



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

**MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO ECONÔMICA DE FINANÇAS
PÚBLICAS**

COMPRAS PÚBLICAS

Estudo de caso da Universidade de Brasília

SUAMIR JORGE DE AZEVEDO CAMPOS

Brasília-DF

2013

SUAMIR JORGE DE AZEVEDO CAMPOS

COMPRAS PÚBLICAS

Estudo de caso da Universidade de Brasília

Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília como requisito para obtenção do título de mestre em Economia, área de concentração: Finanças Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Pedro Henrique Zuchi da Conceição

Brasília-DF

2013

SUAMIR JORGE DE AZEVEDO CAMPOS

COMPRAS PÚBLICAS

Estudo de caso da Universidade de Brasília

Dissertação **aprovada** como requisito para a obtenção do título de **Mestre em Economia de Finanças Públicas** do Programa de Pós-Graduação em Economia do Departamento de Economia da Universidade de Brasília (ECO/UnB). A Comissão Examinadora foi formada pelos professores:

Prof. Dr. Pedro Henrique Zuchi da Conceição (Orientador)

Departamento de Economia - UnB

Prof. Dr. Antônio Nascimento Júnior

Departamento de Administração - UnB

Prof. Dr. Roberto de Goes Ellery Júnior

Departamento de Economia – UnB

*“Feliz aquele que transfere
o que sabe
e aprende o que ensina.”*

Cora Coralina

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela capacitação. À minha amiga, verdadeira, e mãezona Zilda pelas lições de vida. Ao meu pai José Ribamar Campos (em memória). Aos meus irmãos José Horlando Oliveira Campos e Sérgio Emídio de Azevedo Campos pelo investimento e confiança, respectivamente. Às minhas inesquecíveis irmãs: Simone Cristine e Silvana Mara (em memória). Ao meu irmão Jálcero Campos (em memória). À minha amada sogra Maria do Socorro (em memória). À minha família, em especial, minha companheira Margareth, minhas filhas Ludimila e Lara Cristine que souberam aceitar e compreender as minhas ausências durante o decorrer do curso. Ao professor Pedro Zuchi, orientador, pela atenção. Ao meu amigo Wellington Ferreira pela força e motivação no âmbito desta dissertação. Aos meus colegas de trabalho, especialmente, o Professor Bordim, Helda, Nailde, Marineide e Jackson que compreenderam o meu afastamento parcial das atividades.

Sumário

LISTA DE FIGURAS	I
LISTA DE GRÁFICOS	II
LISTA DE TABELAS	III
RESUMO	IV
ABSTRACT	V
CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO	1
1.1 Objetivos.....	2
1.1.1 Objetivo geral.....	2
1.1.2 Objetivos específicos.....	2
1.2 Estrutura da pesquisa.....	3
CAPÍTULO 2 – REFERENCIAL TEÓRICO.....	4
2.1 Análise de Mercados	4
2.1.1 Mercado: Conceitos e Definições	4
2.1.2 Estruturas de Mercado.....	4
2.1.3 Concorrência Perfeita	5
2.1.4 Concorrência Imperfeita – Foco na Oferta (Vendedores).....	7
2.1.5 Concorrência Imperfeita – Foco na Demanda (Compradores).....	10
2.1.6 Imperfeições ou Falhas de Mercado.....	11
2.2 Eficiência, Eficácia e Economicidade	13
2.2.1 Eficiência	13
2.2.2 Eficácia	16
2.2.3 Economicidade.....	17
2.3 Metodologias utilizadas na formação de preços	18
2.3.1 A Especificação e a Pesquisa de Preços	18

2.3.2	Os preços na Lei.....	19
2.4	Sistema de Compras do Governo.....	22
2.5	A Gestão de Compras.....	23
2.6	As Compras Públicas.....	24
2.7	Procedimentos Licitatórios no Brasil.....	25
2.8	Aspecto Jurídico no Processo de Compras.....	26
2.9	O Surgimento do Pregão.....	30
2.10	Descentralização nas organizações.....	37
2.11	O Processo de Compra na Universidade de Brasília.....	40
CAPÍTULO 3 – MÉTODOS E PROCEDIMENTOS		41
CAPÍTULO 4 – DESEMPENHO DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR:		43
4.1	Sistema de Compras Públicas: Cenário Nacional – Governo Federal.....	43
4.2	Sistema de Compras nas Instituições de Ensino Superior	45
CAPÍTULO 5 – CONSIDERAÇÕES GERAIS		54
REFERÊNCIAS		56

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. A curva de demanda com que a empresa competitiva se defronta.....	6
Figura 2. Competição monopolizadora	8
Figura 3. O Monopsônio	11

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Despesas efetuadas por modalidade de licitação em 2012 - R\$ em milhões	46
Gráfico 2. Percentual de processos, por modalidade, no ano de 2012.	47
Gráfico 3. Despesas com produtos e serviços – em R\$ milhões, ano 2012.	48
Gráfico 4. Perfil de Economicidade.....	49
Gráfico 5. Economia do Pregão na Aquisição de Bens - R\$ em milhões, em 2012.	50
Gráfico 6. Economia do Pregão na Contratação de Serviços - R\$ em milhões, no ano de 2012.....	51
Gráfico 7. Tempo gasto na compra na modalidade pregão eletrônico – em dias	52

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Escala de economia.....	42
Tabela 2. Volume de compras por Instituição de Ensino Superior, expresso em R\$ 1,00.....	45
Tabela 3. Cálculo da eficiência por processo	53

RESUMO

É crescente a preocupação da administração pública com suas atividades que envolvem as licitações, com o anseio de adquirir produtos e serviços de qualidade com menos dispêndio possível. Este trabalho analisou a gestão do processo de compras em uma Instituição Federal de Ensino Superior na sua fase externa das compras; ou seja: desde o recebimento das propostas até a homologação da compra. O referencial teórico abordou definições vinculadas ao assunto e voltadas, principalmente, para modalidade de compras: pregão eletrônico – PE. A metodologia utilizada, de abordagem qualitativa, permitiu, a partir da análise documental no portal comprasnet do governo federal, realizar um diagnóstico da situação atual e elaborar sugestões de melhorias no processo de compras da Universidade de Brasília. Na análise dos dados pode-se verificar que a implantação de sistemas de gestão da qualidade pode propiciar melhoria no processo de compras, principalmente em sua fase interna e contribuir para sua economicidade e eficiência, permitindo uma melhor relação entre a área jurídica e esta com a área de compra. Foi, também, verificada a necessidade de mais autonomia da Diretoria de Compras. Tais medidas terão impacto direto no desempenho dos processos, maior economicidade e eficiência, conseqüentemente.

Palavras-chave: Compras, pregão eletrônico, procedimentos licitatórios, comprasnet.

ABSTRACT

There is a growing concern of public administration about their activities involving bids, looking forward to acquire products and quality services with the less expenditure possible. This work analyzed the purchase process management in a Federal Institution of Higher Education on its external phase of purchasing, that is: from the reception of tenders to the approval of the purchase. The theoretical reference covered definitions related to the subject and related, mainly, to the purchasing mode known as electronic trading. The methodology, of qualitative approach, allowed to make a diagnosis of the current situation and to prepare suggestions for improvements in the purchasing process at UnB from the full documental analysis on the *Comprasnet* portal of federal government. By analyzing the data it can be seen that the implementation of quality management systems can provide improvements in the purchasing process, especially in its internal phase and contribute to its economy and efficiency, allowing a better relationship between the legal department and the purchasing area. It was also verified the need for more autonomy to the Purchasing Directory. Such measures will have a direct impact on the procedures performance as well as greater economy and efficiency consequently.

Keywords: purchases, electronic trading, bidding procedures, Comprasnet.

CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO

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

Para Campos (2011), nas organizações governamentais, por uma necessidade de adaptação ao momento de transformação, ocorreram mudanças significativas nas formas de trabalho, onde foram abolidas tradicionais e conservadoras práticas até então implementadas para dar lugar a novas e modernas tecnologias e estruturas organizacionais, tais como os sistemas integrados de dados do governo federal (SIAFI, SIASG, COMPRASNET, SIAPE)¹ e a instituição das agências reguladoras dos serviços públicos (ANA, ANATEL, ANCINE, ANEEL, ANAC, ANP, ANS, ANTAQ, ANTT, ANVS)² criadas para adequar a organização e os profissionais aos ambientes turbulentos como os dos dias atuais.

Nessa perspectiva, os órgãos públicos federais, como é o caso da Universidade de Brasília, tem sido obrigados a cumprir com as exigências das políticas públicas implementadas pelo governo federal visando ao cumprimento de programas voltados para as finalidades de cada órgão. Tem sido cada vez mais forte a pressão dos órgãos federais de controle para que os objetivos institucionais sejam alcançados. A maioria dos órgãos públicos federais não tem conseguido atender às exigências dos planos, programas e projetos, bem como ao cumprimento dos prazos estabelecidos pelas políticas públicas (PACHECO, 1999).

Desta forma, pretende-se analisar o processo de compras da UnB por meio de um estudo de caso realizado na Diretoria de Compras a partir de dados extraído do portal de compras do governo federal, www.comprasnet.gov.br, prioritariamente na modalidade

¹ SIAFI : Sistema Integrado de Administração Financeira; SIASG: Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais; COMPRASNET: Portal de Compras do Governo Federal; SIAPE: Sistema Integrado de Administração de Recursos humanos.

² ANA: Agência Nacional de Águas; ANATEL: Agência Nacional de Telecomunicações; ANCINE: Agência Nacional de Cinema; ANEEL: Agência Nacional de Energia Elétrica; ANAC: Agência Nacional de Aviação Civil; ANP: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis; ANS: Agência Nacional de Saúde Suplementar; ANTAQ: Agência Nacional de Transporte Aquaviários; ANTT: Agência Nacional de Transportes Terrestres; ANVS: Agência Nacional de Vigilância Sanitária)

pregão eletrônico, que respondeu por 46% das compras governamentais no ano de 2012, com um gasto de R\$ 33,6 bilhões, sendo empregados em 34,7 mil processos. Se comparado apenas às modalidades licitatórias, essa forma de contratação foi responsável por 70% dos gastos em aquisições, resultando numa economia para os cofres públicos da ordem de R\$ 7,8 bilhões (19%). Em relação ao número de certames licitatórios, o pregão eletrônico respondeu por 91% das compras. Diante deste cenário é que a pesquisa será focada, prioritariamente, nesta modalidade de licitação.

Pretende-se dar destaque à avaliação, quantitativa e qualitativamente, do uso da modalidade pregão eletrônico na Universidade de Brasília buscando determinar economicidade e eficiência no procedimento de compras realizadas no exercício de 2012. Será realizada uma análise comparativa com Universidades do país (Universidade do Rio Grande do Sul – UFRGS, Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ e Universidade de Minas Gerais – UFMG) no tocante às modalidades de compra implementadas em 2012.

No que se refere à análise da Universidade de Brasília, o estudo abrange a fase externa³ dos pregões eletrônicos; considerando as dificuldades para ter acesso à fase interna do processo.

1.1 Objetivos

1.1.1 Objetivo geral

O objetivo geral desta pesquisa é analisar o dispêndio com as compras, no exercício de 2012, nas quatro modalidades de licitação: Concorrência, Tomada de Preços, Convite e Pregão, inclusive a Dispensa e Inexigibilidade de Licitação, da UnB.

1.1.2 Objetivos específicos

- a) Identificar os Pregões Eletrônicos realizados por quatro Instituições de Ensino Superior – IFES, a saber: UnB, UFRGS, UFRJ e UFMG;
- b) Analisar o uso do Pregão Eletrônico na UnB, durante o ano de 2012, no que tange os critérios de eficiência e de economicidade;

³ A fase externa do Pregão que deverá obedecer às regras estabelecidas no Art. 4º da Lei nº 10.520/2002, subdivide-se em: a) Convocação; b) Credenciamento; c) Classificação; d) Competição por disputa de lances; e) Habilitação; f) Recursos e adjudicação; e g) Homologação.

c) Analisar as compras nas modalidades: Concorrência, Tomada de Preços, Convite, Pregão Eletrônico bem como a Dispensa e Inexigibilidade de Licitação⁴ na UnB comparando-os com as informações da UFRGS, da UFRJ e da UFMG.

1.2 Estrutura da pesquisa

Além do Capítulo 1, a pesquisa foi elaborada com a seguinte estrutura: o Capítulo 2 – REFERENCIAL TEÓRICO – aborda aspectos relacionados à formação de preços na economia com destaque para uma abordagem microeconômica dos diferentes tipos de mercado. Ainda nesse capítulo é conceituado o sistema de compras nacional para instituições públicas, segundo os aspectos legais estabelecidos. ; O Capítulo 3 – MÉTODOS E PROCEDIMENTOS busca apresentar a forma como os dados foram obtidos assim como os critérios utilizados para o cálculo relativo aos índices de economicidade e eficiência temporal. No Capítulo 4 – ANÁLISE DOS RESULTADOS – são realizadas as comparações entre as modalidades de compra processadas pela UnB e uma comparação direta com as informações obtidas de outras IFES selecionadas. Apresenta os resultados e as análises dos dados obtidos a partir das pesquisas feitas no portal de compras do governo federal: comprasnet. Importante destacar que a pesquisa focou na identificação de todas as compras nas diversas modalidades de licitação (concorrência, tomada de preços, convite e pregão), inclusive a dispensa e inexigibilidade de licitação das IFES: UnB, UFRGS, UFRJ e UFMG. Ao final deste capítulo são apontadas algumas sugestões de melhoria do processo de compras na UnB. Finalmente, no Capítulo 5 – CONSIDERAÇÕES GERAIS – São apresentadas as considerações sobre o trabalho com base na fundamentação teórica encontrada na literatura. Ao final, são sugeridos alguns temas para pesquisas complementares.

⁴ Dispensa de licitação é a celebração direta de contrato entre a Administração e o particular sem nenhum procedimento administrativo prévio (CRITELLA JÚNIOR, 1998). Inexigibilidade de Licitação ocorre quando houver inviabilidade de competição, como disciplina o art. 25 da Lei Federal nº 8.666/1993 (BRASIL, 1993).

CAPÍTULO 2 – REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Análise de Mercados

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

2.1.1 Mercado: Conceitos e Definições

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

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

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

2.1.2 Estruturas de Mercado

Hall e Lieberman (2003) definem a estrutura de um mercado como: as características que influenciam o comportamento de compradores e vendedores quando eles realizam suas transações comerciais, ou seja, o conjunto das características que influenciam o processo de comercialização. Da mesma forma, Troster (2005) pontua que as estruturas de mercado são modelos que captam aspectos inerentes à forma como os mercados estão organizados.

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

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

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

2.1.3 Concorrência Perfeita

No modelo de concorrência perfeita a indústria é um grupo de empresas que produz um bem homogêneo. As hipóteses básicas do modelo de concorrência perfeita no mercado são (MELO, 2002): grande número de empresas; produto homogêneo; livre

entrada e saída de empresas; maximização dos lucros; livre circulação de informação; perfeita mobilidade de fatores.

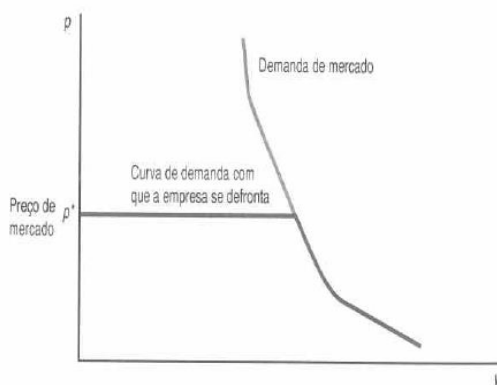
Segundo Melo (2002), qualquer alteração dessas hipóteses produz um desequilíbrio entre oferta e demanda. Para o autor, a correção do desequilíbrio é realizada pelas próprias forças do mercado perfeito, fazendo com que as quantidades voltem a se ajustar aos preços.

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

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

Para Varian (2006), a curva de demanda com que a empresa competitiva se defronta é horizontal ao preço de mercado. A preços maiores, a empresa não vende e abaixo do preço de mercado, ela se defronta com a curva de demanda de todo o mercado, conforme figura 1:

Figura 1. A curva de demanda com que a empresa competitiva se defronta



Fonte: Varian (2006)

2.1.4 Concorrência Imperfeita – Foco na Oferta (Vendedores)

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

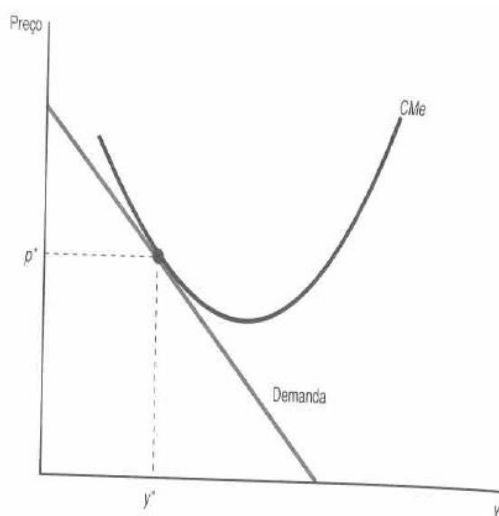
No monopólio existe apenas uma empresa que produz e comercializa determinado produto ou serviço. Por ser o fornecedor exclusivo do mercado, ou seja, por não possuir nenhum concorrente, essa empresa pode determinar o preço do produto ou serviço que oferece.

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

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

Excetuando-se os casos de monopólio natural, os mercados monopolistas podem ser do tipo monopólio comum ou monopólio discriminador. No primeiro tipo, o monopolista define o preço e oferece seus produtos a um mesmo preço independente do consumidor. O monopolista pode, ainda, decidir não vender todos os seus produtos, criando uma restrição de oferta. Nesse caso, o monopolista poderá vender seus produtos a um preço acima do preço de equilíbrio de mercado (VARIAN, 2006). Num equilíbrio de competição monopolizadora com lucro zero, as curvas de demanda e de custo médio têm que ser tangentes, conforme figura 2.

Figura 2. Competição monopolizadora



Fonte: Varian (2006)

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

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

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

Nas situações de monopólio, o monopolista teoricamente pode estabelecer o preço de seus produtos. Por esta razão o preço será em geral mais alto, e a produção, menor, o que resulta em situação de ineficiência.

Mayer (2009) ressalta que, por dominar o mercado, o monopolista não possui interesse nas inovações gerenciais e tecnológicas, seja para reduzir seus custos, seja para melhorar o serviço ou produto vendido a seus consumidores. Segundo a autora, no longo prazo, o monopolista afeta sua própria capacidade de monopólio por não acompanhar a necessidade de evoluções na produção, abrindo espaço para que novas empresas entrem no mercado.

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

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

Para Steindl (1983), as indústrias oligopolistas apresentam as seguintes características: existência de barreiras à entrada; existência de economias de escala; as empresas marginais têm taxas de lucro superiores a zero e capacidade de resistência financeira.

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

O conceito-chave da competição monopolística é a diferenciação de produtos, que pode surgir a partir de duas características: (i) os consumidores pensam que um produto é diferente dos demais; ou (ii) os consumidores preferem um produto que possua

determinadas características que os diferencia e estão dispostos a pagar mais por ele. Para Melo (2002), no primeiro caso a propaganda e as técnicas de venda desempenham papel importante. Já no segundo caso, características como a localização geográfica ou aspectos técnicos e de qualidade fazem a diferença.

2.1.5 Concorrência Imperfeita – Foco na Demanda (Compradores)

Há também outras estruturas de mercado que caracterizam o perfil das empresas, denominadas de monopsonio e oligopsonio. Se, por um lado, os monopólios e oligopólios se referem às empresas que atuam no mercado sob a ótica da venda ou da oferta; por outro lado, o monopsonio e o oligopsonio se referem à compra ou demanda de produtos finais que, posteriormente, serão revendidos, ou de insumos que retornarão ao processo produtivo para se transformarem em bens finais.

Monopsonio é uma forma de mercado com apenas um comprador, chamado de monopsonista, e inúmeros vendedores. É um tipo de competição imperfeita, inverso ao caso do monopólio, onde existe apenas um vendedor e vários compradores. Um monopsonista tem poder de mercado, devido ao fato de poder influenciar os preços de determinado bem, variando apenas a quantidade comprada. Os seus ganhos dependem da elasticidade da oferta. Esta condição também pode ser encontrada em mercados com mais de um comprador. Neste caso, tem-se um mercado de oligopsonio. (MANKIWI, 2005). Normalmente é representado por empresas Estatais (Municipais, Estaduais e Federais). Nas obras do metrô, contratação de equipamentos de perfuração do solo.

Para Mendes (2004) o monopsonio é caracterizado pela presença de um único comprador para o produto, mesmo que, do outro lado, haja um número de vendedores considerável. O monopsonista geralmente não é um consumidor final do produto, mas apenas intermediário.

Para que as estruturas de mercado sejam classificadas em concorrência perfeita ou imperfeita não basta apenas avaliar a quantidade de empresas que oferecem seus produtos no mercado. É necessário avaliar, ainda, a quantidade de compradores. Vale lembrar que a concorrência perfeita corresponde a uma situação limite em que nenhuma empresa e nenhum consumidor têm elevado poder de mercado.

O oligopsonio é uma situação em que a firma sabe que mudanças no preço que ela paga por um produto (que para ela é matéria-prima ou insumo) resultarão em alterações

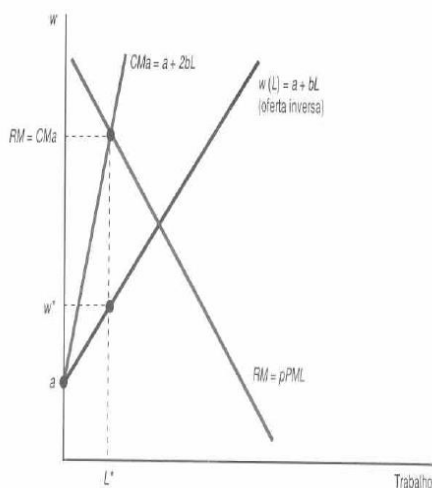
nos preços desse produto pagos pelas outras firmas, e vice-versa. Tipicamente, pode-se esperar que o elevado grau de interdependência do preço do produto (insumo) seja devido ao fato de haver poucos compradores do produto no mercado (MENDES, 2004).

O oligopsonio é uma forma de mercado com poucos compradores, chamados de oligopsonistas, e inúmeros vendedores. É um tipo de competição imperfeita, e é inverso ao caso do oligopólio, no qual existem apenas alguns vendedores e vários compradores. Os oligopsonistas têm poder de mercado e podem influenciar os preços de determinado bem, variando apenas a quantidade comprada. Esta estrutura é intermediária entre a de monopsonio e a de mercado plenamente competitivo. Exemplo: em cidades do interior, produtoras de leite, existem duas ou três empresas de laticínios que adquirem a maior parte do leite dos inúmeros produtores rurais locais.

Para Varian (2006), no monopsonio, existe apenas um comprador, o que permite uma análise semelhante àquela realizada para o monopólio.

A figura 3 demonstra que a empresa opera onde a receita marginal do emprego de uma unidade adicional do fator iguala-se ao custo marginal dessa unidade; exemplo: salário mínimo.

Figura 3. O Monopsonio



Fonte: Varian (2006)

2.1.6 Imperfeições ou Falhas de Mercado

O problema da opressão, da desigualdade, da concentração de poder econômico, não advém do mercado, e sim de suas falhas. Desta forma, as falhas de mercado são situações em que o mercado opera de forma desequilibrada.

Segundo Kupfer e Hasenclever (2002), não são unicamente os monopólios que apresentam imperfeições de mercado. Para os autores, situações de oligopólio ou de concorrência monopolista também constituem imperfeições de mercado. Existe concorrência entre as firmas, mas cada firma tem garantido um percentual representativo de mercado, ainda que não existam barreiras intransponíveis entre o dela e os de seus concorrentes. Para estes autores, o padrão de concorrência existente entre as firmas não se caracteriza apenas pela competição nos preços, mas também pela competição pelo tipo de produto oferecido.

Em contraposição às características das estruturas de mercado de concorrência perfeita, as situações em que ocorrem imperfeições (ou falhas) são:

não há universalidade de acesso às informações; existem barreiras à entrada de novos vendedores no mercado.

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

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

A assimetria de informação nem sempre é algo indesejado. No entanto, situações em que determinados tipos de dados são exclusivos de uma das partes podem comprometer o funcionamento do mercado. Dessa forma, entende-se que em trocas realizadas com base

em informações incompletas sobre os custos e benefícios que cada agente terá não maximizam o bem-estar social (PINHEIRO e SADDI, 2005).

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

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

2.2 Eficiência, Eficácia e Economicidade

2.2.1 Eficiência

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

Segundo Rezende (2010) a terminologia do orçamento-programa costuma distinguir dois conceitos de eficiência. Um propõe-se a verificar se o conjunto de programas que vem sendo executado maximiza os resultados obtidos em termos de objetivos de planejamento ou se existem melhores alternativas a serem consideradas. Trata-se do conceito de eficácia. Já o conceito usual de eficiência pretende analisar cada programa individualmente, tendo em vista verificar se eles estão sendo executados com minimização de custos operacionais. É possível que programas eficientes não sejam eficazes, entretanto para que os programas sejam plenamente eficazes, é também necessário que sejam eficientes.

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

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

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

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

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

imperfeita: disponibilidade de informações sobre riscos de crédito, financiamento educacional, regulação de plano de saúde e seguros.

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

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

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

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

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

Para Meirelles (2008), *“o princípio da eficiência exige que a atividade*

administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional.” A eficiência também é caracterizada como um dever de todo administrador público.

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

2.2.2 Eficácia

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

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

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

2.2.3 Economicidade

Segundo Bugarin (2008), o conceito de economicidade se vincula, no domínio das ciências econômicas e de gestão, à ideia fundamental de desempenho qualitativo. Para Giacomoni (2007), o conceito está relacionado com a capacidade de uma instituição de gerir adequadamente os recursos financeiros em prol de sua missão institucional. O Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União (TCU, 2010) refere-se à ideia de economicidade à minimização de custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade.

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

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

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

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

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

2.3 Metodologias utilizadas na formação de preços

As pesquisas de preços são medidas que colocam a Administração Pública em contato com os seus fornecedores, não, obrigatoriamente, os mesmos fornecedores que estarão presentes nos certames licitatórios. Por isso mesmo, acabam ocorrendo desvios de preços substanciais e que afetam com profundidade as compras do governo. Muitas vezes atuando de forma monopolística, a Administração Pública distorce a possibilidade de estabelecer um certame competitivo. Torna-se, do ponto de vista econômico, atingir um equilíbrio competitivo durante as pesquisas de preços solicitadas aos agentes econômicos.

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

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

2.3.1 A Especificação e a Pesquisa de Preços

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

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

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

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

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

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

2.3.2 Os preços na Lei

O TCU, em seu Manual de Licitações, destaca que: *“pesquisa de mercado é procedimento para verificação das exigências e condições do mercado fornecedor do*

objeto a licitar. Exemplo: especificação, qualidade, desempenho, prazos de entrega, prestação, execução, garantia. Pesquisa de preços é procedimento prévio e indispensável à verificação de existência de recursos suficientes para cobrir despesas decorrentes de contratação pública. Serve de base também para confronto e exame de propostas em licitação. Pesquisar preços é procedimento obrigatório e prévio à realização de processos de contratação pública." (BRASIL, 2010).

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

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

É nessa linha que apontam as orientações do TCU:

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

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

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

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

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

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

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

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

2.4 Sistema de Compras do Governo

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

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

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

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

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

Para Di Prieto (2003) licitação significa o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados que se sujeitam às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem

propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para celebração de contrato.

2.5 A Gestão de Compras

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

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

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

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

fora do sistema, da agregação de pedidos e principalmente da negociação com os fornecedores.

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

Para quaisquer organizações, pública ou privada, o setor de compras constitui um componente importante para o alcance dos seus objetivos. É por meio de uma eficiente aquisição de bens e serviços que uma organização conseguirá atingir seus fins com menos dispêndio de recursos financeiros e a satisfação dos seus *stakeholders*⁵.

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

2.6 As Compras Públicas

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

O objetivo da redução de custos e a agilização de rotinas e procedimentos nas compras e contratações, que é um dos objetivos específicos desta pesquisa, têm sido uma

⁵Stakeholder significa público estratégico. Em inglês stake significa interesse, participação, risco. Holder significa aquele que possui. Assim, stakeholder também significa parte interessada ou interveniente.

prioridade na administração federal brasileira. A introdução de novos instrumentos, proporcionados pelas tecnologias da informação, ao lado da revisão da legislação e das normas, já experimentou avanços significativos. Após a implantação do pregão eletrônico, foram abertas possibilidades inéditas de maior transparência, ampliação de oportunidades de participação e de competição e disseminação de mecanismos de controle gerenciais.

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

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

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

2.7 Procedimentos Licitatórios no Brasil

Conforme Ribeiro (2013) e Maurano (2010), no Brasil o processo licitatório teve início com o Decreto nº 2.926 de 14 de maio de 1862, que regulamentava as compras e alienações. Posteriormente, essa norma sofreu várias alterações, se estruturando dentro do âmbito federal com o Decreto nº 4.536 de 28 de janeiro de 1922, tendo sua sistematização regulamentada com o Decreto-Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967, que estabeleceu a

reforma administrativa federal, sendo estendido às Administrações dos Estados e Municípios, por meio da Lei nº 5.456/1968.

Quando da redemocratização no país o processo licitatório ganhou notoriedade por meio do Decreto-Lei nº 2.300/1986, sendo atualizado em 1987, com o advento dos Decretos-Lei nºs 2.348/1987 e 2.360/1987 e, pela primeira vez, se instituiu o Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos, onde podem ser encontradas normas gerais e específicas referentes ao tema licitação.

Em 1988, com a nova Constituição (Art. 37, inc. XXI), a licitação passou a ser um princípio constitucional, que deveria, obrigatoriamente, ser seguido pela Administração Pública direta e indireta e por todos os entes da Federação: União, Estados, Distrito Federal e Municípios (FERNANDES, 2009).

Rego (2003) destaca: O inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal de 1988 determina que a Administração Pública, aqui em sentido *lato*, somente poderá contratar obras, serviços, efetuar compras e alienações, por meio de procedimento licitatório. Deverá aceitara proposta mais vantajosa e proporcionar tratamento igualitário entre aqueles interessados em contratar com a Administração. Em breve síntese, no direito positivo privado nacional, os particulares contratam e se obrigam com fundamento na teoria da autonomia da vontade, valendo dizer, contratam aquilo que do seu ponto de vista pareçam-lhes mais vantajoso e que não seja proibido por lei. Assim, o particular pode contratar aquilo que desejar desde que o objeto de contrato seja lícito.

2.8 Aspecto Jurídico no Processo de Compras

A administração pública brasileira é regida por princípios constitucionais orientadores em todas suas esferas, os quais, “encontram-se consagrados pelo Direito Público em quase todo o mundo” (COELHO, 2009). Sendo eles os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O princípio da legalidade é o que evidência a supremacia da lei escrita, “o objetivo principal desse princípio é evitar o arbítrio dos governantes” (COELHO, 2009). Segundo Saldanha (2006), este princípio está associado à gestão pública em toda a sua atividade, estando presa aos mandamentos da lei, e deles não podendo se afastar, sob pena de invalidar atos e ter que responsabilizar o seu autor.

O princípio da impessoalidade, de acordo com Coelho (2009), significa que todos os atos administrativos deverão ser sempre impessoais em duplo sentido: no de quem age – que é o Estado e não a pessoa do agente; e no do objeto da ação – que é o interesse público e não o interesse pessoal.

O princípio da moralidade, segundo o mesmo autor, é atributo direto do agente público, que deve ter em seu comportamento as virtudes morais socialmente aceitas pela sociedade.

O princípio da publicidade, para Coelho (2009), abrange a visibilidade e clareza social que devem possuir os atos da administração. Saldanha (2006) afirma que este princípio torna obrigatória a divulgação dos atos, contratos e outros documentos da administração pública para conhecimento, controle e início dos seus feitos. “O instrumento oficial é o jornal, público ou privado, destinado à publicação dos atos. Em geral, são utilizados Diários Oficiais” (SALDANHA, 2006)

Fechando os princípios constitucionais que norteiam a administração pública, o princípio da eficiência indica, de acordo com Coelho (2009), a necessidade da racionalidade econômica para o funcionamento da administração pública, isto é, que os recursos financeiros sejam despendidos com a melhor relação custo-benefício para a coletividade.

Além dos princípios administrativos, os princípios legais também devem ser seguidos em um certame licitatório, sob pena de nulidade do procedimento licitatório são:

a. Proibição Administrativa

O princípio da Proibição Administrativa conduz a uma vinculação de padrões de moralidade que direcionam o procedimento licitatório que, quando não observados, desqualificam o Administrador para o cargo que exerce, ensejando até a nulidade dos seus atos.

b. Vinculação ao Instrumento Convocatório

Obriga a Administração Pública a seguir e respeitar todas as regras previamente estipuladas para o certame seja na forma de Carta Convite ou de Edital. Estabelecidas as regras da Licitação existe a obrigatoriedade de segui-las tanto para a Administração Pública como para os participantes do certame.

c. Tipos de Licitação

A lei determina que no edital de convocação, a Administração faça constar os critérios e objetivos pelos quais julgará as propostas dos licitantes, devendo estes estar coerentes com os tipos de licitação que a lei prevê, a saber: menor preço, melhor técnica, técnica e preço e maior lance ou oferta.

d. Regimes de Execução

Quando a forma de execução do objeto a ser licitado é indireta, isto é, quando a Administração a contrata com terceiros, estão previstos no Estatuto das Licitações os seguintes regimes: Empreitada por Preço Global; Empreitada por Preço Unitário; Tarefa; Empreitada por Preço Integral.

e. Habilitação

Para esta fase das licitações; exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a: i) habilitação jurídica; ii) qualificação técnica; iii) qualificação econômico-financeira; iv) regularidade fiscal e v) cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

Em 1993, a Administração Pública brasileira passou por momentos turbulentos, pois enfrentava árduos problemas na gestão dos atos administrativos e com grandes desmandas dos gastos públicos. Objetivando minimizar estes problemas, e amparado pelo preceito constitucional, o Governo Federal promulgou, neste mesmo ano, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que instituiu normas gerais para licitações e contratos administrativos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Deste modo, os “órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios” subordinam-se ao regime desta Lei.

A referida Lei prevê cinco modalidades de licitação: Concorrência, Tomada de Preços, Convite, Concurso e Leilão.

a) Concorrência: é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação, comprovem possuir os requisitos mínimos exigidos para a execução de seu objeto. Deve sempre ser adotada nos casos de maiores valores e complexidade. É a modalidade de maior amplitude, pois admite a

participação de qualquer interessado, permitindo, assim, a maior competitividade possível. Aplica-se a compras em valores acima de R\$ 650 mil ou, de R\$ 1,5 milhão no caso de obras e serviços de engenharia;

b) Tomada de preços é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação. Convoca fornecedores previamente cadastrados, aplicando-se a compras em valores até R\$ 650 mil ou, até R\$ 1,5 milhão no caso de obras e serviços de engenharia;

c) Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 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. Pode ser adotada para compras em valor até R\$ 80 mil, ou R\$ 150 mil em se tratando de obras e serviços de engenharia;

d) Concurso é a 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;

e) Leilão: é a 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.

Já para Almeida (2006) são seis as modalidades de licitação existentes e definidas pela Lei: concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão e o pregão, sendo que o pregão foi regulamentado somente em 2002 (Lei nº 10.520). O mesmo autor explica o que difere uma modalidade de outra é o valor máximo estimado para contratação, os prazos mínimos para entrega das propostas e prazos a serem cumpridos para a divulgação dos

itens na Imprensa Oficial. Na Lei nº8.666/93 estão inclusos ainda na diferenciação das modalidades os critérios de julgamento: *menor preço* (unitário ou global) onde o que decide o processo é a menor preço, *melhor técnica*, onde o que prevalece na prestação do objeto é a qualidade, *a técnica e preço* onde o que conta é o mínimo de técnica exigido seguido do preço e finalmente o *maior lance* ou *oferta*, onde a intenção da proposta é o maior valor.

2.9 O Surgimento do Pregão

Segundo Meirelles (2008), nos estados medievais da Europa usou-se o sistema denominado "vela e pregão", que consistia em apregoar-se a obra desejada, e, enquanto ardia uma vela os construtores interessados faziam suas ofertas. Quando extinguiu a chama adjudicava-se a obra a quem houvesse oferecido o melhor preço. Reminiscência desse sistema medieval é a modalidade de licitação italiana denominada "*estinzione di candela vergine*", em que as ofertas são feitas verbalmente enquanto se acendem três velas, uma após a outra. Extinta a última sem nenhum lance, a licitação é declarada deserta; caso contrário, acende-se uma quarta vela e assim sucessivamente, pois, para que se possa adjudicar o objeto do certame, é obrigatório que uma vela tenha ardido por inteiro sem nenhum lance superior precedente.

No Brasil, o pregão surgiu com o advento da Lei nº 9.472/1997 (Lei Geral de Telecomunicações) que dispôs sobre a organização dos serviços de telecomunicações, criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, prevendo nos seus artigos 54 e 56 o pregão como modalidade licitatória.

Após este primeiro momento, a Lei Federal nº 9.986/2000, dispondo sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras, ampliou o âmbito de utilização do pregão para as demais agências reguladoras, conforme previsto no artigo 37 desta lei.

Posteriormente, a Medida Provisória nº 2.026/2000 instituiu, no âmbito da União, em consonância com o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, dessa Medida Provisória foi transformada na Medida Provisória nº 2.182/2001 que foi reeditada por diversas vezes.

As Medidas Provisórias foram, então, convertidas na Lei nº 10.520/2002 que não revogou a Lei no 8.666. Neste sentido, Justen Filho (2000) observa que: "A MP 2.026 é

uma lei especial em relação à Lei nº 8.666 porque disciplina uma matéria específica e delimitada no âmbito de licitações: o pregão. No entanto, as normas contidas nessa Lei especial são gerais porque se destinam a reger amplamente todas as relações jurídicas e todas as hipóteses nascidas a propósito de licitações.” (JUSTEN FILHO, 2000, p. 09).

O pregão poderá ser presencial ou eletrônico. Em ambos os casos, aplicar-se-á a Lei nº 10.520/2002 e, subsidiariamente, a Lei nº 8.666/1993. Porém, em relação ao pregão presencial, também se aplica o Decreto nº 3.555/2000 e, em relação ao pregão eletrônico, aplica-se o Decreto nº 5.450/2005, de natureza regulamentar (art. 2º § 1º da Lei nº 10.520/2002).

O pregão deve ser utilizado para as contratações em que o objeto seja bem ou serviço comum, conforme dispõe o artigo 1º da Lei 10.520/2005.

Bens e serviços comuns se caracterizam como aqueles em que padrões de performance, execução e qualidade podem ser definidos de forma objetiva. São, geralmente, fornecidos por diversos produtores ou prestadores de serviços. A relação dos bens e serviços comuns está prevista no anexo II do Decreto n.º 3.555/2000.

Pelo art. 1º, § 1º, da Medida Provisória nº 2.026/2000, são considerados bens e serviços comuns *"aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado"*. Mas esse conceito legal é insuficiente, tendo em vista que, em regra, todos os bens licitados devem ser objetivamente definidos, em

descrição sucinta e clara, de acordo com o que preceitua o art. 40, I, da Lei 8.666/93.

Para Justen (2000) o que caracteriza um objeto como comum é a padronização de sua configuração, que é viabilizada pela ausência de necessidade especial a ser atendida e pela experiência e tradição no mercado. Bem ou serviço comum é aquele que pode ser adquirido, de modo satisfatório, através de um procedimento de seleção destituído de sofisticação, mas aqueles para cuja aquisição satisfatória não se fazem necessárias investigações ou cláusulas mais profundas. Enfim, são comuns os objetos padronizados, aqueles que têm um perfil qualitativo definido no mercado. Mas não apenas os objetos padronizados podem ser reputados como comuns.

Para Meirelles (2008), o que caracteriza os bens e serviços comuns é sua padronização, ou seja, a possibilidade de substituição de uns por outros, mantendo-se o mesmo padrão de qualidade e eficiência. Isto afasta, segundo ele, os serviços de Engenharia e todos aqueles que devam ser objeto de licitação nas modalidades de melhor técnica ou de técnica e preço, pois no Pregão o que é levado em consideração é o fator preço e não o fator técnica.

O pregão eletrônico ocorre através de uma sessão pública realizada a partir do uso de programas tecnológicos que possibilitam a comunicação pela internet. Vários são os programas utilizados para a realização do pregão eletrônico. Há, por exemplo, o COMPRASNET (www.comprasnet.gov.br) e o Licitações-e do Banco do Brasil (www.licitacoes-e.com.br).

Em maio de 2005, o Decreto nº 5.450/2005, de 31 de maio de 2005, regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns. O Decreto 5.504, de 5 de agosto de 2005, estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente, na forma eletrônica (BRASIL, 2005).

Nos termos da Lei n.º 8.666/93 e da Lei n.º 10.520/02 pregão é a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, independentemente do valor estimado da contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances. Pode ser realizado na forma presencial, com o comparecimento dos licitantes na sessão pública, ou na forma eletrônica, que envolve a utilização de recursos de tecnologia da informação.

O pregão eletrônico tem a vantagem de utilizar uma total divulgação de informações, o que torna as licitações, com esse tipo de modalidade, mais transparentes do que as demais formas de compra. Ressalta-se que a importância disso está ligada ao fato de que, durante as aquisições de produtos e serviços por parte do setor público, podem ocorrer várias formas de corrupção (FARIA; FERREIRA; SANTOS, 2010).

Para tanto e segundo dados de 2005, o SRP⁶ se mostra vantajoso porque facilita a gerência sobre os recursos financeiros (COMPRASNET, 2005). Nesse ano verificou-se

⁶ SRP – Sistema de Registro de Preços: conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras. Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013.

que 20.000 novas empresas tornaram-se fornecedoras do maior órgão licitante do país, a União. Ressalta-se, ainda, que o uso dos PE's nos anos de 2003 e 2004 aumentou em 500%, devido a obrigatoriedade da lei, e que no ano de 2004 a União economizou 31,5% em relação ao preço-base estimado pelo governo antes de iniciar os procedimentos de compra por meio da modalidade de licitação por PE's (COMPRASNET, 2005).

O Registro de Preços foi previsto no art. 15 da Lei Nº 8.666/1993, e regulamentado na esfera federal pelo Decreto Nº 3.931/2001, ficando a cargo dos Estados e Municípios a edição de Decretos para se adequar à Lei. Também pode ser interessante aos órgãos da Administração, pois mesmo com os preços registrados nas Atas de Registro de Preços (ARPs)⁷, os gestores têm como procedimento as suas pesquisas no mercado para certificação dos preços vigentes, coibindo, assim, a formação de cartéis, caso isso ocorra entre as empresas.

Quando trata do carona⁸ nas ARPs, Fernandes (2007) entende que tendo ocorrido um prévio processo licitatório, realizado por outro órgão ou entidade, não se pode falar em ofensa à obrigatoriedade de licitar, tendo em vista que ao órgão que aderir a uma ARP - "carona" – estará participando da proposta selecionada mais vantajosa à Administração Pública. Na opinião desse autor, o "carona" irá contratar aquele objeto que já passou por todo o trâmite licitatório. Essa possibilidade de adesão a uma ARP já formalizada permite aos gestores economia de tempo e possibilidade de redirecionamento dos recursos que antes seriam gastos com a parte formal do pregão. Abaixo algumas das principais vantagens da ARP's com base no Decreto Nº 3.931/2001:

- a. Não comprometimento dos recursos, uma vez que o sistema permite que seja verificada a disponibilidade de recursos para emissão da nota de empenho apenas no momento do atendimento da demanda;
- b. Economicidade processual, uma vez que não há necessidade de repetir várias licitações no período de 12 meses, para demandas rotineiras e frequentes;

⁷ Ata de Registro de Preços: documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas. (Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013).

⁸ Carona: é o mesmo que órgão não participante: órgão ou entidade da administração pública que, não tendo participado dos procedimentos iniciais da licitação, atendidos os requisitos do Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, faz adesão à ata de registro de preços. Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013.

- c. Não há obrigatoriedade de realizar a aquisição;
- d. Não comprometimento de espaço físico para estocagem de material. Quando surge a necessidade, o órgão gera a demanda cujo parcelamento esta previsto em lei evitando o acúmulo de muita mercadoria no órgão em questão;
- e. Possibilidade de compras compartilhadas, que permitem identificar oportunidades de melhoria nos processos; reduzir despesas de custeio; reduzir o tempo de análise e de tramitação de processos; estimular medidas que viabilizem, a longo prazo, o planejamento de compras e melhorias na sua gestão; estabelecer metas e acompanhar as ações para o alcance de resultados; e estabelecer normas e procedimentos para a gestão unificada e modernizada.
- f. Atualização dos preços da aquisição, pois existe a obrigatoriedade do fornecimento do produto ou serviço pelo período de um ano com a fixação dos valores, e a vantagem que, no SRP, caso haja qualquer imprevisto ou seja conveniente à Administração, o preço pode ser revisto a qualquer momento, garantindo assim a continuidade do fornecimento do bem ou produto.

De acordo com o Decreto nº 3.931/2001, o prazo de validade da Ata não poderá ser superior a um ano após a data da assinatura desta, pois isso possibilita que as entregas de mercadorias possam ser parceladas. Se um órgão desejar aderir a uma Ata previamente homologada, este não precisa de uma dotação orçamentária na data das suas compras, uma vez que os seus preços serão apenas registrados para futuras aquisições. Cabe salientar que, em casos de exceção, mesmo após a assinatura da Ata e sua publicação na Internet, o órgão gerenciador não possui a obrigatoriedade de adquirir os produtos ou serviços durante o período de validade descrito. As compras podem ser parceladas, o que se evita desperdício, custo com estocagem de produtos e proporciona rapidez na entrega dos bens ou serviços.

O art. 8º do Decreto nº 3.931/2001 trouxe outra vantagem para os fornecedores e prestadores de serviços que conseguirem ter seus preços registrados: além da possibilidade de participação de pequenas e médias empresas e da atualidade dos preços, esse decreto permite que, atendidos os requisitos dessa norma, outros órgãos, os caronas, comprem sem licitação convencional dos fornecedores e prestadores de serviços com preços registrados. Para esse empresário, abre-se a porta de acesso às contratações com o serviço público. Ainda com base no Decreto nº 3.931/2001, outras vantagens podem ser elencadas,

conforme abaixo:

- a. Redução dos custos de licitação, já que se reduz o número de licitações;
- b. Maior aproveitamento de bens, já que com a diminuição dos estoques a verificação da validade e qualidade do produto torna-se mais simples e eficaz, e evitando, assim, a perda de bens deterioráveis;
- c. Aquisições uniformes; pois durante a vigência do Registro de Preços, as aquisições e contratações acontecem com o mesmo fornecedor e este deve manter o padrão de qualidade e de fornecimento. Esta uniformidade vem ao encontro do preconizado no art. 15, inciso I, da Lei de Licitações, que estabelece atendimento ao princípio da padronização. Atualmente, na assinatura da ARP (que por si só já é um contrato) existe a obrigatoriedade de fornecimento do bem específico com o respectivo nome da marca;
- d. Economia de recursos, visto que o SRP permite a melhor administração de recursos, economia de recursos, entende-se que o maior ganho para a administração seja o de tempo no atendimento do interesse público, que é o objetivo maior da Administração Pública. Ou seja, tem-se economia de tempo, recursos humanos e financeiros.
- e. Validade dos preços igual ao do registro, pois no SRP a validade dos preços se projeta no tempo, ele poderá ser de até um ano (prazo estipulado no edital), que é o tempo de vigência da ata, conforme art. 15 da Lei Nº 8.666/1993, o que implica na validade de uma proposta vencedora de um procedimento licitatório convencional ultrapassar os 60 dias, com a anuência do licitante.

Para adesão a outros registros de preços, nos termos do art. 8º do Decreto Nº 3.931/ 2001, deverão ser observados os seguintes procedimentos, necessários à instrução processual:

- a. Verificar a especificação e o valor registrado em ARP;
- b. Realizar pesquisa de preços para apuração do preço de mercado, sendo recomendado constar do processo a vantagem da adesão e pelo menos três propostas, que comprovem a compatibilidade dos preços com os praticados no mercado;

- c. Caso o preço esteja compatível com o praticado no mercado e a adesão esteja autorizada pela autoridade competente, deve constar do documento o produto, a sua especificação e o quantitativo ou volume;
- d. Deverá ser enviado ofício ao órgão gestor solicitando autorização para adesão à ARP; caso esteja de acordo, o órgão gestor deverá enviar cópia da ata e do Edital do Registro de Preços;
- e. Mediante a aceitação do órgão gestor da ARP, será encaminhado ofício ao fornecedor consultando-o quanto ao seu interesse em realizar o fornecimento ou em prestar os serviços;
- f. De posse de toda documentação instrui-se o processo e formaliza-se a contratação.

Para usufruir deste benefício, o órgão gerenciador que é o responsável pela condução do conjunto de procedimentos para registro de preços e gerenciamento da ata de registro de preços deverá (Artigo 22 parágrafo 4º) prever no instrumento convocatório. O edital deverá prever que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não poderá exceder, na totalidade, ao quádruplo do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgão participante⁹, independente do número de órgãos não participantes que aderirem.

Batista e Maldonado (2008) mostram que a importância das atividades de compras tem aumentado nos últimos tempos. Eles citam alguns exemplos que ocorrem no processo formal administrativo de compras: vários documentos e informações são anexados constantemente e de forma cronológica, durante a vida útil do processo; autorizações; pedidos; levantamentos; cotações; mapa de preços; despachos; documentos de habilitação; notas de empenho e pagamentos que, conjuntamente, servem para compor todos os passos utilizados para efetuar os procedimentos administrativos necessários para realizar uma compra.

Para a Administração Pública, o setor de compras é o principal segmento para o alcance dos objetivos a serem atingidos na esfera governamental. É por meio de uma excelente aquisição de bens e serviços que uma instituição pública conseguirá atingir seus

⁹ Conforme Artigo 2º inciso IV do Decreto nº 7.892/2013, Órgão Participante é o órgão ou entidade da administração pública federal que participa dos procedimentos iniciais do Sistema de Registro de Preços e integra a ata de registro de preços.

fins com menos dispêndio, tendo a satisfação das partes interessadas (contratante, contratado e sociedade). Para os autores, o foco no setor público é a transparência e o emprego dos recursos para a satisfação da sociedade.

O bom planejamento, o controle e a execução das compras para uma organização são indispensáveis ao desenvolvimento das atividades que a compõem, pois mantêm os custos conforme o previsto (NUNES; LUCENA; SILVA, 2007). Nesse processo, os autores destacam que, o instrumento da licitação é obrigatório para a organização pública, salvo disposições expressas em lei.

2.10 Descentralização nas organizações

O processo de descentralização é traduzido por Abrúcio (2006) como sendo um processo de conquista ou de transferência de poder.

A descentralização é um processo nitidamente político, circunscrito a um Estado nacional, que resulta da conquista ou transferência efetiva de poder decisório a governos subnacionais, os quais adquirem autonomia para escolher seus governantes e legisladores, para comandar diretamente sua administração, para elaborar uma legislação referente às competências que lhes cabem e, por fim, para cuidar de sua estrutura tributária e financeira. (ABRÚCIO, 2006).

No âmbito administrativo o processo de descentralização trata da delegação de funções de órgãos centrais para agências mais autônomas, o que na verdade é um processo de horizontalização das estruturas organizacionais públicas, com a redistribuição das responsabilidades. A descentralização é igualmente utilizada para denominar a transferência de atribuições do Estado, cabendo à instância federal o papel de coordenação (ABRÚCIO, 2006).

Para Vianna (1996) no contexto das políticas sociais haveria dois tipos de descentralização: a caótica e a planejada. Na descentralização planejada as funções dos três níveis de governo (federal, estadual e municipal) sofreriam mudanças qualitativas e haveria um deslocamento gradativo de recursos de um nível para o outro, criando uma relação de complementariedade entre os níveis, apoiando-se numa ideia de sistema.

Na década de 1950, surgiu a teoria neoclássica da administração, que era a abordagem clássica com uma roupagem nova, ampliada e mais abrangente, adaptada à realidade atual. Peter Drucker é a sua principal referência. Objetivos e resultados são importantes para um neoclássico, segundo o qual, é para alcançá-los que existe a

organização. Para Lodi (1970) a Administração por Objetivos parte do princípio de que todo trabalho deve estar organizado para atingir certas condições específicas de quantidade, qualidade, prazo e custo. A Administração por Objetivos é *um método de planejamento e avaliação*”.

Para Drucker (1999), pessoas diferentes são administradas de formas diferentes. Os funcionários são administrados como voluntários, pois dessa forma, aumentam a satisfação pelo trabalho e, para isso, precisam de um desafio.

A dicotomia entre centralização e descentralização foi abordada pelos neoclássicos. Um tipo de organização como as universidades, a descentralização já está presente na sua base, pois todas as decisões importantes no ambiente universitário são tomadas por colegiados. É nesse contexto que se insere a importância das Unidades Descentralizadas da UnB, que são responsáveis pela sua execução orçamentária e financeira. De acordo com Motta e Bresser Pereira (2004), a centralização possui várias vantagens, entre elas: decisões mais importantes são tomadas por pessoas mais capazes; uniformidade de diretrizes e normas; coordenação mais fácil e melhor aproveitamento do trabalho de especialistas. Por outro lado, a descentralização tem como vantagem: atendimento mais eficiente de particularidades das situações locais; concentração e foco da administração nos resultados e alívio de carga de trabalho dos administradores de cúpula.

Dentro da abordagem neoclássica, Dale (1952) apresenta quatro elementos, que concorrem para aumentar a descentralização: (1) complexidade de problemas organizacionais; (2) delegação de autoridade; (3) mudança e incerteza e (4) estabilidade. Newman (1981) mostra que existem razões pelas quais há uma relutância em delegar poderes, entre elas, a falta de habilidade em dirigir e a falta de confiança nos subordinados. Segundo Newman (1981) Apenas depois que um executivo aceita emocional e intelectualmente a ideia de que seu trabalho requer muitas coisas sejam feitas por outras pessoas é que será feito um completo uso da descentralização”.

Em decorrência do processo de descentralização é que se apresentam as comissões. Comissões podem ser definidas como “um grupo de pessoas especificamente designadas para desempenhar determinado ato administrativo” (NEWMAN, 1981). Neste mesmo sentido, Koontz e O’Donnel (1980) fazem um significativo comentário sobre o assunto. “Quer seja chamada de comitê, junta, comissão, grupo de trabalho ou equipe, sua natureza essencial é a mesma, pois a comissão é um grupo de pessoas às quais – como grupo – se submete um assunto para estudo”. Os autores apresentam vários motivos por

que se criam comissões dentro de organizações, dentre os quais pode-se destacar (KOONTZ E O'DONNEL, 1980) : (1) o medo da autoridade, isto é, o medo de delegar muita autoridade a uma única pessoa; (2) representação de grupos interessados; (3) coordenação de planos e diretrizes; (4) transmissão de informação; (5) participação, pois as pessoas ficam mais motivadas quando participam de um planejamento ou decisão; (6) medidas que evitem determinada ação. Em relação a essa última motivação, os autores dizem que: um dos meios mais seguros de conseguir retardar a solução de um problema e até mesmo adiar indefinidamente a sua solução, é nomear uma comissão para estudar o assunto. Em todos os tipos de organização, os presidentes de conselho e gerentes hábeis recorrem a esta ação retardadora quando isso lhes parece conveniente. (KOONTZ E O'DONNEL, 1980)

Segundo Mintzberg (2009), há várias razões para uma organização descentralizar, entre elas, porque (1) algumas decisões podem não ser entendidas em um centro; (2) ela permite respostas rápidas às condições locais; (3) é um estímulo à motivação. O autor mostra dois tipos de descentralização, a vertical e a horizontal. A descentralização vertical ocorre quando é delegado o poder de decisão a escalões inferiores dentro da estrutura formal do poder; a descentralização horizontal, quando é transferido o poder dos gerentes aos não gerentes. O autor destaca que, “quanto mais profissional uma organização, mais descentralizada é sua estrutura em ambas as dimensões” (MINTZBERG, 2009).

As cinco configurações de descentralização, segundo o autor (MINTZBERG, 2009) são: a) centralização vertical e horizontal: quando o poder de decisão está concentrado com o executivo principal, a coordenação é realizada por supervisão direta; b) descentralização horizontal limitada (seletiva): quando na burocracia existem tarefas não especializadas e confiam na padronização dos processos de trabalho para a coordenação. Esta padronização diminui a importância do mecanismo da supervisão direta na coordenação; c) descentralização vertical limitada (paralela): quando a organização é dividida em divisões e gerentes com delegação de muito poder; d) descentralização vertical e horizontal seletivas: quando na descentralização vertical o poder é delegado em vários níveis hierárquicos e na descentralização horizontal utiliza-se seletivamente os especialistas de acordo com as decisões técnicas das decisões. A coordenação é realizada por ajustamento mútuo; e) descentralização vertical e horizontal: quando o poder está concentrado no núcleo operacional, o trabalho é coordenado pela padronização das habilidades.

2.11 O Processo de Compra na Universidade de Brasília

A UnB é uma instituição oficial de ensino superior, pesquisa e extensão, integrante da Fundação Universidade de Brasília (FUB). Ela é mantida pela União Federal, possui sua estrutura sob a forma de fundação de direito público, e é vinculada ao Ministério da Educação. A Universidade de Brasília goza de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, em conformidade com a Constituição Federal. Sua sede e principais áreas acadêmicas e científicas estão localizadas no Campus Universitário Darcy Ribeiro, Asa Norte, Brasília, Distrito Federal, além dos Campi de Ceilândia, Gama e Planaltina.

Em 15 de dezembro de 1961, nos termos da Lei nº 3.998 de 1961, foi criada uma Fundação oficial mantenedora da Universidade, a Fundação Universidade de Brasília - FUB, a qual teria por objetivo criar e manter a Universidade de Brasília, instituição de ensino superior de pesquisa e estudo em todos os ramos do saber e de divulgação científica, técnica e cultural.

A missão da Universidade de Brasília é ser uma universidade comprometida com o saber e a busca de soluções de problemas do país e da sociedade, educando homens e mulheres para o compromisso com a ética, o desenvolvimento socioeconômico sustentável, a produção de conhecimento científico, cultural e tecnológico, dentro de referências de excelência acadêmica e de transformação social. (PDI, 2010).

A Universidade de Brasília – UnB, organização objeto deste estudo, é um órgão da Administração Pública Federal indireta que tem como natureza jurídica a fundação. Desta forma, as contratações feitas pela UnB estão submetidas à legislação em que rege as licitações.

As compras, para quase toda a UnB, estão centralizadas na Diretoria de Compras - Coordenação de Compras – DCO/CCO, diretoria vinculada ao Decanato de Administração. Há, ainda, três unidades descentralizadas que são responsáveis pela condução dos seus processos licitatórios, na modalidade pregão e convite, são elas: Centro de Seleção e promoção de Eventos – CESPE, Centro de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico – CDT e o Hospital Universitário – HUB. As demais modalidades de compras: Concorrência, Tomada de Preços, Concurso e leilão, continuam centralizadas na DCO.

CAPÍTULO 3 – MÉTODOS E PROCEDIMENTOS

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

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

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

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

A pesquisa documental foi realizada na base de dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) e Portal Comprasnet, onde foram coletados os dados referentes aos processos licitatórios da Universidade de Brasília, localizada no Campus Darcy Ribeiro – Asa Norte – Brasília - DF, Brasil. A investigação documental, segundo Gil (2002), assemelha-se muito à bibliográfica; contudo, ao contrário desta, a pesquisa documental baseia-se em materiais que ainda não sofreram tratamento analítico, ou que ainda podem ser reorganizados de acordo com os propósitos do estudo.

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

O local responsável pelo processo de compras, na UnB, é a Diretoria de Compras - DCO, subordinada ao Decanato de Administração - DAF. Realizou-se, junto ao portal www.comprasnet.gov.br, levantamento de dados do ano de 2012, referentes ao volume total de recursos utilizado pela UnB em processos de compras, nas modalidades: Concorrência, Tomada de Preços, Convite e Pregão Eletrônicos, de Dispensa e Inexigibilidade de Licitação e aplicou-se a fórmula de economicidade para identificação do percentual de economia atingido, levando-se em consideração o valor estimado - VE e o valor efetivamente contratado (homologado) – VC, bem como a eficiência das compras (data da homologação – data da apresentação das propostas).

Foi separado o montante referente a aquisições por meio de pregão eletrônico, para contratação de serviços, aquisição de produtos (material permanente e material de consumo) e identificaram-se os percentuais de economicidade nos dois grupos de despesas em relação ao valor total para saber se havia diferenças significativas entre esses tipos de contratações.

Posteriormente buscou-se a quantidade de pregões realizados pela UnB no ano de 2012 (somente os pregões efetivamente homologados, excluindo-se os pregões e/ou itens desertos e cancelados).

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

$$IE = \{1 - (VE - VC)/VE\}, \text{ onde:}$$

IE é o Índice de Economia

VE – Valor de Estimado

VC – Valor Contratado (homologado)

$$IA = DH - DR, \text{ onde:}$$

IA é o Índice de Eficiência temporal

DH – Data da Homologação

DR – Data da Realização

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

Tabela 1. Escala de economia

Índice de Economia	Classificação	Instituições
0 a 0,20	Pouco econômica	
0,21 a 0,40	Econômica	UFRGS, UFRJ e UFMG
0,41 a 0,60	Muito Econômica	UnB
0,61 a 0,99	Excelência em economia	

Fonte: elaborada pelo autor

CAPÍTULO 4 – DESEMPENHO DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR:

Antes de iniciar as análises propostas vale destacar o cenário atual inerente ao exercício de 2012 no que se refere à economia dos pregões eletrônicos no âmbito da Administração Pública Federal.

4.1 Sistema de Compras Públicas: Cenário Nacional – Governo Federal

De acordo com pesquisa realizada no portal comprasnet – dados estatísticos, em 2012, as compras governamentais movimentaram R\$ 72,6 bilhões na aquisição de bens e serviços por meio de 231,8 mil processos, levando-se em consideração todas as modalidades de contratação. A dispensa/inexigibilidade de licitação foi responsável por 193,7 mil processos de compras (84%), movimentando R\$ 24,5 bilhões (34%) em aquisições. Por outro lado, foram realizadas 38,1 mil licitações (16%), que empregaram R\$ 48,1 bilhões (66%) para realização das referidas compras.

Ao longo dos últimos 6 anos, as contratações públicas por meio de licitações oscilaram entre 63% e 74%, apresentando um crescimento de 84% em 2012 em comparação a 2007. De forma análoga, a dispensa/inexigibilidade variou entre 26% e 37% nessas contratações, apresentando um crescimento de 69% em 2012 em relação a 2007. É importante informar que essas aquisições são excepcionalidades reguladas na Lei nº 8.666/93, que possibilita à Administração Pública a contratação de bens e serviços sem a necessidade prévia de licitação.

Comparado às modalidades de contratação, o pregão eletrônico respondeu por 46% das compras governamentais, com um gasto de R\$ 33,6 bilhões, sendo empregados 34,7 mil processos (15%). Se comparado apenas às modalidades licitatórias, essa forma de contratação foi responsável por 70% dos gastos em aquisições, resultando numa economia para os cofres públicos da ordem de R\$ 7,8 bilhões (19%). Em relação ao número de certames licitatórios, o pregão eletrônico respondeu por 91%.

Ressalta-se ainda que, na comparação entre os anos de 2007 e 2012, as licitações por meio do pregão eletrônico cresceram 33% em quantidade e 78% em valores monetários.

Segmentando a informação regionalmente, foi possível observar que em 2012 os órgãos federais localizados no estado do Rio de Janeiro e no Distrito Federal foram os que mais utilizaram o pregão em quantidade (4.708) e valor (R\$ 15,1 bilhões),

respectivamente. No Distrito Federal, esse montante representou 77% de todos os seus gastos com aquisições.

Proporcionalmente o estado de Roraima foi o maior usuário, com 91% de suas compras por essa modalidade.

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

Em relação aos certames licitatórios de serviços, o grupo Serviços gerais de construção para obras de engenharia civil – serviços de obras civis de rodovia e saneamento básico, entre outros – lidera o ranking (R\$ 7,3 bilhões), respondendo por 29% dessas contratações. Do total licitado nesse ano, 48% (R\$ 23,3 bilhões) foram de bens e 52% (R\$ 24,9 bilhões) de serviços.

As informações apresentadas referem-se às compras realizadas pelo governo federal entre os meses de **janeiro e dezembro** dos últimos seis anos. Os dados foram extraídos do Portal de Compras do Governo Federal (Comprasnet), gerenciado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. É necessário informar que em todas as comparações referentes à evolução do valor de compra ao longo de vários anos, este foi corrigido pelo Índice de Preços ao Consumidor Dessazonalizado (IPCA) com base no ano de 2012.

4.2 Sistema de Compras nas Instituições de Ensino Superior

A tabela 2 demonstra o volume de compras efetuado pelas quatro Universidades nas diversas modalidades, inclusive para a dispensa de licitação e inexigibilidade.

Tabela 2. Volume de compras por Instituição de Ensino Superior, expresso em R\$ 1,00

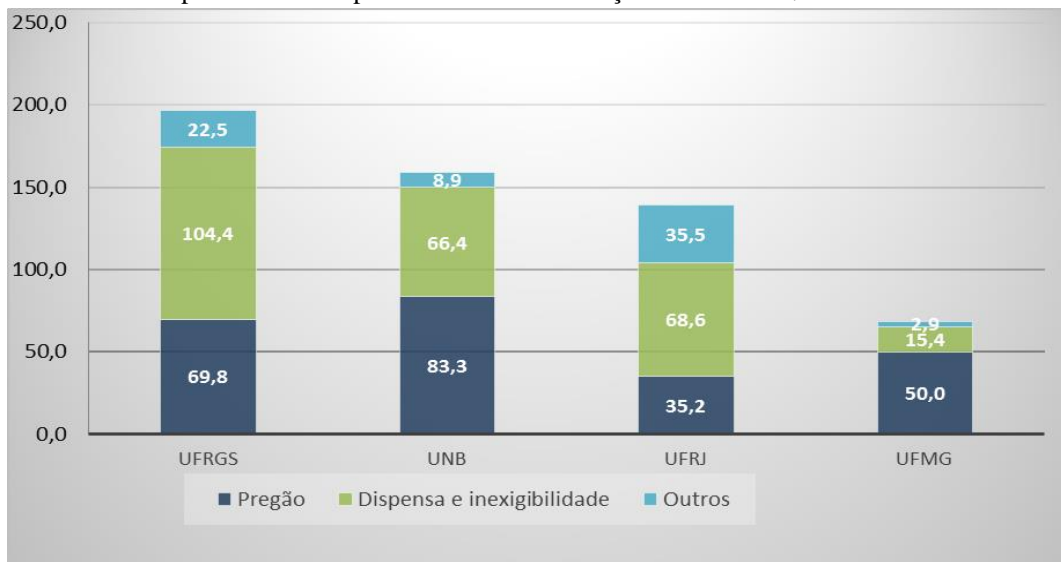
MODALIDADE DE LICITAÇÃO	UFRGS	UnB	UFRJ	UFMG	TOTAL GERAL
Concorrência	11.426.164,89	5.285.869,22	32.942.349,59	2.668.788,25	52.323.171,95
Concorrência Internacional	3.597.786,23	186.425,00			3.784.211,23
Convite	871.655,47	324.164,89	99.678,40	152.490,00	1.447.988,76
Dispensa de Licitação	95.336.923,56	58.736.186,81	38.389.307,98	13.759.981,30	206.222.399,65
Inexigibilidade de Licitação	9.036.893,51	7.694.050,56	30.190.712,10	1.626.640,00	48.548.296,17
Pregão	69.783.708,34	83.267.726,50	35.200.139,18	49.990.068,95	238.241.642,97
Tomada de Preços	6.575.059,56	3.113.301,70	2.446.258,70	94.905,68	12.229.525,64
Total geral	196.628.191,56	158.607.724,68	139.268.445,95	68.292.874,18	562.797.236,37

Fonte: www.comprasnet.gov.br

Elaborada pelo autor

O montante movimentado pelas quatro instituições estudadas, no exercício de 2012 foi da ordem de R\$ 562,8 milhões, sendo: 35% aplicados pela UFRGS, 28% na UnB, 25% na UFRJ e 12% pela UFMG. A partir desses dados foi constatado que a maior parte dos recursos aplicados nas compras foi por dispensa e inexigibilidade de licitação representando 45% do total, ou seja: R\$ 254,8 milhões, o pregão foi responsável por 42% e as demais modalidades 12%; seguindo a tendência do cenário nacional exposto no item 4.1. Os demonstrativos, doravante, serão focados para três grupos de despesas, a saber: a) grupo 1: Dispensa e Inexigibilidade de Licitação; b) grupo 2: Pregão Eletrônico e c) grupo 3: modalidades: Concorrência, Concorrência Internacional, Convite e Tomada de Preços.

No que concerne ao quantitativo de processos este indicador foi pesquisado com um total de, aproximadamente, 9 mil processos, distribuídos entre as diversas modalidades de licitação. Estas informações, entre outras inerentes a esta pesquisa, podem ser melhor visualizadas e comparadas a partir dos gráficos a seguir:

Gráfico 1 Despesas efetuadas por modalidade de licitação em 2012 - R\$ em milhões

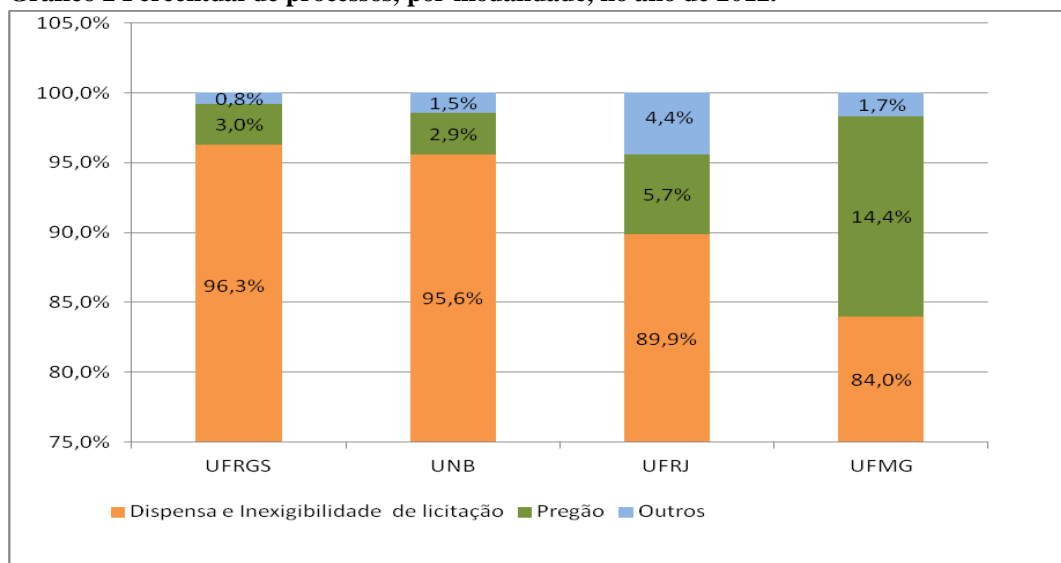
Fonte: www.comprasnet.gov.br

Elaborado pelo autor

O gráfico 1 demonstra as despesas efetuadas por modalidade de licitação – R\$ em milhões. Pode-se perceber que a UFRGS apresenta um montante acima das demais instituições no que se refere às compras com dispensa e inexigibilidade de licitação. Do valor total aplicado nesta modalidade 104,4 milhões (40,97%) foram desembolsados por esta Instituição. As demais instituições foram responsáveis por 26,92%, 26,07% e 6,04, respectivamente: UFRJ, UnB e UFMG, em dispensa e inexigibilidade de licitação.

É de chamar a atenção o montante aplicado pela UFRJ no procedimento administrativo: inexigibilidade de licitação da ordem de R\$ 30 milhões, conforme tabela 2, monopolizando o mercado por parte da instituição. Porém a legislação permite.

Nota-se, ainda, que a UnB e a UFMG são as únicas instituições que não predominam com dispensa e inexigibilidade de licitação, prevalecendo a aplicação dos seus recursos em pregões eletrônicos, respectivamente 52% (R\$ 83,3) e 73% (R\$ 50,00) dos recursos aplicados por cada instituição, contribuindo diretamente para o alcance da meta do governo que é efetuar a maioria de suas compras neste modelo; que é mais transparente, eficiente e econômico.

Gráfico 2 Percentual de processos, por modalidade, no ano de 2012.

Fonte: www.comprasnet.gov.br

Elaborado pelo autor

O gráfico 2 ilustra o percentual de processos por instituição e por modalidade de compra, na seguinte ordem: dispensa e inexigibilidade de licitação, pregão eletrônico e outros (concorrência, convite e tomada de preços). É bem visível que a dispensa e inexigibilidade de licitação predomina em todas as quatro Universidades, praticamente na mesma proporção, no quantitativo de 6.086, 1.762, 408 e 304 processos, respectivamente UFRGS, UnB, UFRJ e UFMG.

De um total de 9 mil processos, a UFRGS tramitou, aproximadamente 6,3 mil processos no exercício de 2012 (70%), apesar de monetariamente ter movimentado, somente, R\$ 196.628.191,56. Com isso chegou a um custo médio entre os três grupos estudados: R\$ 371.189,94 (pregão eletrônico), R\$ 15.972,24 (dispensa e inexigibilidade de licitação) e R\$ 189.804,58 (demais modalidades).

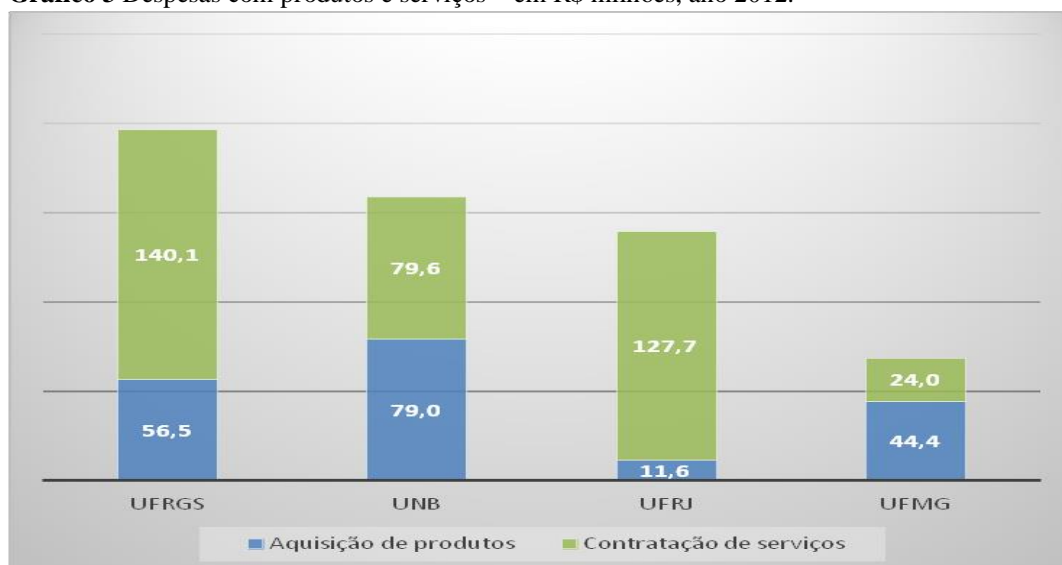
Para as demais instituições (UnB, UFRJ e UFMG) predominou, também, a aplicação em pregões eletrônicos, na mesma ordem dos dados apresentados: pregão, dispensa e inexigibilidade de licitação, demais modalidades, a saber:

- a) UnB: R\$ 1.541.994,94, R\$ 37.701,61 e R\$ 329.901,14
- b) UFRJ: R\$ 1.353.851,51, R\$ 168.088,28 e R\$ 1.774.414,33
- c) UFMG: R\$ 961.347,48, R\$ 50.613,89 e R\$ 486.030,66

Nota-se que as instituições (UFRGS, UnB e UFMG) seguem o mesmo modelo de opção na escolha da modalidade de licitação a ser aplicada, priorizando o pregão eletrônico, tanto monetaria quanto quantitativamente. A exceção está na UFRJ que predominou no grupo 3: outras modalidades, considerando a concorrência que repondeu por R\$ 32.942.349,59 (63% da totalidade aplicada nas quatro instituições). As outras três instituições atenderam ao princípio da economicidade: fazer mais com menos processos. Por outro lado os processos instaurados para dispensa de licitação o custo médio é bem menor, considerando-se a proporcionalidade direta entre o valor aplicado e o quantitativo de processos (valores e processos expressivos).

O cálculo para o resultado do custo médio, por processo, foi elaborado considerando o gráfico 1 e o gráfico 2; ou seja: o valor desembolsado para cada modalidade de compra dividido pelo quantitativo de processos para aquele tipo de aquisição.

Gráfico 3 Despesas com produtos e serviços – em R\$ milhões, ano 2012.



Fonte: www.comprasnet.gov.br

Elaborado pelo autor

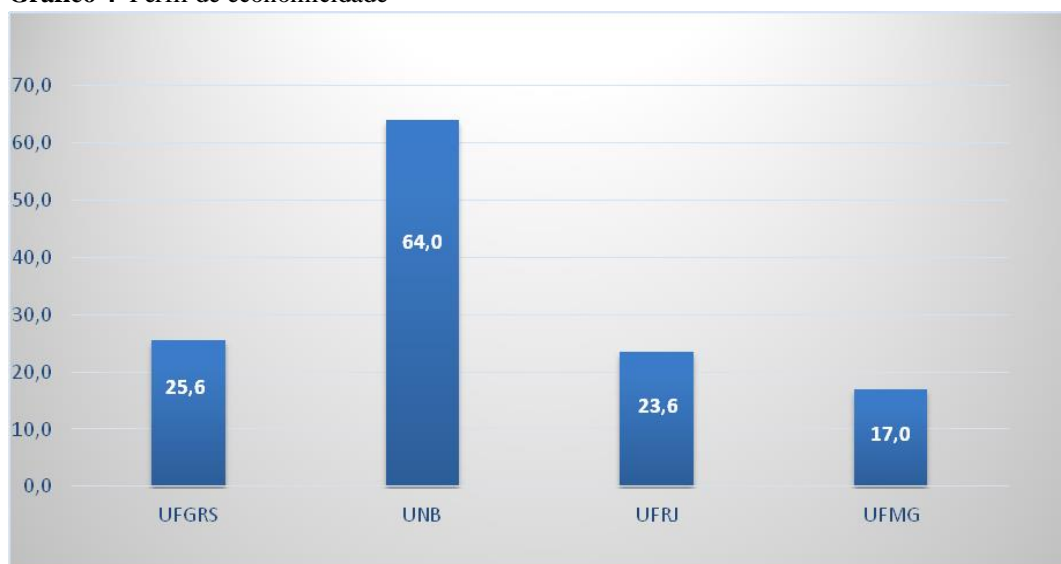
O gráfico 3 retrata as despesas com produtos e serviços realizados no exercício de 2012 que movimentaram R\$ 562,8 milhões na aquisição de bens e serviços por meio de, aproximadamente, 9 mil processos, levando-se em consideração todas as modalidades de contratação. A contratação de serviços foi responsável por 3,2 mil processos de compras (36%), movimentando R\$ 371,3 (66%) em aquisições de bens movimentou 5,7 mil processos (64%), e aplicou R\$ 191,4 milhões (34%).

Para a UFRGS pode-se afirmar que do montante aplicado em serviços R\$ 42 milhões foram executados com Fundações de Apoio. Para a UFRJ, do valor aplicado em serviços, R\$ 75 milhões (59%) foram com despesas de: a) Serviços de Construção: R\$ 15 milhões; b) Serviços de Distribuição de Água através de Tubulação: R\$ 55 milhões e c) Serviços de Limpeza: R\$ 5 milhões.

A UnB movimentou, aproximadamente, R\$ 79 milhões (50%) dos seus recursos com serviços e aquisição de bens, contribuindo diretamente com os gastos do governo federal que foi de R\$ 25 milhões (52%) e R\$ 23,3 milhões (48%), para serviços e produtos, respectivamente.

Já no caso da UFMG, que foi a única entre as quatro instituições pesquisadas em que o valor aplicado em bens (65%) superou os gastos com serviços (35%). Este fato pode ser justificado pela aquisição de veículos e acessórios e, também, aquisição de equipamentos de processamento de dados da ordem de R\$ 10,5 milhões (52%) e R\$ 9,5 milhões (48%), respectivamente. Desconsiderando-se estas despesas o cenário desta instituição seria o mesmo da UnB; praticamente 50% aplicado em cada grupo de despesas (serviços e produtos).

Gráfico 4 Perfil de economicidade



Fonte: www.comprasnet.gov.br

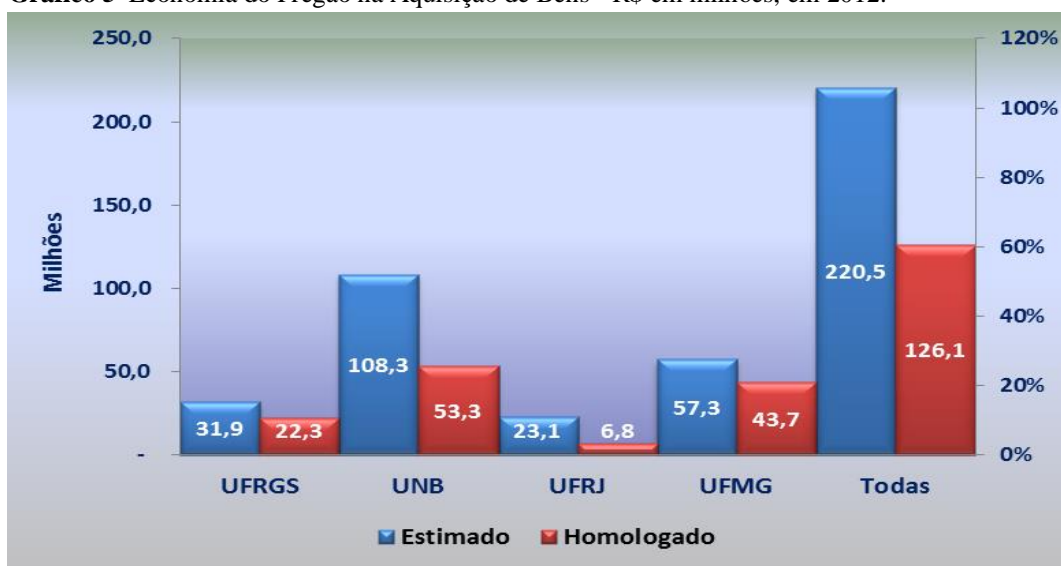
Elaborado pelo autor

Do montante economizado, R\$ 130,2 milhões (35%) em relação ao valor estimado, para as quatro instituições estudadas, somente na modalidade pregão eletrônico, a instituição que mais contribuiu para este cenário foi a UnB com R\$ 64 milhões (49%). As

demais instituições contribuíram da seguinte forma: UFRGS (20%), UFRJ (18%), e UFMG (13%).

Neste ponto vale destacar que não foi feita a economicidade das demais modalidades de licitação por não ter sido informado no sistema de compras do governo o valor estimado para a contratação dos serviços e aquisição dos produtos. Estes dados (das demais modalidades) poderão ser localizados, somente, nos processos físicos. Considerando o valor estimado em relação ao homologado a UnB permaneceu com a mais significativa para o alcance da economicidade com 43% de sucesso, seguida pela UFRJ, UFRGS e UFMG, com 40%, 27% e 25%, respectivamente.

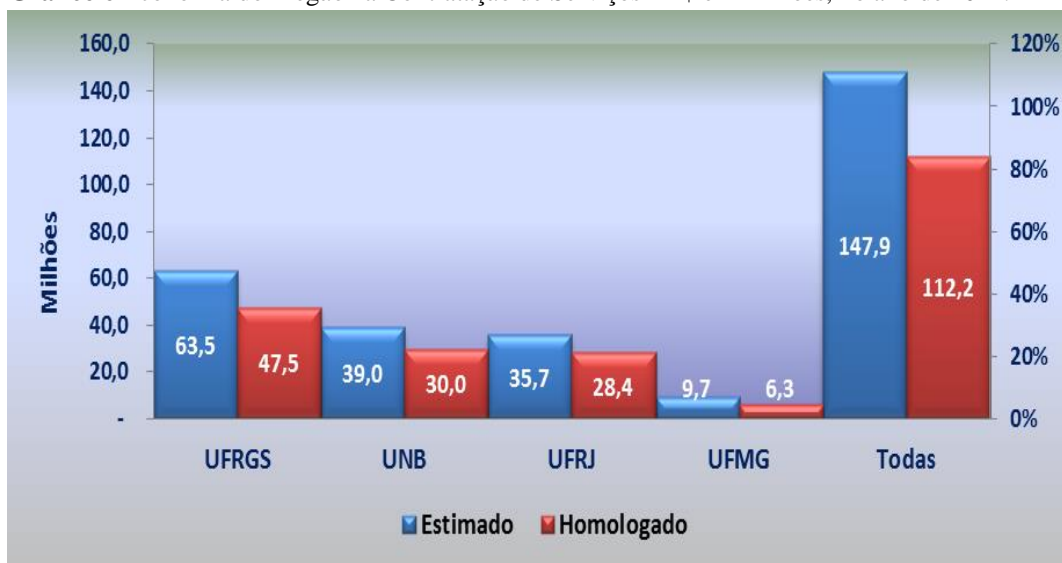
Gráfico 5 Economia do Pregão na Aquisição de Bens - R\$ em milhões, em 2012.



Fonte: www.comprasnet.gov.br

Elaborado pelo autor

Para este grupo de despesas: Aquisição de bens, incluindo material de consumo e material permanente, retrata-se o seguinte cenário: do total economizado, de R\$ 94,4 milhões (43% em relação ao valor total estimado), a instituição que mais economizou foi a UnB com R\$ 55 milhões (51%), aproximando-se mais do cenário nacional que foi de 49%. Por outro lado a UFRJ, mesmo tendo movimentado valores bem inferiores às demais instituições obteve um percentual mais significativo no tocante à economia; ou seja 71% e com uma economia de R\$ 16 milhões.

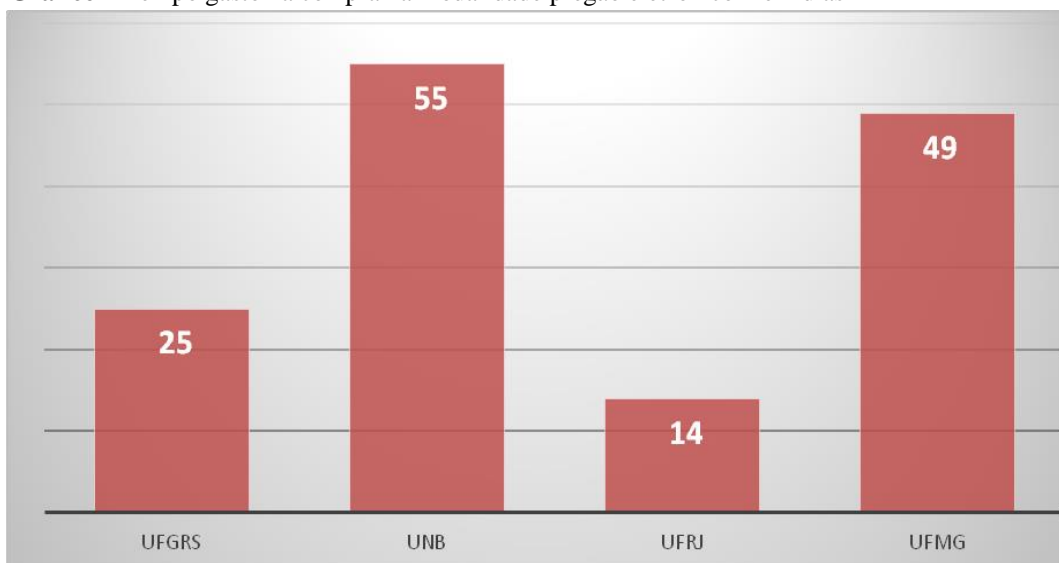
Gráfico 6 Economia do Pregão na Contratação de Serviços - R\$ em milhões, no ano de 2012.

Fonte: www.comprasnet.gov.br

Elaborado pelo autor

Para este grupo de despesas: Contratação de Serviços visualiza-se o seguinte: do total economizado, R\$ 35,7 milhões (24% em relação ao valor total estimado), a instituição que mais economizou foi a UFRGS com R\$ 16 milhões (25%) e foi também a que teve a maior movimentação financeira.

Por outro lado a UFMG, mesmo tendo movimentado valores bem inferiores à UFRGS foi a que obteve um percentual mais significativo no tocante à economia; ou seja 35%, mesmo sendo uma economia de apenas R\$ 3 milhões. Para a UnB, que obteve uma economia de R\$ 9 milhões (23%), ficando em segunda colocação no que se refere ao modelo estudado, movimentou R\$ 30 milhões na fase de homologação dos pregões eletrônicos. A UnB foi a instituição que mais se aproximou do cenário nacional, seguindo o mesmo exemplo de aquisição de bens, em termos percentuais. Era de se esperar a situação da UnB, uma vez que as contratações inerentes aos dois grupos de despesas, para todas as modalidades pesquisadas, em 2012, foram equilibradas (gráfico 3).

Gráfico 7 Tempo gasto na compra na modalidade pregão eletrônico – em dias

Fonte: www.comprasnet.gov.br

elaborado pelo autor

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

O gráfico 7, pelos dados estatísticos apurados, demonstra o tempo que é dedicado pelo pregoeiro desde a abertura do certame (pregão eletrônico) até a homologação da compra. Tais variáveis foram consideradas para o cálculo dos dias dispendidos pelo servidor para esta atividade específica (operacionalização do sistema disponível no portal compranet, pregão eletrônico).

Se considerarmos apenas os dias decorrentes do início ao fim desta tarefa as Instituições: UFRJ e UFGRS foram as que se classificaram como as mais eficientes, com um dispêndio de 25 e 14 dias, respectivamente. Sabe-se que para se ter uma boa eficiência, não podemos utilizar-se somente deste indicador (tempo).

Desta forma pode-se incluir mais dois critérios de avaliação para se chegar a real eficiência das quatro instituições pesquisadas. Para isso serão analisados, além deste gráfico 7, o gráfico 2 (percentual de processos por modalidade) e gráfico 4 (perfil de economicidade).

Tabela 3. Cálculo da eficiência por processo

Instituição	Valor Economizado (gráfico 4)	Nº de processos (gráfico 2)	Tempo (gráfico 7)	Valor por processo
UFRGS	R\$ 25.600.000,00	188	25	R\$ 5.400,00
UnB	R\$ 64.000.000,00	54	55	R\$ 21.500,00
UFRJ	R\$ 23.600.000,00	26	14	R\$ 64.800,00
UFMG	R\$ 17.000.000,00	52	49	R\$ 6.600,00
TOTAL	R\$ 130.200.000,00	320	Média = 35	R\$ 12.000,00

Fonte: elaborada pelo autor

No que se refere ao conceito de eficiência pode-se inferir que a UnB foi considerada a segunda universidade mais eficiente chegando a um valor de R\$ 21.500,00 por processo, seguida da UFMG com R\$ 6.600,00 e UFRGS, com um dispêndio de R\$ 5.400,00 por processo. A Instituição que foi considerada a mais eficiente foi a UFRJ, com um desembolso de R\$ 64.800,00 por processo, atendendo perfeitamente o que diz o princípio da eficiência que, de acordo com Coelho (2009), “*a necessidade da racionalidade econômica para o funcionamento da administração pública, isto é, que os recursos financeiros sejam despendidos com a melhor relação custo-benefício para a coletividade.*”

CAPÍTULO 5 – CONSIDERAÇÕES GERAIS

A pesquisa apontou o local de estudo a que o autor se debruçou, qual seja o processo de compras públicas, no âmbito de uma Instituição Federal de Ensino Superior – IFES, adotando como estudo de caso realizado na Universidade de Brasília – UnB, referente à gestão de compras, principalmente, na modalidade pregão eletrônico, desde sua etapa inicial (hospedagem da proposta no portal comprasnet), até a etapa final da compra (homologação).

A pesquisa também buscou estatísticas das compras para as modalidades: Concorrência, Tomada de Preços, Convite, Dispensa e Inexigibilidade de Licitação, porém de forma não tão abrangente quanto para a modalidade pregão, considerando a falta de dados disponíveis no portal de compras do governo federal- comprasnet. O foco da pesquisa foi buscar, através de dados estatísticos, os resultados inerentes à economicidade e eficiência dos processos de compras no âmbito da UnB, comparando-os com os resultados do Governo Federal e das seguintes IFES: UFRGS, UFRJ e UFMG.

Nas interpretações dos sete gráficos, a UnB sempre teve destaque no que se refere aos estudos pesquisados: Eficiência, Eficácia e Economicidade. Para a economicidade o enfoque foi mais considerável; pois obteve 50% de economia em relação ao valor estimado, bem acima da segunda melhor colocada, para as compras efetuadas por pregão eletrônico. A segunda Universidade mais econômica obteve somente 20% de economia em relação ao valor estimado.

As técnicas de compras na Administração Pública precisam estar integradas à sua estratégia para serem bem-sucedidas. Elas devem estar em todos os níveis: estratégico, tático e operacional (BAILY *ET AL.*, 2000). Para estes autores, a centralização das compras oferece algumas vantagens, como a economia obtida pela consolidação dos pedidos, a qual melhora o poder de negociação da área de compras e facilita o relacionamento com os fornecedores; e o menor número de funcionários envolvidos com as compras, e a uniformidade dos procedimentos, dos padrões e das especificações, como no caso das compras através da modalidade pregão eletrônico. Porém a descentralização da execução orçamentária e financeira dos processos pode ser vista, também, como algo ainda mais positivo. O processo de descentralização é traduzido por Abrúcio (2006) como sendo

um processo de conquista ou de transferência de poder. Este tema (descentralização) é sugerido para pesquisas futuras de forma mais aprofundada.

A descentralização é um processo nitidamente político, circunscrito a um Estado nacional, que resulta da conquista ou transferência efetiva de poder decisório a governos subnacionais, os quais adquirem autonomia para escolher seus governantes e legisladores, para comandar diretamente sua administração, para elaborar uma legislação referente às competências que lhes cabem e, por fim, para cuidar de sua estrutura tributária e financeira.

Atualmente, na UnB, existem as seguintes unidades descentralizadas: Centro de Seleção e Promoção de Eventos - CESPE, Centro de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico - CDT, Prefeitura do Campus - PRC e o Hospital Universitário - HUB. Ressaltar-se que, para estas unidades, que tem autonomia para instrução processual e elaboração das licitações, ganham com esse tipo de modelo, pois dependerá apenas de seu setor administrativo para realizar suas contratações.

Hoje, com a centralização na Diretoria de Compras, os prazos extrapolam, sendo necessário por vezes solicitar aos fornecedores novas propostas, o que prejudica a execução das atividades cotidianas devido ao retrabalho. Outros processos encaminhados, que exigem abertura de certame licitatório, mesmo com pesquisa de mercado realizada, Termo de Referência, Edital e outros artefatos elaborados levam tempo igual (125 dias) ou superior até a homologação.

A descentralização busca a eficiência, eficácia, economicidade e efetividade às contratações públicas, dando vazão aos processos de aquisição de materiais de consumo e permanente necessários para manter e expandir a infraestrutura condizente com as necessidades da UnB, bem como contratação de serviços dentro dos padrões prescritos em lei, mantendo no melhor nível de credibilidade o nome da Instituição aos vários segmentos governamentais e na iniciativa privada, agregando novos parceiros e honrando os compromissos assumidos com eficácia. Existe a necessidade de realização de pesquisas que possam discutir a descentralização do sistema de compras na UnB, como instrumento de ampliação e consolidação da economicidade e eficácia temporal.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, Antônio. A eficiência do Estado. In:BOUERI, Rogério; SABOYA, Maurício (Org.). Aspectos do Desenvolvimento Fiscal. Brasília, IPEA, 2007.
- ANTHONY, Robert N. ; GOVINDARAJAN, Vijay. Sistemas de controle gerencial. Tradução Adalberto Ferreira das Neves. São Paulo: Atlas, 2006.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In Fleury, S. (org.). *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha*. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2006.
- ALMEIDA, T. B. B. de. Avaliação do sistema pregão eletrônico e sua adequação a uma instituição de pesquisa e ensino em ciência e tecnologia em Saúde. 2006. 144 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública), Centro de Pesquisas Aggeu Guimarães, Fundação Oswaldo Cruz, Recife, 2006.
- ARVATE, Paulo e BIDERMAN, Ciro. Vantagens e Desvantagens da Intervenção do Governo na Economia. In: MENDES, Marcos (Org.). Gasto Público Eficiente: 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil. Rio de Janeiro: Topbooks, Instituto Fernand Braudel, 2006.
- BAILY, P. *et al.* Compras: princípios e administração, São Paulo: 8ª ed., Editora Atlas, 2000.
- BATISTA, M. A. C.; MALDONADO, J. M. S. V. O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde (C&T/S). Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 681-699, ago. 2008.
- BENSANKO, David et al. A economia da estratégia. Tradução Bazán Tecnologia e Linguística. 3ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.
- BOUERI, Rogério. Avaliando a eficiência do gasto público. In:BOUERI, Rogério; SABOYA, Maurício (Org.). Aspectos do Desenvolvimento Fiscal. Brasília, IPEA, 2007.
- BRASIL. DECRETO Nº 2.926 - de 14 de Maio de 1862. Aprova o Regulamento para as arrematações dos serviços a cargo do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas.
- BRASIL. DECRETO Nº 3.931, de 19 de setembro de 2001. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da LEI Nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 20, set. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>.
- BRASIL. DECRETO Nº 5.450/2005, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 1º, jun. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>.
- BRASIL. DECRETO Nº 5.504, de 5 de agosto de 2005. Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos. **Diário Oficial [da] República**

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

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

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

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

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

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

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

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

BRASIL. LEI Nº 10.520 de 17 de julho de 2002, institui no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 18, jul. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>.

BRASIL. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.026, de 4 de maio de 2000. Institui, no âmbito da União, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 5, mai. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>.

BRASIL. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.182, de 23 de agosto de 2001. Institui, no âmbito da União, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras

providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 24, mai. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>.

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

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

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

BRESSER-PEREIRA, L. C. “A reforma gerencial do Estado de 1995”. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 34 n. 4, p. 7-26, jul./ago. 2000.

BUGARIN, Paulo Soares. O princípio constitucional da economicidade na jurisprudência do Tribunal de Contas da União. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2004.

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

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

CITADINI, A. R. Comentários e Jurisprudência sobre a Lei de Licitações Públicas. 3ª ed. São Paulo: Max Limonad, 1999.

COELHO, R. C.. O Público e o Privado na Gestão Pública. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

Comprasnet – Portal de Compras do Governo Federal. Disponível em: <http://comprasnet.gov.br/>. Acesso em 13/01/2013.

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

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

DALE, E. *Planning and Developing the Company Organization Structure*. **Research report** n.20, New York : American Management Association, 1952. 232p.

DAROIT, D.. A Teoria Organizacional e o Tratamento Econômico da Gestão Ambiental, 30º Encontro da ANPAD, Salvador – BA, 2006.

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

DI PIETRO, M. S. Z. Direito Administrativo. 15a ed. São Paulo: Atlas, 2003.

DRUCKER, P. F. Os novos paradigmas da administração. **Revista Exame**, n. 682, p.34-53. São Paulo: Editora Abril, 1999.

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

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, p. 1405-1428, nov./dez. 2010.

FERNANDES, C. C. C. Abrangência, inserção e impacto transformador dos sistemas de compras eletrônicas na administração pública – análise do Siasg/Comprasnet. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 56 n. 2, p. 195-216, abr./jun. 2005.

FERNANDES, J. U. J. Carona em sistema de registro de preços: uma opção inteligente para redução de custos e controle. *Fórum de Contratação e gestão Pública*, Belo Horizonte, v. 6, n. 70, p. 12, out. 2007.

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

FERREIRA, C.M. Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. In: PETRUCCI, V.; SCHWARZ, L. (Org.). **Administração pública gerencial: a reforma de 1995: ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI**. Brasília: Universidade de Brasília: ENAP, 1999. Parte I, p. 63-95.

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

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

HALL, R. E.; LIEBERMAN, M. Concorrência perfeita. In: HALL, R. E.; LIEBERMAN, M. *Microeconomia: princípios e aplicações*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003.

INSTITUTO UNIVÉRSICO DE PESQUISA E EDUCAÇÃO – IUPE. **Eficiência e Eficácia Organizacional**. São Paulo, fev. 2009. Disponível em <<http://iupe.webnode.com/>>. Acesso em 05 jun. 2013.

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

JUSTEN FILHO, M. Pregão: nova modalidade licitatória. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, RJ Renovar n. 221 , p. 7-45, jul./ago./set. 2000.

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

KEINERT, T. M. M. – Os paradigmas da Administração Pública no Brasil (1900 – 1992). *RAE – Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 34, n. 3, p. 41-48, mai./jun. 1994.

KOONTZ, H.; O'DONNELL, C. **Princípios de Administração**. Vol 1. 12ª Ed. São Paulo: Livraria Pioneira, 1980. 474p.

LODI, J.B. Administração por objetivos: um balanço. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 95-130, jan./mar.1970.

MANKIW, N. Gregory. *Princípios de microeconomia*. Tradução Allan Vidigal Hastings. São Paulo: Thomsom Learning, 2005.

- MARTINEZ, Antonio Lopo. Agency theory na pesquisa contábil. In: ENANPAD, 22. , 1998, Foz do Iguaçu. Anais... Rio de Janeiro: ENANPAD, 1998.
- MAURANO, A. **A instituição do pregão para aquisição de bens e contratação de serviços comuns.** Interesse Público, Sapucaia do Sul, v. 5, nº 23. 2004.
- MAURANO, A. **A História das Licitações.** ConLicitação, 2010.
- MEIRELLES, Hely Lopes. Licitação e Contrato Administrativo. 14. Ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- MEIRELLES, H.L. **Direito Administrativo Brasileiro.** 34. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.
- MELLO, C..A.B. **Curso de Direito Administrativo.** 14a ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- MELLO, D. Barreiras estruturais à entrada. In: KUPFER, D. e HASENCLEVER, L. (Orgs.). Economia Industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 2002.
- MELO, M. T. L. Defesa da concorrência. In: KUPFER, D. e HASENCLEVER, L. (Orgs.). Economia Industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 2002.
- MENDES, J.T.G. **Economia: Fundamentos e Aplicações.** São Paulo: Prentice Hall, 2004.
- MENDES, Marcos. Ineficiência do Gasto Público no Brasil. In: BOUERI, Rogério; SABOYA, Maurício (Org.). Aspectos do Desenvolvimento Fiscal. Brasília, IPEA, 2007.
- MINTZBERG, H. **Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações.** São Paulo: Atlas, 2009.
- MOTTA, Fernando C. Prestes; BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Introdução à organização burocrática.** 2ª Ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004. 292p.
- NEWMAN, W.H. **Ação Administrativa.** 4ª Ed. São Paulo: Atlas, 1981. 432p.
- NUNES, J.; LUCENA, R. L.; SILVA, O. G. **Vantagens e desvantagens do pregão na gestão de compras no setor público: o caso da FUNASA – PB.** Revista de Serviço Público, Brasília, v. 58, n.2, p. 227-243, abr./jun. 2007.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. A. **Reinventado o Governo.** Brasília: Editora MH Comunicação, 1994.
- PACHECO, R.S. Proposta de reforma do aparelho do Estado do Brasil: novas ideias estão no lugar. In: PETRUCCI, V.; SCHWARZ, L. (Org.). **Administração pública gerencial: a reforma de 1995: ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI.** Brasília: Universidade de Brasília: ENAP, 1999. Parte I, p. 97-122.
- PIMENTA, C. C. **Texto para Discussão nº 25: Desafios e oportunidades no setor de compras governamentais na América Latina e Caribe: o caso brasileiro.** Brasília: ENAP, 1998.
- PINHEIRO, A. C.; SADDI, J. Direito, economia e mercados. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- PINTO JÚNIOR, H.Q.; PIRES, M.C.P. Assimetria de informações e problemas regulatórios. *Nota Técnica*, n. 9, fev. 2000.

- POSSAS, M. L. (1987) Estruturas de Mercado em Oligopólio. 2ª ed. São Paulo: Hucitec.
- REGO, S. R.S. Processo licitatório: contraditório e ampla defesa: doutrina e jurisprudência. São Paulo: EDIPRO, 2003.
- REZENDE, Fernando. Finanças Públicas. São Paulo: Atlas, 2010.
- RIBEIRO, C. M. S. **Gestão Administrativa e Financeira de Obras Públicas**. Disponível em < <http://www.lfg.com.br>>. Acesso em: 19 de março. 2013.
- ROSSETTI, J. P. (2003) Introdução à Economia. 20ª ed. São Paulo: Atlas.
- RUAS, R.L. A atividade gerencial no século XXI e a transformação de gestores: alguns nexos pouco explorados. **Revista Eletrônica de Administração (READ)**. Porto Alegre: UFRGS/EA/PPGA. Edição 15, v.6, n.3, out., 2000.
- SALDANHA, C. Introdução à Gestão Pública. São Paulo: Saraiva, 2006.
- SCHWAAB, K. et al. Vantagem Econômica na utilização do pregão eletrônico: Um estudo de caso da Universidade Federal do Pampa.
- SILVA, M. A. C.; SOUZA, R. **Gestão do processo de edificações**. São Paulo: O nome da rosa, 2003.
- STEINDL, J. Maturidade e Estagnação no Capitalismo Americano. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- STONIER, A. W.; HAGUE, D. C. Teoria econômica. 7. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- SUNDFELD, C. A (org). Direito Administrativo Econômico. São Paulo: Malheiros, 2000.
- TROSTER, R. L. Estruturas de Mercado. In: PINHO, D. B.; VASCONCELLOS, M. A. S. (Orgs.)
- VARIAN, H. Microeconomia: princípios básicos. Uma abordagem Moderna. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.
- VIANNA, A. L., SUS: Entraves à descentralização e propostas de mudança. In: *Federalismo no Brasil. Descentralização e Políticas Sociais* (R. B. A. Affonso & P. L. B. Silva, org.), pp. 269-295, São Paulo: Fundação de Desenvolvimento Administrativo, 1996.