Tribunal de Contas da União  
UASG – Unidade Administrativa de Serviços Gerais  
UDESSM – Unidade Descentralizada de Educação Superior de Silveira Martins  
UFFS – Universidade Federal da Fronteira Sul  
UFMS – Universidade Federal de Santa Maria  
UNIPAMPA – Universidade Federal do Pampa



## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	23
1.1 PROBLEMA DE PESQUISA.....	27
1.2 OBJETIVO GERAL.....	29
<b>1.2.1 Objetivos Específicos</b> .....	29
1.3 JUSTIFICATIVA.....	29
1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO.....	31
<b>2 REVISÃO DE LITERATURA</b> .....	33
2.1 COMPRAS PÚBLICAS.....	33
<b>2.1.1 Pregão Eletrônico</b> .....	44
<i>2.1.1.1 Pesquisa de mercado e preço de referência ou estimado</i> .....	50
2.2 EFICÁCIA E ECONOMICIDADE NA GESTÃO PÚBLICA.....	59
<b>3 METODOLOGIA</b> .....	67
3.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA.....	67
3.2 DESCRIÇÃO DO ESTUDO DE CASO.....	69
3.3 POPULAÇÃO E AMOSTRA.....	71
3.4 TÉCNICA DE COLETA DE DADOS.....	72
3.5 TÉCNICA DE ANÁLISE DE DADOS.....	73
3.6 LIMITAÇÕES DO MÉTODO.....	76
<b>4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS</b> .....	77
4.1 ANÁLISE DA EFICÁCIA.....	77
4.2 ANÁLISE DA ECONOMICIDADE.....	84
4.3 PROPOSIÇÃO DE AÇÕES DE MELHORIA .....	87
<b>5 CONCLUSÕES</b> .....	97
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	99
<b>APÊNDICES</b> .....	109
<b>ANEXOS</b> .....	119



## 1 INTRODUÇÃO

As compras públicas desempenham a função de suprir os agentes públicos de bens e serviços necessários à consecução de suas atividades, e funcionam como política pública por conter funções de ordem econômica e social. Para o bom andamento dessas compras há, no Brasil, uma vasta legislação que regulamenta cada processo.

Na Constituição Federal<sup>1</sup> de 1988, em seu Artigo 37, inciso XXI, é manifestado que “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 [...]” (BRASIL, 1988). Após essa expressa exigência de licitação para as compras da administração pública, surgiu a Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, regulamentando a materialização desse processo. No seu artigo 15, § 1º, salienta-se que as compras devem ser precedidas de pesquisa de mercado (BRASIL, 1993), isso para atender ao princípio da seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública.

Na Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, que instituiu a 6ª modalidade de licitação – o pregão –, e em seus decretos regulamentadores, a necessidade da pesquisa de mercado fica ainda mais nítida. Cabe destacar que o Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005<sup>2</sup>, que regulamentou o pregão em sua forma eletrônica, tornou essa modalidade obrigatória para as aquisições de bens e serviços comuns. Em virtude disso, hoje é a modalidade mais utilizada pela administração pública.

A pesquisa de mercado se caracteriza por ser o procedimento para averiguação das exigências e condições do mercado fornecedor do objeto que se pretende comprar, como especificações, qualidade, desempenho, prazos de entrega, prestação, execução, garantia (BRASIL, 2010a). Dentro desta pesquisa também está a pesquisa de preços, a qual objetiva estimar o custo do objeto a ser adquirido pela administração pública (ACÓRDÃO 2.479/2009 PLENÁRIO).

Logo, a pesquisa de preços é necessária para que os órgãos públicos possuam estimativa prévia, ou seja, um balizador, que permita auferir se os preços propostos são compatíveis com os preços praticados pelo mercado. Uma pesquisa de preços feita de forma errada e sem a devida atenção pode ter como consequência um processo licitatório sem êxito ou parcialmente exitoso. Uma das hipóteses de licitação sem êxito, segundo Alexandrino e

---

<sup>1</sup> A partir deste momento, ao se referir à Constituição Federal, será usada a sigla CF.

<sup>2</sup> Esse decreto foi revogado e substituído pelo Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019, tendo entrado em vigor no dia 28 de outubro de 2019, momento em que esta dissertação já estava em fase de finalização. Sendo assim, optou-se por não se trabalhar com o novo decreto.

Paulo (2017, p. 763), “ocorre quando, tendo sido divulgado o instrumento convocatório, nenhum interessado aparece para participar do certame”, o que passa a ser denominado licitação deserta. Essa é uma das proposições de dispensa de licitação prevista na Lei 8.666/93, Art. 24, inciso V (BRASIL, 1993). Os fornecedores podem não se interessar em oferecer produtos e serviços pelo preço que o ente público está disposto a pagar; isso mostra que o preço levantado na pesquisa não evidenciou a realidade do mercado.

Outra hipótese de licitação sem êxito é a chamada licitação fracassada, que “caracteriza-se quando há participantes no processo licitatório, mas todos são inabilitados ou todas as propostas são desclassificadas” (BRASIL, 2010a, p. 890). Del Duca (2016) apresenta alguns motivos para uma licitação se dar por fracassada, a saber: proposta acima do preço orçado; licitantes inabilitados; não houve três propostas aptas (convite); proposta desclassificada; licitante desiste da proposta ou se recusa a assinar o contrato; desclassificação das amostras; e suspensão por ordem judicial. Já um processo de licitação parcialmente exitoso é aquele que tem itens adjudicados, porém também tem itens desertos e/ou fracassados.

Ainda, segundo Del Duca (2016), uma licitação que não obteve êxito pode trazer muitos prejuízos para a administração pública, tanto com recursos humanos, pois haverá retrabalho, quanto com recursos financeiros, pela divulgação e republicação de editais. Corroborando essa noção, Carvalho Filho (2017) verifica que a repetição de uma licitação dificilmente deixará de acarretar prejuízo à Administração, já que causará demora na contratação e alteração de preço de bens e serviços – “Retrabalho também aumenta os custos da licitação” (NEGÓCIOS PÚBLICOS, 2015, p. 44). Uma licitação deserta ou fracassada traz prejuízos também para os próprios cidadãos que são dependentes das atividades da máquina pública (DEL DUCA, 2016).

Diante desse cenário, verifica-se que uma das formas de obter maior sucesso nas licitações é o fato de os preços de referência dos itens estarem condizentes com os oferecidos pelo mercado. Daí a grande importância de uma adequada pesquisa de preços. Ocorre, por vezes, que as pesquisas de preços trazem orçamentos elaborados sem responsabilidade, ou seja, muito acima ou abaixo das reais condições do comércio, competindo aos gestores responsáveis pela execução do certame a difícil tarefa de justificar objetivamente a inviabilidade da cotação (QUEIROZ, 2018). Porém, ainda segundo o autor, esse julgamento dos orçamentos exequíveis dos não exequíveis geralmente é de difícil percepção para os gestores, devido à grande diversidade e complexidade dos objetos a serem contratados, dificultando essa classificação.

A pesquisa de preços é feita na fase interna dos processos de licitação. No tocante a isso, o Tribunal de Contas da União (TCU) possui entendimento consolidado de que essa pesquisa, sendo constituída de, no mínimo, três orçamentos, é uma exigência legal, tanto para os processos licitatórios quanto para as hipóteses de dispensa e inexigibilidade (ACÓRDÃO 2380/2013 – PLENÁRIO).

Contudo, depois de feita a pesquisa de preços há de se ponderar como será o preço de referência do bem ou serviço que se pretende adquirir, isto é, qual será o preço estimado. Preço estimado é um dos meios de que dispõe a Administração para julgar as propostas das licitações e efetivar, ou não, as contratações (BRASIL, 2010a). A utilização de um valor de referência nos instrumentos convocatórios das licitações evita que as propostas dos fornecedores participantes tomem valores discricionários que venham a superfaturar o certame (QUEIROZ, 2018).

No entanto, nenhuma das leis que trata sobre licitações trouxe expressamente como os preços oriundos das pesquisas de mercado seriam tratados para formar o preço de referência (FERREIRA, 2014). Tal fato deu margem para que cada órgão público adotasse uma metodologia própria no âmbito do poder regulamentador que lhe foi conferido (QUEIROZ, 2018).

O método mais utilizado, por certo tempo, após a coleta dos três orçamentos foi o menor dos preços. Isso ocorreu por ter respaldo na Lei nº 8.666/1993, que estabeleceu como critério de julgamento das propostas aquela que apresentasse o menor valor, denominada *licitação de tipo menor preço*, prevista no artigo 45º, §1º, inciso I (BRASIL, 1993). Apoiava-se, também, essa escolha pelo argumento de que, se a Administração contratasse diretamente, nos casos de dispensa de licitação, a escolha vencedora seria a de menor preço (BRASIL, 2010a). Enfim, era um método fácil e objetivo que corroborava a facilidade da sistemática legal das compras públicas e com o princípio da economicidade.

Todavia, os órgãos públicos, frequentemente, deparavam-se com licitações fracassadas, desertas e parcialmente exitosas, como supracitado, em função do baixo preço de referência dos objetos licitados. Isso causava diversos transtornos na execução das atividades de apoio e finalísticas dos órgãos públicos, além de desperdiçar recurso público. Diante disso, emergiu a necessidade de um instrumento que regulamentasse como a pesquisa de preços deveria ser feita e como os preços dessas pesquisas deveriam ser tratados para formar o preço estimado.

Nesse contexto, surgiu a Instrução Normativa<sup>3</sup> (IN) nº 5, de 27 de junho de 2014, expedida pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). A partir dessa IN, começou-se a usar como referência a média (Art. 2º, § 2º) dos preços das três propostas, a fim de aproximar mais dos preços ofertados pelos fornecedores o preço que a administração pública estava disposta a pagar. Ela também regulamentou, em seu artigo 2º, a forma de se fazer a pesquisa de preços, que passou a ser mediante a utilização dos seguintes parâmetros, observada a ordem de preferência: i) Portal de Compras Governamentais; ii) pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de amplo domínio; iii) contratações similares de outros entes públicos; iv) pesquisa com os fornecedores (BRASIL, 2014).

Mais tarde, já em 2017, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG, 2017) publicou a IN nº 03, alterando em alguns aspectos a IN anterior, especialmente quanto aos aspectos da pesquisa de preços, não havendo mais a orientação para a utilização isolada de um dos quatro parâmetros. Além disso, o Portal de Compras Governamentais foi substituído, na IN, pelo Painel de Preços. O próximo critério ficou sendo as contratações similares de outros entes públicos; e, terceiro, as pesquisas publicadas em mídias especializadas, sítios eletrônicos especializados ou de amplo domínio, permanecendo, como último inciso (critério), a pesquisa direta com fornecedores (BRASIL, 2017a).

Na IN de 2017 foram incluídos, para a formação do preço de referência, além da média, a mediana e o menor dos valores; porém, conforme § 2º da instrução, “desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros adotados neste artigo, desconsiderados os valores inexequíveis e os excessivamente elevados” (BRASIL, 2017a). Já o § 3º abriu mais opções, explicitando que “poderão ser utilizados outros critérios ou metodologias, desde que devidamente justificados pela autoridade competente” (BRASIL, 2017a).

Essas mudanças normativas tiveram como objetivo padronizar a forma como a pesquisa de preços é feita, e como o preço de referência dos bens/serviços a serem licitados é formado, a fim de que se diminua a quantidade de licitações desertas, fracassadas e parcialmente exitosas. Nesse sentido, entende-se que, com a redução dessas licitações, os índices de eficácia e economicidade dos processos licitatórios aumentem, tratando-se a eficácia como o grau em que certas metas, para um dado período, foram efetivamente

---

<sup>3</sup> Instruções Normativas são “atos expedidos por quaisquer autoridades públicas ou órgãos públicos que tenham atribuição legal para a execução de decretos e regulamentos” (CARVALHO, 2017, p. 289).

atingidas (ANDRÉ, 1993). A economicidade, por sua vez, está ligada à aptidão de uma instituição em gerenciar, adequadamente, os recursos financeiros a ela disponibilizados (BRASIL, 2010b). Sendo assim, é de interesse da administração pública analisar a real capacidade dessas mudanças normativas na melhoria da gestão da máquina pública.

## 1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

Em todos os órgãos públicos, sejam federais, estaduais ou municipais, há um número considerável de licitações sem êxito, ou seja, aquelas que não atingem o objetivo almejado de aquisição de um ou mais bens ou serviços. Isso ocorre por diversos motivos, sendo que algumas são anuladas e outras revogadas. Dentre as revogadas, que são aquelas que se tornam inoportunas ou inconvenientes ao interesse público, de acordo com critério discricionário da Administração (ALEXANDRINO; PAULO, 2017), estão as licitações desertas e fracassadas. Conforme o caderno informativo Infográficos do Instituto Negócios Públicos (2014), as licitações fracassadas aumentaram 67,06% de 2008 para 2013, e as desertas cresceram 69,02% no mesmo período.

Em se tratando de licitação deserta, o desinteresse dos fornecedores pode ocorrer em virtude de o preço estimado do produto/serviço, pelo ente público, não ser atraente para as empresas, ou seja, não vale a pena para elas ofertar seu produto por aquele preço que, por vezes, pode não cobrir seus custos. Já na licitação fracassada podem surgir fornecedores com pendências (na receita federal, de ordem trabalhista, etc.), outros já suspensos em contratar com a administração pública (por não terem cumprido com seus compromissos em outros órgãos públicos); mas podem também aparecer aqueles que não conseguem ofertar dentro da esfera do preço estimado, tendo sua proposta desclassificada por estar acima do preço usado como referência.

Quando uma licitação é revogada e tem de ser refeita, diversos prejuízos são imputados à administração pública. Silva (2008) salienta que, caso uma compra não se efetive, isto é, não haja o recebimento do bem ou serviço, só a elaboração e condução de uma licitação geram custos consideráveis. Para o autor, os custos com alocação de pessoal qualificado, papel, cartuchos e impressoras, energia elétrica, canetas, publicações em jornais, dentre outros, são chamados custos explícitos.

Um estudo do Instituto Negócios Públicos, de fevereiro de 2015, analisou o custo médio de uma licitação por meio dos gastos em cada etapa do processo. Um processo licitatório tem um custo médio de R\$ 14.351,50, sendo que o compõem: a identificação da

necessidade de bens ou serviços; a análise e aprovação de aquisição; o custo da realização de pesquisa de mercado de valores e quantidade; a determinação da modalidade e projeto básico ou termo de referência; a elaboração de minuta do edital, contrato e publicação; o custo da abertura de propostas e habilitação dos interessados em ato público; e, por fim, a verificação das conformidades do edital, adjudicação, homologação e publicação do resultado (NEGOCIOS PÚBLICOS, 2015).

Cabe salientar, ainda, que por se estimar para menos o preço referência das licitações, empresas que oferecem produtos de má qualidade podem ganhar, causando, outrossim, danos ou transtornos para os órgãos públicos; isso porque esses fornecedores têm um valor final menor por usarem insumos mais baratos, baixando seus custos e diminuindo a qualidade do produto ofertado.

Diante do exposto, houve a preocupação, por parte dos órgãos responsáveis, de que se diminua o número de licitações sem êxito e a aquisição de produtos de baixa qualidade, para que os recursos públicos gastos na elaboração e execução de um certame não tenham sido desaproveitados. Assim, algumas normativas foram introduzidas aos processos licitatórios, pelos órgãos com capacidade para isso, com o intuito de tornar mais eficazes e econômicas as licitações.

Sendo assim, as INs nº 05/2014 e 03/2017 vieram regulamentar a pesquisa de preços e formação do preço de referência, com o propósito de aproximar o preço estimado do real valor de mercado, visando, com isso, diminuir o número de fornecedores desinteressados, minimizar as propostas acima dos valores considerados referência pela administração pública e abrandar as aquisições de objetos de qualidade inferior.

Logo, saber se essas INs trouxeram efeitos significativos para as licitações é algo de interesse de todos os órgãos públicos, destacando-se as instituições de ensino superior (IES), que são grandes compradoras governamentais. Uma universidade, que tenha em sua estrutura diversas unidades de ensino e diversos *campi*, não só compra materiais de expediente, como a maioria dos órgãos mais simples, mas compra também materiais esportivos, laboratoriais, de informática, alimentícios, medicamentos, mecânica e hidráulica, entre outros. Todavia, após diversas buscas, percebeu-se que ainda não foram feitas pesquisas que analisassem o efeito gerado nas licitações pelas INs nº 05/2014 e 03/2017 em Instituições de Ensino Superior, após essas alterações.

Similar a esta condição está a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), em virtude de sua grande estrutura e de seu elevado volume de compras. Segundo o Portal de Compras Governamentais (2018), essa instituição de ensino superior realizou, somente no ano

de 2018, 217 pregões eletrônicos (com data de abertura da sessão pública em 2018), e de acordo com o portal da instituição, mais 8 concorrências, 1 convite e 15 tomadas de preços, no mesmo período (UFSM, 2019). Pode-se verificar que o montante de pregões eletrônicos é extremamente maior que as demais modalidades, evidenciando a tamanha importância que essa categoria expressa não somente para essa instituição, mas também para todos os órgãos públicos que se submetem ao processo licitatório.

Portanto, partindo das premissas de que o pregão eletrônico é a modalidade de licitação mais comumente empregada pelos órgãos públicos nos dias atuais, e que alterações normativas foram editadas com o intuito de melhorar o desempenho das licitações, procura-se responder à seguinte questão de pesquisa: quais os efeitos, em termos de eficácia e economicidade, gerados pela edição das Instruções Normativas nº 05/2014 e nº 03/2017 no contexto das compras públicas realizadas pela UFSM, via pregão eletrônico, de 2012 a 2019?

## 1.2 OBJETIVO GERAL

Verificar os efeitos, no que tange à eficácia e à economicidade, nos pregões eletrônicos da UFSM, oriundos das regulamentações apresentadas pelas instruções normativas nº 05/2014 e 03/2017.

### 1.2.1 Objetivos Específicos

- a) Verificar os aspectos teóricos e práticos referentes ao valor estimado das licitações, às pesquisas de preço de mercado e às INs nº 05/2014 e 03/2017;
- b) Analisar os pregões eletrônicos realizados pela UFSM, dos anos de 2012 a 2019;
- c) Examinar a eficácia e a economicidade dos pregões eletrônicos realizados pela UFSM, antes e após o uso dos critérios previstos nas INs nº 05/2014 e 03/2017;
- d) Propor ações que auxiliem a instituição a ter maior eficácia e economicidade em seus pregões eletrônicos.

## 1.3 JUSTIFICATIVA

Em um momento de contingenciamento dos gastos públicos, pelo qual passa o Brasil, faz-se necessário saber se os recursos públicos estão sendo alocados de maneira eficiente. Mesmo existindo, hoje, uma maior transparência dos gastos do governo, por meio de portais

eletrônicos, a maioria da população não costuma acompanhar isso diariamente. Contudo, quando alguma informação é noticiada – como, por exemplo, superfaturamento em licitações –, há espanto e indignação por parte dos cidadãos.

Diante de maior cobrança da sociedade e dos órgãos de controle por procedimentos mais eficazes e econômicos no setor público, há um grande empenho dos encarregados em normatizar os processos e métodos da administração pública, para que se alcance isso. Assim, no tocante às licitações, que são os instrumentos responsáveis por grande parte dos gastos do governo – sendo parte significativa do Produto Interno Bruto (PIB) –, instruções normativas vêm sendo editadas para que se alcance um número maior de certames com êxito, produtos de qualidade sejam adquiridos e o recurso dispendido com isso seja gasto da melhor maneira possível, não causando prejuízos a nenhum órgão público nem à sociedade.

O pregão eletrônico é a modalidade de licitação mais empregada pela Administração desde a edição do decreto que o regulamentou e o tornou obrigatório para a aquisição de bens e serviços comuns. Para a efetivação de um processo licitatório dessa modalidade, muitos gastos estão envolvidos, tais como o pagamento dos salários dos servidores, a conta de energia elétrica, *internet*, material de expediente, publicações oficiais, entre outros. Assim, quando um pregão eletrônico acaba por não atingir o objetivo pretendido, dentre as hipóteses possíveis, ele pode ter sido deserto, fracassado ou parcialmente exitoso. Isso acarreta prejuízos aos cofres públicos, interferindo nas atividades administrativas ou finalísticas dos órgãos.

Antes de 2014, o menor dos preços das três propostas orçadas era o escolhido como preço estimado do item a ser licitado, o que acontecia por, à época, não existir norma que regulamentasse esse processo, tendo-se como consequência inúmeras licitações sem êxito, pois o preço de referência era baixo, o que fazia com que os fornecedores não conseguissem oferecer os bens/serviços por aquele preço ou abaixo dele, ou, ainda, fazia com que se adquirissem produtos de baixa qualidade.

Perante essa falta de regulamentação foram editadas INs que normatizaram a maneira pela qual a pesquisa de preços deveria ser feita e qual procedimento de formação do valor estimado deveria ser utilizado. Ambas as INs tiveram o intuito de padronizar a pesquisa elaborada pelos órgãos públicos submetidos a elas, trazendo parâmetros claros e exatos para a formação do preço de referência. Todavia, os resultados práticos dessas novas metodologias são desconhecidos.

Nesse sentido, este estudo possui como foco a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), a qual foi a primeira universidade federal criada no interior do país, ou seja, fora de

uma das capitais brasileiras. Esse fato representou um marco importante no processo de interiorização do ensino universitário público no Brasil e tornou o Rio Grande do Sul (RS) o primeiro Estado da Federação a contar com duas universidades federais (UFSM, 2018). Nesse contexto, a UFSM tem grande relevância tanto em termos econômicos quanto em termos sociais, pois recebe servidores e, principalmente, discentes de todas as partes do país e até mesmo do exterior, tendo se tornado extremamente significativa para o desenvolvimento da região central do Estado.

A partir do exposto, este trabalho se justifica pela tamanha relevância que as licitações públicas têm para o PIB brasileiro, a importância que o preço de referência representa para as licitações e, sobretudo, pela problemática que a administração pública enfrenta no tocante à qualidade dos produtos adquiridos e à quantidade de licitações desertas, fracassadas e parcialmente exitosas. Assim, este estudo inova ao tornar conhecidos os efeitos que as INs trouxeram para a instituição pesquisada, no que se refere à eficácia e à economicidade em seus pregões eletrônicos.

Em termos científicos, a importância de se entender o efeito que essas instruções normativas trouxeram no contexto das compras públicas da UFSM está em contribuir para o abrandamento das causas de ineficácia das licitações públicas por meio da divulgação aos demais órgãos públicos – que não utilizam ainda essa metodologia de pesquisa de preços e formação do preço de referência – dos conhecimentos obtidos e dos resultados alcançados no âmbito dessa instituição. Assim, haverá possibilidade de que, em muitos casos, ainda na fase preparatória do edital, evitem-se os problemas originados pelos valores de referência inexequíveis ou não atrativos, aproximando-os dos valores realmente praticados pelo mercado, permitindo maior atratividade de fornecedores, menores percentuais de licitações não exitosas, e a aquisição de produtos de melhor qualidade.

Finalmente, com a diminuição da quantidade de licitações desertas, fracassadas e parcialmente exitosas, culminar-se-á no aumento da eficácia dos processos licitatórios e, conseqüentemente, na melhoria da prestação dos serviços públicos. Do mesmo modo, acredita-se que, ao estudar os efeitos das INs, contribuir-se-á para a melhoria da alocação dos recursos públicos e, por conseguinte, da gestão pública.

#### 1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO

Além desta introdução, que contextualizou o tema abordado, apresentou o problema, os objetivos e a justificativa para a pesquisa, são abordados, no referencial teórico, os principais conceitos que a literatura apresenta sobre temas que deram embasamento para esta

investigação. Após é exposta a metodologia utilizada para alcançar os objetivos propostos e, em seguida, são expostos os resultados e sua análise e são feitas proposições de melhorias. Por fim, são apresentadas as conclusões do estudo.

## 2 REVISÃO DE LITERATURA

Para dar maior embasamento a esta pesquisa, fez-se necessário realizar uma breve reflexão teórica sobre conceitos e abordagens pertinentes ao assunto estudado, tais como compras públicas, pesquisa de mercado, preço de referência, eficácia e economicidade.

### 2.1 COMPRAS PÚBLICAS

Compras públicas são aquelas aquisições executadas por entes da administração pública direta e indireta. A academia tradicional percebe as compras como um “instrumento que supre à administração dos bens necessários à execução das políticas públicas e ao seu funcionamento regular” (FROSSARD; CÂMARA, 2010, p. 2).

Oliveira e Santos (2015) afirmam que os entes públicos, para poderem atingir suas atividades finalísticas, ou não, realizam compras como suporte à atuação governamental. Para esses autores, as compras podem conter funções de ordem econômica e social. A administração pública é uma compradora de grande porte, seja levando em consideração o seu tamanho, o volume que, por consequência, adquire, ou pela variedade de atividades com as quais se relaciona; sendo assim, ela tem capacidade de causar impactos no mercado fornecedor, e isso pode ser utilizado para gerar benefícios ao desenvolvimento econômico e social do país (FROSSARD; CÂMARA, 2010).

De acordo com Carvalho (2017), os entes públicos têm a difícil missão de manter o equilíbrio social e de gerenciar a máquina pública. Para isso, a lei não deixou ao administrador a escolha de quem contratar para fornecer-lhe bens e serviços. Ainda, segundo o autor, essa liberdade daria a possibilidade de escolhas malfeitas, ou seja, impróprias, escusas e desviadas do interesse da coletividade.

As compras são feitas por intermédio de um procedimento administrativo conhecido como *licitação*. Segundo Di Pietro (2018), não havia norma expressa na Constituição de 1967 que definisse a quem caberia legislar sobre licitações, permitindo que duas correntes doutrinárias se formassem: uma que entende *licitações* como matéria do direito financeiro, e, outra, como do direito administrativo. Para o autor, isso surgiu pelo fato de a Lei Federal nº 5.456/1968 determinar que cabe aos Estados e Municípios legislar sobre tal assunto. No entanto, o Decreto-lei nº 2.300/1986 trouxe em seu texto que as licitações da administração federal se aplicariam aos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios.

De tal modo, essa controvérsia findou com a CF de 1988, que expressou em seu artigo 22, inciso XXVII, que à União é incumbida a obrigação de legislar sobre “normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Distrito Federal e Municípios [...]”.

Assim, a CF (1988) trouxe, em seu artigo 37, inciso 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 econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Diante dessa expressa exigência na CF para com as compras públicas, adveio sua primeira regulamentação por meio da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, estabelecendo normas gerais sobre licitações e contratos administrativos. Em seu artigo 2º é anunciado mais uma vez que “as obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da administração pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação.”

Para Carvalho (2017), licitação é um procedimento administrativo que acontece antes das contratações da administração pública, efetivado por meio de uma sequência de atos, que terminam com a formalização do contrato. Oliveira (2013) afirma que licitação é o método utilizado, por quem a lei indica, para escolher a melhor proposta, a partir de critérios objetivos e impessoais, para celebrar contratos.

Segundo Di Pietro (2018), a licitação é composta por atos e fatos da administração pública e dos licitantes integrados para formar a vontade contratual de ambos. De acordo com Alexandrino e Paulo (2017), a licitação é entendida como um procedimento administrativo, o qual deve ser observado obrigatoriamente pelos entes públicos, em que, pautando-se pela igualdade entre os participantes, seleciona-se a melhor proposta exposta pelos fornecedores, tendo esses o objetivo de travar relações de conteúdo patrimonial, caso as exigências mínimas indispensáveis sejam preenchidas.

A lei define compra como sendo “toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente” (BRASIL, art. 6º, III, 1993). Também prevê os objetivos dos processos de aquisições da administração pública, que são: assegurar a isonomia, selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, e proporcionar o desenvolvimento sustentável do país (OLIVEIRA, 2013), conforme os princípios básicos da

legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, proibidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo (BRASIL, 1993).

Ao buscar a proposta mais vantajosa, a administração pública cria um caráter competitivo às licitações, sendo expresso na Lei nº 8.666/1993, em seu artigo 3º, § 1º, que é vedado “admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam seu caráter competitivo [...]”. Segundo Oliveira (2013), quanto mais competidores atenderem ao edital, maior será a probabilidade de que a proposta mais vantajosa seja encontrada.

Ainda em conformidade com Oliveira (2013), o princípio da impessoalidade é altamente interligado ao da isonomia, pois ambos preveem que os entes públicos devem tratar todos os licitantes de forma igual, não permitindo discriminações. Di Pietro (2018, p. 418), confirmando o exposto, entende que:

[...] todos os licitantes devem ser tratados igualmente, em termos de direitos e obrigações, devendo a Administração, em suas decisões, pautar-se por critérios objetivos, sem levar em consideração as condições pessoais do licitante ou as vantagens por ele oferecidas, salvo se expressamente previstas em lei ou no instrumento convocatório.

Oliveira (2013) comenta que a isonomia também está ligada à competitividade, pois quando se restringe à participação de certos fornecedores, ocasiona-se a diminuição de possíveis interessados no certame. Corroborando essa ideia, Di Pietro (2018) vê o princípio da igualdade (visto como sinônimo de isonomia) como um dos pilares da licitação, pois visa assegurar, a todos os interessados em contratar com a administração pública, a igualdade de direitos.

Quanto à vinculação ao edital, significa que todo ato, tanto da administração quanto dos licitantes, deve estar em total conformidade com o instrumento convocatório, sendo que qualquer inobservância das normas e regras nele contidas será considerada ato ilegal. Assim, esse princípio está estritamente relacionado ao princípio da legalidade, que prima pelo fiel cumprimento da lei. Carvalho (2017, p. 444) considera que “o edital é a ‘lei’ interna da licitação, e deve definir tudo o que for importante para o certame, vinculando os licitantes e a Administração Pública à sua observância.”

Oliveira (2013) e Di Pietro (2018) entendem o princípio do julgamento objetivo como aquele em que se observam, para o julgamento, critérios bem definidos fixados no edital, pois, se assim não for, ou seja, se houver subjetividade, fere o princípio da isonomia e da legalidade. Segundo a Lei nº 8.666/1993, em seu artigo 45, § 1º, há quatro critérios para

julgamento de propostas, sendo eles: menor preço, melhor técnica, técnica e preço, maior lance ou oferta. Desse modo, o gestor público não deve utilizar parâmetros de julgamento que não estejam antecipadamente previstos no instrumento convocatório para aceção do fornecedor vencedor da licitação (CARVALHO, 2017).

Na seção específica da lei que cuida das compras é explicitado que “nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa” (BRASIL, Art. 14, 1993). Ademais, trata dos critérios de que as compras deverão atender, sempre que for possível: a) ao princípio da padronização, que dite correspondência de especificações técnicas e de performance; b) serem efetivadas por meio do sistema de registro de preços; c) subordinar-se às premissas de aquisição e pagamento análogo ao do setor privado; d) visar à economicidade, por meio da subdivisão em parcelas; e) ter como parâmetro balizador os preços executados em outros órgãos e entidades da administração pública (BRASIL, 1993).

O princípio da padronização busca, outrossim, gerar economicidade, pois, ao serem estabelecidas características técnicas uniformes, favorece aquelas aquisições em grande quantidade e a manutenção dos itens (OLIVEIRA, 2013). Nas compras, ademais, deverão ser consideradas: a) a completa descrição do bem a ser obtido, sem que sua marca seja indicada; b) as quantidades e unidades que deverão ser adquiridas por meio de estimativa com técnicas quantitativas adequadas; c) as condições de armazenamento, que não permitam que o material se deteriore (BRASIL, 1993).

O sistema de registro de preços, mencionado anteriormente, será efetivado após abrangente pesquisa de mercado (BRASIL, 1993). Esse sistema permite que a administração pública tenha um estoque em ata para possível compra num prazo de até 12 meses, evitando, assim, que haja a necessidade de se fazer várias licitações (NEGÓCIOS PÚBLICOS, 2015).

Quanto à vedação de indicação de marca, Oliveira (2013) afirma ter caráter relativo, porque, quando justificada, técnica e cientificamente, poderá ser indicada. Ainda, segundo o autor, quando indicada a marca, ela funciona como parâmetro de qualidade, facilitando a melhor descrição do item a ser adquirido. Nesse último caso será inserida no edital uma das seguintes expressões: “ou equivalente”, “ou similar” e “ou de melhor qualidade”. Sobre a subdivisão em parcelas, Oliveira (2013) assevera que isso vem a atender ao princípio da economicidade, pois promove a pluralidade de licitações.

De acordo com Dantas (2015), contratar algo, como uma obra ou serviço, ou adquirir um bem por meio de uma licitação, deve ser algo feito de maneira impessoal, isonômica e

moral. Para o autor, a licitação é efetivada por meio de um processo administrativo que se compõe de uma gama de atos administrativos, ordenados e consecutivos.

A Lei nº 8.666/1993 trouxe em seu texto cinco modalidades de licitação, conforme se pode averiguar no Quadro 1.

Quadro 1 – Modalidades de licitações e suas características

(continua)

Modalidade	Base legal	Definição	Limites		Prazo	
			Obras e serviços de engenharia	Compras e serviços		
Concorrência	Lei 8.666/93, art.22, § 1º.	Modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto	Acima de R\$ 3.300.000,00	Acima de R\$ 1.430.000,00	45 dias (empregada integral, melhor técnica ou técnica e preço)	30 dias (demais casos)
Tomada de Preço	Lei 8.666/93, art.22, § 2º.	Modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o 3º dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação	Até R\$ 3.300.000,00	Até R\$ 1.430.000,00	30 dias (melhor técnica ou técnica e preço)	15 dias (demais casos)

(conclusão)

<b>Convite</b>	Lei 8.666/93, art.22, § 3º.	Modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas	Até R\$ 330.000,00	Até R\$ 176.000,00	05 dias úteis
<b>Concurso</b>	Lei 8.666/93, art.22, § 4º.	Modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias	Qualquer valor		45 dias
<b>Leilão</b>	Lei 8.666/93, art.22, § 5º.	Modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação	Qualquer valor		15 dias

Fonte: Elaborado pela autora, de acordo com a Lei 8.666/1993 e o decreto nº 9.412 de junho de 2018.

Todas essas modalidades têm prazos longos, desde seu início até sua finalização, tendo isso tornado as licitações públicas atos um tanto morosos, dada a sua grande burocracia. Segundo Justen Filho (2010), a carta-convite demora, no mínimo, vinte e dois dias; a tomada de preços leva, aproximadamente, noventa dias; e uma concorrência demora cerca de cento e vinte dias.

Esta demora nas licitações se dá, em parte, em razão de possuírem duas fases distintas, uma interna e outra externa. A fase interna se caracteriza por ser o momento prévio à divulgação, em que é feita a determinação das condições do edital e/ou carta-convite (FONSECA, 2014). Ainda, conforme o autor, a fase externa começa com a publicação do edital ou com a entrega das cartas-convite, terminando com a contratação do bem ou serviço.

Dentro da fase interna acontecem os seguintes atos: a) solicitação de licitação pelo requisitante, contendo a necessidade; b) elaboração do projeto básico (quando for o caso); c) motivadamente, a autoridade com competência para tal aprova a abertura do processo, analisando sua oportunidade, conveniência e relevância; d) protocolização do processo; e) especificação do objeto, de forma clara e sucinta; e) por meio de pesquisa de preço, estima-se o valor da aquisição; f) indicação dos recursos orçamentários; g) verificação da adequação orçamentária e financeira; h) definição da modalidade e o tipo de licitação (FONSECA, 2014).

Após isso, estando-se com o instrumento convocatório pronto, dá-se publicidade a ele, iniciando a fase externa da licitação. Nesta etapa, os documentos de habilitação e as propostas são apresentados à Comissão de Licitação em envelopes lacrados (OLIVEIRA, 2013). Segundo Carvalho (2017), os envelopes de habilitação são, primeiramente, analisados, e, depois de os licitantes serem habilitados, são abertos os envelopes das propostas, sendo classificados conforme o tipo de critério adotado. Ainda conforme o autor, cabe ressaltar que há prazo para recurso, no caso de inabilitação. Caso todos os licitantes sejam considerados inabilitados, ou todas as propostas sejam desclassificadas, considera-se a licitação como fracassada (ALEXANDRINO; PAULO, 2017).

De acordo com o artigo 48 da lei de licitações e contratos, serão desclassificadas as propostas que: a) não atenderem às exigências do edital; b) tiverem seu valor global maior que o estimado ou preços manifestamente inexequíveis. Poderá a administração pública, no caso da licitação fracassada, dar mais oito dias úteis aos licitantes para apresentarem nova documentação ou outras propostas, com vícios devidamente sanados (BRASIL, 1993).

Tendo-se novas propostas apresentadas, e caso essas mantenham o problema, poderá, assim, o ente responsável pelo edital/carta-convite proceder à adjudicação direta dos bens ou

serviços (chamada dispensa de licitação), desde que o valor não seja maior que o constante do registro de preços ou dos serviços (ALEXANDRINO; PAULO, 2017). Essa situação apresentada é uma das trinta e cinco situações (artigo 24, inciso VII) que a lei 8.666/1993 prevê, em que é possível se dispensar uma licitação. “A licitação fracassada ocorre sempre que os licitantes comparecem à realização do procedimento licitatório, todavia, todos os participantes são inabilitados, por não se adequarem às normas legais, ou são todos desclassificados, em suas propostas” (CARVALHO, 2017, p. 502).

As chamadas licitações fracassadas ou aquelas que demoram demasiado tempo majoram os custos, além de retardar o atendimento das demandas (NEGOCIOS PÚBLICOS, 2015). De acordo com Carvalho (2017), caso a contratação não se dê de forma direta, uma licitação fracassada acaba, geralmente, ensejando num novo procedimento licitatório.

Outra possível situação de dispensa prevista no artigo 24, que interessa a esta pesquisa, é a constante no inciso V, em que se afirma ser dispensável a licitação “quando não acudirem interessados em licitação anterior a esta, justificadamente, não puder ser repetida sem prejuízo para a Administração, mantidas, neste caso, todas as condições preestabelecidas”. Esse caso é chamado de licitação deserta, ou seja, nenhum fornecedor se mostrou interessado ao chamado do certame (ALEXANDRINO; PAULO, 2017).

Segundo Carvalho (2017), as licitações desertas são aqueles casos em que é divulgado, pelo Poder Público, o edital de licitação, contudo, não aparece nenhum fornecedor interessado em participar do certame. O autor afirma que, nessa hipótese, para contratar diretamente via dispensa, o órgão público responsável pelo edital necessita comprovar que uma nova licitação pode acarretar prejuízos à administração pública.

Para Motta (1995, p. 127),

a licitação deserta pode ser resultante de exigências descabidas, cláusulas discriminatórias ou publicidade ‘mascarada’. Estes vícios, infelizmente comuns, afugentam os participantes e, ao serem constatados, impedem absolutamente a contratação direta. Nesses casos a ausência de licitantes terá ocorrido por culpa da própria entidade licitadora, não se admitindo o recurso da dispensa.

Indo um pouco além da ideia anterior, Oliveira (2015) expõe que diversas empresas resolvem por não vender seus produtos ou serviços para os órgãos públicos, sendo que isso pode ocorrer porque elas não se sentem prontas para trabalhar com o custo dessas vendas, posto que seu recebimento pode ser demais demorado e/ou as exigências podem ser bastante grandes. Ressalta-se que “não se dispensa licitação, com fundamento nos incs. V e VII do art.

24 da Lei nº 8.666, de 1993, caso a licitação fracassada ou deserta tenha sido realizada na modalidade convite” (ORIENTAÇÃO NORMATIVA, AGU Nº 12, 2009).

Diante da morosidade dos processos licitatórios que se tinha, como supracitado, no ano 2000 foi criada outra modalidade de licitação, por meio da Medida Provisória nº 2.620, de 4 de maio desse ano, intitulada *pregão*, que deveria ser utilizada somente pela União. Dois anos depois, essa medida foi convertida na Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, podendo, agora, todos os entes federativos utilizá-la. Essa modalidade está toda disciplinada nessa lei, sendo aplicadas, subsidiariamente, as normas da Lei nº 8.666/1993.

Conforme Carvalho (2017), o *pregão* surgiu como um meio de aperfeiçoar o processo licitatório existente, trazendo maior competitividade. O autor verifica que o *pregão*, por ser mais rápido, contribuiu para desburocratizar os procedimentos de habilitação, buscando que os entes públicos efetivassem contratações por preços menores, contribuindo para a redução de gastos.

Reis (2015, p. 125) entende que o *pregão* “veio ao mundo para suprir as carências nas modalidades de licitação previstas na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, especialmente em relação à morosidade do processo correspondente, pelo rito estabelecido naquela forma legal”. Para o autor era nítido que tanto a administração pública quanto os administrados necessitavam de uma forma mais dinâmica de licitar. Segundo Luchi e Carneiro (2006), o *pregão* surgiu para transformar as licitações, e que não exigissem grandes critérios de habilitação e qualificação, sendo mais céleres, simples, econômicas, competitivas e, por consequência, mais efetivas na realização da finalidade de atender ao interesse público.

O *pregão* é a modalidade para aquisição de bens e serviços comuns, independentemente do valor que se pretende contratar (ALEXANDRINO; PAULO, 2017). De acordo com Luchi e Carneiro (2006, p. 1), o *pregão* trouxe “às compras e contratações de menor risco, os conceitos gerenciais de descentralização de decisão, flexibilização, menor rigidez, incentivo à criatividade e preocupação com resultados”. A disputa entre os fornecedores se dá por meio de propostas e lances em sessão pública. A “fase de lance no *Pregão* tem características que primam pela competitividade e pela primazia do menor preço” (LUCI; CARNEIRO, 2006, p. 2).

Segundo o § único do artigo 1º da Lei nº 10.520/02 são considerados bens e serviços comuns “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado”. Meirelles (2013) corrobora, no sentido de que o que caracteriza os bens e serviços comuns é a possibilidade de substituição de uns por outros de igual padrão de qualidade e eficiência. Além disso, de

acordo com Fernandes (2013), o que determina um bem ou serviço comum é a significação do padrão de desempenho ou a qualidade conforme particularizações usuais do mercado.

O pregão surge para acirrar as disputas pelas contratações com o Estado, pois em suas normas é prevista a realização de lances verbais, para que seja feita a contratação de menor custo, observada a qualidade mínima necessária (CARVALHO, 2017). Essa modalidade adotará em todos os processos o menor preço como critério para julgamento, pois não seria aceitável que, buscando adquirir bens e serviços comuns, se pense em utilizar outros critérios como melhor técnica ou técnica e preço (ALEXANDRINO; PAULO, 2017).

Alexandrino e Paulo (2017) são de opinião de que, comparando essa modalidade com as demais, sob o aspecto financeiro, o valor final dos contratos propende a ser mais satisfatório para a administração pública. Esses autores trazem também algumas características peculiares do pregão, as quais proporcionam a maior celeridade nas aquisições, sendo elas: “possibilidade de redução do preço das propostas iniciais por meio de lances verbais dos participantes e a não exigência de habilitação prévia ou de garantias, com o consequente aumento do número de concorrentes e da competitividade” (ALEXANDRINO; PAULO, 2017, p. 732).

Assim como as outras modalidades já apresentadas, o pregão possui a fase interna e externa. Na fase interna ou preparatória deverão ser observados os seguintes passos: a) a autoridade com competência justifica a necessidade da aquisição, definindo o objeto, as exigências para a habilitação, os critérios para que se aceite as propostas, as sanções que serão aplicadas no caso de não cumprimento e as demais cláusulas do futuro contrato; b) o objeto deverá ser definido de maneira precisa, suficiente e clara; c) nos autos do processo deverão estar os itens “a” e “b” e os elementos técnicos que estiverem amparados; além disso, o orçamento elaborado pelo ente responsável pela licitação; d) será designado, pela autoridade com competência, o pregoeiro e a equipe de apoio, que será responsável, dentre tantas atribuições, por receber as propostas e lances, analisar a aceitabilidade e classificação; da mesma maneira, deverá analisar a habilitação e efetuar a adjudicação do objeto do edital ao fornecedor que vencer (BRASIL, 2002).

Quando a lei cita que, no processo de licitação, deve constar orçamento, elaborado pela entidade promotora da licitação, ela se refere a estimar o valor da contratação, ou seja, verificar o preço de mercado do bem/serviço a ser adquirido. Segundo Oliveira (2013), o legislador não teve a preocupação em definir um procedimento formal para a realização da cotação, mas geralmente o solicitante consulta, no mínimo, três fornecedores do ramo, fixando uma média dos preços obtidos. O autor ainda esclarece que a estimativa do valor é

importante, pois serve para decidir qual modalidade de licitação será utilizada (no caso de não ser aquelas independentes do valor contratado), e para servir de critério para o julgamento das propostas, classificando-as ou desclassificando-as.

Já a fase externa inicia com a convocação dos interessados, seguindo as seguintes determinações: a) a convocação se dará por meio de publicação de aviso em diário oficial; b) no aviso deverá constar a descrição do objeto, indicando dias, horários e locais em que poderá ser obtida a íntegra do edital; c) no edital deverão constar todas as informações referentes ao objeto a ser contratado, as normas que disciplinam o procedimento e, se for o caso, a minuta do contrato; d) o prazo para apresentação das propostas será de 8 dias úteis, a partir da publicação do aviso; e) no dia, hora e local especificados será realizada a sessão pública para que as propostas sejam recebidas; f) iniciada a sessão, os envelopes das propostas serão abertos, e a verificação de suas conformidades com o edital serão averiguadas; g) classificadas as propostas, aquele fornecedor que tiver ofertado por valor menor e os outros que tiverem ofertado ao valor de 10% a mais que aquele poderão fazer novos lances verbais e consecutivos, até a declaração do vencedor; h) encerrada a etapa da competição de valores, o pregoeiro procederá a análise da habilitação do fornecedor; i) caso o licitante não atenda às exigências de habilitação, o pregoeiro examinará as ofertas subsequentes e, conseqüentemente, suas habilitações, até declarar o vencedor; j) declarado o vencedor, será feita a adjudicação do objeto ao fornecedor vencedor pela autoridade competente; e k) homologada a licitação, o licitante vencedor será convocado para assinar o contrato no prazo estipulado no edital (BRASIL, 2002).

Como pode ser percebido, diferentemente do que ocorre em outras modalidades, no pregão há uma inversão de fases, ou seja, a habilitação é posterior ao julgamento das propostas, sendo considerada a principal novidade trazida pelo pregão (OLIVEIRA, 2013). Isso é o que mais auxilia na celeridade do procedimento licitatório, pois, assim, somente são verificados os documentos de habilitação do vencedor, e não de todos os participantes. Também é invertida a fase da homologação e da adjudicação, sendo que esta é anterior àquela. Referente a isso, Fernandes e Oliveira (2015, p.272) entendem que “o pregão, por meio da inversão de fases da habilitação, conseguiu reduzir em até 22 dias o tempo médio gasto com a fase de habilitação e recepção de propostas”. Ainda de acordo com os autores, a economia de tempo gerada pelo pregão acaba por torná-lo um dos mais céleres processos de aquisição de bens e serviços da administração pública brasileira.

Tendo o pregão sido criado com o intuito de trazer maior agilidade aos processos licitatórios e aumentar a participação de fornecedores, a lei que o instituiu não deixou de fora

a possibilidade de utilização de meios eletrônicos para sua efetivação. No artigo 2º, § 1º, está expresso que “poderá ser realizado o pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica”. Porém, como mencionado na própria lei, faltava sua normatização própria, tempos depois adquirida por meio do decreto nº 5.450, em 31 de maio de 2005, tendo regulamentado o chamado Pregão Eletrônico.

### **2.1.1 Pregão Eletrônico**

No artigo 2º do decreto nº 5.450/2005 está expresso que o pregão eletrônico será realizado a distância em sessão pública, por meio da utilização da internet. A partir do uso de tecnologias da informação é possível que haja um aumento na competição, a partir de uma maior participação popular nas contratações, auxiliando a administração pública a encontrar a proposta mais vantajosa (CARVALHO, 2017). Segundo Justen Filho (2011, p.222), o pregão eletrônico:

[...] consiste na modalidade de licitação pública, de tipo menor preço, destinada à seleção da proposta mais vantajosa para a contratação de bem ou serviço comum, por meio de proposta seguidas de lances, em que os atos jurídicos da administração pública e dos interessados desenvolvem-se com a utilização dos recursos da tecnologia da informação, valendo-se especialmente da rede mundial de computadores (internet).

Para Alexandrino e Paulo (2017), a regra mais importante, trazida pelo decreto, é a explicitada em seu artigo 4º, em que se estabelece a obrigatoriedade da utilização da modalidade pregão para aquisição de bens e serviços comuns pela União, demandando a preferência pela forma eletrônica. Porém, o § 1º do referido artigo salienta que deve ser usada a forma eletrônica, a não ser que seja inviável, e, se assim for, deverá ser justificada a situação pela autoridade competente. Vale ressaltar que o TCU tem entendimento de que o pregão eletrônico deve, preferencialmente, ser escolhido, pois o presencial precisa ser justificado, sob pena de ser considerado ato de gestão antieconômico (ACÓRDÃO 1.515/2011 – PLENÁRIO).

A partir disso, ao se verificar nos portais de transparência pública, percebe-se a grande quantidade de pregões eletrônicos comparados às demais modalidades. Sendo o pregão eletrônico realizado com uso da tecnologia da informação, isso instiga os fornecedores a se modernizarem, observando que atualmente qualquer um que queira permanecer competitivo no mercado deverá investir em tecnologia e inovação (MOREIRA, 2013). Para o autor, o

pregão eletrônico traz consigo transparência, possibilitando que qualquer pessoa que tenha interesse no certame possa acompanhar o desenvolver da sessão pública e ter acesso a todos os atos e procedimentos cometidos, desde a abertura até o término dos trabalhos.

Di Pietro (2018) afirma que a segurança das informações dentro do sistema eletrônico será por meio de criptografia e de autenticação. No mesmo sentido, Moreira (2013) expõe que o método de criptografia pode ser considerado seguro e inviolável, pois apenas o remetente e o destinatário podem descriptografar a informação; assim, a confidencialidade dos dados, entre o pregoeiro e os fornecedores, é conservada.

Segundo o § 4º do artigo 2º do decreto, o pregão eletrônico será dirigido pelo órgão ou entidade que está promovendo a licitação, tendo ajuda técnica e operacional da SLTI do MPOG, que agirá como provedor do sistema eletrônico para os órgãos integrantes do Sistema de Serviços Gerais (SISG).

No artigo 3º é posto que “deverão ser previamente credenciados perante o provedor do sistema eletrônico a autoridade competente do órgão promotor da licitação, o pregoeiro, os membros da equipe de apoio e os licitantes que participam do pregão na forma eletrônica” (BRASIL, 2005). Caso o pregão seja promovido por ente federal, para participar, o fornecedor deverá estar cadastrado e com registro atualizado no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF) (FERNANDES; OLIVEIRA, 2015).

O decreto traz em seu artigo 5º os princípios que regem o pregão eletrônico, que, num todo, também são aqueles que norteiam os processos licitatórios no geral, são eles: legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, eficiência, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, bem como aos princípios correlatos da razoabilidade, competitividade e proporcionalidade.

Conforme Di Pietro (2018), a razoabilidade visa colocar certo limite à discricionariedade do administrador público. Essa razoabilidade exige certa “proporcionalidade entre os meios de que se utiliza a Administração e os fins que ela tem que alcançar” (DI PIETRO, 2018, p.106). Ademais, a proporcionalidade deve ser vista ao caso concreto, e não conforme a letra fria da lei.

Em seu artigo 17º, o decreto se preocupa com a publicidade do edital, variando conforme os valores a serem contratados, como se verifica na Tabela 1.

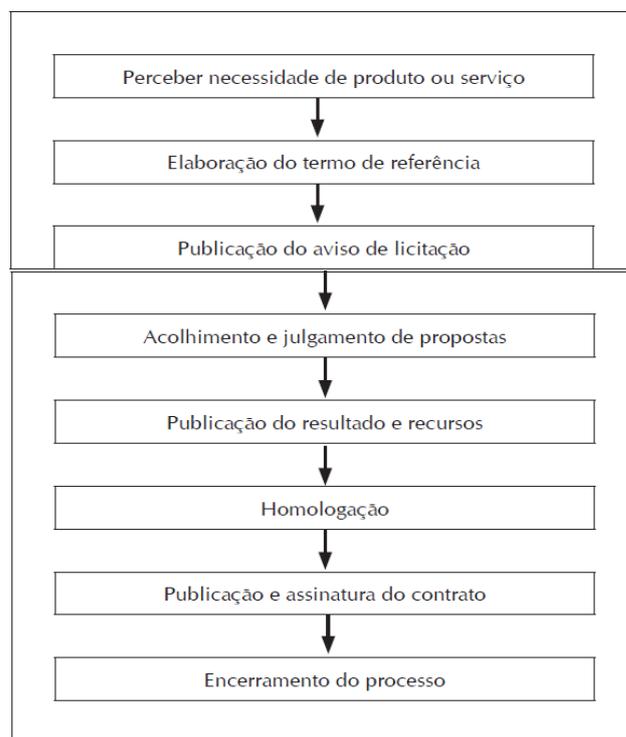
Tabela 1 – Publicidade de acordo com o valor da contratação

<b>Limites</b>	<b>Locais de publicação</b>
Até R\$ 650.000,00	Diário Oficial da União
	Meio eletrônico, na internet
Acima de R\$ 650.000,00 até R\$ 1.300.000,00	Diário Oficial da União
	Meio eletrônico, na internet
	Jornal de grande circulação local
Acima de R\$ 1.300.000,00 ou o Sistema de Registro de Preços	Diário Oficial da União
	Meio eletrônico, na internet
	Jornal de grande circulação regional ou nacional

Fonte: Elaborada pela autora, de acordo com o artigo 17º do Decreto nº 5.450/2005.

Fernandes e Oliveira (2015) trazem um breve fluxograma das etapas do pregão eletrônico, que não se diferenciam da modalidade presencial (figura 1).

Figura 1 – Fluxograma do Pregão Eletrônico



Fonte: Fernandes e Oliveira (2015, p. 270-271).

Moreira (2013) se refere à economicidade gerada pelo pregão eletrônico, o qual reduz custos, tanto para o ente responsável quanto para os licitantes, pelo fato de as comunicações se darem por meio da internet, e na sessão pública não é necessária a presença física dos

fornecedores. Além disso, salienta que por todos os procedimentos a serem enviados e recebidos eletronicamente há uma enorme economia de papel. Fernandes e Oliveira (2015) afirmam que com a celeridade proporcionada por essa modalidade é possível evitar o desperdício de horas de trabalho dos agentes públicos e proporcionar maior agilidade de resposta dos órgãos públicos às necessidades da população.

O pregão na forma eletrônica consegue altos índices de economia de recursos, em razão de permitir que se alcance boa parte do território brasileiro por meio do uso da internet. Além disso, ele simplifica o processo de compras públicas e proporciona uma melhor utilização dos recursos públicos (FORTUNATO et al., 2010). Fernandes e Oliveira (2015) corroboram, expressando que essa modalidade toma grande destaque em relação à economia gerada, principalmente porque esse recurso economizado pode ser investido em outros setores de necessidade da população, trazendo maiores benefícios para ela.

Consoante ao exposto, para Reis (2015), ao se realizar a habilitação de somente um fornecedor, justamente aquele de quem se vai contratar, e não perder tempo ao examinar os documentos de todos os licitantes, tem-se uma medida inteligente e salutar. Segundo ele, realizar uma série de atos verbalmente (presencial) ou por meio eletrônico, podendo-se tomar decisões no ato, torna a modalidade *pregão* altamente célere, o que seria impossível em outras modalidades.

Vindo ao encontro da tão buscada transparência pública, o decreto traz em seu artigo 7º que “os participantes de licitação na modalidade de pregão, na forma eletrônica, têm direito público subjetivo à fiel observância do procedimento estabelecido neste Decreto, podendo qualquer interessado acompanhar o seu desenvolvimento em tempo real, por meio da internet” (BRASIL, 2005). Referente a isso, Fernandes e Oliveira (2015) expressam que, especialmente no pregão eletrônico, o controle e a transparência podem ser exercidos através da leitura das atas, que ficam totalmente acessíveis à sociedade, a qualquer momento, por meio da rede mundial de computadores. Segundo os autores, também é possível acompanhar as fases e resultados dos pregões.

Para Fortunato et al. (2010, p. 15), vale elucidar que:

[...] o Governo Federal tem o intuito de promover melhorias no processo de contratação pública implementando sucessivas medidas voltadas a tecnologia da informação, disponibilizando ferramentas de fácil acesso, não só aos usuários diretos do sistema do órgão licitador ou fornecedor que participa de certames licitatórios, como também a sociedade de maneira geral, para fins de acompanhamento e fiscalização das compras governamentais em toda a sua extensão. Tais medidas visam, sobretudo, atender princípios da transparência e eficiência, considerados fundamentais para o alcance de metas governamentais.

Domakoski et al. (2011) afirmam que o pregão eletrônico proporciona maior segurança, transparência, economia e competitividade, porque tudo ocorre através da internet; além disso, favorece a inibição de formação de cartéis. O pregão eletrônico “acarreta na diminuição da corrupção no setor público” (FORTUNATO et al., 2010, p. 16). Para Fernandes e Oliveira (2015), a modalidade licitatória eletrônica torna os processos transparentes pela facilidade de acesso às informações, transformando-se em um instrumento de prevenção ao crime e à corrupção, tornando mais difícil a execução de fraudes e roubos do patrimônio público.

Para Fortunato et al. (2010, p.1), “o pregão eletrônico em geral atualmente é uma ferramenta indispensável ao administrador público comprometido com a redução dos gastos públicos e com a rapidez na satisfação das necessidades da administração”. Pontes e Xavier (2017) recordam que quando uma licitação não é ágil e eficiente, quem acaba sofrendo as consequências diretas é o próprio cidadão, porque os órgãos públicos existem para servir à população e permitir que ela tenha acesso a serviços básicos e essenciais.

Alguns estudos sobre pregão serão citados no item sobre eficácia e economicidade. Diante disso, aqui são abordados outros, como o de Souza e Teixeira (2008), que buscou identificar, com base em um estudo exploratório/descritivo e análise qualitativa/quantitativa, após a implantação do pregão eletrônico, o impacto nas licitações das empresas/entidades no Estado do Espírito Santo. Os autores concluíram que essa modalidade reduz os preços unitários dos produtos/serviços nas licitações, pois permite maior quantidade de participantes, reduz os custos operacionais nas licitações por reduzir os custos com impressão de editais e cópias, tendo pouca referência à mão de obra. Também afirmaram que houve melhora quanto à transparência do processo com o fim das “cartas marcadas” entre os fornecedores.

Já Faria et al. (2010) estudaram quais são os fatores determinantes na variação dos preços dos produtos comprados por meio de pregão eletrônico. Para isso, testaram a relação da variação dos preços com as variáveis: número de fornecedores, especificidade dos ativos, frequência das transações, quantidade, oportunismo dos agentes, tempo de existência e faturamento da empresa ganhadora, e número de lances da disputa. Realizaram correlação de Pearson e regressão linear múltipla, com o objetivo de descobrir as relações entre as variáveis e construir um modelo para medir a variação dos preços. Após isso, os autores constataram que as variáveis *número de fornecedores*, *especificidade dos ativos*, *quantidade* e *frequência das transações* apresentaram um poder de explicação conjunta de 67,4% das variações dos

preços, afirmando que os órgãos públicos devem desenvolver ações que busquem maximizar o efeito dessas variáveis com o objetivo de reduzir os preços pagos.

Em outro estudo, Domakoski et al. (2011) buscaram analisar a utilização do pregão eletrônico como instrumento inovador na gestão pública e quais foram suas contribuições para os atores públicos e sociais. Essa pesquisa foi feita por meio de um estudo de caso na Prefeitura Municipal de Almirante Tamandaré/PR. Como metodologia, os autores utilizaram-se de uma revisão bibliográfica, e presenciaram pelo menos uma sessão de cada modalidade de licitação para observação; e, por fim, realizaram entrevistas com colaboradores da prefeitura, diretamente ligados às atividades dos processos licitatórios. Como conclusão, o estudo evidenciou que há erros formais e limitações técnicas dos colaboradores envolvidos nos processos de pregão eletrônico. Além disso, constatou-se que a utilização dessa modalidade de contratação pública contribuiu para a transparência e economia na gestão dos recursos públicos, dentre outros benefícios para o município.

Freitas e Maldonado (2013) se propuseram a analisar a forma pela qual é alcançada a redução de custos nas contratações de serviços contínuos pela administração pública, através do pregão eletrônico, e os possíveis efeitos dessa redução, tanto para as organizações contratantes como para os prestadores de serviços terceirizados. O estudo foi feito por meio de uma pesquisa bibliográfica, compreendendo a produção científica e a produção normativa sobre o tema, além de análise documental. Os autores verificaram que o uso da modalidade pesquisada para a contratação de serviços contínuos, com dedicação exclusiva de mão de obra, configura-se numa enorme inovação para a máquina pública, pela utilização de ferramentas de tecnologia da informação, a quais permitem a comunicação a distância, proporcionando maior agilidade e transparência aos procedimentos, aumento do conjunto de interessados em fornecer e contratar com a União, maior competitividade e, conseqüentemente, menores custos, além da redução da possibilidade de formação de conluíus e cartéis.

A pesquisa de Pontes e Xavier (2017) analisou quais as vantagens da modalidade de licitação pregão presencial e/ou eletrônico na Central de Licitações da PGE do Ceará. Para desenvolver o estudo, os autores realizaram uma revisão de literatura pertinente e, sobretudo, analisaram a legislação e demais documentos oficiais de governo publicados e que abrangem o tema. Ao fim, concluíram que houve progresso com o redesenho no processo de compras no Estado do Ceará por intermédio do pregão, tanto na modalidade presencial quanto na eletrônica.

Conhecidas todas as modalidades de licitações e, principalmente, as diferenças entre elas e o pregão eletrônico, pode-se entender a grande importância dessa “nova” ferramenta para as compras públicas brasileiras e o porquê de se dar maior atenção a ela nesta pesquisa. Partindo disso, verticalizando um pouco o estudo, é abordado a seguir como a literatura trata a pesquisa de mercado, essa que deve ser feita na fase interna das licitações, para que seja possível formar o preço de referência.

#### *2.1.1.1 Pesquisa de mercado e preço de referência ou estimado*

Conforme citado anteriormente, consta no artigo 15º da Lei de Licitações e Contratos (1993), §1º, que as compras devem ser precedidas de pesquisa de mercado. Além disso, no artigo 43, inciso IV, profere-se que:

A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos: [...] IV – verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis.

Já a Lei 10.520, de 17 de julho de 2002, que instituiu a 6ª modalidade de licitação – o pregão –, e em seus decretos regulamentadores (Decreto nº 3.555, de 08 de agosto de 2000, e Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005), a necessidade da pesquisa de mercado tornou-se mais visível. Diante disso, a precisão de uma pesquisa com o intuito de se estabelecer um critério de aceitabilidade de propostas fica nítida.

A pesquisa de mercado se caracteriza por ser o método para inquirição das requisições e condições do mercado fornecedor do item que se pretende comprar, como especificações, qualidade, desempenho, prazos de entrega, prestação, execução, garantia (BRASIL, 2010a). De acordo com Freitas e Maldonado (2013, p.1278), a pesquisa de mercado possui uma grande vantagem:

[...] em relação a outras formas de estimativas de custos (como a consulta a preços praticados no próprio órgão em contratações anteriores e a consulta a outros órgãos públicos que possuam contratações similares) é a possibilidade de obtenção de preços atualizados e compatíveis com as especificidades do órgão contratante e do próprio serviço a ser contratado.

Apesar de apresentar vantagem, a pesquisa de mercado pode ser algo bem difícil de ser feito. Isso ocorre, pois, mesmo existindo inúmeras empresas que querem vender para a

administração pública – muitas delas não querem despende tempo, estrutura e pessoal para elaborar um orçamento que não visa a uma contratação definitiva, mas a uma mera pesquisa (FREITAS; MALDONADO, 2013).

Dentro da pesquisa de mercado está a pesquisa de preços, a qual objetiva estimar o custo do objeto a ser contratado pela administração pública, devendo ser anexada ao processo licitatório (ACÓRDÃO 2479/2009-PLENÁRIO). A pesquisa de preços deve ser obrigatoriamente realizada, e antes de qualquer licitação (BRASIL, 2010a). Alexandrino e Paulo (2017, p. 747) recordam que, para “o valor estimado da licitação para registro de preços deve ser determinado mediante ampla pesquisa de mercado, realizada pelo órgão gerenciador, obrigatoriamente antes do certame.”

A pesquisa de preços é necessária para que a administração pública tenha uma estimativa prévia, ou seja, um balizador, que a permita auferir se os preços propostos são compatíveis com os preços praticados pelo mercado. Essa pesquisa “é procedimento prévio e indispensável à verificação de existência de recursos suficientes para cobrir despesas decorrentes de contratação pública. Serve de base também para confronto e exame de propostas em licitação” (BRASIL, 2010a, p. 87).

Dando-se ênfase ao pregão eletrônico, modalidade trabalhada neste estudo, a exigência da pesquisa de mercado aparece no artigo 9º, inciso I, do Decreto nº 5.450/2005, quando estabelece que na fase interna ou preparatória deve ser elaborado o termo de referência “com indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização”. Adiante, no § 2º descreve-se o que é o termo de referência:

[...] é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração diante de **orçamento detalhado**, definição dos métodos, estratégia de suprimento, **valor estimado** em planilhas de acordo com **o preço de mercado**, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva (**grifo da autora**).

Segundo Reis (2015), o termo de referência tem a mesma função do projeto básico citado na Lei nº 8.666/93, ou seja, permitir que se conheça perfeitamente o objeto que se quer adquirir. Ainda conforme o autor, necessita-se dizer até se o item deve ser entregue em uma só vez ou parceladamente, pois isso pode fazer com que os fornecedores sequer desejem participar do certame, por não possuírem condições de assumir responsabilidade por uma

entrega de uma só vez de quantitativo maior que suas possibilidades, ou nem desejem cotar quantidade menor que aquela que está sendo licitada.

Sendo assim, uma pesquisa de mercado elaborada de forma descuidada ou sem nenhum critério pode acabar em valores estimados equivocados, ensejando em licitações não exitosas (já explicadas neste estudo). Uma das formas de se ter eficácia nas licitações é o seu preço de referência estar condizente com os preços de mercado. Daí a grande importância da pesquisa de preços feita com atenção e cuidados necessários. Preço de referência ou estimado é “um dos parâmetros de que dispõe a Administração para julgar licitações e efetivar contratações. Deve refletir o preço de mercado, levando em consideração todos os fatores que influenciam na formação dos custos” (BRASIL, 2010a, p. 86). O maior valor que é possível aceitar para a aquisição de um bem ou serviço pela administração pública chama-se preço de referência (BRASIL, 2017b).

O estudo feito pelo Instituto Negócios Públicos, em fevereiro de 2015, pesquisou quanto custa, em média, uma licitação (já citado), destacando-se que somente a pesquisa de preços e quantidades no mercado pode custar R\$ 2.561,07. Já a determinação da modalidade e projeto básico ou termo de referência custam R\$ 2.095,00 (NEGÓCIOS PÚBLICOS, 2015). Diante disso, verifica-se quão dispendiosa pode ser a fase interna de uma licitação e como deve demandar atenção, para não correr o risco de ter de ser refeita.

Por vezes, ocorre que as pesquisas de preços trazem orçamentos elaborados sem responsabilidade, ou seja, muito acima ou abaixo das reais condições do mercado, competindo aos gestores, responsáveis pela execução do certame, a difícil tarefa de justificar objetivamente a inviabilidade da cotação (QUEIROZ, 2018). Porém, ainda segundo o autor, esse julgamento dos orçamentos exequíveis dos não exequíveis geralmente é de difícil percepção para os gestores, devido à grande diversidade e complexidade dos objetos a serem contratados, dificultando essa classificação.

Como se pode perceber, nem a Lei n° 8.666/93 nem a n° 10.520/00 explicitaram como essa pesquisa de mercado ou de preços deveria ser feita, e como os orçamentos deveriam ser tratados para formar o preço estimado. Tal fato deu margem para que cada órgão público adotasse uma metodologia própria no âmbito do poder regulamentador que lhe foi conferido (QUEIROZ, 2018). A estratégia mais comum utilizada pelos órgãos para estimar o custo de algo era solicitar propostas e orçamentos a fornecedores do ramo da atividade que se pretendia contratar (FREITAS; MALDONADO, 2013).

Diante disso, os órgãos de controle começaram a se manifestar e a questionar, como, por exemplo, o TCU, que afirma que se “faça, ao fixar o valor para a contratação, ampla

pesquisa de mercado, a fim de estimar o custo do objeto a ser adquirido” (ACÓRDÃO 710/2007 PLENÁRIO). Para realizar a pesquisa, deve-se:

[Proceder] à pesquisa de mercado, em atenção ao art. 14, inciso IV, da IN/SLTI no 04/2008, considerando as seguintes opções: preços praticados em contratações similares com empresas públicas e privadas; consulta as empresas que apresentaram questionamentos no âmbito do certame em questão; consulta a órgãos da Administração, que informaram estar em processo de aquisição de solução semelhante [...] (ACÓRDÃO 280/2010 - PLENÁRIO).

Sobre a quantidade de orçamentos que são necessários para se auferir o preço de um bem ou serviço, o TCU, em 2009, possuía entendimento consolidado de que se deveria “[realizar] pesquisa de mercado com fornecedores suficientes, de forma a possibilitar estimativa correta dos valores a serem contratados e a compatibilidade dos preços propostos com os praticados no mercado” (ACÓRDÃO 2.432/2009 - PLENÁRIO). Não ficava explícito quantos orçamentos deveriam ser, somente que necessitariam ser suficientes para estimar o valor correto.

Conseguiu-se, mais tarde, maior entendimento, e o TCU explicou que, na fase interna da licitação, diversos atos são necessários, dentre eles “estimativa do valor da contratação, por comprovada pesquisa de mercado, em pelo menos três fornecedores do ramo correspondente ao objeto da licitação” (BRASIL, 2010a, p. 140). Mais adiante se chegou ao entendimento de que: “a realização de pesquisa de preços de mercado, previamente à fase externa da licitação, é uma exigência legal para todos os processos licitatórios, inclusive para os casos de dispensa e inexigibilidade, consistindo essa pesquisa de um mínimo de três orçamentos de fornecedores distintos” (ACÓRDÃO 2.380/2013 – PLENÁRIO).

Para que se possa conhecer o real custo estimado de uma contratação é necessário que se conheça de forma minuciosa o objeto do certame, bem como seu quantitativo e exigências quanto à execução, no caso dos contratos (REIS, 2015). Sobre conhecer o custo, Reis (2015, p. 130) expressa que:

[...] estimativa de custo é realizada com base na apuração junto ao mercado fornecedor do bem ou do serviço. Somente se a definição do objeto tiver sido feita de forma precisa, suficiente e clara, o órgão/entidade que promoverá a licitação terá condições de pesquisar e obter no mercado, com margem de acerto muito próxima da realidade, o custo estimado da contratação.

Contudo, sem regra explícita para tratar os orçamentos para a formação do preço de referência, como já mencionado, o método mais utilizado, por muito tempo, após a coleta dos três orçamentos, foi o menor dos preços. Isso ocorreu por ter respaldo na Lei nº 8.666/1993,

que estabeleceu como critério de julgamento das propostas aquela que apresentasse o menor valor, denominada *licitação de tipo menor preço*, prevista no artigo 45º, §1º, inciso I. Apoiava-se também essa escolha no argumento de que se a Administração contratasse diretamente, nos casos de dispensa de licitação, a escolha vencedora seria a de menor preço (BRASIL, 2010a). Enfim, era um método fácil e objetivo que corroborava a facilidade da sistemática legal das compras públicas e com o princípio da economicidade.

O estudo de Freitas e Maldonado (2013, p. 1278) verificou que ações de melhorias eram necessárias, principalmente, no tocante aos

[...] mecanismos de avaliação da exequibilidade dos preços propostos pelos licitantes, através do aprimoramento dos procedimentos utilizados para elaboração das estimativas de custos das contratações, da análise mais criteriosa das planilhas de custos e formação de preços, da realização de diligências às futuras contratadas e de consultas a outros órgãos públicos, de modo a minimizar a possibilidade de contratação de serviços por preços artificialmente reduzidos, que trazem risco não apenas à efetiva execução dos serviços contratados, mas, também e sobretudo, aos direitos dos trabalhadores terceirizados.

Diante da necessidade de se ter algo mais concreto em relação à pesquisa de preços e o tratamento dos orçamentos para formar o valor estimado da contratação, não ficando apenas com o que a jurisprudência trazia, surgiu a Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014, expedida pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Explica-se que Instruções Normativas são “atos expedidos por quaisquer autoridades públicas ou órgãos públicos que tenham atribuição legal para a execução de decretos e regulamentos” (CARVALHO, 2017).

Essa IN dispôs sobre os procedimentos para a realização das pesquisas de preços para aquisições de bens e serviços em geral, para os órgãos e entidades que são integrantes do Sistema de Serviços Gerais (SISG). Observa-se o disposto no decreto nº 1.094, de 23 de março de 1994, artigo 1º, § 2º: “Integram o SISG os órgãos e unidades da Administração Federal direta, autárquica e fundacional [...]” (BRASIL, 1994).

A partir dessa IN começou-se a usar como referência a média (Art. 2º, § 2º) dos preços das três propostas, a fim de se aproximar mais dos preços ofertados pelos fornecedores, o preço que a administração pública estava disposta a pagar. Silva (2014) expressa que, permeando matematicamente o conceito de média, essa é aquela que se adquire somando todos os valores encontrados, dividindo-se pela quantidade numérica de pesquisas realizadas. Geralmente, a média é utilizada quando os valores são homogêneos, por ser suscetível aos valores extremos (BRASIL, 2017b).

A IN também regulamentou, em seu artigo 2º, a forma de se fazer a pesquisa de preços, que passou a ser mediante a utilização dos seguintes parâmetros, observada a ordem de preferência: i) Portal de Compras Governamentais, por meio do acesso ao endereço eletrônico [www.comprasgovernamentais.gov.br](http://www.comprasgovernamentais.gov.br); ii) pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de amplo domínio, desde que contenham data e hora do acesso; iii) contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 dias anteriores; e iv) pesquisa com os fornecedores (BRASIL, 2014).

Segundo Silva (2014), na utilização do critério “i” é importante destacar, no processo de licitação, os parâmetros utilizados na consulta, como, por exemplo, as palavras-chave da busca, e colocar a impressão dos documentos que se julgarem necessários, com rubrica e data nos respectivos. O autor ainda explica o que é a mídia especializada ou site especializado – critério “ii” –, expondo que são aqueles que expressam “os preços médios de produtos no mercado nacional, servindo como um parâmetro para negociações ou avaliações no ramo de atuação ao qual pertence” (SILVA, 2014, p. 9). A mídia especializada, diferentemente do site especializado, não necessariamente está vinculada à internet, pois pode ser um jornal, revista, estudo etc. (BRASIL, 2017b). Já site de amplo domínio é aquele “presente no mercado brasileiro de comércio eletrônico ou de fabricante do produto detentor de boa credibilidade no ramo de atuação” (SILVA, 2014, p.10). Sobre esse aspecto, salienta-se que é importante usar para a pesquisa sites seguros, isto é, aqueles que possuem certificados que venham a garantir que esses são confiáveis e legítimos (BRASIL, 2017b).

Sobre o critério “iii”, Silva (2014) diz que se difere do critério “i” somente porque abre a outros sites e documentos, não ficando restrito ao portal de compras governamentais. Para o último critério, o autor afirma que esse era o método de obter preços mais utilizados pelos órgãos públicos antes da IN, e pode ser efetivado por Aviso de Recebimento – AR; e, não se conseguindo retorno, com a finalidade de cobrar uma resposta, pode-se utilizar meio eletrônico ou contato telefônico, pois o e-mail não tem valor documental. Cabe ressaltar, sobre esse critério, que:

[...] somente serão admitidos os preços cujas datas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias [...] nenhuma proposta direta de fornecedor deve conter diferença de data maior que 180 dias quando comparadas as demais em um grupo de pesquisa de preços junto a fornecedores no mesmo processo (BRASIL, 2017b, p. 10).

Mais tarde, em 2017, quando houve a necessidade de tornar ainda mais eficazes e econômicos os processos licitatórios, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e

Gestão (MPDG) publicou a IN 03, de 20 de abril, alterando em alguns pontos a IN anterior, especialmente quanto aos aspectos da pesquisa de preços, passando a ser o primeiro critério não mais o Portal de Compras Governamentais, e, sim, o Painel de Preços, disponível em <<http://paineldeprecos.planejamento.gov.br>> (Figura 2). O segundo critério passou a ser as contratações similares de outros entes públicos, e, terceiro, as pesquisas publicadas em mídias especializadas, sítios eletrônicos especializados ou de amplo domínio, permanecendo como último inciso (critério) a pesquisa direta com fornecedores (BRASIL, 2017a).

Figura 2 – Painel de Preços



Fonte: <<http://paineldeprecos.planejamento.gov.br>>.

Esse painel é um “Sistema informatizado do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que disponibiliza dados e informações de compras públicas homologadas no Comprasnet” (BRASIL, 2017b, p. 6). Ele objetiva auxiliar os gestores públicos a tomarem decisões na hora de efetivarem as compras públicas; também favorece a transparência dos preços praticados pelos entes públicos e estimula o controle social (BRASIL, 2017b). Barral (2017) comentou que o Painel possibilita pesquisa, análise e comparação das compras públicas, de modo mais rápido e simplificado, quando comparado ao método anterior.

Cabe ressaltar que se deve utilizar o Painel de Preços com demasiada atenção, pois ele não está livre de conter erros, como de digitação, na especificação do item, na indicação da unidade de fornecimento, no preço e na quantidade. Assim, é necessário que se faça uma boa

avaliação qualitativa dos dados fornecidos e que sejam utilizados filtros de busca que visam minimizar a distorção dos preços (BRASIL, 2017b). Os filtros disponíveis são: ano da compra, nome do material, código material, descrição do item, descrição complementar, objeto da compra, CNPJ/CPF/NOME do fornecedor, porte da empresa, unidade de fornecimento, órgão superior, órgão, UASG, modalidade da compra, período da compra, forma da compra e esfera.

Na IN de 2017 foram incluídos, para a formação do preço de referência, além da média, a mediana e o menor dos valores, porém, conforme § 2º, do artigo 2º, da instrução, “desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros adotados neste artigo, desconsiderados os valores inexequíveis e os excessivamente elevados”. Sobre isso, Barral (2017) expõe que a IN de 2017 inovou, não exigindo mais que se usasse apenas um parâmetro para a pesquisa de preços, podendo ser utilizados quantos forem necessários para se conseguir três ou mais preços.

Observa-se que *mediana* é aquele valor que, após os números estarem organizados de forma crescente ou decrescente, ocupa a posição do meio, isso se a quantidade de números for ímpar, ou a média dos dois valores centrais, caso a quantidade for par (BRASIL, 2017b). Já o menor dos valores deve ser usado somente quando for justificável o não uso da média ou mediana (BRASIL, 2017b).

Mas a IN nada restringiu, trazendo em seu § 3º mais opções, afirmando que “poderão ser utilizados outros critérios ou metodologias, desde que devidamente justificados pela autoridade competente”. Conforme entendimento do TCU, “a definição da metodologia a ser empregada no processo de elaboração do orçamento de uma licitação é matéria que se encontra nitidamente dentro do espaço de escolha discricionária da administração” (ACÓRDÃO 492/2012-PLENÁRIO).

No que tange à formação do preço de referência, Reis (2015) faz algumas considerações, afirmando, por exemplo, que a compra parcelada pode ensejar o desinteresse de alguns licitantes, que não têm capacidade de manter um preço fixo por determinado prazo, caso o cenário econômico não esteja com uma inflação equilibrada. Ele também lembra que no caso da prestação de serviços o preço varia bastante de acordo com o acesso ao local da prestação, o horário da prestação, e que, no caso de serviços de limpeza e conservação, o que pode alterar bastante o valor do orçamento é a obrigação, ou não, do fornecimento dos materiais necessários à execução do serviço.

Como se pode perceber, nem as leis nem as normativas trouxeram quem é o responsável pela pesquisa de preços, tendo o TCU se manifestado da seguinte maneira:

Não constitui incumbência obrigatória da Comissão Permanente de Licitações, do pregoeiro ou da autoridade superior realizar pesquisas de preços no mercado e em outros entes públicos, sendo essa atribuição, tendo em vista a complexidade dos diversos objetos licitados, dos setores ou pessoas competentes envolvidas na aquisição do objeto (ACÓRDÃO 3.516/2007, PRIMEIRA CÂMARA).

Um estudo elaborado por Nascimento (2018) buscou analisar a relevância da pesquisa de mercado no procedimento licitatório, destacando suas aplicações na fase interna do procedimento. O autor considerou a jurisprudência do TCU e trabalhos específicos sobre o tema. Posteriormente, analisou o meio mais adequado de realizar a pesquisa de mercado, bem como a quem deve ser atribuída a responsabilidade pela sua inadequação. Obteve como conclusão que, apesar do caráter eminentemente técnico da pesquisa, os agentes públicos que fizerem parte da licitação possuem a responsabilidade pela análise dos termos em que se deu a pesquisa, porém, essa responsabilidade não pode ser atribuída aos mesmos agentes em caso de falhas técnicas (que se relacionam a conhecimentos específicos).

Nascimento (2018) afirma, outrossim, que uma pesquisa de preços que venha a gerar prejuízos ao órgão público vai recair, primordialmente, sob o responsável por sua confecção, mas aqueles demais envolvidos na licitação, como a autoridade superior que homologa o processo, o pregoeiro e os membros da Comissão de Licitação, igualmente poderão ser responsabilizados, caso a pesquisa não tenha adotado critérios adequados.

Diante do que foi exposto, nota-se que as mudanças normativas tiveram como objetivo melhorar a forma como a pesquisa de preços é feita e como o preço de referência dos bens/serviços a serem licitados é formado, a fim de que o valor, o qual a administração pública está determinada a pagar, mais se aproxime dos valores realmente ofertados pelo mercado. Isso deve ter como consequência um menor número de licitações desertas, fracassadas e parcialmente exitosas. Convém ressaltar que, apesar das normativas, cabe ao gestor público avaliar “de forma crítica, a pesquisa de preço obtida junto ao mercado, em especial quando houver grande variação entre os valores apresentados” (BRASIL, 2017b, p. 12).

Após abordagens, até aqui, sobre as licitações, o pregão eletrônico, a pesquisa de preços e formação do preço de referência, a seguir, são abordadas as duas variáveis que foram pesquisadas neste estudo – a eficácia e a economicidade – em relação aos pregões eletrônicos.

## 2.2 EFICÁCIA E ECONOMICIDADE NA GESTÃO PÚBLICA

*Eficácia*, palavra simples, muito usada no direito público e administrativo, porém, por vezes, confundida com outros termos similares, como eficiência ou efetividade. A eficácia aparece na CF de 1988, em seu Art. 74, quando se expõe sobre o controle interno, cuja função será exercida pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, de forma integrada, com a finalidade de “comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado” (BRASIL, ART. 74, II, 1988). Todavia, a carta magna não deixou explicitado o que seria tal termo. Diante disso, diversos autores procuram defini-lo.

André (1993) entende a eficácia como sendo o grau em que certas metas, para um dado período, foram efetivamente atingidas. Modesto (2000) a percebe como competência do comportamento administrativo para desencadear os resultados que se quer alcançar. Para o autor, a eficácia tem uma parte de resultados possíveis ou reais de certa atividade e, outra, os objetivos almejados. Considera também, sob o aspecto jurídico, a eficácia como um *prius* da eficiência. Silva (2008, p. 76) percebe que “eficiência e eficácia são conceitos distintos, estando a eficiência relacionada à melhor maneira de se fazer algo e a eficácia ao alcance do resultado colimado.”

A definição de eficácia está entrelaçada ao alcance dos objetivos e metas de um projeto ou política pública em um dado período com relação a um determinado público-alvo (ROSSI; LIPSEY; FREEMAN, 2004). Ainda, para esses autores, a eficácia faz referência ao resultado de um processo e sua correspondência com os objetivos originalmente traçados. Em suma, quanto mais os resultados alcançados de uma política se aproximam dos objetivos a ela atribuídos, mais eficaz ela terá sido.

Para Castro (2006) é a eficácia que se relaciona com os fins, preocupa-se em atingir os objetivos e que procura o êxito do alcance desses objetivos, focando nos aspectos externos da organização. Para a área pública, o autor afirma que a eficácia é menos abrangente que a efetividade, uma vez que aquela indica se o objetivo foi atingido, enquanto que esta mostra se aquele objetivo trouxe melhorias para a população visada.

Segundo Alcantara (2009), agir com eficácia é saber escolher as coisas certas a fazer, ou seja, escolher os objetivos ou alternativas corretas. Ainda em conformidade com o autor, avaliar o setor público sob a ótica da eficácia é um desafio maior do que a análise da eficiência para o Poder Judiciário, isso porque geralmente a eficácia está interligada à

definição e consecução de objetivos, os quais, por sua vez, estarão no âmbito da discricionariedade do administrador público.

A eficácia se preocupa essencialmente em atingir os objetivos desejados por alguma ação do Estado, dando pouca ênfase aos meios e mecanismos empregados para chegar a tais objetivos (TORRES, 2004). Para Luchi e Carneiro (2006), um procedimento eficaz é aquele que consegue os efeitos almejados e atinge as metas a que se propunha. Quando se trata de um projeto que intervirá em algo, a eficácia permite uma visão específica sobre a entrega de resultados ao público-alvo desse projeto (IPEA, 2010).

Para Ribeiro Filho et al. (2010) é pequena a diferença entre a eficácia e a eficiência, porém, quando identificada, não deixa margem de erro, pois a eficácia é fazer o que precisa ser feito, e a eficiência é fazer algo da melhor forma possível. Segundo os autores, exemplificando, um programa de vacinação objetiva vacinar 14.000 crianças em três meses, gastando 100.000 unidades monetárias. Se os gestores conseguirem cumprir sua meta antes dos três meses ou, ainda, se conseguirem realizar o trabalho sem gastar todo recurso previsto, pode-se afirmar que a gestão atendeu ao princípio da eficiência. Porém, pode-se afirmar que, se a gestão conseguiu vacinar todas as crianças previstas, independentemente dos custos e dos prazos envolvidos, ela foi eficaz.

Para calcular a eficácia deve-se medir o quanto os objetivos preestabelecidos foram cumpridos, comparando se os resultados obtidos (independentemente dos meios utilizados) foram os previstos (BARACHO, 2000). Ainda segundo a autora, não há como se avaliar a eficácia de algo, como, por exemplo, um programa de governo, sem que exista um planejamento prévio, em que os objetivos estejam definidos e quantificados de forma clara, e que seja declarado como se pretende alcançar tais objetivos.

Assim como a eficácia, não foi explicitada na legislação o que seria a economicidade, nem como ela deveria ser verificada. Diante disso, muitos autores, por meio de suas experiências e leituras, definiram-na. De acordo com Bugarin (2004), um dos autores que primeiro contribuiu para esclarecer o termo *economicidade* foi Torres, em 1991, que trouxe uma tradução da palavra alemã *wirtschaftlichkeit* (art. 114, 2, CONSTITUIÇÃO ALEMÃ) para o direito brasileiro. A expressão *wirtschaftlich* no alemão significa economia, e o sufixo “*keit*” tem a função de substantivá-la.

Economicidade está ligada à aptidão de uma instituição em gerenciar de forma adequada os recursos financeiros disponibilizados a ela (BRASIL, 2010b). Moreira Neto (2002, p. 104) vê a economicidade como “um corolário do princípio da eficiência, porque se volta à observância de uma relação, que aqui é especificamente financeira, portanto,

mensurável ou estimável, entre insumos e produtos...”. Para Silva (2008), a economicidade está ligada aos preços, ou seja, ao menor custo. Bruno (2008, p. 69) relaciona economicidade com a:

[...] análise da relação custo benefício que assegure não haver desperdício de recursos públicos, verificação que deve dar-se na observação da conformidade e do desempenho da opção realizada pelo agente em relação aos resultados efetivamente obtidos com a ação administrativa.

Ainda, conforme o autor, nem tudo o que se consegue por um menor custo atende da melhor maneira à sociedade; sendo assim, o controle da economicidade abrange a análise da despesa sob o prisma do alcance do resultado por um custo adequado, e isso significa que não é necessariamente pelo menor custo possível. Já Sá (2010, p. 271) afirma que a “economicidade é a capacidade de vitalidade patrimonial que garante a sobrevivência da riqueza e que traduz a participação desta, interna e externamente ao mundo aziendal<sup>4</sup>.”

Loli, Mello e Rojo (2017) demonstram que a administração pública, diferente da organização privada, deve sempre contratar buscando obter uma maior economicidade, pois está gerindo o que é de todos. Assim, buscando-se aprofundar os estudos sob essa dimensão, verifica-se que a economicidade também aparece na CF (1988) quando, em seu Art. 70, o legislador expõe:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

A economicidade gera a otimização na articulação dos meios financeiros, e mesmo estando inserida somente no Art. 70 da CF (1988), esse princípio pode ser considerado como um dos principais norteadores para a verificação da boa ou eficiente administração (ARAÚJO; RODRIGUES, 2012). Pode-se dizer que o ato de um administrador público é econômico quando ele é, concomitantemente, eficiente – ao produzir mais benefícios com menos recursos –, eficaz – ao atingir as metas anteriormente estabelecidas –, e, por fim, efetivo – por satisfazer as necessidades dos usuários (REVORÊDO et al., 2004).

Alexandrino e Paulo (2017) expressam que a economicidade prima pelo controle financeiro da administração pública e por serviços públicos prestados de forma mais simples,

---

<sup>4</sup> Do italiano azienda, "empresa, firma, estabelecimento". Sistema organizado que busca alcançar um objetivo qualquer, juntamente com os materiais próprios para que ele seja atingido (DICIO, 2019).

mais rápida e mais econômica, obtendo uma melhor relação custo/benefício da atividade da administração. Para os autores, o gestor público necessita procurar, de forma contínua, a solução que atenda, da melhor maneira, aos interesses da sociedade, tendo como princípio norteador a excelente aplicação dos recursos disponíveis, de acordo com análise de custos e benefícios.

Revorêdo et al. (2004) verificam que fiscalizar a economicidade implica identificar, mensurar e reconhecer um conjunto completo de fatores que ainda não estão precisamente bem formados no dia a dia dos atos dos administradores públicos. Consoante a isso, Alexandrino e Paulo (2017) afirmam que, quando a CF de 1988 dispõe sobre o controle ou fiscalização da economicidade está querendo trazer a ideia de racionalidade e eficiência na execução da despesa do ente público. Conforme esses autores, a averiguação do atendimento à exigência de economicidade implica valorar se o servidor, ao gastar recursos públicos, procedeu de modo mais econômico, ou seja, primando pela racionalidade e eficiência, evitando desperdícios, tais como aquisições de bens e serviços em quantidades maiores ou menores que as necessárias, que não atendam aos padrões satisfatórios de qualidade ou que estejam com preços acima dos praticados no mercado.

No tocante às compras públicas, a Lei nº 8.666/93 também traz a economicidade, devido a sua importância na hora de serem realizados gastos com recursos públicos. Em seu artigo 15, inciso IV, expressa que sempre que possível as compras do poder público deverão “ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando à economicidade” (BRASIL, 1993). No mesmo sentido do inciso IV, seguem os parágrafos primeiro e sétimo do artigo 23, conforme o exposto subsequente:

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela administração serão divididos em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala. [...] § 7º Na compra de bens de natureza divisível e desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo, é permitida a cotação de quantidade inferior à demandada na licitação, com vistas à ampliação da competitividade, podendo o edital fixar quantitativo mínimo para preservar a economia de escala.

Conforme Silva (2008), em um processo licitatório em que se comprou ou contratou certo bem ou serviço de qualidade superior, mas com um preço maior que o encontrado no mercado, pode-se dizer que foi eficaz, porém não houve economicidade, considerando o ágio pago na aquisição. O autor expressa que, da mesma maneira, ao se adquirir um bem ou serviço que não cumpre o objetivo para o qual foi contratado, mesmo que tenha sido pago um

valor baixo ou o praticado pelo mercado, não se procedeu de forma eficaz. No entendimento de Justen Filho (2009, p. 64),

[...] economicidade traduz-se em mero aspecto da chamada “indisponibilidade do interesse coletivo”. Quando se afirma que a licitação se destina a selecionar a melhor proposta, impõe-se o dever de escolher segundo o princípio da economicidade. [...] A economicidade impõe adoção da solução mais conveniente e eficiente sob o ponto de vista da gestão dos recursos públicos.

Muitos autores se debruçaram em pesquisas sobre eficácia e economicidade, principalmente em órgãos públicos, tais como Luchi e Carneiro (2006), que analisaram a eficiência e eficácia do Pregão presencial, no âmbito da Justiça Federal de 1º Grau do Espírito Santo, no ano de 2004. Foram analisados vinte e três pregões dos trinta e nove realizados no período e comparados com cinco licitações na modalidade Convite e quatro Tomadas de Preço. Para seu estudo foram usados os seguintes indicadores de eficácia: itens/lotês; itens/lotês adjudicados ou não adjudicados; motivos da não adjudicação; percentual de adjudicados; licitantes presentes ao certame; número de propostas válidas; efetivação da fase de lance; efetivação da negociação; aplicação de penalidade; e o valor estimado do objeto licitado. Os autores concluíram que o Pregão colaborou para tornar as licitações do órgão mais eficientes e eficazes em função dos aspectos peculiares do Pregão, principalmente no tocante às reduções de prazos para abertura do procedimento e para recursos, e pela autonomia dada ao pregoeiro para estimular a competição e para a tomada de decisões durante a sessão.

No estudo de Fortunato et al. (2010) buscou-se avaliar a aplicação do pregão eletrônico como instrumento econômico e de *accountability* na aquisição de bens e serviços comuns na Justiça Federal, Seção Judiciária de Santa Catarina. Nesse estudo foram utilizadas entrevistas estruturadas e não estruturadas, aplicadas aos servidores que já atuaram na função pregoeiros/presidente de Comissão Permanente de Licitação. Os autores constataram que essa modalidade reúne características que trazem maiores vantagens à administração pública; além de ser simplificada, alcança índices consideráveis de economia de recursos por poder chegar a grande parte do território nacional por meio da Internet. Ademais, os autores afirmam que há um desenvolvimento no que tange às compras de bens/serviços comuns, permitindo um cumprimento mais moderno e eficiente para o uso eficaz dos recursos públicos.

Araújo e Rodrigues (2012) analisaram os contratos celebrados pela SETUR durante os exercícios de 2008 e 2009, de forma a averiguar a ocorrência, ou não, de sobreposição do princípio da economicidade ao da eficiência. Primeiramente, as autoras analisaram os

contratos referentes ao valor da contratação realizada e a responsabilidade das partes. Em seguida, realizaram entrevistas com os gestores de cada contrato. A partir disso, coletaram-se também os orçamentos relativos às pesquisas de mercado realizadas pelos administradores com vistas à verificação da observância do princípio da economicidade. Ao final, concluíram que o princípio da eficiência possui entre seus pressupostos a exigência de adequada aplicação dos recursos públicos em seu sentido econômico, e que o princípio da economicidade não se esgota na simples análise de justificativa do valor do objeto contratado. Assim, entenderam ser indissociável a relação entre os princípios, de forma que um contrato administrativo não pode ser eficiente sem ser econômico e vice-versa.

Gomes, Santos e Culau (2015) buscaram verificar se houve economia nas compras realizadas pela Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA, após os processos licitatórios efetuados com o pregão eletrônico. Utilizaram como base o valor total estimado para o pregão eletrônico, a fim de verificar se houve economicidade para a IES. Os resultados do estudo apontaram que a utilização dessa modalidade foi satisfatória para o interesse coletivo e proporcionou economicidade na utilização dos recursos públicos da instituição pesquisada.

Oliveira (2015) buscou compreender a percepção dos diferentes atores envolvidos no processo de licitação de duas instituições federais de ensino, pesquisa e extensão. Foi aplicado um questionário com 12 perguntas referentes ao perfil dos participantes, seus respectivos conhecimentos acerca das licitações, bem como percepção de eficiência e eficácia do processo licitatório. A autora concluiu que melhorias nos trâmites processuais, qualificação na base do processo e nos atores envolvidos com a elaboração do Termo de Referência e adoção de medidas de mensuração de desempenho podem melhorar o nível de eficiência e impactar diretamente na eficácia percebida, que seria a concepção do produto final advindo da licitação.

Loli, Mello e Rojo (2017) buscaram comparar o Regime Diferenciado de Contratações (RDC) com a Concorrência Pública nas contratações de obras da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), visando identificar qual modalidade é mais vantajosa, em termos financeiros, para a administração. Os autores utilizaram o teste estatístico não paramétrico de Mann-Whitney para a análise dos dados, e a partir daí conseguiram inferir que a concorrência gerou uma economicidade três vezes maior que o RDC para a administração. Após, Loli, Mello e Rojo (2017) optaram por ampliar o estudo, com o propósito de identificar a semelhança nas economicidades dos RDCs da UFFS com a economicidade dos RDCs de outras IFESs, e constataram que a economicidade da universidade, nessa modalidade, é semelhante à economicidade da maioria das IFESs que também a utilizam.

Assim, a eficácia nada mais é do que se alcançar metas e/ou objetivos pretendidos, independente da dimensão de outros fatores como prazos e recursos. Já a economicidade busca a redução de desperdício do dinheiro público. Logo, a administração pública, na figura do gestor público, deve sempre buscar em seus atos ser mais eficaz e econômica possível, pautando-se pelo bom uso das leis, regulamentações, normativas e decretos.



### 3 METODOLOGIA

Nesta seção são apresentados os procedimentos metodológicos que foram utilizados para responder ao problema de pesquisa e alcançar os objetivos propostos.

#### 3.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA

Delinear uma pesquisa significa planejá-la na sua forma mais ampla, em que estão envolvidos os fundamentos metodológicos, a definição dos objetivos, o ambiente onde o estudo será desenvolvido e, por fim, há a indicação das técnicas de coleta e análise dos dados (GIL, 2010). Diante disso, diz-se que, quanto à abordagem, esta pesquisa se caracteriza por ser eminentemente qualitativa, sendo suficiente e adequada, pois para alcançar os objetivos almejados não é necessário o uso de critérios matemáticos e estatísticos complexos, ligados à pesquisa quantitativa.

Para Gerhardt e Silveira (2009), a abordagem qualitativa procura elucidar o porquê das coisas, esclarecer a realidade e o processo de um objeto de estudo, e que os objetivos ligados a ele possuam como características, entre várias outras, descrever, compreender e explicar um fenômeno. Em concordância, Flick (2009, p. 21) expõe sobre essa abordagem: “com frequência, a intenção é mudar a questão em estudo ou produzir conhecimento relevante em termos práticos, ou seja, produzir ou promover soluções para problemas concretos”.

No que se refere à natureza ou finalidade, este estudo se caracteriza como aplicado, que, de acordo com Gil (2010), é uma pesquisa que busca adquirir informação com vistas à aplicação em determinada circunstância. Para Gerhardt e Silveira (2009), esse tipo de pesquisa visa encontrar soluções para problemas específicos, em que estão envolvidos verdades e interesses de um local.

Com relação aos objetivos, esta pesquisa é considerada exploratória e descritiva. Para Gil (2010), a pesquisa exploratória objetiva propiciar uma maior intimidade com o problema, a fim de torná-lo mais compreensível ou de formular hipóteses. Conforme Sampieri, Collado e Lucio (2013), os estudos exploratórios são aqueles elaborados quando se objetiva analisar um assunto pouco abordado, e que sobre ele se tem questionamentos. Em relação à pesquisa descritiva, Gil (2010) afirma que ela procura descrever as características de certa população, e complementa afirmando que grande parte dos estudos com finalidade profissional enquadra-se nessa classificação. Sampieri, Collado e Lucio (2013, p. 102) entendem os estudos descritivos como aqueles que almejam explicitar “as propriedades, as características e os

perfis das pessoas, grupos, comunidades, processos, objetos ou qualquer outro fenômeno que se submeta a uma análise.”

Quanto aos procedimentos ou métodos empregados, este estudo se caracteriza como pesquisa bibliográfica, documental e estudo de caso. A pesquisa bibliográfica, segundo Marconi e Lakatos (2010, p. 166), é aquela feita por meio de fontes secundárias, em que é abrangida “toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo”. De acordo com Fonseca (2002), todo estudo de natureza científica começa com uma pesquisa bibliográfica, pois ela permite que o pesquisador conheça o que já foi estudado sobre seu tema. Gil (2010) acrescenta que, em diversas situações, não existe maneira diferente de se tomar conhecimento de fatos passados se não for a partir de dados bibliográficos.

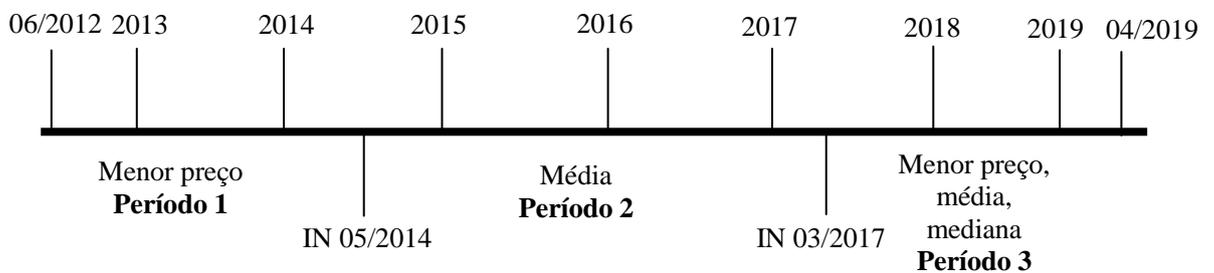
Neste estudo, a pesquisa bibliográfica é feita por meio de uma ampla pesquisa em artigos científicos publicados em revistas e anais de eventos nacionais, livros, dissertações e cadernos de instruções acerca dos temas que abrangem o objetivo, tais como: compras públicas, pregões eletrônicos, pesquisa de mercado, preço de referência, eficácia e economicidade. Também foram incluídas nessa pesquisa as legislações de compras públicas, as instruções normativas nº 05/2014 e 03/2017 e a consulta aos pregões eletrônicos, no site Compras Governamentais (também conhecido como Comprasnet), por meio da análise das atas e termos de adjudicação. Salienta-se que esta pesquisa se delimita à administração pública do Brasil, não havendo a necessidade de utilizar termos em línguas estrangeiras nas buscas da pesquisa bibliográfica, já que não é objetivo deste estudo envolver o funcionamento de órgãos estatais estrangeiros.

A respeito da pesquisa documental, verifica-se que é aquela “realizada em documentos conservados em órgãos públicos e privados de qualquer natureza” (VERGARA, 2005, p. 46). Segundo Gil (2010), a pesquisa documental e a bibliográfica possuem muita semelhança, mas diferenciam-se em relação à natureza das fontes. O autor complementa que se recomenda “que seja considerada fonte documental quando o material é interno à organização, e fonte bibliográfica quando for obtido em bibliotecas ou bases de dados” (GIL, 2010, p. 31). Assim, neste estudo, a pesquisa documental é utilizada por meio de uma análise dos cadernos de acompanhamento das licitações da UFSM (disponibilizados pelo Departamento de Materiais e Patrimônio - DEMAPA) e dos dados (disponibilizados pelo Centro de Processamento de Dados (CDP) do Sistema de Informações para o Ensino (SIE) (sistema informatizado interno da instituição).

Ressalta-se a feitura do recorte temporal na pesquisa documental referente aos processos licitatórios da UFSM, na modalidade pregão eletrônico, abrangendo os anos de

2012 a 2019. Esse período foi considerado em razão de, para uma melhor avaliação, trabalhar-se com dois anos antes da publicação da IN de 2014 (junho de 2014), em que se utilizava somente o menor dos preços daqueles três orçamentos levantados na pesquisa de mercado, para formar o preço de referência; até dois anos posteriores à IN de 2017 (abril de 2017), em que se passou a utilizar, além da média, a mediana e o menor dos valores, desde que o cálculo incidisse sobre três ou mais orçamentos. Entre uma e outra IN, ou seja, a partir da IN 05/2014, trabalhou-se com a média dos valores até a IN 03/2017. Para poder visualizar essa configuração, apresenta-se, na Figura 3, a linha do tempo.

**Figura 3** – Período a ser pesquisado



Fonte: Elaborada pela autora.

No que tange ao estudo de caso, Gil (2010) afirma que é aquele feito de forma profunda e exaustiva de um ou poucos objetos, permitindo um conhecimento extenso e detalhado. Para Yin (2015, p. 17), o estudo de caso “é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo (o ‘caso’) em profundidade e em seu contexto de mundo real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto puderem não ser claramente evidentes”. Assim, classifica-se este estudo como estudo de caso, pois foi pesquisado o caso da UFSM, ou seja, os efeitos causados pelas INs nos pregões eletrônicos dessa instituição, conforme se apresenta a seguir.

### 3.2 DESCRIÇÃO DO ESTUDO DE CASO

O estudo foi desenvolvido na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), que é uma Instituição Federal de Ensino Superior constituída como Autarquia Especial vinculada ao Ministério da Educação, e que, como já citado, submete-se às Instruções Normativas 05/2014 e 03/2017.

Atualmente, a UFSM conta com doze unidades de ensino, sendo elas: Centro de Artes e Letras (CAL), Centro de Ciências Naturais e Exatas (CCNE), Centro de Ciências Rurais (CCR), Centro de Ciências da Saúde (CCS), Centro de Ciências Sociais e Humanas (CCSH), Centro de Educação (CE), Centro de Educação Física e Desportos (CEFD), Centro de Tecnologia (CT), Campus de Frederico Westphalen, Campus de Palmeiras das Missões, Unidade Descentralizada de Educação Superior de Silveira Martins (UDESSM) e o Campus de Cachoeira do Sul. A universidade também conta com dois colégios de ensino médio, técnico e tecnológico, e a Unidade de Educação Infantil Ipê Amarelo.

Em relação à estrutura administrativa, a UFSM conta com Conselhos Superiores, Gabinetes do Reitor e Vice-Reitor, e oito Pró-Reitorias, como órgãos de direção e assessoria, sendo elas: Pró-Reitoria de Administração (PRA), Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis (PRAE), Pró-Reitoria de Planejamento (PROPLAN), Pró-Reitoria de Extensão (PRE), Pró-Reitoria de Graduação (PROGRAD), Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa (PRPGP), Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (PROGEP), e a Pró-Reitoria de Infraestrutura (PROINFRA). Para uma melhor compreensão de toda a estrutura da instituição é apresentado, no anexo A, o seu organograma.

Segundo o portal UFSM em Números (2019), a instituição oferta 266 cursos nas modalidades presencial e à distância, sendo 131 de graduação, 106 de pós-graduação, 5 de ensino médio e 24 de pós-médio. Conta com 27.623 alunos, 2.070 docentes e 2.678 técnico-administrativos em educação (TAEs) (RELATÓRIO DE INDICADORES UFSM – RELATÓRIO DE 26/11/2019).

Aproximando-se mais do objetivo deste estudo, observa-se que a Pró-Reitoria de Administração é a responsável por coordenar, fiscalizar, supervisionar e dirigir os serviços administrativos da Universidade por meio das subunidades: Biblioteca Central, CPD, Departamento de Arquivo Geral, Departamento de Contabilidade e Finanças, DEMAPA e Imprensa Universitária. Dessas subunidades, destaca-se o DEMAPA, por ser um órgão executivo da administração superior, que tem por finalidade coordenar, dirigir e executar as atividades relativas a licitações destinadas à aquisição de material, contratações de serviços e importações, controle patrimonial de bens móveis e imóveis, manutenção de estoques de material de consumo e sua distribuição a todas as subunidades, de acordo com a legislação vigente. Sendo assim, esse setor é o mais impactado por todas as alterações nas legislações sobre licitações e contratos. Esse departamento também é o responsável por comunicar a todas as unidades sobre as alterações normativas e legislativas pertinentes às licitações, contratos e patrimônio, além de dar os treinamentos necessários a todos os envolvidos.

Por meio do auxílio do DEMAPA este estudo se desenvolveu, visto que é a partir dos conhecimentos e informações constantes nessa ou dessa subunidade que a pesquisa aqui apresentada se aprofundou.

### 3.3 POPULAÇÃO E AMOSTRA

A população de dados de uma pesquisa é “o conjunto de todos os casos que preenchem determinadas especificações” (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2013, p. 192). No entendimento de Marconi e Lakatos (2013), população também pode ser chamada de universo, e é aquela formada por um grupo de seres animados ou inanimados, e que entre esses há pelo menos uma característica em comum. No caso deste estudo, ela foi composta pelas licitações realizadas pela UFSM, na modalidade pregão eletrônico, tendo como critério de inclusão todas aquelas ocorridas de 27 junho de 2012 (dois anos antes da publicação da 1ª IN) a 20 de abril de 2019 (dois anos após a publicação da 2ª IN).

Considerando o período estudado, a população total foi de 2.014 pregões eletrônicos. Dada essa grande quantidade de processos, considerando-se que muitos deles tinham um número muito grande de itens, e que cada item foi avaliado quanto ao seu preço de referência, seu valor de adjudicação e os motivos das não adjudicações, e, ainda, considerando-se o tempo que se teve para efetuar este estudo, foi necessário estabelecer uma amostra dessa população total.

A amostra “constitui uma porção ou parcela, convenientemente selecionada do universo (população)” (MARCONI; LAKATOS, 2010, p. 112). Ao selecionar uma amostra é imprescindível adotar certos procedimentos que assegurem que ela represente adequadamente aquela população, permitindo que se tenha confiança para fazer generalizações (RUDIO, 1986). Existem dois tipos de amostra: a probabilística e a não probabilística. Para este estudo, optou-se pela probabilística, que é aquela em que “é possível a generalização das conclusões obtidas, pois este procedimento permite, a partir de uma amostra, uma generalização para o comportamento da população” (COSENTINO; MOURA JR; COSTA, 2013, p.14).

Para o cálculo da amostra, Hair Jr. et al. (2005) verificam que, frequentemente, tem-se utilizado 95% como grau de segurança; todavia, um nível menor também é aceitável. Corroborando essa ideia, Britto (2019, p. 1) afirma que “geralmente utiliza-se o nível de confiança de 95%, mas podem ser usados outros níveis de confiança como 90%, 99% ou outro qualquer, dependendo somente do quão importante é para o pesquisador que o valor esteja o mais próximo do valor real da população”. Becker (2015) reforça expondo que em

trabalhos técnicos e acadêmicos são, normalmente, utilizadas confianças de 90%, 95% e 99%, mesmo que possa ser usado qualquer outro valor.

Com relação ao uso de 5% de margem de erro, Britto (2019) comenta que podem ser usadas margens menores, mas que aumentarão o tamanho da amostra, o que nem sempre é uma ideia adequada – tudo dependerá do objetivo e contexto da pesquisa. Com base nos autores citados e da maneira a partir da qual fosse possível estimar uma amostra mínima confiável para a efetivação deste estudo, para o cálculo amostral, considerou-se conveniente o uso de uma margem de erro de 5% e 95% de confiança, totalizando, assim, uma amostra de 323 pregões.

Após o cálculo, essa amostra foi dividida pela quantidade de anos, a fim de que se extraísse uma mesma quantidade de pregões de cada ano, e para que o estudo conseguisse abranger todos os períodos de forma igual e que fatos ocorridos em algum desses anos, como uma crise econômica ou greve de servidores, não viessem a distorcer os resultados. Portanto, após arredondamento, a amostra final foi de 40 pregões eletrônicos por ano (8 anos). No apêndice A pode-se verificar os pregões selecionados, lembrando que foram consideradas as datas de abertura da sessão pública dos pregões eletrônicos e não a data da abertura do processo. Ainda, cabe ressaltar que, no apêndice, os pregões foram divididos por cores, conforme o período: azul, antes da IN de 2014 (período 1); vermelho, após essa IN (período 2); e verde, após a IN de 2017 (período 3).

Para selecionar os processos da amostra foi utilizada a função do *Excel* “ALEATORIO ENTRE”, que permitiu gerar uma série de números aleatórios de forma rápida e simples, em que todos os pregões tiveram a mesma probabilidade de serem escolhidos. Essa é a chamada amostragem Aleatória Simples, na qual os elementos que serão estudados são selecionados aleatoriamente, como ocorre, por exemplo, em um sorteio (COSENTINO; MOURA JR; COSTA, 2013). Essa forma ainda se divide em: sem reposição e com reposição. Para esta pesquisa foi utilizada a sem reposição, que não permite que o mesmo elemento possa entrar na amostra mais de uma vez (MARCONI; LAKATOS, 2013).

### 3.4 TÉCNICA DE COLETA DE DADOS

Os dados foram coletados a partir dos relatórios extraídos do SIE; da consulta das atas e termos de adjudicação dos pregões eletrônicos, no Portal Comprasnet; e dos cadernos de acompanhamento das licitações da UFSM. Do Portal, foram coletados o número total de pregões eletrônicos de cada ano do período estudado (número e data de abertura do pregão),

as atas e termos de adjudicação dos pregões selecionados. Desses dois últimos foram extraídos os motivos das não adjudicações e conferidos os resultados das licitações e seus respectivos valores.

Dos relatórios do SIE foram coletadas as seguintes informações: itens (descrição) e quantidades de cada pregão eletrônico; valor estimado de cada item; valor de adjudicação; unidade que abriu o processo; data de abertura do processo; número do processo; e data de adjudicação. Destaca-se que foi verificado que a pesquisa de preços não é inserida no sistema, somente podendo se ter acesso a ela por meio dos processos físicos, o que foi inviável nesse estudo, devido à grande quantidade de processos, ao volume de cada processo, ao local em que muitos deles estavam arquivados (diferentes prédios) e, principalmente, a falta de organização, dentro desses processos, das pesquisas de preços.

Os cadernos de acompanhamento foram utilizados apenas para conferência das informações, pois, no decorrer do estudo, percebeu-se que a UFSM, ao ter uma licitação deserta ou fracassada, utiliza o mesmo número único de protocolo (NUP) (número atribuído a cada processo), apenas alterando, no SIE, o número do pregão, o que, de início, causou certa dificuldade na coleta dos dados.

### 3.5 TÉCNICA DE ANÁLISE DE DADOS

Para análise dos dados foi utilizado o método comparativo que, segundo Marconi e Lakatos (2010, p. 89), é aquele que “realiza comparações, com a finalidade de verificar similitudes e explicar divergências”. Ainda conforme os autores, esse método é utilizado para comparar grupos no presente e no passado. De acordo com Schneider e Schmitt (1998, p.1), é por meio do uso da comparação que se pode “descobrir regularidades, perceber deslocamentos e transformações, construir modelos e tipologias, identificando continuidades e descontinuidades, semelhanças e diferenças.”

Posto isso, buscando compreender os efeitos das INs nos pregões eletrônicos, no que tange à economicidade, esta pesquisa analisou, por meio de comparação dos itens (somente dos adjudicados), em um quantitativo por período, o valor de referência total e o valor total de adjudicação. A partir disso, pode-se averiguar se com a edição das instruções houve economia entre o valor que a UFSM estava disposta a contratar e o valor efetivamente adjudicado, ou seja, o quanto de desconto se obteve sobre o valor total licitado nos diferentes períodos. Também foi possível verificar, a partir dessa comparação, se a UFSM aproximou mais sua pesquisa de preços dos reais valores ofertados pelo mercado.

Quanto à eficácia, a análise deu-se da seguinte maneira: primeiramente, analisou-se cada processo, de cada período, como um todo, ou seja, cada um foi classificado como concluído com eficácia total, eficácia parcial ou sem eficácia. Foram qualificados com eficácia total aqueles processos que tiveram todos os itens licitados adjudicados, e com eficácia parcial aqueles que tiveram, independente do número de itens licitados, pelo menos um item não adjudicado, ou seja, fracassado ou deserto. Por seu turno, aqueles processos sem eficácia foram aqueles que não tiveram nenhum item adjudicado, sendo todo processo considerado fracassado ou deserto.

Em um segundo momento foram considerados apenas os itens e seus resultados, e não mais o processo de pregão. A partir disso foi feito um quantitativo único por período, sendo que, nessa análise, a eficácia se dará a partir da divisão, por período, do total de itens adjudicados pelo total de itens licitados, podendo-se inferir, a partir da comparação, qual período foi mais eficaz e se essa eficácia foi crescente, conforme as INs foram sendo colocadas em prática na instituição. Assim, foi possível inferir também se houve uma metodologia de formação do preço de referência mais adequada.

Ainda, na análise na eficácia, levantou-se, de todos os pregões eletrônicos com eficácia parcial e sem eficácia, os motivos das suas não adjudicações. Com isso foi possível verificar como esses motivos se comportaram nos diferentes períodos e se o preço estimado era, ou ainda é, causa para itens não exitosos.

A seguir, pode-se visualizar cada objetivo deste estudo, como se buscou alcançá-los e como foram apresentados os resultados.

Quadro 2 – Síntese dos objetivos e métodos empregados e forma de apresentação

(continua)

Objetivo	Procedimento	Forma de apresentação
Verificar os efeitos, no que tange à eficácia e economicidade, nos pregões eletrônicos da UFSM, oriundos das regulamentações apresentadas pelas instruções normativas 05/2014 e 03/2017	a) Pesquisa documental b) Método comparativo	Texto, quadros e tabelas

(conclusão)

Verificar os aspectos teóricos e práticos referentes ao valor estimado das licitações, às pesquisas de preço de mercado e às INs nº 05/2014 e 03/2017	a) Pesquisa Bibliográfica: por meio de uma ampla pesquisa em artigos científicos publicados em revistas e anais de eventos nacionais, livros, dissertações, cadernos de instruções, legislações de compras públicas, instruções normativas e a consulta ao site Compras Governamentais	Texto
Identificar e analisar os pregões eletrônicos realizados pela UFSM, dos anos de 2012 a 2019	a) Pesquisa documental: relatórios extraídos do SIE, cadernos de acompanhamento das licitações da UFSM b) Pesquisa bibliográfica: consulta ao site Compras Governamentais	Quadros e tabelas
Analisar a eficácia e a economicidade dos pregões eletrônicos realizados pela UFSM, antes e após o uso dos critérios previstos nas INs nº 05/2014 e 03/2017	a) Economicidade: por meio de comparação dos itens (somente os adjudicados), em um quantitativo por período, o valor de referência total e o valor total de adjudicação b) Eficácia: cada pregão eletrônico da amostra classificado como concluído com eficácia total, eficácia parcial ou sem eficácia. Em um segundo momento foi considerado cada item, e o total de itens adjudicados foi dividido pelo total de itens licitados no período; c) Eficácia: levantamento e análise dos motivos das não adjudicações dos pregões eletrônicos com eficácia parcial e sem eficácia	Tabelas e texto
Propor ações que auxiliem a instituição a ter maior eficácia e economicidade em seus pregões eletrônicos	Com base nos resultados encontrados, são propostas ações, alicerçadas na pesquisa bibliográfica	Quadro e texto

Fonte: Elaborado pela autora.

Para a realização das comparações dos cálculos de baixa complexidade (soma, divisão, média) e poder analisá-los foi utilizado o *software Excel*, que permitiu fazê-los com maior rapidez e facilidade. A apresentação, como pode ser vista no quadro 2, fez-se em forma de tabelas, que também foram produzidas nesse *software*, já suas análises, em textos. Ainda quanto à apresentação em tabelas, segundo Gibbs (2009), para fazer comparações é adequado

o uso dessas, pois as utilizando é possível comparar diferentes grupos de um conjunto de dados, podendo ser usadas para comparações cronológicas.

### 3.6 LIMITAÇÕES DO MÉTODO

Dentre as limitações do método deste estudo está a preocupação apontada por Yin (2015, p. 21) em relação ao estudo de caso, em que ele expressa que há “uma aparente incapacidade para a generalização a partir de descobertas em estudos de casos”. Para o autor, o estudo de caso pode fornecer generalizações a proposições teóricas, mas não a populações ou universos. Diante disso, este estudo restringe-se por ser desenvolvido apenas na UFSM, o que não impede que em estudos futuros seja replicado em outras instituições – e não apenas em instituições de ensino, mas em qualquer entidade pública que esteja sujeita às INs estudadas.

Outra característica desta pesquisa que pode ser considerada uma limitação é quanto à sua população e amostra, pois se trabalhou com a totalidade dos pregões eletrônicos da UFSM, e para o cálculo amostral não foram feitas divisões entre campi, entre unidades solicitantes, nem foram separados os itens por tipo, ou seja, se eram consumo (material/serviço) ou permanente.

O estudo também se restringiu apenas a uma das modalidades de licitações existentes, podendo, em estudos futuros, ser pesquisadas outras modalidades e se fazer comparações entre essas e o pregão eletrônico. Além disso, foram trabalhadas apenas as variáveis eficácia e economicidade, podendo, mais adiante, ser acrescentadas a eficiência e a efetividade.

Por fim, há limitações quanto aos procedimentos metodológicos adotados, podendo-se, em vez de usar o método comparativo, utilizar métodos mais complexos, como a Análise Envoltória de Dados. Salienta-se, ainda, a dificuldade encontrada para se localizar literatura sobre formação do preço de referência em processos licitatórios.

## 4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Neste capítulo são apresentados e discutidos os resultados encontrados da pesquisa qualitativa (quanto à abordagem) e da pesquisa descritiva e exploratória (quanto aos objetivos), de acordo com as referências teóricas e documentais e na metodologia definida para análise. Para tanto, este capítulo está dividido em três partes. Primeiramente, são apresentados os resultados quanto à eficácia; após, quanto à economicidade; e, por fim, a proposição de ações de melhorias para que a UFSM obtenha maior êxito em seus pregões eletrônicos.

### 4.1 ANÁLISE DA EFICÁCIA

Conforme já apontado no tópico 3.3, a UFSM realizou, no período estudado, 2014 pregões eletrônicos, considerando suas datas de abertura da sessão pública. Na Tabela 2, pode ser vista a quantidade de pregões, de cada ano, de todo período estudado:

Tabela 2 – Quantidade de pregões eletrônicos discriminados por ano

Ano	Quantidade de pregões
2012*	226
2013	412
2014	390
2015	200
2016	283
2017	226
2018	217
2019**	60
Total	2014

\* a partir de 27 de junho – dois anos antes data de publicação da IN 05/2014.

\*\* até 20 de abril – dois anos após a publicação da IN 03/2017.

Fonte: Elaborada pela autora.

A partir dessa população definiu-se a amostra e foi possível conhecer com detalhes os pregões eletrônicos selecionados de cada período, como pode ser visto no Apêndice A.

Para fins de comparação, a análise da eficácia e economicidade dos pregões eletrônicos foi dividida em 3 períodos; o primeiro compreendeu dois anos antes da publicação da IN nº 05/2014; o segundo abrangeu o período após essa IN ser publicada; e o último período abarcou dois anos após a IN nº 03/2017. Para a divisão dos pregões de cada período, utilizou-se a data de publicação das INs como critério. Cabe ressaltar que os anos de 2014 e 2017 (anos de publicação das INs) foram divididos em “a” e “b”, sendo o 2014a o período de

01/01/2014 a 27/06/2014, 2014b de 28/06/2014 a 31/12/2014, 2017a de 01/01/2017 a 20/04/2017 e o 2017b de 21/04/2017 a 31/12/2017. Essa divisão foi necessária com o fim de comparar as diferentes metodologias trazidas pelas duas INs.

No âmbito da eficácia foram analisados os pregões eletrônicos da amostra, de três maneiras. Primeiramente, considerando o processo licitatório como um todo; depois, considerando cada item licitado; e, por fim, analisando os motivos das não adjudicações. Com isso foi possível conhecer o grau de eficácia antes e depois das publicações das INs 05/2014 e 03/2017.

Os resultados encontrados, alusivos aos pregões eletrônicos como um todo, podem ser vistos na Tabela 3:

Tabela 3 – Eficácia dos pregões eletrônicos realizados pela UFSM nos períodos 1, 2 e 3

<b>Período</b>	<b>Total de pregões eletrônicos</b>	<b>Concluídos com eficácia total</b>	<b>Concluídos com eficácia parcial</b>	<b>Concluídos sem eficácia</b>
1 (2012,2013,2014a)	91	33 (36%)	47 (52%)	11 (12%)
2 (2014b,2015,2016,2017a)	117	56 (48%)	53 (45%)	8 (7%)
3 (2017b, 2018, 2019)	112	47 (42%)	49 (44%)	16 (14%)

Fonte: Elaborada pela autora.

Verifica-se que o período 1 foi o que apresentou o menor percentual de eficácia total. Os anos que o compõem foram os que antecederam à IN 05/2014. O que possivelmente contribuiu para isso é que nesse momento não existiam parâmetros estabelecidos para elaborar a pesquisa de preços, nem uma metodologia definida para formar o valor de referência. Assim, de acordo com Freitas e Maldonado (2013), a estratégia mais comum utilizada pelos órgãos para estimar o custo era solicitar propostas e orçamentos a fornecedores do ramo da atividade que se pretendia contratar – o que não se considera um bom parâmetro, visto que na 1ª IN esse critério fica como sendo o último, como salienta Costa (2014, p.1): “por último, e, somente como última opção, a Norma em comento permite a utilização da pesquisa direta com os fornecedores”. E, na 2ª IN, também não é um dos parâmetros que devem ser priorizados. Segundo Bonzanini (2018), a IN 03/2017 prioriza o uso do Painel de Preços e desincentiva a pesquisa direta com fornecedores. Isso porque, geralmente, essa pesquisa tende a aumentar o preço de referência das licitações, pois, com o passar dos anos, as empresas perceberam que os numerosos pedidos de orçamento dos órgãos públicos, na verdade, não serviam efetivamente para compras, e, sim, apenas para aferir preços de um futuro pregão. Assim, muitos fornecedores passaram a superestimar seus orçamentos

conscientes de que a disputa de preços aconteceria de fato em outro momento – virtualmente, por meio de Pregão Eletrônico.

Outro fator que pode ter colaborado para o menor percentual do 1º período foi que o menor dos valores dos orçamentos levantados no mercado era o utilizado como valor de referência para as licitações, tendo-se como consequência inúmeras licitações sem êxito. Isso porque o preço estimado era baixo, fazendo com que os licitantes não conseguissem oferecer os bens/serviços por aquele preço ou abaixo dele, ou até mesmo nem se interessassem em participar do certame.

Já, o período 2 teve o melhor percentual de eficácia total quando comparado aos períodos 1 e 3. Esse período é aquele em que se utilizou, exclusivamente, a metodologia da média para formação do preço de referência, e foi nele que se passou a adotar parâmetros definidos para a pesquisa de preços, como, por exemplo, a utilização do Portal de Compras Governamentais. Este resultado evidenciou o quão importante foi para a instituição passar a trabalhar com critérios definidos para fazer o levantamento de preços de mercado, e que o uso da média foi um adequado método para calcular o valor estimado. Este resultado corrobora o trabalho de Costa (2014), quando comenta que a IN nº 05/2014, mesmo precisando de alguns ajustes, foi uma excelente iniciativa da SLTI/MPOG, pois se preocupou e buscou contribuir com os servidores públicos, na melhor execução de suas atividades administrativas, e na cautela com o uso dos recursos públicos.

O último período, aquele após a IN nº 03/2017, apresentou um percentual de eficácia total intermediário aos demais. Nesse período, passou-se a utilizar o Painel de Preços como primeiro parâmetro para a elaboração da pesquisa de preços, e para a formação do preço estimado abriu-se o leque de opções, podendo ser utilizada ainda a média, mas também a mediana e o menor dos valores – esse, desde que justificado. Não há como afirmar, mas esse resultado infere que, possivelmente, a 1ª IN tenha sido mais eficaz que a 2ª. Talvez os parâmetros da IN nº 05/2014 possam ter sido de mais fácil utilização que os da nº 03/2017; todavia, isso só poderia ser confirmado a partir de uma pesquisa com os solicitantes de licitação.

Quanto à eficácia parcial, pode-se verificar que os percentuais foram decrescentes, podendo-se inferir que a UFSM diminuiu o número de pregões eletrônicos em que houve ao menos um item deserto ou fracassado, após a edição das INs. Assim, deduz-se que, com o decréscimo do nº de licitações parcialmente exitosas, a instituição teve menos dispêndio financeiro, pois menos itens tiveram de ser relicitados ou tiveram sua aquisição via dispensa

de licitação. Logo, constata-se que, em relação aos pregões com eficácia parcial, a UFSM foi mais eficaz após as INs.

No que tange aos pregões eletrônicos sem eficácia, ou seja, aqueles em que nenhum item foi adjudicado, o comportamento apresentado foi peculiar, pois os percentuais do primeiro e último período foram similares, e o percentual do segundo foi menor. Percebe-se um deslocamento do quantitativo dos pregões sem êxito para o quantitativo de pregões concluídos com sucesso total, nesse segundo período, sinalizando, mais uma vez, que pode a 1ª IN ter sido mais eficaz em relação à outra.

Neste momento, cabe salientar que o percentual do período 3 poderia ter sido menor, caso os meses do ano de 2019 não tivessem sido considerados, ou até mesmo se um período maior de 2019 tivesse sido analisado. Isso porque, até dia 20 de abril de 2019 (data que completa 2 anos da publicação da 2ª IN), apenas 60 pregões eletrônicos tinham sido concluídos, e dos 40 pregões selecionados na amostra, 10 foram sem eficácia, elevando o percentual de todo período 3, como visto na Tabela 3. Se os 40 pregões eletrônicos de 2019 fossem desconsiderados nessa análise, o percentual de pregões sem eficácia ficaria em 8%, muito próximo do percentual do período anterior.

Referente, ainda, à possibilidade de desconsiderar os pregões de 2019, percebeu-se na coleta de dados que, geralmente, no início do ano ocorriam aqueles pregões que tiveram seus processos iniciados no final do ano anterior e aqueles com mais urgência para o início das aulas da universidade. É de conhecimento geral que o final de um ano e o início do outro são períodos em que muitos servidores da UFSM estão em férias (devido ao calendário acadêmico), e isso, mesmo de maneira indireta, pode influenciar na quantidade de pregões sem êxito, porque os processos podem ser instruídos com pressa, sem a devida atenção aos detalhes da descrição dos objetos; podem ser instruídos por alguém que não seria a pessoa mais competente para aquilo; e, por fim, na fase externa, podem faltar servidores para dar o parecer técnico necessário em muitos pregões. Além disso, é o período em que muitas empresas dão férias coletivas, o que também pode influenciar para os pregões sem eficácia, pois menos fornecedores atendem ao certame, havendo menos propostas, facilitando as licitações fracassadas e, até mesmo, ensejando licitações desertas.

Os resultados verificados quanto à classificação da eficácia dos pregões eletrônicos da UFSM corroboraram o estudo de Queiroz (2018), o qual estudou as licitações do MPE/ES, antes e após uma Instrução de Serviço regulamentar à formação do preço de referência. Ele obteve como conclusão que o grupo de licitações cujo preço de referência foi auferido exclusivamente pelo menor preço de mercado ostentou uma eficácia total menor (63,3%) que

o segundo grupo (73,3%), que utilizou para formação do valor de referência a mesma metodologia trazida pela IN 03/2017, ou seja, a média, mediana ou o menor dos valores. Quanto à eficácia parcial, o primeiro grupo obteve um percentual maior (20,5%) que o segundo (11,4%); todavia, quanto às licitações sem eficácia, os percentuais de ambos os grupos permaneceram em patamares próximos (16,1% e 15,3%, respectivamente).

Com relação à análise da eficácia por item licitado nos períodos estudados, os resultados são apresentados na Tabela 4:

Tabela 4 – Eficácia por item licitado nos períodos 1, 2 e 3

<b>Período</b>	<b>Total de itens licitados</b>	<b>Itens adjudicados</b>	<b>Itens fracassados ou desertos</b>
<b>1</b> (2012,2013,2014a)	5.317	3.999 (75,2%)	1.318 (24,8%)
<b>2</b> (2014b,2015,2016,2017a)	5.792	4.511 (77,9%)	1.281 (22,1%)
<b>3</b> (2017b, 2018, 2019)	4.237	3.286 (77,6%)	951 (22,4%)

Fonte: Elaborada pela autora.

Verifica-se que houve um aumento do percentual de itens adjudicados nos períodos 2 e 3 em relação ao período 1. Todavia, praticamente não houve alteração nesse percentual comparando entre si os períodos 2 e 3. Consequentemente, com os percentuais de itens desertos e fracassados ocorreu o inverso. Com isso, pode-se inferir, apenas, que houve uma maior eficácia nos períodos subsequentes à edição das INs, não se podendo dizer qual das duas INs foi mais eficaz, diferentemente da análise da Tabela 3.

A análise da Tabela 4 também reforça os resultados apresentados por Queiroz (2018), no qual foi verificado que o período em que se utilizou, exclusivamente, o menor dos valores de mercado para formar o preço de referência apresentou um percentual médio de adjudicações menor (83,26%) que o segundo período (88,3%), no qual se passou à utilização de outras metodologias para a formação do preço estimado.

Até este ponto já se percebe que com a edição das INs houve, sim, uma melhora na eficácia geral dos pregões eletrônicos da UFSM, pois comparando o 1º período com o 2º e 3º houve um aumento dos pregões concluídos com sucesso total, e uma consequente diminuição daqueles concluídos com eficácia parcial. Assim, mais itens que tiveram todo o dispêndio financeiro, com a elaboração e execução da licitação, foram licitados e alcançaram seu objetivo, ou seja, a adjudicação.

Foram, ainda, apurados os motivos dos itens não adjudicados de cada período. Observou-se na coleta que havia uma diversidade de termos e expressões utilizados para justificar as não adjudicações, ou seja, não havia um texto padrão. Isso ocorreu, provavelmente, porque muitos anos foram analisados e, possivelmente, muitos foram os pregoeiros que passaram pela UFSM. Então, a partir dessa coleta, foram aglomerados aqueles motivos que tinham o mesmo significado/sentido, mesmo com escritas não idênticas. Na Tabela 5 podem ser verificados os principais motivos encontrados:

Tabela 5 – Principais motivos das não adjudicações nos períodos 1, 2 e 3

Motivos	Período 1	Período 2	Período 3
Todos os valores propostos estão acima do valor estimado e sem possibilidade de negociação	592 (45%)	624 (49%)	378 (40%)
Inexistência de proposta	270 (20%)	323 (25%)	295 (31%)
Sem proposta(s) válida(s)	209 (16%)	228 (18%)	167 (18%)
Primeira(s) proposta(s) desclassificada(s) ou recusada(s), e remanescente(s) válida(s) está(ão) acima do preço estimado pela Administração	141 (11%)	61 (5%)	55 (6%)
Cancelado para revisão da descrição do objeto licitado	72 (5%)	39 (3%)	54 (6%)
Outros motivos com menor expressividade	34 (3%)	6 (0%)	2 (0%)

Fonte: Elaborada pela autora.

Ao analisar a Tabela 5, verificou-se que nos 3 períodos o motivo que apresentou maior expressividade foi aquele no qual todos os valores propostos estavam acima do valor estimado pelos solicitantes, e que não foram aceitas negociações por parte dos fornecedores. Se comparado aos anteriores, o último período já apresenta certa melhora. Ainda assim, esses resultados indicam que, mesmo depois da edição das INs, na UFSM ainda se encontram divergências entre os valores estimados e os valores ofertados pelo mercado. No que tange à não aceitação dos fornecedores em negociar, Mello (2016, p.63) expõe que:

quanto mais próximo o valor do item estiver do seu valor estimado, mais tranquila será a negociação. Por outro lado, se o valor estiver muito distante, as chances de você não ser bem-sucedido aumentam. Daí a importância de uma pesquisa de mercado bem-feita. Mas lembre-se a negociação realizada pelo Pregoeiro restringe-se somente ao preço e nada mais.

O segundo motivo mais expressivo, e que apresentou um aumento gradual conforme os períodos, foi aquele que é chamado *item deserto*, no qual não houve nenhum fornecedor interessado em ofertá-lo. Como foi esboçado no referencial teórico, o preço mal-estimado é um dos responsáveis por esse motivo, pois ele, não representando o que realmente é ofertado

pelo mercado, não causa interesse aos fornecedores. Entretanto, podem existir outras causas para não haver propostas, como a especificidade do item, as quantidades, a forma e localidade de entrega, a unidade etc. Referente a isso, Reis (2015) profere que a compra parcelada pode ensejar o desinteresse de alguns licitantes; caso o cenário econômico não esteja com uma inflação estável, esses acabam não conseguindo manter um preço fixo por determinado prazo.

Esses dois primeiros motivos mais expressivos vão ao encontro da pesquisa de Del Duca (2016), na qual foram verificados os motivos de todas as licitações sem êxito (independente da modalidade) da Prefeitura Municipal de Passo Fundo/RS, de janeiro de 2006 a setembro de 2014, encontrando como principais motivos, responsáveis por 68,1% das licitações sem êxito, “a inexistência de participantes” e “todas as propostas acima do preço orçado”.

O próximo motivo a mostrar expressividade é aquele em que houve propostas para o item, mas todas elas foram desclassificadas ou recusadas. As propostas são desclassificadas/recusadas por muitas razões, tais como: quando o fornecedor, ao ser solicitado, não apresenta catálogo, o produto ofertado diverge do que é requerido no edital; o fornecedor não realiza a visita técnica solicitada; não especifica a marca do produto; não envia amostra; quando o valor ofertado é superior ao estimado; quando o próprio licitante pede sua desclassificação; não apresenta a documentação exigida no edital; quando o fornecedor está impedido de participar de licitações, entre outros. Cabe destacar que não houve grandes mudanças de percentuais nesse motivo, durante os três períodos, indicando que a edição das INs não impactou nesse motivo.

O quarto motivo é uma extensão do 1º e 3º, pois é aquele em que as primeiras propostas foram desclassificadas/recusadas e as remanescentes estavam acima do preço estimado. Verifica-se que houve uma melhora nos percentuais do 2º e 3º períodos em relação ao 1º. No motivo anterior, também havia propostas acima do valor de referência, mas elas não eram as remanescentes. Nesse sentido, optou-se por separar esse motivo do 3º, para destacar a importância do valor estimado, e o quanto a UFSM ainda tem dificuldades de aproximá-lo do real valor de mercado, como já citado na análise do 1º motivo.

O próximo motivo importante elencando é aquele quando o item é cancelado para ser feita uma revisão da descrição do objeto licitado. Mesmo não tendo uma alta porcentagem, há de se dar atenção a esse motivo, pois ele representa a necessidade de se ter mais cautela na fase interna do pregão eletrônico, momento no qual o processo é instruído, evidenciando que deve haver a revisão de cada item, em seus mínimos detalhes, antes da publicação do edital, evitando desperdício de recursos públicos e retrabalho.

Por fim, foram agrupados os outros motivos de menor surgimento e que tiveram pouca representatividade, tais como: item cancelado por falta de parecer técnico; erro de digitação de valor unitário; por falha da administração, pois outro item possuía a mesma descrição; divergência entre o critério de julgamento constante do edital e o publicado no sistema comprasnet, entre outros. Cabe destacar que praticamente não apareceram esses motivos nos períodos 2 e 3, representando que a instituição passou a ter mais cuidado com esses fatores.

Após a análise da eficácia, descrita até este momento, na sequência são apresentados os resultados relacionados à variável economicidade.

#### 4.2 ANÁLISE DA ECONOMICIDADE

Para analisar, no plano da economicidade, as implicações geradas nos pregões eletrônicos da UFSM, após a edição das INs, foram coletados os valores estimados de cada item adjudicado e seu valor de adjudicação. Conhecer se houve economia nas adjudicações é imprescindível, principalmente na atualidade, em que os recursos públicos estão cada vez mais escassos, e medidas de contingenciamento estão tendo que ser tomadas por diversos órgãos públicos. A seguir, na Tabela 6, pode-se conferir como foram esses valores nos 3 períodos estudados.

Tabela 6 – Economicidade dos pregões eletrônicos realizados pela UFSM nos períodos 1, 2 e 3

<b>Períodos</b>	<b>Valor total estimado/licitado</b>		<b>Valor total adjudicado</b>		<b>Economia alcançada</b>		<b>%</b>
1 (2012,2013,2014a)	R\$	258.802.024,55	R\$	234.497.002,36	R\$	24.305.022,19	9%
2 (2014b,2015,2016,2017a)	R\$	10.298.214.274,22	R\$	5.909.240.393,26	R\$	4.388.973.880,96	43%
3 (2017b, 2018, 2019)	R\$	279.262.488,85	R\$	205.581.163,70	R\$	73.681.325,15	26%

Fonte: Elaborada pela autora.

Nesta análise não se deve deter aos valores em R\$, pois isso depende muito da especificidade dos itens que foram licitados em cada período e dos pregões que foram selecionados na amostra. O importante é o percentual econômico alcançado, e disso, ao analisar a Tabela 6, depreende-se que houve um aumento considerável de economia após a edição das INs, pois o percentual dos períodos 2 e 3 foram muito maiores que do período 1.

No período 1, como já explicado, a metodologia para formação do preço de referência era a utilização do menor valor encontrado na pesquisa de preços. Com isso, o valor estimado

era bastante baixo, fazendo com que, quando havia propostas para os itens, e que essas alcançavam o valor máximo aceito pela UFSM, não havia mais muitas possibilidades de negociação de valores com esses fornecedores. Outro fator que pode ter influenciado nesses resultados é que há alguns anos atrás os pregoeiros podiam não ter a mesma habilidade que possuem hoje em negociar preços com os fornecedores. Essa é uma aptidão que vai se desenvolvendo por meio da experiência e com os cursos dos quais os servidores que trabalham nessa função participam.

Com a Edição das INs, a metodologia para formação do preço de referência foi alterada, passando, primeiramente, a ser a média dos valores da pesquisa de preços. Assim, os valores estimados dos itens licitados pela UFSM tiveram um pequeno aumento. Todavia, isso deu a possibilidade de se conseguir descontos maiores, o que quer dizer que, dos itens que tiveram ofertas e que essas estavam com valores condizentes ao mercado, ainda se conseguiu baixar os valores contratados. Possivelmente, com o aumento do valor estimado, um número maior de fornecedores deve ter participado dos certames, aumentando a concorrência e acirrando a disputa nos lances. Já comentava Oliveira (2013) que, quanto mais competidores atenderem ao edital, maior será a probabilidade de que a proposta mais vantajosa seja encontrada.

O 3º período, no qual se pode usar a média, a mediana ou o menor dos valores da pesquisa de preços (esse último desde que justificado), mostrou ter gerado economia, contudo, um pouco menor que o período 2. Não há como confirmar neste estudo, mas isso pode ter ocorrido não em decorrência do uso da metodologia de formação do valor de referência, mas sim, da incorreta utilização dos parâmetros trazidos pela IN 03/2017 para fazer a pesquisa de preços, pois se sabe que o Painel de Preços apresenta alguns erros, e servidores tiveram dificuldades de utilizá-lo, fazendo-se necessário o uso dos outros parâmetros, talvez, menos eficazes. Conforme o estudo de Bonzanini (2018), que identificou os avanços e desafios do processo de implantação do Painel de Preços, verificou-se que as percepções desfavoráveis em relação ao painel eram quanto à qualidade da informação fornecida nas pesquisas, principalmente porque há falhas e erros das descrições dos itens e detalhes das compras registradas nos catálogos CATMAT e CATSER (esses catálogos são os bancos de dados de onde os preços e demais informações do Painel se originam).

Apesar de não se ter encontrado trabalhos que estudassem as implicações das INs nos pregões eletrônicos em IFESs, esse resultado corrobora os achados de alguns estudos sobre economicidade, como o de Brandão (2016), o qual pesquisou a economia gerada pelos pregões eletrônicos do ano de 2014, do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia

do Sertão Pernambucano (IF Sertão – PE), por meio da mesma metodologia desta pesquisa, constatando que houve uma economia de 36,59% do valor estimado pela Administração. Outro estudo – de Sá (2018) – verificou uma economia de 26,72% em relação ao valor estimado, nos pregões eletrônicos, do ano de 2016, do mesmo IF.

Silva et al. (2018) também pesquisaram a economia gerada nessa modalidade, referente ao ano de 2017, em uma instituição de ensino superior, tendo os autores verificado que em 100% dos processos licitatórios pesquisados houve vantagem econômica, considerando a diferença obtida dos valores estimados e homologados. Igualmente, no estudo de Queiroz (2018), verificou-se que o período regulamentado pela metodologia da Instrução de Serviço editada pelo MPF/ES apresentou desconto médio de 21,04%, enquanto o da metodologia anterior obteve apenas 16,1% de desconto médio.

Para uma análise mais detalhada da economia gerada fez-se uma distribuição de frequência dos descontos obtidos em cada pregão eletrônico que teve itens adjudicados, de cada período, como pode ser visto na Tabela 7:

Tabela 7 – Distribuição de frequência dos descontos obtidos nos períodos 1, 2 e 3

<b>Período</b>	<b>0 a 20%</b>	<b>20,1% a 50%</b>	<b>Acima de 50%</b>
1 (2012,2013,2014a)	39 (49%)	37 (46%)	4 (5%)
2 (2014b,2015,2016,2017a)	44 (40%)	55 (51%)	10 (9%)
3 (2017b, 2018, 2019)	44 (46%)	39 (41%)	13 (13%)

Fonte: Elaborada pela autora.

Ao analisar a Tabela 7, pode-se perceber que a maior concentração de descontos, do período 1, ficou na primeira faixa, aquela que apresenta os menores descontos, de 0 a 20%, tendo pouquíssimos descontos acima dos 50%. No período 2, aquele após a IN 05/2014, mais da metade dos descontos ficou na faixa de 20,1 a 50%, e apresentou certo aumento nos descontos acima de 50%, comparado ao período anterior. Já o período 3, aquele após a IN 03/2017, teve sua maior concentração de descontos na faixa de 0 a 20%, como foi no primeiro período, porém, teve o melhor percentual nos descontos acima de 50%, comparado aos demais.

Os resultados da Tabela 7, referentes ao 1º e 3º períodos, ratificaram a pesquisa de Silva et al. (2018), em que os autores também pesquisaram uma IFES, mas somente no ano de 2017. Eles encontraram o maior número de pregões eletrônicos na faixa dos descontos de 0 a

20%, seguidos dos descontos de 20, 1% a 50%, e somente 1 pregão na faixa dos descontos acima de 50%.

Assim, pode-se dizer que após a publicação das INs houve um aumento dos percentuais de pregões eletrônicos nas faixas dos descontos maiores, principalmente no segundo período. No terceiro período, a maior concentração ficou nos descontos menores, todavia, teve um aumento do percentual nos descontos acima de 50%. Esses resultados demonstram o quanto as INs auxiliaram na obtenção de melhores descontos nos pregões eletrônicos da UFSM, gerando uma maior economia.

Pode-se perceber que os resultados encontrados corroboram toda a literatura que expõe sobre a modalidade *pregão eletrônico*, principalmente quanto a sua economia. Como citam Fortunato et al. (2010, p.1), “essa modalidade, além de simplificar todo o procedimento administrativo, alcança índices consideráveis de economia de recursos em virtude de poder alcançar grande parte do território nacional por meio do uso da Internet”. Gomes, Santos e Culau (2015) corroboram, afirmando que o uso do pregão eletrônico é satisfatório ao interesse coletivo, pois gera economicidade na utilização dos recursos governamentais. Fernandes e Oliveira (2015) apoiam, comentando que a economia gerada pelo uso dessa modalidade é um dos seus principais fatores de destaque; além disso, o recurso economizado pode ser investido em outros setores de necessidade da população, podendo atendê-la de uma melhor maneira.

Além disso, pode-se inferir que a regulamentação da pesquisa de preços e formação do preço de referência auxiliaram para a obtenção de uma maior economia, mostrando quão importantes são esses fatores para o sucesso das licitações. Destaca-se que, segundo Brasil (2017b), o mau uso de qualquer metodologia de pesquisa de preços ou formação do preço estimado pode impossibilitar ou transformar as licitações menos atrativas. Sendo assim, o gestor público deve ser crítico ao analisar os valores encontrados, objetivando alcançar coerência entre a sua pesquisa e a realidade do mercado.

No próximo tópico procura-se alcançar o último objetivo específico proposto nesta pesquisa: a proposição de ações de melhorias.

#### 4.3 PROPOSIÇÃO DE AÇÕES DE MELHORIA

Baseando-se nas experiências vivenciadas na coleta de dados e nos resultados encontrados, foram apresentadas algumas sugestões de ações de melhorias para que a instituição obtenha mais sucesso, em termos de eficácia e economicidade, em seus pregões eletrônicos, e uma melhor e maior organização em seus processos internos. Primeiramente,

foram feitas sugestões em relação a aspectos “técnicos”, ou seja, que podem facilitar o trabalho dos servidores que trabalham com licitações na instituição, tendo, como uma das consequências dessas melhorias, a facilitação da coleta de dados para pesquisas futuras. Em um segundo momento foram sugeridas propostas que auxiliem na minimização das licitações sem êxito e parcialmente exitosas.

No momento da coleta de dados dos relatórios do SIE constatou-se que neles não aparecem: as pesquisas de preços dos itens, a metodologia adotada para estimar o valor de referência e os motivos das não adjudicações. Além disso, verificou-se que quando um pregão eletrônico é finalizado sem êxito é feito um novo pregão (com uma nova numeração), porém, o NUP segue o mesmo. Isso gerou grande dificuldade na hora da coleta, pois alguns dados não fechavam quando comparados às atas dos respectivos pregões. Devido a isso, foram utilizados os cadernos de acompanhamento das licitações, usados pelo DEMAPA, pois nesses cadernos, mesmo que preenchidos de forma manual, indicava-se de qual pregão eletrônico aquele NUP fazia parte e se tinha se tornado outro pregão. No anexo B, para ilustrar, pode-se ver uma das páginas desses cadernos. Outrossim, ao buscar o acesso aos processos físicos, verificou-se que eles não existem em meio eletrônico (digitalizados), e quando se teve acesso a alguns deles, percebeu-se que as pesquisas de preços dos itens do respectivo pregão estavam desorganizadas e de difícil conferência.

Diante disso, sugere-se:

1) Quanto aos processos físicos dos pregões eletrônicos da UFSM:

- a) Que a instituição comece a trabalhar, também em suas licitações (pois já implantou para alguns processos mais simples, como pagamento de taxa de inscrição), por meio do Processo Eletrônico Nacional (PEN), visto que é uma iniciativa de diversas esferas da administração pública que almejam alcançar substanciais melhorias no desempenho dos processos administrativos, com ganhos em agilidade, produtividade, satisfação do público que utiliza e redução de custos (PEN, 2019). Além dos ganhos previstos, a adesão ao PEN atenderia aos princípios da eficiência e da transparência, tão importantes na gestão pública atual;
- b) Cada pregão eletrônico deve ter seu próprio número único de protocolo, independente do resultado da sessão pública. Isso evitará que os interessados, sejam eles servidores, fornecedores ou comunidade externa, criem confusões entre número do processo administrativo e número do pregão eletrônico, pois cada NUP equivalerá somente a um pregão eletrônico;

- c) É adequado que a seção do processo em que são anexadas todas as pesquisas de preços dos itens daquele pregão eletrônico venha com uma tabela-resumo em sua primeira página, contendo: o item, os valores orçados, o valor estimado, e qual o método escolhido para estimação desse valor. Sugere-se, no Apêndice B, um modelo de tabela, a qual pode ser disponibilizada a todas as unidades solicitantes, para que elas já encaminhem suas pesquisas de preços com essa tabela anexa. Isso facilitará o trabalho do DEMAPA na instrução dos processos em suas fases internas; facilitará o lançamento dos dados no SIE (caso a pesquisa de preços venha a ser colocada no SIE); e facilitará o trabalho de auditorias e controles externos, quando e se ocorrerem.
- 2) Quanto aos relatórios do SIE:
- a) Se possível (pois requer recursos humanos e de tecnologia de informação), o SIE deve ser alimentado com mais dados sobre os pregões eletrônicos, para que seus relatórios disponibilizem mais informações aos interessados. Além dos dados existentes, os relatórios poderiam disponibilizar a pesquisa de preços de cada item, a metodologia de formação do preço de referência (se média, mediana ou o menor dos valores), e, principalmente, o porquê das não adjudicações (mesmo que de forma resumida, como: item deserto/item fracassado). Nesse momento é importante que cada pregão tenha seu NUP e não um número de processo de outro pregão que já se deu por deserto ou fracassado (no anexo C pode-se visualizar uma parte do relatório do SIE disponibilizado pelo CPD para esta pesquisa).
- 3) Quanto aos cadernos de acompanhamento das licitações do DEMAPA:
- a) Com todos os recursos tecnológicos disponíveis atualmente não é mais justificável que a UFSM ainda utilize cadernos, preenchidos manualmente, para acompanhar e controlar suas licitações. Sugere-se que sejam usadas planilhas no *Google Drive*, ferramenta gratuita, de fácil acesso e utilização, que possui diversos recursos, como a possibilidade de ser editada somente por pessoas específicas, bem como outras pessoas podem apenas visualizar as planilhas. Depois de capacitar os servidores para o adequado uso da ferramenta, aqueles autorizados pelo DEMAPA poderiam alimentar com os dados, em tempo real, as planilhas, e os servidores dos setores solicitantes, tendo acesso apenas à visualização, poderiam acompanhar em que estágio da licitação estão seus itens. No apêndice C sugere-se um modelo de planilha, bastante completo, que pode ser livremente adaptado às necessidades do setor. Cabe ressaltar que se essas planilhas de acompanhamento contiverem um número adequado de informações, algumas das sugestões para os relatórios do SIE podem ser desconsideradas, e esses

podem ser mais simplificados, pois não é prudente e eficaz que haja duplicidade de trabalho.

4) Quanto às atas dos pregões eletrônicos:

- a) Pelo fato de as atas serem documento oficial e de acesso público (Portal Compras Governamentais - Comprasnet), deve haver cuidado quanto à escrita, no que se refere a erros de digitação, pois nesse documento ficam registrados todos os diálogos entre pregoeiro e licitantes. Também deve se atentar ao máximo para haver um padrão textual nas conversas, independente da troca de pregoeiros dentro da instituição. Para ilustrar melhor, no anexo D se apresenta uma ata de um dos pregões eletrônicos da amostra.

5) Quanto aos motivos das não adjudicações:

- a) Da inexistência de proposta:

- I) Utilizar, da melhor maneira possível, os parâmetros disponíveis para realizar as pesquisas de preços e utilizar uma metodologia para formação do preço de referência que permita uma maior aproximação do valor que a UFSM está disposta a pagar e o valor real do mercado fornecedor. Isso permitirá que haja um maior interesse dos licitantes no valor a ser pago pelo fornecimento dos itens/serviços;
- II) Realizar pregões com maior número de itens ou lotes possíveis, pois a possibilidade de fornecer uma variedade maior de itens e em quantidades maiores gera maior interesse das empresas;
- III) Visando aumentar a competição, através do maior número de fornecedores, deve-se publicar o aviso de licitação em outros meios, além daqueles oficiais previstos na lei, como em meio eletrônico, por meio de sites especializados em divulgação de licitações, envio de e-mails por mala direta (pois a UFSM tem os e-mails de todas as empresas que já contrataram com a instituição), e por meio de redes sociais, tão utilizadas atualmente. O DEMAPA poderia criar um perfil nas redes (ou utilizar algum já existente), somente para fazer a divulgação de suas licitações e tornar mais fácil o acesso ao edital. Além disso, através das redes sociais, esse setor poderia fazer campanhas de incentivo, às empresas da região e do Estado, ao fornecimento a órgãos públicos, orientando-os sobre como proceder. Se essas empresas participarem, auxiliará no desenvolvimento econômico da região e poderá baratear as compras da instituição, uma vez que o valor do frete, que é incluído no valor ofertado, será menor que de outras empresas mais distantes;

- b) Dos valores propostos acima do valor estimado e sem possibilidade de negociação:

- I) O DEMAPA deve promover mais cursos, para os solicitantes de licitação, sobre como fazerem suas pesquisas de preços, especialmente quanto ao uso do Painel de Preços. Cursos rápidos e disponíveis em diversos horários, para possibilitar que, principalmente, os docentes da instituição participem, pois eles são peças-chave nas solicitações e são os que menos participam das capacitações, devido aos horários que atuam em sala de aula, projetos e grupos de pesquisa. Além disso, todos devem ser mais bem instruídos sobre as metodologias possíveis para a formação do preço de referência, pois ainda há servidores que não têm o conhecimento de que podem ser usadas a média, a mediana ou o menor dos valores (esse desde que justificado) dos preços encontrados nas pesquisas;
- II) Para aqueles que ainda não participarem dos cursos, deve-se elaborar e disponibilizar cartilhas e vídeos, bastante didáticos, que ensinem e orientem a utilização do Painel de Preços para a pesquisa dos preços dos itens a serem solicitados, e já enfatizem a importância da correta e clara descrição do objeto;
- III) Naqueles processos que demoram muito tempo para ser instruídos, o que, por diversos motivos, pode ocorrer, os valores estimados devem ser revistos antes da publicação do edital do pregão eletrônico, pois já podem estar defasados;
- IV) Procurando ter maior sucesso nas negociações entre pregoeiro e fornecedores e conseguir uma maior economia para a instituição, sugere-se uma série de pequenas ações aos pregoeiros, apresentas por Mello (2016, p. 63 e 64):

1. Acompanhe a fase de lances e incentive os participantes a apresentarem um bom preço;
2. Seu referencial é o preço estimado, procure alcançar esse valor e, se possível, feche com um valor coerentemente menor;
3. Sempre proponha na negociação um preço menor da sua meta mentalizada para o item porque a empresa participante poderá apresentar uma contraproposta superior ao valor que você propôs;
4. Alguns argumentos relevantes que você pode utilizar para sensibilizar a empresa são, quando for o caso: – quantitativos expressivos e – expectativa real de aquisição imediata;
5. Se o valor do item já está igual ou abaixo do valor estimado apresente proposta ajustando dízimas ou arredondando esse valor;
6. Horário do almoço e final de expediente são momentos em que geralmente as negociações não são tão produtivas. Se isso ocorrer, o melhor a fazer é suspender o pregão e retomar essa negociação em tempo posterior;
7. Jamais informe um valor estimado não verdadeiro ao participante, se este perguntar, informe o valor correto;
8. Se o valor já estiver abaixo do valor de referência, não utilize tons ameaçadores com o participante para que ele abaixe ainda mais o valor e, nunca o ameace com a desclassificação da proposta, nessa situação;
9. Se o participante não quiser negociar, apesar de toda a sua insistência, mantenha-se respeitoso. Caso o preço já tenha chegado ao valor estimado, termine as tratativas, caso não, informe da sua impossibilidade de aceitar a proposta nessas condições. Se mesmo assim, o participante for inflexível, você Pregoeiro terá que desclassificar a proposta;

10. Por fim, uma boa prática é ao final da negociação alguns Pregoeiros utilizam o seguinte hábito de escrever no chat, a fim de reforçar o princípio da publicidade: “Conforme vossa manifestação, valor aceito em R\$.……”.

Além dessas ações, Mello (2016) pede a atenção quanto ao exercer a função de pregoeiro com transparência e idoneidade, ou seja, durante as negociações, deve-se atentar ao não atendimento a telefonemas de fornecedores, nem se aceitar visitas inesperadas com supostos agrados despretensiosos;

c) Das propostas não válidas:

I) Quando um fornecedor entra na sessão pública do pregão eletrônico, subentende-se que ele tenha lido todo o edital e esteja ciente de todas as condições (direitos e deveres). Diante disso, não há grandes mudanças que podem ser sugeridas no caso de quando: o fornecedor não apresenta catálogo ao ser solicitado; o produto ofertado diverge do que é solicitado; o fornecedor não realiza a visita técnica solicitada; não especifica a marca do produto; não envia amostra; o próprio licitante pede sua desclassificação; não apresenta a documentação exigida no edital; o fornecedor está impedido de participar de licitações. Sugere-se apenas que, se possível, ao abrir a sessão pública, o pregoeiro, num primeiro momento, já envie um alerta a todos, como, por exemplo: “Nos itens 3, 5 e 6 deve haver o envio de catálogo/amostras”; “Nos itens 4, 8 e 12 há a necessidade de visita técnica e apresentação de documentos específicos”; ou “Atentem-se para as condições do edital quanto ao envio de catálogos/amostras”. Esses mesmos alertas podem ser publicados nas redes sociais, caso elas venham a ser utilizadas como meio de divulgação das licitações, nos dias que antecedem à abertura da sessão pública;

d) Do cancelamento para revisão da descrição do item:

I) Nos cursos e ações sugeridos no item 5.b.I e 5.b.II deve se enfatizar a importância da fase interna da licitação, em especial, a descrição detalhada e correta do objeto a ser adquirido/contratado. Deve-se atentar quanto à unidade, quantidade, modo de entrega, armazenamento, volume, material, resistência e demais detalhes que podem fazer a diferença na hora da contratação;

II) Procurar planejar e organizar as solicitações de licitação com antecedência, não deixando para o final dos prazos, evitando que seja feito com pressa e sem a devida atenção que o processo requer;

III) Não permitir que pessoas que não têm o conhecimento específico do item o descrevam. Por exemplo, o que somente docentes ou engenheiros têm a competência para descrever não deve ser descrito por discentes/bolsistas, nem por técnicos administrativos;

IV) Após a digitação do edital, além da pessoa que o finalizou, o adequado é que mais uma ou duas pessoas o releiam para verificar se não há erros de digitação, principalmente quanto a unidades de fornecimento, quantidades e valores estimados. Após o lançamento dos dados no Comprasnet, também é prudente que outra pessoa revise.

No quadro 3 foram compiladas as 18 propostas de melhorias para a modalidade pregão eletrônico da UFSM:

Quadro 3 – Propostas de melhorias para os processos licitatórios da modalidade pregão eletrônico da UFSM

(continua)

Nº	Fatores		Proposta de melhoria
1)	Quanto aos processos físicos dos pregões eletrônicos	a)	Adesão ao Processo Eletrônico Nacional
		b)	Cada pregão eletrônico tenha um número único de protocolo distinto
		c)	Elaboração e adesão de uma tabela-resumo para a seção das pesquisas de preços
2)	Quanto aos relatórios do SIE	a)	Alimentar o SIE com mais dados sobre os pregões eletrônicos
3)	Quanto aos cadernos de acompanhamento das licitações	a)	Adesão às planilhas no Google Drive
4)	Quanto às atas dos pregões eletrônicos	a)	Atentar para erros de digitação e estabelecer padrão textual entre todos os pregoeiros (frases prontas)
5)	Quanto aos motivos das não adjudicações	a)	Inexistência de propostas: <ul style="list-style-type: none"> <li>I) Procurar aproximar ao máximo o valor estimado do real valor de mercado, por meio da correta utilização dos parâmetros disponíveis para a pesquisa de preços e das metodologias para estimar o valor de referência</li> <li>II) Realizar pregões com maior número de itens ou lotes possível</li> <li>III) Publicar o aviso de licitação em outros meios, além dos oficiais previstos na lei (em sites especializados em divulgação de licitações, envio de e-mails por mala direta e por meio das redes sociais)</li> </ul>
		b)	Valores propostos acima do valor estimado e sem possibilidade de negociação: <ul style="list-style-type: none"> <li>I) Promoção de mais cursos para orientação da utilização dos parâmetros da pesquisa de preços e das metodologias para formação do preço estimado, devendo esses ser rápidos e disponíveis em diversos horários e locais</li> <li>II) Elaboração e disponibilização de cartilhas e vídeos ensinando passo a passo os solicitantes a pesquisar os preços no Painel de Preços e a detalhar de forma clara os itens</li> <li>III) Revisar os valores estimados antes da publicação do edital, naqueles processos que demoram tempo maior para serem instruídos</li> <li>IV) Dicas aos pregoeiros para a fase de negociações com fornecedores</li> </ul>

(conclusão)

		c)	Propostas não válidas: I) Na abertura da sessão pública, enviar alertas sobre itens que necessitam envio de amostras/catálogos que necessitam de visita técnica, entre outros detalhes do edital. Caso redes sociais sejam utilizadas, esses avisos também podem ser emitidos durante os dias que antecedem à abertura da sessão pública do pregão eletrônico
		d)	Cancelamento para revisão da descrição do item: I) Nos cursos sugeridos no item 5.b.I e ações no 5.b.II, enfatizar a importância da fase interna da licitação, em especial a descrição detalhada e correta do objeto a ser adquirido/contratado II) Planejar e organizar a solicitação de licitação com antecedência III) Não permitir que pessoas que não têm o conhecimento específico do item o descrevam IV) Após a finalização do edital, uma ou duas pessoas, diferentes de quem o digitou, o releiam para a conferência da existência ou não de erros. O mesmo deve ocorrer após o lançamento no Comprasnet

Fonte: Elaborado pela autora.

Ainda é pertinente a esse tópico comentar que as licitações, ao menos da administração pública brasileira, carregam uma série de características negativas, por exemplo, serem burocráticas, demoradas ou aquisição de produtos de baixa qualidade. Diante disso, Pérsio (2018) comenta que é necessário olhar para o mercado privado e copiar – sim, copiar – alguns processos, estratégias e métodos que permitam à administração pública atingir resultados mais satisfatórios. Sendo assim, apresentam-se aqui algumas alternativas/mudanças e propostas para o sistema de compras públicas brasileiro:

- reduzir custos de aquisição, relacionados a despesas com obtenção de documentos e certidões, à especificação do objeto detalhada e ao formalismo do processo, fatores que demandam a manutenção de estrutura funcional maior e pessoal especializado;
- restringir a licitação a fornecedores pré-qualificados, sem considerar tal medida uma afronta à competição e à isonomia, eis que privilegia a eficiência e a eficácia da contratação;
- considerar a reputação do fornecedor como mecanismo para promover melhorias, estabelecendo um sistema de avaliação de fornecedores e formação de cadastro positivo ou *ranking*, passível de levar a uma contratação direta, a uma melhor pontuação técnica ou mesmo como condição à habilitação;
- reduzir os custos de transação decorrentes do princípio da desconfiança mútua, de custos extras e incertezas que imperam nas contratações públicas, simplificando procedimentos e reduzindo a imperatividade de ações administrativas que geram insegurança ao fornecedor e possível impacto no lucro, reconhecendo que isso não afetará sobremaneira o interesse público se houver um planejamento adequado;

- criar sistemas de incentivos baseados em recompensas, como a utilização do instrumento de medição de resultados (IMR) para pagamento de bônus, não somente para descontos, para fomentar o interesse dos fornecedores em maximizar esforços para um melhor desempenho;
- criar mecanismos de governança distintos dos tradicionais para contratos com maior complexidade, de modo a alcançar os problemas específicos que afetam tais ajustes, deixando de pensar em um “regime jurídico único” para todo e qualquer contrato;
- permitir que a escolha do fornecedor possa ser, quando necessário, orientada a partir da sua capacidade em controlar o processo de produção e de entregar o produto com qualidade, reconhecendo que as especificações do objeto, sozinhas, não garantem a qualidade do produto; atualmente, todo o peso da aferição da qualidade se concentra na análise da amostra e no recebimento do objeto;
- estabelecer indicadores de eficácia para o controle de resultados, os quais considerem não só a redução no preço contratado, mas os custos *ex post*, relacionados à entrega no prazo e às especificações estabelecidas no edital;
- restringir a prerrogativa administrativa de atrasar o pagamento a situações específicas e excepcionais, especialmente em contratos celebrados com micro e pequenas empresas;
- permitir que a divulgação ou não do valor orçado resulte de análise discricionária do gestor público e integre a estratégia de cada licitação, considerando concretamente se os benefícios normais da divulgação, que são o aumento da concorrência e a redução dos lances ofertados, poderão ou não ocorrer;
- implementar política de monitoramento do contrato que fixe normas e parâmetros para a clara definição dos comportamentos considerados inadequados ao fornecedor, de modo que a fiscalização se centre na coleta de informações necessárias a verificar, objetivamente, o comportamento do fornecedor, aplicar os incentivos para a melhoria da eficácia do contrato e garantir um desempenho que atenda aos padrões pré-definidos;
- impor, para os casos aplicáveis, a obrigatoriedade das centrais de compras/centrais de licitação, visando reduzir quantitativa e qualitativamente as chances de ocorrência de desvios e corrupção, proporcionar uma gestão mais eficiente dos processos e uma maior economicidade em compras com escala;
- condicionar a celebração de contratos de grande vulto à existência de programas de integridade no âmbito da empresa contratada;
- explicitar quais normas, no âmbito da lei geral, são consideradas normas especiais e, portanto, não são de atendimento obrigatório por estados e municípios, que poderão normatizar as questões de acordo com a sua realidade e construir soluções concretas e eficazes no seu âmbito específico;
- tornar obrigatório, como pressuposto do princípio da eficiência das compras públicas, o treinamento sistemático dos servidores responsáveis pelas contratações públicas, incluindo a estruturação das licitações, a detecção de práticas de conluio (conforme recomendação OCDE, 2012) e a gestão eficaz do contrato, sendo considerada falha grave de gestão administrativa a ausência de programa de capacitação devidamente executado (PÉRSIO, 2018).

Após essa série de proposições, espera-se que, por meio da adesão às sugestões ou parte delas, os servidores da instituição tenham seu trabalho com os processos licitatórios, da modalidade pregão eletrônico, facilitado e aperfeiçoado. Além disso, que a UFSM consiga, cada vez mais, aproximar os valores estimados de suas contratações dos valores reais ofertados pelo mercado, obtendo um maior número de pregões eletrônicos com eficácia total, um menor número com eficácia parcial e sem eficácia, e, conseqüentemente, uma economia de recursos com relitações.



## 5 CONCLUSÕES

Como visto durante toda a pesquisa, há uma vasta legislação que regulamenta as compras públicas, como leis, decretos e jurisprudências. No entanto, havia uma falha a ser suprida em relação à elaboração da pesquisa de preços dos processos licitatórios e à formação do valor de referência dos itens. Diante dessa carência foram editadas duas instruções normativas que trouxeram parâmetros definidos para que o agente público pudesse se orientar.

Assim, esse estudo teve como objetivo principal analisar quais os efeitos, em termos de eficácia e economicidade, foram gerados pela edição das INs 05/2014 e 03/2017, para as compras públicas realizadas pela UFSM, via pregão eletrônico. Tendo sido atingido esse objetivo, bem como os objetivos específicos.

Abordou-se, a eficácia como sendo o grau em que certas metas, para um dado período, foram atingidas, e considerando os pregões eletrônicos com eficácia total ou o maior número de itens de um pregão serem adjudicados a meta a ser atingida pela UFSM, concluiu-se que, após a edição das INs, a instituição teve uma eficácia maior em seus pregões eletrônicos, pois teve um maior número de pregões com eficácia total e um maior número de itens adjudicados.

Entretanto, ainda há elementos que devem ser aprimorados, principalmente quanto à aproximação do valor estimado do valor real ofertado no mercado, porque ainda os maiores motivos para as não adjudicações são a inexistência de propostas e todos valores ofertados acima do estimado, sem possibilidade de negociação. Isso evidencia que mesmo as INs tendo auxiliado a UFSM a obter maior eficácia, trazendo os parâmetros para a pesquisa de preços e metodologias definidas para a formação do preço de referência, ainda é necessário empenhar esforços na melhor utilização desses fatores.

Quanto à economicidade, entendida nesse estudo como sendo a aptidão de uma instituição em gerenciar adequadamente os recursos financeiros colocados à sua disposição, e considerando que, na UFSM, obter o maior número de adjudicações dos itens licitados e maiores diferenças entre valor estimado e valor adjudicado, ou seja, descontos maiores, é ter economia, conclui-se que, após a edição das INs, obteve-se uma maior economia, tanto em relação aos descontos atingidos quanto à economia gerada com o menor número de itens necessitando ser relicitados. Resumindo, as mudanças originadas nas instruções normativas aqui estudadas trouxeram melhorias aos resultados das licitações da UFSM, na modalidade pregão eletrônico. Pode-se, ainda, inferir que a IN 05/2014 foi mais eficaz e econômica para a instituição do que da IN 03/2017.

Neste estudo foram encontradas algumas limitações. Primeiramente, quanto à escassez de informações nos relatórios do SIE. Após, quanto à dificuldade de acessar todos os processos físicos da amostra, levando a decisão de não se fazer uma das análises inicialmente propostas na pesquisa. Também, nesse momento, percebeu-se que, dentro de muitos dos processos, a pesquisa de preços dos itens estava totalmente desorganizada, dificultando a conferência dos itens de um pregão de, por exemplo, 500 objetos. Em seguida, a descoberta de que aqueles pregões eletrônicos que se davam por desertos seguiam com o mesmo NUP, havendo apenas a alteração no SIE do nº do pregão, causando dificuldades na coleta de dados. E, por fim, foi surpreendente verificar que o DEMAPA utiliza cadernos impressos, preenchidos a mão, para acompanhar suas licitações, e não algo informatizado.

Cabe, outrossim, registrar que não foram encontrados trabalhos acadêmicos e científicos que abordassem a temática como foi trabalhada nesse estudo, para que se pudesse fazer melhores comparações entre resultados. A maioria dos autores pesquisou períodos pequenos, como apenas 1 ou 2 anos, não focando nos efeitos das INs, apenas se a modalidade pregão eletrônico trouxe melhores implicações de eficácia e economia. Além disso, sobre as temáticas *pesquisa de preços e formação do preço de referência* quase não se encontram trabalhos acadêmicos, mas, sim, muitos sites especializados discutem o assunto, evidenciando a tamanha importância que essa pesquisa teve para a formação de literatura sobre essa questão.

Diante dessas limitações e dos resultados encontrados foram sugeridas algumas ações de melhorias, sendo que algumas foram para aprimorar o trabalho de servidores que lidam diretamente com licitações; além disso, facilitar o trabalho de auditorias/controles e a coleta de dados para pesquisas futuras. Outras sugestões foram no sentido de amenizar os motivos das não adjudicações dos pregões eletrônicos, tornando-os eficazes e econômicos.

Enfim, para futuros estudos nessa temática, sugere-se que se analise se após a edição das INs aumentou ou não o número de fornecedores que atenderam aos editais, ou seja, que participaram das sessões públicas dos pregões eletrônicos, objetivando conhecer se a concorrência aumentou. Também pode ser verificado qual período do ano há mais licitações com êxito total e em qual há mais licitações sem êxito, para que ações sejam tomadas focando nesses períodos. Pode-se, também, estudar quais embaraços os servidores ainda encontram para fazer a pesquisa de preços e quais as dificuldades dos fornecedores em atender corretamente às solicitações editalícias.

## REFERÊNCIAS

- ALCANTARA, C. M. Os Princípios Constitucionais da Eficiência e Eficácia da Administração Pública: estudo comparativo Brasil e Espanha. Constituição, Economia e Desenvolvimento: **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**. n. 1, ago/dez. Curitiba, 2009. Disponível em: <<http://www.abdconst.com.br/revista/ARTIGO%202.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2018.
- ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito Administrativo Descomplicado**. 25. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017.
- ANDRÉ, M. Contratos de gestão como instrumentos de promoção de qualidade e produtividade no setor público. **Revista Indicadores de Qualidade e Produtividade**. IPEA, n.1, fev. 1993. Disponível em: <<http://www.espacovilanova.com.br/images/publicacoes/ipea.pdf>>. Acesso em: 03 out. 2018.
- ARAÚJO, L. M.; RODRIGUES, M. I. A. A relação entre os princípios da eficiência e da economicidade nos contratos administrativos. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 63, n. 1, jan/mar, 2012. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/87/84>>. Acesso em: 10 nov. 2018.
- BARACHO, M. A. P. A importância da gestão de contas públicas municipais sob as premissas da governance e accountability. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, n. 1, ano XVIII, 2000. Disponível em: <[http://200.198.41.151:8081/tribunal\\_contas/2000/01/-sumario?next=4](http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/2000/01/-sumario?next=4)>. Acesso em: 19 set. 2018.
- BARRAL, D. A. O. Comentários sobre a nova Instrução Normativa sobre Pesquisa de Preços. **Portal L&C**, 2017. Disponível em: <[www.licitacaocontrato.com.br](http://www.licitacaocontrato.com.br)>. Acesso em: 20 out. 2019.
- BECKER, J. L. **Estatística básica: transformando dados em informação**. Porto Alegre: Bookman, 2015.
- BONZANINI, P. R. F. **Implantação da Ferramenta Painel de Preços: avanços e desafios**. 2018. 28f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública) – Escola Nacional Administração Pública - ENAP, Brasília, 2018.
- BRANDÃO, F. T. **Eficiência na Gestão das Compras Públicas: um estudo de caso da modalidade pregão eletrônico nos processos licitatórios do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano**. 2016. 174 f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Processos Institucionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.
- BRASIL. Advocacia Geral da União. **Orientação Normativa nº 12**, de 1 de abril de 2009. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/189173>>. Acesso em: 12 out. 2018.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 16 set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal 8.666**, de 21 de junho de 1993. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm)>. Acesso em: 10 set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal 10.520**, de 17 de julho de 2002. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2002/L10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10520.htm)>. Acesso em: 10 set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto 5.450**, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm)>. Acesso em: 10 set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 1.094, de 23 de março de 1994**. Dispõe sobre o Sistema de Serviços Gerais (SISG) dos órgãos civis da Administração Federal direta, das autarquias federais e fundações públicas, e dá outras providências. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D1094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D1094.htm)>. Acesso em: 10 set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 9.412**, de 18 junho de 2018. Atualiza os valores das modalidades de licitação de que trata o art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9412.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9412.htm)>. Acesso em: 12 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instrução Normativa nº 05**, de 27 de junho de 2014. Dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/301-instrucao-normativa-n-5-de-27-de-junho-de-2014-compilada>>. Acesso em: 10 set. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Instrução Normativa nº 03**, de 20 de abril de 2017a. Altera a Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014, que dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral. Disponível em:  
<<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/713-instrucao-normativa-n-3-de-20-de-abril-de-2017>>. Acesso em: 10 set.2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Caderno de Logística**: pesquisa de preço. Versão 2.0. Brasília: SEGES, 2017b. Disponível em:  
<[https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/2.Caderno-de-Logistica\\_Pesquisa-de-Precos-2017.pdf](https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/2.Caderno-de-Logistica_Pesquisa-de-Precos-2017.pdf)>. Acesso em: 02 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos**: orientações e jurisprudência do TCU. 4. ed. ver., atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010a.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional**. 3.ed. – Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010b. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/control-e-externo/normas-e-orientacoes/normas-de-fiscalizacao/auditoria-operacional.htm>>. Acesso em: 10 set. 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 710/2007**. Plenário. Relator: Raimundo Carreiro. Sessão: 25 de abr. de 2007. Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 3.516/2007**. Primeira Câmara. Relator: Aroldo Cedraz. Sessão: 13 de nov.2007. Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2.432/2009**. Plenário. Relator: Marcos Bemquerer Costa. Sessão: 14 de out. 2009. Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2.479/2009**. Plenário. Relator: Marcos Bemquerer Costa. Sessão: 21 out. 2009. Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 280/2010**. Plenário. Relator: Marcos Bemquerer Costa. Sessão: 24 de fev. 2010. Brasília, 2010.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.515/2011**. Plenário. Relator: Raimundo Carreiro. Sessão: 08 jun. 2011. Brasília, 2011.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2.380/2013**. Plenário. Relatora: Ana Arraes. Sessão: 09 set. 2013. Brasília, 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 492/2012**. Plenário. Relator: Walton Alencar Rodrigues. Sessão: 07 mar. 2012. Brasília, 2012.

BRITTO, U. **Diferença entre margem de erro e confiabilidade**. Instituto de Pesquisa de Opinião – IPO. 24 mai.2019. Acesso em: <<https://www.ipo.inf.br/diferenca-entre-margem-de-erro-e-confiabilidade/>>. Acesso em: 18 nov.2019.

BRUNO, R. M. **Direito administrativo didático**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

BUGARIN, P. S. **O princípio constitucional da economicidade na Jurisprudência do Tribunal de Contas da União**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

CARVALHO, M. **Manual de Direito Administrativo**. 4. ed. Salvador: JusPODIVM, 2017.

CARVALHO FILHO, J. dos S. **Manual de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

CASTRO, R. B. Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública. In: 30º ENCONTRO DA ANPAD. **Anais...** Bahia, 2006. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-apsa-1840.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

COMPRAS GOVERNAMENTAIS. **Comprasnet**. Disponível em: <<http://comprasnet.gov.br/aceso.asp?url=/livre/Resultado/conreelit00.asp>>. Acesso em: 16 set. 2018.

COSENTINO, H. M.; MOURA JR., A. A.; COSTA, A. C. F. **Estatística Básica para Tomada de Decisão**. Rio de Janeiro: Funenseg, 2013.

COSTA, K. A. S. Da nova sistemática de pesquisa de preços na administração pública federal. Comentários à IN nº 05/2014 – SLTI/MPOG. **JUS**, jun. 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/30436/da-nova-sistemica-de-pesquisa-de-precos-na-administracao-publica-federal>>. Acesso em: 20 out. 2019.

DANTAS, A. Deveres do Pregoeiro e Sistema de Responsabilidades que lhe são aplicáveis. In: **Compras Públicas: conceitos, estudos e infográficos**. Informativo do Instituto Negócios Públicos. Ed. esp. 2014-2015.

DEL DUCA, F. V. P. Processo Licitatório: Análise das Licitações sem Êxito da Prefeitura de Passo Fundo. In: SILVA, B. G.; CORONEL, D. A.; BARROS, R. S. (orgs.). **Ensaio Acadêmicos de Administração Universitária e Gestão Pública**. Santa Maria: Facus-UFSM, 2016.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 31 ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

DICIO. **Dicionário Online de Português**. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/azienda/>>. Acesso em: 14 jan. 2019.

DOMAKOSKI, A. et al. Pregão Eletrônico: Instrumento de Gestão das Administrações Públicas. **Revista Controle: Doutrina e Artigos**. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. v. 9, n. 2, jul/dez. 2011. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6167651.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2018.

FARIA, E. R. et al. Fatores determinantes na variação dos preços dos produtos contratados por pregão eletrônico. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 44, n. 6, nov/dez. 2010. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122010000600007&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122010000600007&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em: 10 nov. 2018.

FERNANDES, J. U. J. **Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico**. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

FERNANDES, A. L.; OLIVEIRA, A. G. Compras na Administração Pública: o Pregão Eletrônico como Instrumento de Eficiência diante das Modalidades da Lei nº 8.666/93. **Revista Controle: Doutrina e Artigos**. Tribunal de Contas do Estado do Ceará, 2015. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/313510861\\_Compras\\_na\\_Administracao\\_Publica\\_o\\_Pregao\\_Eletronico\\_como\\_Instrumento\\_de\\_Eficiencia\\_diante\\_das\\_Modalidades\\_da\\_Lei\\_n\\_866693](https://www.researchgate.net/publication/313510861_Compras_na_Administracao_Publica_o_Pregao_Eletronico_como_Instrumento_de_Eficiencia_diante_das_Modalidades_da_Lei_n_866693)>. Acesso em: 19 nov. 2018.

FERREIRA, C. C. Pesquisa de preços de acordo com a orientação do TCU. **Zênite**, Curitiba/PR, 19 mai. 2014. Disponível em: <<https://www.zenite.blog.br/pesquisa-de-precos-de-acordo-com-a-orientacao-do-tcu/>>. Acesso em: 15 set. 2018.

FLICK, U. **Desenho da pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.

FONSECA, A. S. **Fases de uma Licitação**. Material didático da disciplina Bases Procedimentais da Administração Pública. Faculdade Paraibana. Curso de Direito, João Pessoa, PB: [s.n], 2014.1. Disponível em: <[http://www.fap-pb.edu.br/aluno/arquivos/material\\_didatico/direito/administrativo/fases\\_licitacao.pdf](http://www.fap-pb.edu.br/aluno/arquivos/material_didatico/direito/administrativo/fases_licitacao.pdf)>. Acesso em: 02 dez.2018.

FORTUNATO, S. M. et al. O pregão eletrônico como ferramenta econômica e de accountability: uma análise da Seção Judiciária de Santa Catarina. In: XIII SEMINÁRIO EM ADMINISTRAÇÃO DA USP, 2010. In: XIII Seminário em Administração da USP. **Anais...** São Paulo, Universidade de São Paulo, 2010. Disponível em: <[http://sistema.semead.com.br/13semead/resultado/an\\_resumo.asp?cod\\_trabalho=78](http://sistema.semead.com.br/13semead/resultado/an_resumo.asp?cod_trabalho=78)>. Acesso em: 19 nov.2018.

FREITAS, M.; MALDONADO, J. M. S.V. O pregão eletrônico e as contratações de serviços contínuos. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 47, n. 5, 1265-281, set/out. 2013. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S003476122013000500009&script=sci\\_abstract](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S003476122013000500009&script=sci_abstract)>. Acesso em: 26 nov. 2018.

FROSSARD, L. B. M.; CÂMARA, L. M. Poder de Compras da Administração Pública Federal: novas perspectivas para o debate acadêmico. Espírito Santo, 2010. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA. **Anais...** Espírito Santo, 2010. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enapg393.pdf>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T (orgs.). **Métodos de Pesquisa**. Coord. pela Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS e pelo Curso de Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. Porto Alegre: UFRGS, 2009.

GIBBS, G. **Análise de dados qualitativos**. Tradução: Roberto Cataldo Costa. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de Pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOMES, T. E. O.; SANTOS, F. F.; CULAU, L. S. Pregão Eletrônico: uma análise de sua aplicabilidade na Universidade Federal do Pampa. **Revista Ibero-americana de Engenharia Industrial**. Florianópolis, SC, Brasil, v. 7, n. 13, p. 175- 195, 2015. Disponível em: <<http://incubadora.periodicos.ufsc.br/index.php/IJIE/article/view/3403>>. Acesso em: 30 set. 2018.

HAIR Jr., J. F. et al. **Fundamentos de métodos de pesquisa em administração**. Tradução de Lene Belon Ribeiro. Porto Alegre: Bookman, 2005.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Brasil em Desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. 210 p. v. 3. Brasília: Ipea, 2010.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 13. ed. São Paulo: Dialética, 2009.

\_\_\_\_\_. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Dialética, 2010.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Administrativo**. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

LOLI, D. A.; MELLO, G. R.; ROJO, C. A. Regime Diferenciado de Contratações e Concorrência Pública: um estudo sob a ótica da economicidade. **Revista de Administração Contabilidade e Economia**, Joaçaba, v. 16, n. 1, p. 37-64, jan./abr. 2017. Disponível em: <<https://editora.unoesc.edu.br/index.php/race/article/view/9810/0>>. Acesso em: 21 nov. 2018.

LUCHI, J. S. P.; CARNEIRO, T. C. J. Análise de eficiência e eficácia do pregão presencial. Ceará, 2006. In: XXVI ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DA PRODUÇÃO, **Anais...** 2006. Disponível em: <[http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2006\\_TR450313\\_7693.pdf](http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2006_TR450313_7693.pdf)>. Acesso em 12 nov. 2018.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos da Metodologia Científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

\_\_\_\_\_. **Técnicas de Pesquisa**: Planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELLO, R.S. **Fundamentos do pregão eletrônico**. Brasília: ENAP, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2766>>. Acesso em: 19 nov. 2019.

MODESTO, P. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista do Serviço Público**, ano 51, n. 2, abr/jun. 2000. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/328>>. Acesso em: 19 set. 2018.

MOREIRA, E. O. Questões atuais pertinentes ao pregão eletrônico. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVI, n. 114, jul. 2013. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=13391](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13391)>. Acesso em: 18 nov. 2018.

MOREIRA NETO, D. F. **Curso de Direito Administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

MOTTA, C. P. C. **Eficácia nas licitações e contratos**: comentários a Lei 8.666/93 alterada pela Lei 8.883/94. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

NASCIMENTO, Y. A. N. G. Da responsabilidade pela pesquisa de mercado inadequada no procedimento licitatório. **Portal Boletim Jurídico**. Ano XVII, n. 1578. Fev. 2018. Disponível em: <<https://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/artigo/4445/da-responsabilidade-pela-pesquisa-mercado-inadequada-procedimento-licitatorio>>. Acesso em: 26 nov. 2018.

NEGÓCIOS PÚBLICOS. Informações, Oportunidade & Poder. **Custos de uma Licitação**. Ano XI, n. 131. Negócios Públicos do Brasil: jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **InfoGráficos**. Informativo do Instituto Negócios Públicos. Compras Públicas, ed. 2014. Disponível em: <<https://www.jacoby.pro.br/novo/Infograficos2014.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

OLIVEIRA, R. C. R. **Licitações e Contratos Administrativos**: Teoria e prática. 2. ed. São Paulo: Método, 2013.

OLIVEIRA, I. G. S. Análise de correspondência aplicada a preposições sobre a eficiência e eficácia do processo de compras públicas a partir da percepção de diferentes atores envolvidos. **Revista de Ciências Administrativas**. Fortaleza, v. 21, n. 1, p. 131-162, jan./jun. 2015. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/38362/analise-de-correspondencia-aplicada-a-preposico--->>. Acesso em: 19 nov. 2018.

OLIVEIRA, B. C. S. C. M.; SANTOS, L. M. L. Compras Públicas como política para o desenvolvimento sustentável. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.49, n.1, p.189-206, jan./fev. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v49n1/0034-7612-rap-49-01-00189.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2018.

PEN. **Processo Eletrônico Nacional**. Disponível em: <<http://processoeletronico.gov.br/>>. Acesso em: 10 nov.2019.

PÉRSIO, G. A importância das compras públicas no Brasil e o paradoxo da ineficácia. **Consultor Jurídico**. 16 jun. 2018. Disponível em:< <https://www.conjur.com.br/2018-jun-16/gabriela-percio-compras-publicas-paradoxo-ineficacia#author>>. Acesso em: 20 nov. 2019.

PONTES, H. U. N.; XAVIER, A. R. O Pregão como processo de compras no Governo do Estado do Ceará. **Revista Expressão Católica**, v. 6, n. 2, jul/dez. 2017. Disponível em: <<http://publicacoesacademicas.unicatolicaquixada.edu.br/index.php/rec/article/view/2187/pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2018.

QUEIROZ, W. A. F. **A regulamentação do procedimento de formação do preço de referência das licitações públicas**: um estudo de caso no MPF/ES nos anos de 2013 a 2017. 2018. 151 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2018.

REIS, P. S. M. O planejamento das licitações e o pregão. In: **Compras Públicas**: Conceitos, estudos e infográficos. Informativo do Instituto Negócios Públicos. Ed. esp. 2014-2015.

REVORÊDO, W. C. et al. Relatórios de tribunais de contas sobre dimensões eficiência, eficácia, efetividade e resultados em entidades da administração pública: uma análise focada na percepção de auditores de contas públicas. **Relatórios de Tribunais de Contas**.

Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Universidade de Brasília, v. 7, n. 2, 2 sem. 2004. Disponível em:

<[https://cggamg.unb.br/index.php/contabil/article/view/175/pdf\\_77](https://cggamg.unb.br/index.php/contabil/article/view/175/pdf_77)>. Acesso em: 11 nov. 2018.

RIBEIRO FILHO, J. F. et al. Recomendações em Auditoria Operacional: uma prospecção de fragilidades, com base na inteligência competitiva. **Revista de Administração da UFSM**, Santa Maria, v. 3, n. 2, p. 191-204, mai./ago. 2010. Disponível em:

<<https://periodicos.ufsm.br/reaufsm/article/view/2333>>. Acesso em 20 set. 2018.

ROSSI, P. H; LIPSEY, M. W.; FREEMAN, H E. **Evaluation: a systematic approach**. 7. ed. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2004.

RUDIO, F. V. **Introdução ao projeto de pesquisa científica**. 32. ed. Petrópolis: Vozes, 1986.

SÁ, A. L. de. **Teoria da Contabilidade**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

SÁ, A. G. B. de. **Licitações públicas com o uso da tecnologia da informação: um estudo de caso sobre a eficiência do pregão eletrônico nas aquisições do Instituto Federal do Sertão Pernambucano**. 2018. 124f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, M. P. B. **Metodologia de Pesquisa**.

Tradução: Daisy Vaz de Moraes. 5. ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

SILVA, M. A. O conceito de eficiência aplicado às licitações públicas: uma análise teórica à luz da economicidade. In: **Revista do TCU**, ano 40, n. 113, set/dez. 2008. Disponível em:

<<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/revista-do-tcu-n-113-set-dez-2008.htm>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

SILVA, M. C. S. S. et. al. Pregão Eletrônico: A economia proporcionada por essa modalidade de licitação nas contratações de serviços de uma Instituição de Ensino Superior.

Sucre/Bolívia, 2018. In Congresso Internacional de Administração, **Anais...** 2018. Disponível em:

<[https://admpg.com.br/2019/anais/2018/arquivos/06032018\\_230605\\_5b14a4e1daed4.pdf](https://admpg.com.br/2019/anais/2018/arquivos/06032018_230605_5b14a4e1daed4.pdf)>. Acesso em: 21 out. 2019.

SILVA, W. P. **Comentários à Instrução Normativa nº 05/2014 – MPOG**, 2014. Disponível em: <<http://porteiros.r.unipampa.edu.br/portais/cmp/files/2014/08/Artigo-de-Pesquisa-de-Pre%C3%A7os.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

SCHNEIDER, S.; SCHIMITT, C. J. O uso do método comparativo nas Ciências Sociais.

**Cadernos de Sociologia**. Porto Alegre, v. 9, 1998.

SOUZA, W.; TEIXEIRA, A. J. C. Um estudo sobre a viabilidade de implantação do pregão eletrônico e uma contribuição na apuração dos resultados nos processos licitatórios. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**. v. 2, n. 2, art. 5, p. 75-94, mai/ago. 2008. Disponível em: <<http://www.repec.org.br/repec/article/view/29>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

TORRES, M. D. F. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA. Santa Maria, 2019. Disponível em: <<https://www.ufsm.br/>>. Acesso em: 28 mar. 2019.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Tradução: Cristhian Matheus Herrera. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.



## APÊNDICES



### APÊNDICE A – Pregões selecionados por ano e coloridos por período

	Pregões da amostra							
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1	130/2012	403/2012	441/2013	01/2015	222/2015	315/2016	236/2017	223/2018
2	161/2012	50/2013	08/2014	07/2015	06/2016	08/2017	237/2017	227/2018
3	171/2012	65/2013	30/2014	21/2015	09/2016	09/2017	238/2017	229/2018
4	181/2012	74/2013	63/2014	24/2015	22/2016	12/2017	241/2017	230/2018
5	191/2012	77/2013	79/2014	33/2015	37/2016	19/2017	250/2017	236/2018
6	195/2012	83/2013	80/2014	31/2015	40/2016	31/2017	04/2018	237/2018
7	196/2012	91/2013	88/2014	34/2015	42/2016	55/2017	08/2018	238/2018
8	200/2012	94/2013	98/2014	39/2015	45/2016	65/2017	20/2018	01/2019
9	201/2012	126/2013	99/2014	40/2015	47/2016	67/2017	24/2018	02/2019
10	202/2012	128/2013	106/2014	43/2015	49/2016	71/2017	27/2018	03/2019
11	203/2012	134/2013	143/2014	46/2015	67/2016	79/2017	50/2018	04/2019
12	204/2012	166/2013	157/2014	48/2015	74/2016	87/2017	55/2018	06/2019
13	212/2012	178/2013	163/2014	56/2015	93/2016	88/2017	57/2018	07/2019
14	213/2012	180/2013	166/2014	57/2015	103/2016	91/2017	59/2018	09/2019
15	215/2012	191/2013	169/2014	69/2015	119/2016	92/2017	66/2018	10/2019
16	218/2012	193/2013	174/2014	70/2015	121/2016	99/2017	70/2018	11/2019
17	221/2012	201/2013	203/2014	73/2015	133/2016	103/2017	71/2018	13/2019
18	249/2012	218/2013	219/2014	74/2015	135/2016	113/2017	82/2018	15/2019
19	254/2012	230/2013	226/2014	97/2015	153/2016	123/2017	98/2018	17/2019
20	257/2012	238/2013	239/2014	107/2015	155/2016	125/2017	101/2018	18/2019
21	258/2012	251/2013	242/2014	112/2015	177/2016	128/2017	103/2018	20/2019
22	259/2012	254/2013	250/2014	117/2015	180/2016	137/2017	109/2018	21/2019
23	261/2012	263/2013	254/2014	119/2015	184/2016	142/2017	117/2018	22/2019
24	267/2012	267/2013	261/2014	120/2015	195/2016	143/2017	118/2018	23/2019
25	271/2012	273/2013	264/2014	124/2015	207/2016	146/2017	124/2018	24/2019
26	283/2012	278/2013	276/2014	134/2015	223/2016	154/2017	128/2018	27/2019
27	288/2012	285/2013	284/2014	138/2015	225/2016	156/2017	130/2018	28/2019
28	290/2012	297/2013	293/2014	140/2015	235/2016	158/2017	131/2018	29/2019
29	292/2012	303/2013	302/2014	149/2015	239/2016	169/2017	143/2018	30/2019
30	310/2012	306/2013	310/2014	153/2015	240/2016	192/2017	157/2018	31/2019
31	324/2012	308/2013	324/2014	159/2015	247/2016	193/2017	167/2018	33/2019
32	325/2012	314/2013	326/2014	161/2015	253/2016	197/2017	174/2018	38/2019
33	337/2012	332/2013	331/2014	191/2015	256/2016	199/2017	180/2018	39/2019
34	351/2012	337/2013	332/2014	192/2015	262/2016	209/2017	184/2018	40/2019
35	356/2012	346/2013	347/2014	194/2015	263/2016	214/2017	185/2018	43/2019
36	366/2012	370/2013	361/2014	196/2015	267/2016	218/2017	186/2018	45/2019
37	371/2012	383/2013	376/2014	202/2015	268/2016	225/2017	202/2018	51/2019
38	373/2012	412/2013	382/2014	206/2015	271/2016	226/2017	208/2018	54/2019
39	380/2012	418/2013	397/2014	213/2015	279/2016	232/2017	217/2018	55/2019
40	398/2012	433/2013	402/2014	214/2015	294/2016	234/2017	224/2018	57/2019

Fonte: Elaborado pela autora.







**APÊNDICE C – Sugestão de planilha para acompanhamento dos pregões eletrônicos**

(continua)

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
1	Unidade	Caract. Lic.	Nº da solicitação de licitação	Data da solicitação	Solicitante	Item Ped.	Elem. Desp.	Quant.	Unid.	Descrição
2	CEFD	Sistema de Registro de Preço (SRP)	0004/2016	23/03/2016	CICLANO DA SILVA	1	33390.30.2 4	20	Unidade	TORNEIRA, M4
3	CEFD	Sistema de Registro de Preço (SRP)	0004/2016	23/03/2016	BELTRANO PENTEADO	2	33390.30.2 2	20	Unidade	VASSOURA, M4
4	CCS	Sistema de Registro de Preço (SRP)	0020/2016	17/02/2016	FULANO DE TAL	1	33390.30.22	20	Pct. com 50 unidades	GUARDANAPC

**Legenda**

Unidade: Unidade que abriu a solicitação de licitação no SIE;  
 Caract. Lic.: Característica da licitação, ou seja, se será para Registro de Preços ou Contrato;  
 Nº da solicitação de licitação: Número que é gerado no SIE quando é feita a abertura da solicitação de licitação;  
 Data da solicitação: Data em que foi aberta a solicitação de licitação no SIE;

Solicitante: Servidor que abriu a solicitação de licitação no SIE;  
 Item Ped.: Sequência dos itens solicitados;  
 Elem. Desp.: Elemento de despesa referente ao item solicitado;  
 Quant.: Quantidade solicitada daquele item;  
 Unid.: Unidade de fornecimento daquele item;  
 Descrição: Descrição do item solicitado (sucinta ou detalhada).

K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T
Vlr Unit.	Vlr Total Estimado	Unif. c/ outra solíc.	Nº Pedido Unif	Item Unif	Quant .	Unidade Solicitante	Nº Processo	Servidor responsável do DEMAPA-DI MECI	Nº Pregão
R\$ 100,00	R\$ 2.000,00	SIM	0150/2016	TORNEIRA, MA	20	CCSH	23100.001264/2016-23	Maria	16/2016
R\$ 2,99	R\$ 59,80	NÃO					23100.001264/2016-23	Maria	16/2016
R\$ 0,50	R\$ 10,00	NÃO					23100.000907/2017-01	Marcos	09/2016

**Legenda**

Vlr. Unit.: Valor unitário estimado para aquele item;

Vlr. Total Estimado: Valor total estimado para aquele item;

Unif. c/ outra solíc.: Se o item será unificado com os itens de outra solicitação de licitação que pediu o mesmo item;

Nº Pedido Unif.: Número da solicitação de licitação do item ao qual haverá a unificação;

Item Unif.: Descrição do item ao qual haverá a unificação;

Quant.: Quantidade solicitada do item ao qual o pedido será unificado;

Unidade Solicitante: Unidade que abriu a solicitação de licitação ao qual o item será unificado;

Nº processo: Número NUP do processo licitatório do qual aquele item fará parte;

Servidor responsável DEMAPA/DIMECI: Servidor(es) que está(ão) responsável(is) pela instrução do processo;

Nº pregão: Número do pregão eletrônico do qual o item faz parte.

(Conclusão)

U	V	W	X	Y	Z	AA	AB	AC	AD	AE	AF
Data da abertura	Seq. Item	Qtd Homol	Vlr Unit.	CNPJ Fornec	Nome Fornec	Valor Total Homologado	Situação Item	Observações	Vigência	Nº do Registro de Preços/Contrato	Nº do extrato
25/04/2016	20	40	R\$ 53,99	11.464.383/000 1-75	GOLD COMERCIO DE EQUIPAMENTOS LTDA - EPP	R\$ 2.159,60	Homologado		27/04/2017	0005/2016	0008/2016
25/04/2016	16	20	R\$ 2,98	05.804.684/000 1-06	POA DISTRIBUIDORA DE MATERIAIS DE LIMPEZA E GENEROS ALI	R\$ 59,60	Homologado		27/04/2017	0005/2016	0008/2016
18/03/2016	12	0	R\$ 0,00				Cancelado na aceitação	Todas as propostas acima do valor estimado.			

**Legenda**

Data da abertura: Data da abertura da sessão pública do pregão eletrônico;

Seq. Item: Número que indica qual a sequência que o item está naquele pregão eletrônico;

Qtd Homol.: Quantidade final homologada;

Vlr. Unit.: Valor unitário adjudicado para aquele item;

CNPJ Fornecedor: CNPJ do fornecedor que teve o item adjudicado;

Valor Total Homologado: Valor total homologado daquele item;

Situação Item: Situação final do item no pregão eletrônico;

Observações: Pode se usar esse campo para colocar os motivos das não adjudicações ou qualquer observação pertinente;

Vigência: Período de vigência do registro de preços ou contrato;

Nº do Registro de Preços/Contrato: Número do registro de preços ou contrato do qual aquele item agora faz parte;

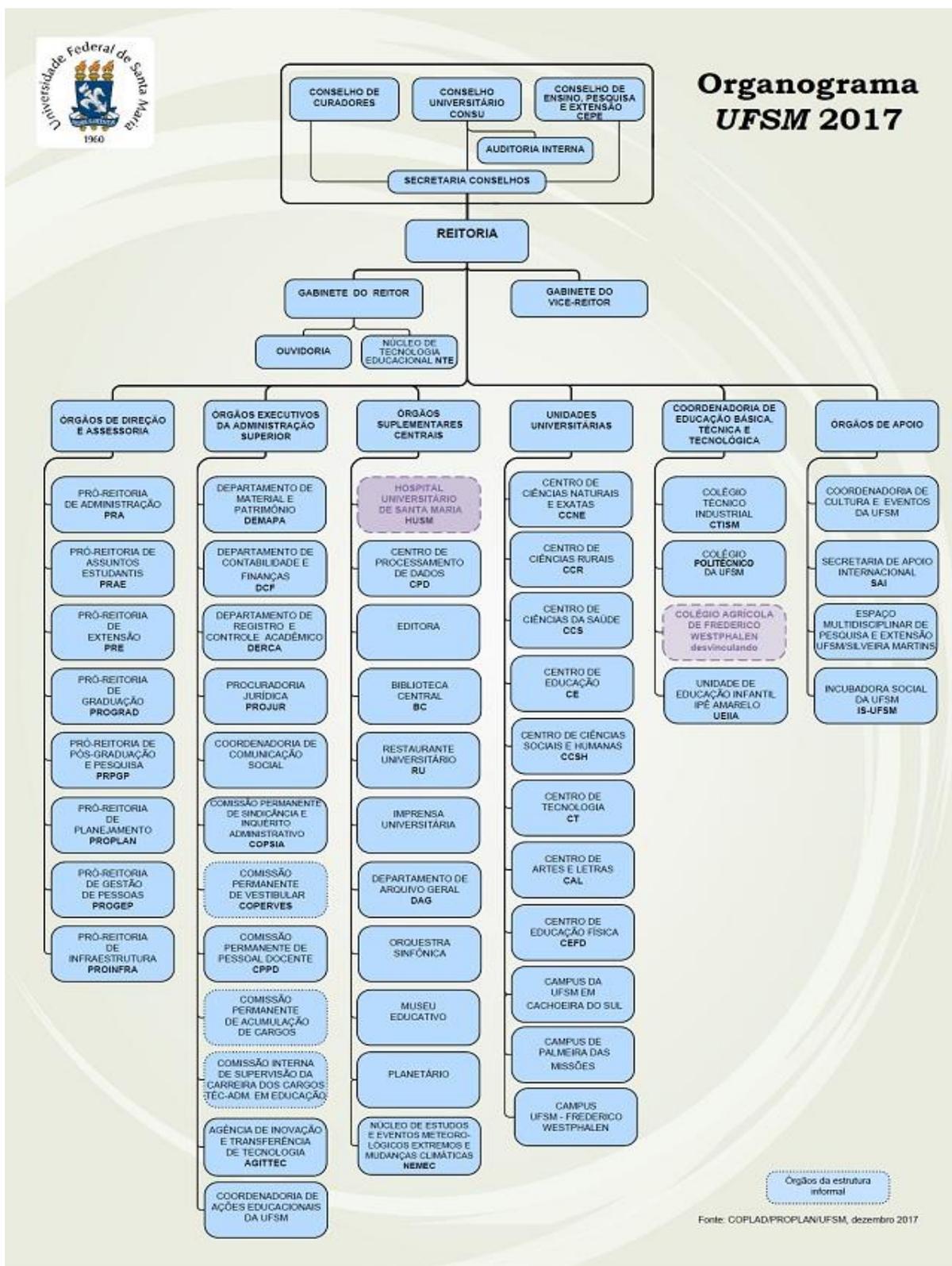
Nº do extrato: Número do extrato gerado para a/as unidades solicitantes daquele item.



## **ANEXOS**



ANEXO A – Organograma UFSM





## ANEXO B – Página 5 do caderno de acompanhamento dos pregões eletrônicos da UFSM do ano de 2015

Nº EDITAL	PROCESSO	CONTRATO	ASSUNTO	Data de abertura	Validade do Registro	AE/AI/A/J/T	OBS.
64.	19213/1461	SRP	Poltrona e Cadeiras		12 m	J	
65.	6309/15-41	SRP 499 509,511,524, 632,643	Materiais diversos p/ CE	26/05	24/06/2016	AE	
66.	6975115-89	SRP 865115	Brigada Emergência - Evak Temprio	22/05	21/05/2016	AI	
67.	5529/2015-57	SRP 461/15	Gases ultrapuros	26/05	26/05/2016 12 m	A	
68.	4073/2015-16	SRP: 164 e 167/15	Manutenção de veículos p/o Politécnico (ônibus).	25/05	"	AE	ERA 49/15
69.	7021/2015-33	SRP 691	Pneus	29/05	18/06/2016 12 m	A	
70.	5531/2015-26	SRP 201	Medicamentos H. Veterinária	28/05	13/07/2016 12 m	A	
71.	19412/2014-70	SRP 1879/14	Grupo biológico Biotério	02/06	08/06/2016	AI	ERA 15 e 60
72.	7176/2015-20	SRP 409/15	Afinação e manutenção de pianos		"	AE	visão 101
73.	5407/2015-61	SRP 802 c/ contrato	Encadernação restauração diversos	28/05	12 m	A	
74.	7022/2015-38	SRP 294/15	Bibliografia p/ pesquisa	27/05	26/05/2016 12 m	A	
75.	7023/2015-82	SRP 221	Coletores de resíduos	01/06	23/06/2016 12 m	A	
76.	6910/2015-33	SRP 848/15	Material de construção	29/05	25/06/2016 12 m	A	
77.	7444/2015-11	SRP 878 e 879	Alimentos RU		02/05/2016 12 m (Med)	AI	
78.	7336/2015-31	SRP 860	Água mineral Hombrons... Almac	01/06	31/05/2016 12 m	A	Ativar o Wi
79.	5156/2015-14	SRP 458	Placas sinalização		09/06/2016 12 m	A	Acesse as conf ativar o Windo
80.	7688/2015-36	CI 807	Nobrevats		-	A	visão 101



## ANEXO C – Amostra do relatório gerado pelo SIE

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L
1	ID_PROCESSO	NUM_PROCD_COMPRA	DT_CRIACAO	DT_ADJUDICACAO	SEQ_ITEM_PROCESSO	ID_ITEM_PROCESSO	DESCR_ITEM_PROC	QT_SOLICITADA	VL_SOLICITADA	UNIDADE	QUANTIDADE_COTACAO	VALOR_COTACAO
2	10667	23081.000583/2012-63	13/1/2012	15/2/2012	1	217665	Carne de porco carcaça suína, com as seguintes características:	15.000,00	8,00	Kilogramas	15.000,00	7,30
3	10737	23081.000585/2012-52	13/1/2012	22/3/2012	1	219578	Reforma e substituição do piso do sub-solo do hospital universitário	1,00	668.674,76	Unidade	1,00	599.396,52
4	10674	23081.000633/2012-11	16/1/2012	16/5/2012	1	222464	Reformas e adaptações na sala de exames para instalação de equipamentos	1,00	116.000,00	Unidade	1,00	116.000,00
5	10671	23081.000814/2012-36	18/1/2012	8/3/2012	1	217718	Água mineral sem gás, embalada em garrações de polícarb	8.000,00	10,00	Galão	8.000,00	7,39
6	10671	23081.000814/2012-36	18/1/2012	8/3/2012	2	217719	Água mineral sem gás, embalada em garrações descartáveis	600,00	12,00	Galão	600,00	6,50
7	10671	23081.000814/2012-36	18/1/2012	8/3/2012	3	217720	Bambona de polícarbonato transparente p/ água mineral, c	300,00	20,00	Unidade	300,00	10,00
8	10671	23081.000814/2012-36	18/1/2012	8/3/2012	4	217721	Capa para proteção de bombonas de água mineral cap. 20l	1.000,00	7,00	Unidade	1.000,00	3,40
9	10671	23081.000814/2012-36	18/1/2012	8/3/2012	5	217722	Água mineral sem gás, embalada em copo com 200 ml, lac	1.000,00	0,80	Unidade	1.000,00	0,46
10	10672	23081.000815/2012-83	18/1/2012	23/2/2012	1	217723	DIETA LÍQUIDA, PRONTA PARA USO, NUTRICIONALMENTE	1.500.000,00	0,05	Kilocaloria	1.500.000,00	0,03
11	10672	23081.000815/2012-83	18/1/2012	23/2/2012	2	217724	FÓRMULA EM PÓ, NUTRICIONALMENTE COMPLETA, PARA	16.000,00	0,40	Gramas	16.000,00	0,37
12	10669	23081.000816/2012-26	18/1/2012	27/2/2012	1	217676	Ácido Fólico, 15mg, comprimido	2.000,00	2,00	Comprimido	2.000,00	2,00
13	10669	23081.000816/2012-26	18/1/2012	27/2/2012	2	217677	Alopurinol, 100mg, comprimido	4.000,00	0,15	Comprimido	4.000,00	0,05
14	10669	23081.000816/2012-26	18/1/2012	27/2/2012	3	217678	Betametasona, acetato, 6mg + Betametasona, fosfato diss	1.000,00	7,00	Ampola	1.000,00	6,84
15	10669	23081.000816/2012-26	18/1/2012	27/2/2012	4	217679	Betametasona, valerato, 0.5mg/g + Gentamicina, sulfato, :	100,00	10,00	Tubo	(null)	(null)
16	10669	23081.000816/2012-26	18/1/2012	27/2/2012	5	217680	Bromoprida, 4mg/mL, solução oral (gotas), frasco com 20m	300,00	3,00	Frasco	300,00	2,38
17	10669	23081.000816/2012-26	18/1/2012	27/2/2012	6	217681	Budesonida, 200mcg/dose, aerossol oral	60,00	60,00	Frasco	(null)	(null)
18	10669	23081.000816/2012-26	18/1/2012	27/2/2012	7	217682	Carbacol, 0.01%, solução intra-ocular, frasco com 1.5mL	12,00	15,00	Ampola	(null)	(null)
19	10669	23081.000816/2012-26	18/1/2012	27/2/2012	8	217683	Cetoprofeno, 100mg, solução injetável, ampola, para admi	25.000,00	2,00	Ampola	(null)	(null)
20	10669	23081.000816/2012-26	18/1/2012	27/2/2012	9	217684	Colestiramina Anidra, em pó, envelope com 4g	600,00	8,00	Unidade	600,00	3,82
21	10669	23081.000816/2012-26	18/1/2012	27/2/2012	10	217685	Dexametasona, acetato, 4mg, comprimido	6.000,00	1,20	Comprimido	6.000,00	0,08
22	10669	23081.000816/2012-26	18/1/2012	27/2/2012	11	217686	Enalapril, maleato, 20mg, comprimido	5.000,00	1,00	Comprimido	5.000,00	0,05
23	10669	23081.000816/2012-26	18/1/2012	27/2/2012	12	217687	Estrogênios Conjugados, 0.625mg, drágea	600,00	0,70	Drágea	(null)	(null)
24	10669	23081.000816/2012-26	18/1/2012	27/2/2012	13	217688	Fenoterol, bromidrato, 5mg/mL, solução oral (gotas), frasc	500,00	3,00	Frasco	500,00	1,29
25	10669	23081.000816/2012-26	18/1/2012	27/2/2012	14	217689	Glicerina, supositório infantil	300,00	0,30	Unidade	(null)	(null)
26	10669	23081.000816/2012-26	18/1/2012	27/2/2012	15	217690	Hidroclorotiazida, 25mg, comprimido	6.000,00	0,15	Comprimido	6.000,00	0,01
27	10669	23081.000816/2012-26	18/1/2012	27/2/2012	16	217691	Hidrocortisona, acetato, 1%, pomada, bisnaga com 30g	100,00	12,00	Tubo	100,00	2,00
28	10669	23081.000816/2012-26	18/1/2012	27/2/2012	17	217692	Imunoglobulina Anti-Rho (D), de 250mcg, 300mcg ou 330m	600,00	250,00	Ampola	600,00	248,00
29	10669	23081.000816/2012-26	18/1/2012	27/2/2012	18	217693	Lactulose, 667mg/mL, suspensão oral, frasco com 120mL	1.000,00	12,00	Frasco	1.000,00	6,88
30	10669	23081.000816/2012-26	18/1/2012	27/2/2012	19	217694	Levotiroxina Sódica, 25mcg, comprimido	2.400,00	0,20	Comprimido	2.400,00	0,14



## ANEXO D – Ata do Pregão 143/2014

153164.1432014.1622.4863.1111137524.343



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
Universidade Federal de Santa Maria

**Ata de Realização do Pregão Eletrônico**  
Nº 00143/2014

Às 09:01 horas do dia 11 de junho de 2014, reuniram-se o Pregoeiro Oficial deste Órgão e respectivos membros da Equipe de Apoio, designados pelo instrumento legal 68893 de 02/01/2014, em atendimento às disposições contidas na Lei nº 10.520 de 17 de julho de 2002 e no Decreto nº 5.450 de 31 de maio de 2005, referente ao Processo nº 23081006664201439, para realizar os procedimentos relativos ao Pregão nº 00143/2014. Objeto: Objeto: Pregão Eletrônico - AQUISIÇÃO de RAÇÃO PARA RATOS E CAMUNDONGOS DE LABORATÓRIOS DE PESQUISA DA UFSM.. O Pregoeiro abriu a Sessão Pública em atendimento às disposições contidas no edital, divulgando as propostas recebidas. Abriu-se em seguida a fase de lances para classificação dos licitantes relativamente aos lances ofertados.

**Item: 1****Descrição:** RAÇÃO ANIMAL

**Descrição Complementar:** Ração para ratos e camundongos em sacos de 20 quilos. Descrição da ração: Ração para cobaias (Reagente biológico de Laboratório): Composição: Milho moído integral, farelo de soja, farelo de trigo, farinha de peixe, fosfato bicálcico, feno de alfafa, calcário cálcico, cloreto de sódio, cloreto de colina, premix vitamínico, aditivo antifúngico fungistático, premix vitamínico mineral. Níveis do produto: umidade 13%, proteína bruta min 23 %, extrato etéreo min 4% matéria fibrosa Max 5 %, matéria mineral Max 10%, cálcio Max 1,30, fósforo min 0,85 % enriquecimento por quilograma: biotina 0,16 mg. colina 2800mg, ácido fólico 13,00 mg; ferro 180,00 mg; cobre 30,00 mg; zinco 110mg; selênio 0,20mg; cobalto 2; vitamina E 82,00mg; vitamina D 4000,00UI, magnésio 1,70g; vitamina B12 40,00 mcg; rbo flavina 12mg; tiamina 11mg. OBS: A DESCRIÇÃO COMPLETA DO ITEM ENCONTRA-SE NO TERMO DE REFERÊNCIA DO EDITAL

**Tratamento Diferenciado:** -**Aplicabilidade Decreto 7174:** Não**Aplicabilidade Margem de Preferência:** Não**Quantidade:** 1.700**Unidade de fornecimento:** Saco**Valor estimado:** R\$ 93.500,0000**Situação:** Aceito e Habilitado com intenção de recurso**Aceito para:** CR TEIXEIRA & CIA LTDA - ME, pelo melhor lance de R\$ 93.500,0000 .**Histórico****Item: 1 - RAÇÃO ANIMAL****Propostas** Participaram deste item as empresas abaixo relacionadas, com suas respectivas propostas.

(As propostas com \* na frente foram desclassificadas pelo pregoeiro)

CNPJ/CPF	Fornecedor	Porte ME/EPP	Declaração ME/EPP/COOP	Quantidade	Valor Unit.	Valor Global	Data/Hora Registro
04.763.191/0001-02	CR TEIXEIRA & CIA LTDA - ME	Sim	Sim	1.700	R\$ 55,0000	R\$ 93.500,0000	10/06/2014 22:41:21
	<b>Marcas:</b> PURO TRATO <b>Fabricante:</b> J A TEIXEIRA VETERINÁRIA LTDA <b>Descrição Detalhada do Objeto Ofertado:</b> Ração para ratos e camundongos em sacos de 20 quilos. Descrição da ração: Ração para cobaias (Reagente biológico de Laboratório): Composição: Milho moído integral, farelo de soja, farelo de trigo, farinha de peixe, fosfato bicálcico, feno de alfafa, calcário cálcico, cloreto de sódio, cloreto de colina, premix vitamínico, aditivo antifúngico fungistático, premix vitamínico mineral. Níveis do produto: umidade máx 13%, proteína bruta min 23 %, extrato etéreo min 4% matéria fibrosa Max 5 %, matéria mineral Max 10%, cálcio Max 1,30, fósforo min 0,85 % enriquecimento por quilograma (min): biotina 0,16 mg. colina 2800mg, ácido fólico 13,00 mg; ferro 180,00 mg; cobre 30,00 mg; zinco 110mg; selênio 0,20mg; cobalto 2; vitamina E 82,00mg; vitamina D 4000,00UI, magnésio 1,70g; vitamina B12 40,00 mcg; rbo flavina 12mg; tiamina 11mg.						
94.872.595/0001-19	CARLESSO COMERCIO DE PRODUTOS AGROPECUARIOS LTDA - ME	Sim	Sim	1.700	R\$ 55,0900	R\$ 93.653,0000	11/06/2014 08:40:57
	<b>Marcas:</b> Puro Trato <b>Fabricante:</b> Puro Trato <b>Descrição Detalhada do Objeto Ofertado:</b> Ração para ratos e camundongos em sacos de 20 quilos. Descrição da ração: Ração para cobaias (Reagente biológico de Laboratório): Composição: Milho moído integral, farelo de						



17/11/2019

## COMPRASNET - O SITE DE COMPRAS DO GOVERNO

matéria fibrosa Max 5 %, matéria mineral Max 10%, cálcio Max 1,30, fósforo min 0,85 % enriquecimento por quilograma: biotina 0,16 mg, colina 2000mg, ácido fólico 13,00 mg; ferro 180,00 mg; cobre 30,00 mg; zinco 110mg; selênio 0,20mg; cobalto 2; vitamina E 82,00mg; vitamina D 4000,00UI, magnésio 1,70g; vitamina B12 40,00 mcg; ribo flavina 12mg; tiamina 11mg. Observação: A ração deve ser pelotizada e os pellets devem ser superiores a 5 cm de comprimento, entregues em embalagem de papel contendo 20 Kg por embalagem NUMERO DO REGISTRO DO MINISTERIO DA AGRICULTURA Nº PR-04453 VALIDADE DA PROPOSTA: 90 DIAS

09.049.833/0001-11 VETMAX Sim Sim 1.700 R\$ 200,0000 R\$ 340.000,0000 11/06/2014 07:39:32  
 PRODUTOS  
 AGROPECUARIOS  
 EIRELI - EPP

**Marcas:** PRESENCE

**Fabricante:** PRESENCE

**Descrição Detalhada do Objeto Ofertado:** Ração para ratos e camundongos em sacos de 20 quilos. Descrição da ração: Ração para cobaias (Reagente biológico de Laboratório): Composição: Milho moído integral, feno de soja, feno de trigo, farinha de peixe, fosfato biológico, feno de alfafa, calcário calcítico, doroto de ácido, doroto de colina, premix vitamínico, aditivo antifúngico fungistático, premix vitamínico mineral. Níveis do produto: umidade 13%, proteína bruta min 23 %, extrato etéreo min 4% matéria fibrosa Max 5 %, matéria mineral Max 10%, cálcio Max 1,30, fósforo min 0,85 % enriquecimento por quilograma: biotina 0,16 mg, colina 2000mg, ácido fólico 13,00 mg; ferro 180,00 mg; cobre 30,00 mg; zinco 110mg; selênio 0,20mg; cobalto 2; vitamina E 82,00mg; vitamina D 4000,00UI, magnésio 1,70g; vitamina B12 40,00 mcg; ribo flavina 12mg; tiamina 11mg. Observação: A ração deve ser pelotizada e os pellets devem ser superiores a 5 cm de comprimento, entregues em embalagem de papel contendo 20 Kg por embalagem.

**Lances** (Obs: lances com \* na frente foram excluídos pelo pregoeiro)

Valor do Lance	CNPJ/CPF	Data/Hora Registro
R\$ 93.500,0000	04.763.191/0001-02	11/06/2014 09:01:00:737
R\$ 255.000,0000	08.530.428/0001-58	11/06/2014 09:01:00:743
R\$ 255.000,0000	16.921.149/0001-43	11/06/2014 09:01:00:743
R\$ 100.300,0000	94.780.178/0001-46	11/06/2014 09:01:00:743
R\$ 93.653,0000	94.872.595/0001-19	11/06/2014 09:01:00:743
R\$ 340.000,0000	00.479.418/0001-23	11/06/2014 09:01:00:753
R\$ 323.000,0000	77.043.511/0001-15	11/06/2014 09:01:00:753
R\$ 272.680,0000	11.790.393/0001-09	11/06/2014 09:01:00:753
R\$ 340.000,0000	09.049.833/0001-11	11/06/2014 09:01:00:760
R\$ 155.000,0000	08.530.428/0001-58	11/06/2014 09:17:38:180
R\$ 130.000,0000	09.049.833/0001-11	11/06/2014 09:18:05:877
R\$ 153.000,0000	08.530.428/0001-58	11/06/2014 09:19:12:340
R\$ 254.995,0000	00.479.418/0001-23	11/06/2014 09:20:31:337
R\$ 187.000,0000	77.043.511/0001-15	11/06/2014 09:21:49:483
R\$ 136.340,0000	11.790.393/0001-09	11/06/2014 09:30:37:743
R\$ 150.000,0000	08.530.428/0001-58	11/06/2014 09:42:17:370

**Não existem lances de desempate ME/EPP para o item**

**Eventos do Item**

Evento	Data	Observações
Aberto	11/06/2014 09:16:59	Item aberto.
Iminência de Encerramento	11/06/2014 09:30:49	Saída iminente. Data/hora iminência: 11/06/2014 09:45:49.
Encerrado	11/06/2014 10:06:31	Item encerrado
Aceite	11/06/2014 10:15:48	Aceite individual da proposta. Fornecedor: CR TEIXEIRA & CIA LTDA - ME, CNPJ/CPF: 04.763.191/0001-02, pelo melhor lance de R\$ 93.500,0000.
Habilitado	11/06/2014 10:21:05	Habilitação individual da proposta. Fornecedor: CR TEIXEIRA & CIA LTDA - ME, CNPJ/CPF: 04.763.191/0001-02, pelo melhor lance de R\$ 93.500,0000.
Registro Intenção de Recurso	11/06/2014 10:31:56	Registro de Intenção de Recurso. Fornecedor: VETMAX PRODUTOS AGROPECUARIOS EIRELI - EPP CNPJ/CPF: 09049833000111. Motivo: O vencedor da ração não atende as especificações pedidas pelo órgão. ( a ração não atende aos níveis de garantia exigidos.)
Intenção de Recurso Aceita	11/06/2014 11:06:19	Intenção de recurso aceita. Fornecedor: VETMAX PRODUTOS AGROPECUARIOS EIRELI - EPP, CNPJ/CPF: 09049833000111. Motivo: Para inserir no Sistema Comprasnet as razões e contra-razões do recurso nos prazos estabelecidos na Lei.

**Intenções de Recurso para o Item**

CNPJ/CPF	Data/Hora do Recurso	Data/Hora Admissibilidade	Situação
09.049.833/0001-11	11/06/2014 10:31	11/06/2014 11:06	Aceito
	<b>Motivo Intenção:</b> O vencedor da ração não atende as especificações pedidas pelo órgão. ( a ração não atende aos níveis de garantia exigidos.)		
	<b>Motivo Aceite ou Recusa:</b> Para inserir no Sistema Comprasnet as razões e contra-razões do recurso nos prazos estabelecidos na Lei.		

**Troca de Mensagens**

	<b>Data</b>	<b>Mensagem</b>
Pregoeiro	11/06/2014 09:02:40	Srs. Bom dia, estamos iniciando a sessão, a seguir abriremos o item para lances.
Sistema	11/06/2014 09:30:49	O(s) item(ns) 1 está(ão) em iminência até 09:45 de 11/06/2014, após isso entrará(ão) no encerramento aleatório.
Sistema	11/06/2014 10:06:45	Srs. Fornecedores, todos os itens estão encerrados. Será iniciada a fase de aceitação das propostas. Favor acompanhar através da consulta "Acompanha aceitação/habilitação/admissibilidade"
Pregoeiro	11/06/2014 10:08:34	Srs. Bom dia, estamos iniciando a fase de aceitação.
Pregoeiro	11/06/2014 10:16:33	Informamos que o item foi aceito para licitante com melhor lances. Estamos iniciando a fase de HABILITAÇÃO.
Sistema	11/06/2014 10:21:06	Srs. Fornecedores, está aberto o prazo para registro de intenção de recursos para os itens/grupos na situação de "aceito e habilitado" ou "cancelado na aceitação".
Pregoeiro	11/06/2014 10:21:20	Foi informado o prazo final para registro de intenção de recursos: 11/06/2014 às 10:45:00.

**Eventos do Pregão**

<b>Evento</b>	<b>Data/Hora</b>	<b>Observações</b>
Abertura de Prazo	11/06/2014 10:21:06	Abertura de prazo para intenção de recurso
Informado Fechamento de Prazo	11/06/2014 10:21:20	Fechamento de prazo para registro de intenção de recurso: 11/06/2014 às 10:45:00.

Data limite para registro de recurso: 15/06/2014.  
 Data limite para registro de contra-razão: 20/06/2014.  
 Data limite para registro de decisão: 27/06/2014.

Após encerramento da Sessão Pública, os licitantes melhores classificados foram declarados vencedores dos respectivos itens. Foi divulgado o resultado da Sessão Pública e foi concedido o prazo recursal conforme preconiza o artigo 26, do Decreto 5450/2005. Nada mais havendo a declarar, foi encerrada a sessão às 11:07 horas do dia 11 de junho de 2014, cuja ata foi lavrada e assinada pelo Pregoeiro e Equipe de Apoio.

JAYME WORST  
 Pregoeiro Oficial

LUCIANO ANCHIETA BENITEZ  
 Equipe de Apoio

MARCELO GODOI MACHADO  
 Equipe de Apoio



[Voltar](#)

