



Ministério da Educação – MEC
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES
Diretoria de Educação a Distância – DED
Universidade Aberta do Brasil – UAB
Programa Nacional de Formação em Administração Pública – PNAP

**A EFICÁCIA E A EFICIÊNCIA DOS PREGÕES
ELETRÔNICOS DE MATERIAL DE EXPEDIENTE NO
ÂMBITO DA AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA**

FILIPPE PAIXÃO DE OLIVEIRA

BRASÍLIA – DF

2015

Filipe Paixão de Oliveira

**A EFICÁCIA E A EFICIÊNCIA DOS PREGÕES
ELETRÔNICOS DE MATERIAL DE EXPEDIENTE NO
ÂMBITO DA AGÊNCIA BRASILEIRA DE
INTELIGÊNCIA**

Trabalho de Conclusão de Curso,
como requisito parcial para
obtenção do título de bacharel
em Administração Pública, da
Universidade de Brasília.

Professor orientador: M.e Átila
Rabelo Tavares Câmara.

Brasília/DF
Outubro/2015

Filipe Paixão de Oliveira

**A EFICÁCIA E A EFICIÊNCIA DOS PREGÕES
ELETRÔNICOS DE MATERIAL DE EXPEDIENTE NO
ÂMBITO DA AGÊNCIA BRASILEIRA DE
INTELIGÊNCIA**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de
Conclusão da disciplina Projeto de Pesquisa em Administração da
Universidade de Brasília do aluno

Filipe Paixão de Oliveira

Prof. M.e Átila Rabelo Tavares da
Câmara
Professor Orientador

Prof. Dr. Ronni Geraldo Gomes de
Amorim
Professor Examinador

Brasília/2015.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho àqueles servidores públicos que primam pela qualidade e excelência do serviço público no desempenho de suas atribuições, em especial àqueles lotados na área de logística, sempre tida como área meio na administração pública.

“Deixe-me dizer em que acredito: no direito do homem de trabalhar como quiser, de gastar o que ganha, de ser dono de suas propriedades e de ter o Estado para lhe servir e não como seu dono. Essa é a essência de um país livre, e dessas liberdades dependem todas as outras”.

Margaret Thatcher

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela vida, pela saúde, pela minha família e pelas oportunidades, que são as bases de todas as minhas conquistas.

Aos meus pais, pela prioridade que eles deram a mim e irmãs, pelo lar, pela educação, pelos valores éticos e morais, pelo incentivo à formação profissional, e, sobretudo, pelo amor, carinho, afeto e companheirismo.

Às minhas irmãs, pelo ombro fraterno, nos momentos mais difíceis, como também pela amizade e companheirismo.

Ao meu orientador, pelo seu profissionalismo, pela sua dedicação e cordialidade, que tornaram o desafio de monografar em algo simples, graças as suas dicas e orientações.

Aos meus colegas de trabalho, pela convivência diária, paciência, aprendizado, crescimento profissional, em especial àqueles que participaram desta pesquisa por suas contribuições valiosas.

Por fim, aos meus amigos, recentes e antigos, por tornarem a vida mais feliz e divertida.

RESUMO

O pregão eletrônico é a modalidade de licitação mais utilizada em toda a administração pública. Segundo a legislação, essa é modalidade de licitação para aquisição de bens e contratação de serviços comuns. Dentro dessa categoria, há o material de expediente, que, especialmente entre 2013 e 2014, na Agência Brasileira de Inteligência, foi empreendido esforços e recursos, na maioria das vezes com sucesso pífio. Uma nova estratégia foi desenvolvida por uma comissão de servidores. Assim, essa nova abordagem motivou a realização dessa pesquisa, visando a verificar a eficácia e a eficiência dessa modalidade de licitação, sobretudo para aquisição de material de expediente desse órgão no ano de 2014. Para tanto, este trabalho utilizou-se de entrevistas semiestruturadas e pesquisa documental. Com o cruzamento dos dados, ao final concluiu-se que essa nova abordagem gerou ganho de eficácia e eficiência para as aquisições de material de expediente por meio daquela modalidade de licitação, pregão eletrônico.

Palavras chaves: Pregão eletrônico, eficácia, eficiência, material de expediente, Agência Brasileira de Inteligência.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Valores limites para as modalidades de licitação	22
Tabela 2: Dados sobre os resultados dos pregões analisados	47
Tabela 3: Valor máximo dos grupos/item baseados na pesquisa de preços do pregão nº 114.....	50

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Prazos mínimos para abertura da sessão, contados da publicação do edital	21
Quadro 2: Dados biográficos e profissiográficos dos entrevistados	39

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Organograma da Abin	38
Figura 2: Eficácia dos pregões de material de consumo da ABIN sob estratégia antiga	48
Figura 3: Eficácia dos pregões de material de consumo da ABIN sob estratégia pioneira	48
Figura 4: Eficácia dos pregões de material de consumo da ABIN sob estratégia moderna ...	48

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABIN – Agência Brasileira de Inteligência
ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações
CDN – Conselho de Defesa Nacional
CF/88 – Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988
CSSN – Conselho Superior de Segurança Nacional
CGAD – Coordenação-Geral de Administração
CGOF – Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças
COLICON – Coordenação de Licitações e Contratos
COMAP – Coordenação de Material e Patrimônio
DAL – Departamento de Administração e Logística
SEs – Superintendências Estaduais
DIVCOL – Divisão de Compras e Licitações
DIVAL – Divisão de Almoxarifado
DIVPAT – Divisão de Patrimônio
DIVCON – Divisão de Contratos
DOU – Diário Oficial da União
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MCASP – Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
MFAZ – Ministério da Fazenda
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Administração
PIB – Produto Interno Bruto
SFICI – Serviço Federal de Informações e Contrainformações
SIASG – Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais
SISBIN – Sistema Brasileiro de Inteligência
SLTI – Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação
SNI – Serviço Nacional de Informações
SPOA – Secretaria de Planejamento, Orçamento e Administração
SRP – Sistema de Registro de Preços
STN – Secretaria do Tesouro Nacional
TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	10
1.1. Contextualização.....	11
1.2. Formulação do Problema.....	14
1.3. Objetivo geral:	15
1.4. Objetivos Específicos:	15
1.5. Justificativa	16
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	18
2.1. Licitação.....	18
2.1.1. A necessidade de licitar.....	18
2.1.2. Modalidades de licitação.....	20
2.1.3. A sexta modalidade de licitação: o pregão.....	22
2.1.4. O Sistema de Registro de Preços (SRP).....	25
2.1.5. Atos administrativos nas licitações	26
2.1.6. Licitação por itens e por lotes	27
2.2. Material de expediente.....	28
2.3. Eficiência e eficácia	29
3. METODOLOGIA.....	33
3.1. Tipos e técnicas de pesquisa	33
3.2. Caracterização da organização pesquisada	35
3.2.1. Inteligência de Estado	35
3.2.2. A Agência Brasileira de Inteligência (ABIN).....	37
3.3. Seleção dos participantes	38
3.4. Procedimentos de coleta de dados	39
3.5. Análise dos dados	40
3.6. Limitação do estudo.....	40
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	42
4.1.1. Descrição das novas estratégias adotadas para a execução de pregões eletrônicos de material de expediente	42
4.1.2. Eficácia e eficiência das novas estratégias, e dos pregões eletrônicos da Abin no geral	44
4.1.3. Contribuição da estrutura organizacional da Abin para a execução dos pregões eletrônicos.....	45
4.1.4. Análise geral da eficácia e eficiência dos pregões eletrônicos da ABIN	50
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	54
APÊNDICES.....	62

1. INTRODUÇÃO

A administração pública é o instrumento de que dispõe o Estado para realizar suas finalidades. Sendo assim, ela serve para o Estado alcançar seus objetivos. O objetivo do Estado é garantir o bem comum, por meio da instituição de direitos, deveres, segurança e ordem públicas, solução de conflitos, defesa externa, prestação de serviços públicos, e etc.

A formação do Estado moderno resultou de uma soma de forças (burguesia, rei, nobreza, Igreja Católica) que se aliaram e culminaram na consolidação do poder centralizado na figura de um monarca absolutista, o qual unificou e padronizou a cobrança de tributos, moeda, normas e garantiu a segurança interna e a defesa externa.

A burguesia comercial era a classe em ascensão, a qual, antes da formação do Estado moderno, sofria com as variações de moeda de uma região para outra, divergências de padrões e insegurança. Para ela, interessava a formação de um poder forte centralizado que fosse capaz de garantir a segurança de todos, por meio da instituição de tributos.

Nas palavras de Rodrigues (2012, p.19):

As mais conhecidas dessas dificuldades eram tributárias, monetárias, políticas e de segurança: a fragmentação política medieval implicava na existência de muitas unidades políticas, cada qual com seus impostos, suas moedas e autoridades políticas.

[...]

O fortalecimento do poder monárquico interessava à burguesia porque faria dos reinos unidades políticas com uma autoridade central que produziria leis uniformes, estabeleceria padrões monetários e de pesos e medidas, além de fazer cessar as guerras locais e submeter os poderes militares feudais, garantindo segurança à propriedade e à vida dos comerciantes. Já para as monarquias, a aliança com a burguesia traria os recursos financeiros necessários para custear o aparelhamento militar e institucional sem o qual os reis não conseguiriam nem sujeitar os senhores feudais, tampouco sustentar as forças armadas e o aparato burocrático-institucional (ministérios, polícia, tribunais etc.), fundamentais para exercer o governo sobre um território e uma população.

No entanto, o excesso de poder, centralizado na figura de apenas uma pessoa, o monarca absolutista, também atrapalhava os seus planos. O Estado era confundido com a pessoa do rei, assim como seus respectivos patrimônios. Era o primeiro tipo de administração pública, a patrimonialista, caracterizada pela corrupção, nepotismo, clientelismo, prebendas etc.

Com o iluminismo e as revoluções burguesas, surge a ideia da separação dos poderes bem como a instituição dos direitos de liberdade, igualdade, fraternidade. A burguesia cobrava a institucionalização do Estado democrático de direito, isto é, o Estado que se limita pelas regras pré-estabelecidas, respeita as liberdades, não invade a seara privada.

Assim, as características da administração pública patrimonialista não eram compatíveis com a ideologia legalista liberal. Surge, assim, a administração pública burocrática, idealizada por Max Weber, que visava combater as disfunções patrimonialistas por meio da racionalidade e da legalização. Fruto desse tipo de administração pública está enquadrado o procedimento licitatório.

Visando a estudar o processo licitatório eletrônico, este presente trabalho é uma pesquisa exploratória a respeito da execução dos pregões eletrônicos, porém, mais especificamente, verificando a efetividade dessa modalidade de licitação, no âmbito da Agência Brasileira de Inteligência, para aquisição de materiais de expediente.

Este trabalho foi estruturado em um capítulo para introdução, o segundo para o referencial teórico, o seguinte para metodologia, o quarto para resultados e discussão, e o último para conclusão.

1.1. Contextualização

O atual sistema jurídico estabelece a partir da Constituição Federal a obrigatoriedade de licitação quando administração pública nas aquisições, obras e contratações de serviços.

A primeira norma, a Lei nº 8.666/93 estatuiu regras gerais para toda administração pública brasileira, isto é, a administração direta e indireta, incluídos os órgãos, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista (essas duas desde que não seja para objetos diretamente vinculados a sua atividade

produtiva finalística), de todos os Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), de todos os entes (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Nessa legislação, foram criadas cinco modalidades de licitação: convite, tomada de preços, concorrência, concurso e leilão.

Esse estatuto geral de licitações e contratos estabeleceu cinco modalidades de licitações, todas presenciais, quais sejam: convite, tomada de preços, concorrência, concurso e leilão. Para realizar aquisições e contratar serviços que não sejam de natureza técnica e singular cabem as três primeiras modalidades. Suas etapas, de cunho obrigatório, estão previstas na referida norma e possuem como características, em suma: publicação, divulgação do instrumento convocatório, prazo para abertura da sessão pública (dentro dele incluído para impugnar e solicitar esclarecimentos ao instrumento convocatório), abertura dos envelopes contendo os documentos de habilitação das licitantes, divulgação do resultado da habilitação, prazo para recursos e decisão contra habilitação, abertura dos envelopes contendo as propostas das licitantes, julgamento das propostas, prazo para recurso e decisão contra o julgamento, homologação, adjudicação e contratação (BRASIL, 1993).

Nesse contexto de falta de agilidade e flexibilidade, a administração pública tem enfrentado grande dificuldade para acompanhar e atender as necessidades e interesse coletivos. Para Saravia (2010), nos governos democráticos abertos os movimentos são mais lentos, quando comparados aos das empresas, cujos administradores podem decidir rapidamente a portas fechadas.

Lunelli (2014) entende que, ao se aprimorar a interpretação do Estatuto de Licitação e Contratos, evidenciaram-se suas deficiências. Para o autor, esse é o motivo que vincula o Poder Público a instituir legislação inovadora. Nessa conjuntura, o legislador percebeu que era necessário evoluir, e assim surgem novas normas de licitação. Nove anos após a edição do Estatuto Geral de Licitações e Contratos, o então Presidente da República sanciona a lei 10.520/02 que instituiu o pregão como nova modalidade de licitação. Três anos mais tarde, outro presidente edita o Decreto nº 5.450/05, que regulamentou essa modalidade na forma eletrônica.

O Pregão, para Jacoby Fernandes (2012), trouxe celeridade, transparência e economia. Isso, porque nessa modalidade, o prazo mínimo para abertura da sessão pública depois de divulgado o edital reduziu-se para apenas oito dias úteis; a inversão de fases na licitação, com a habilitação apenas do licitante primeiro colocado; e apenas um único momento recursal (BRASIL, 2002).

Além da previsão constitucional expressa do dever de eficiência, incluído no caput do artigo 37 da Constituição pela Emenda Constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998, Dantas (2011) destaca que tal princípio já era considerado implícito. O autor se baseia no art. 74, inciso II, da Constituição Federal de 1988, que assim dispõe:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I-(...);

II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.

Na seara da administração pública, encontra-se a Agência Brasileira de Inteligência, que foi criada pela Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, e é um órgão de Estado, antes vinculada ao Gabinete de Segurança Institucional, agora à Secretaria de Governo, ambos da Presidência da República. Vale destacar que não é uma agência reguladora, nem autarquia e não possui personalidade jurídica própria, portanto compõe a administração pública direta federal, e, assim, sujeita-se à obrigatoriedade constitucional de licitar.

Entretanto, esse é um processo que possui custos, tanto para administração em realizar, quanto para os licitantes em participar. No caso da administração pública, devido à determinação legal, mesmo sendo mais custoso o procedimento licitatório, quando comparado a um mais simples, aquele deverá ser adotado. Já quanto à administração privada, só haverá interesse em participar de uma licitação caso seu retorno financeiro supere o custos.

Material de expediente é conhecido por ser uma categoria de bens diversificados, alguns de custo baixo, outros pouco mais elevados, que são consumidos pelos colaboradores de uma organização. Vê-se, portanto, que o material de expediente possui baixo valor agregado, e, também que, para que as empresas almejem lucros satisfatórios, será necessário vender em grande escala. Por outro lado, tratando-se da administração, o desafio é adquirir com qualidade a quantidade demandada de material, com preço que atenda ao interesse público.

1.2. Formulação do Problema

Segundo matéria divulgada pelo Jornal Folha de São Paulo em 28 de fevereiro de 2014, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) constatou que o consumo governamental representou 22% da composição do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro em 2013, sob a ótica dos componentes da demanda.

Parcela desse gasto é devido às contratações públicas, que, segundo a Constituição Federal, as obras, serviços e compras serão contratados mediante processo licitatório.

Regulamentado esse mandamento constitucional, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, estatuiu normas gerais de licitações e contratos para todos os poderes, na União, nos estados, no Distrito Federal e nos municípios. Nove anos mais tarde a Lei nº 10.520/02 instituiu uma nova modalidade de licitação, o Pregão, e em 2005 o Decreto nº 5.450/05 regulamentou a sua realização na forma eletrônica.

A nova modalidade de licitação foi rapidamente adotada pelos diversos órgãos e entidades públicos, tendo em vista a constatação da redução no prazo de execução e simplicidade do certame.

Embora, por um lado, houve melhoria da eficiência para a administração pública, por outro, surgem novos desafios, e, ainda, outros existentes desde as modalidades tradicionais, os quais levam os agentes públicos envolvidos a buscarem soluções improvisadas.

Os pregões eletrônicos, como a maioria das modalidades de licitação, possuem seu custo, seja por desembolso direto do órgão ou indireto (por meio de mão-de-obra, papel, energia), pois exige: planejamento e solicitação da demanda e contratação, verificação de disponibilidade de recursos orçamentários (no caso de pregão que não utiliza o Sistema de Registro de Preços – SRP), elaboração de minuta do instrumento convocatório, análise pela assessoria jurídica, aprovação, e publicação do edital (despesa orçamentária), lançamento da licitação no Sistema Comprasnet, divulgação em jornal (dependendo do valor, ou independente, em se tratando de Sistema de Registro de Preços), mobilização da iniciativa privada, realização da sessão pública, aceitação de proposta, habilitação de fornecedores, análise e julgamento de recursos, adjudicação dos itens licitados ao vencedor, homologação do certame, publicação do resultado (despesa orçamentária), assinatura

da ata de registro de preços (no caso de licitação SRP), assinatura de contrato e publicação de extrato de contrato (despesa orçamentária).

Se por um lado há custos para a administração, há também para os licitantes, que dispõe de um ou mais funcionários para procurar e ler editais de interesse, formular proposta, e no caso do pregão eletrônico, cadastrá-las, participar da disputa de lances, da sessão pública, enviar amostra, caso exigido, providenciar e enviar documentos de habilitação, assinar e cumprir o contrato, para não sofrerem multas que onerem ainda mais os custos. Assim, o valor final de sua proposta tem que deixar ainda a margem de lucro, fato mais difícil quando o valor do bem já é baixo, como o caso dos materiais de expediente.

Assim, para que a administração pública possa atender ao princípio da eficiência, é preciso que esse processo seja o menos custoso e mais célere sem, no entanto, abrir mão dos princípios da legalidade e impessoalidade; no que se refere à administração privada, participar de licitações exige que a venda gere lucro, mesmo com todos os custos considerados. Com isso, essa pesquisa, de cunho exploratório, propõe estudar os pregões eletrônicos, no âmbito da Agência Brasileira de Inteligência, mais especificamente aqueles cujo objeto seja material de expediente, do visando verificar se ela tem alcançados os objetivos determinados pela legislação vigente; portanto formula-se a seguinte pergunta: O emprego do pregão eletrônico como modalidade de licitação atribuiu eficácia e eficiência às aquisições de material de expediente da Agência Brasileira de Inteligência no ano de 2014?

1.3. Objetivo geral:

Analisar as aquisições de material de expediente sob a modalidade de licitação pregão eletrônico no âmbito da Agência Brasileira de Inteligência, considerando seus graus de eficiência e de eficácia, no ano de 2014.

1.4. Objetivos Específicos:

- a) revisar conceitos vigentes sobre licitações, bem como os de eficiência, de eficácia e de material de expediente;
- b) Delinear a estrutura da Agência Brasileira de Inteligência;

- c) Examinar o processo de realização do pregão eletrônico;
- d) Identificar as suas características, vantagens e desvantagens comparadas às modalidades tradicionais;
- e) Verificar se o processo atendeu aos objetivos propostos (se é eficaz) e se há adequação na relação custo-benefício (se é eficiente) na contratação de materiais de expediente, no âmbito da Abin, em 2014.

1.5. Justificativa

Consolidado em toda a administração pública, o Pregão, segundo o Tribunal de Contas da União (TCU), Acórdão nº 2368/10 Plenário, é modalidade de licitação mais econômica e deve ser obrigatoriamente adotada, quando for possível. Assim, a Corte Superior de Contas, responsável por auxiliar o Congresso Nacional no controle externo de toda a administração pública federal, já tem como pacificado que o Pregão trouxe soluções para deficiências das modalidades de licitações mais tradicionais. No entanto, a nova modalidade traz consigo novos entraves.

O Portal de Compras Governamentais (Comprasnet), administrado pelo órgão central do Sistema Integrado de Administração Geral (SIASG), que é a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, divulgou que a modalidade gerou economia de R\$ 48 bilhões, verificada ao longo dos últimos cinco anos. Somente em 2014, segundo a SLTI, foram executados 33,8 mil pregões, gerando economia de R\$ 7,9 bilhões. Tal resultado foi encontrado quando comparado o valor final da contratação ao valor de referência pesquisado.

Essa economia tem sua relevância destacada em função do atual momento da administração pública federal, cujo governo tem destacado a necessidade de ajuste fiscal, por meio de meta de superávit primário.

Nesse contexto, a Agência Brasileira de Inteligência (Abin), integrante do SIASG, órgão da administração pública direta, antes subordinada ao extinto Gabinete de Segurança Institucional, agora à Secretaria de Governo, ambos da Presidência da República, submissa à legislação vigente e àquela jurisprudência do TCU, realizou, em 2012, 157 (cento e cinquenta e sete) licitações, sendo 156 na modalidade pregão sob a forma eletrônica.

Em 2014, após diversas reuniões entre os setores envolvidos, a Abin planejou uma nova estratégia para as aquisições de materiais de expediente, tendo em vista o alto grau de insucesso nas experiências anteriores.

A pesquisa é pertinente, tendo em vista: o princípio da eficiência, estabelecido na Carta Magna para toda a administração pública brasileira, bem com o objetivo de promover o desenvolvimento nacional, estabelecido na Lei nº 8.666/93. Resta saber se os pregões eletrônicos satisfazem aos objetivos da administração pública com eficiência e eficácia nas contratações de material de expediente.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1.Licitação

Carlos Coelho Pinto Motta (2008) atribui a origem do termo licitação ao latim *licitatione*, que significa ato ou efeito de licitar, oferta de lances, num leilão ou hasta pública visando à adjudicação do preço mais vantajoso.

Hely Lopes Meirelles (2009) conceitua licitação como sendo o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Para o autor, a licitação é um procedimento, uma vez que se desenvolve através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, fato, esse, que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.

Já Maria Sylvia Zanella di Pietro (2004), a partir de José Roberto Dromi, define como procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato.

A partir desses conceitos, é possível inferir que licitação é uma ferramenta meio para o alcance de um objetivo finalístico, que é a celebração do contrato administrativo. Para tanto, a administração pública deverá obedecer um rito próprio e ordenado que permitirá com que ela selecione a proposta mais vantajosa, ao mesmo tempo que preserva os direitos dos interessados, assim como a isonomia do processo.

2.1.1. A necessidade de licitar

A partir da Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 2015, verifica-se que o sistema jurídico atual

estabeleceu para toda a sociedade brasileira o princípio da legalidade. Tal fenômeno foi positivado no inciso II do artigo 5º da Constituição, pois nele está expresso que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei”.

Dessa leitura poderíamos concluir que a sociedade brasileira terá total liberdade de iniciativa, a menos que uma lei disponha em contrário. No entanto, essa não é a interpretação doutrinária e jurisprudencial, quando se trata da gestão da coisa pública.

Nesse sentido, Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2013, p. 188) afirmam que:

a legalidade traduz a ideia de que a administração pública somente tem a possibilidade de atuar quando exista lei que o determine (atuação vinculada) ou autorize (atuação discricionária), devendo obedecer estritamente ao estipulado em lei, ou, sendo discricionária a atuação, observar os termos, condições e limites autorizados na lei.

Assim, a administração pública se diferencia da administração privada devido ao sentido que cada uma observa ao princípio da legalidade, isto é, estrito e amplo: àquela somente é permitido fazer o que a norma determinar, enquanto que a essa é permitido fazer tudo que a norma não proibir.

Nesse sentido, para realizar seus objetivos, administração privada tem total liberdade e flexibilidade para atuar, enquanto que a administração pública deve seguir o que foi estabelecido pela legislação.

A Constituição Federal da República Federativa do Brasil, de 1988 (CF/88), como parâmetro normativo inicial do ordenamento jurídico brasileiro, estabeleceu no artigo 37 os cinco princípios constitucionais explícitos da administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Ainda no supracitado artigo dessa Carta Magna, o inciso XXI estabelece que a administração pública, ressalvados os casos específicos, realizará suas aquisições e contratações mediante processo de licitação pública; exceções e regras a serem regulamentadas por lei (BRASIL, 1988).

A referida norma que regulamenta o dispositivo mencionado e estatuiu normas gerais de licitações para toda a Administração Pública da República Federativa do Brasil é a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a qual estabelece como objetivos das licitações: garantir o princípio constitucional da isonomia, a seleção da

proposta mais vantajosa. Posteriormente, a Lei nº 12.349/10 alterou a redação do artigo 3º para incluir também como objetivo a promoção do desenvolvimento nacional sustentável (BRASIL, 2010).

2.1.2. Modalidades de licitação

Como já discorrido neste trabalho, o Estatuto Geral de Licitações e Contratos criou cinco modalidades de licitação presenciais, que são: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Os parágrafos 1º ao 5º do artigo 22 desse estatuto conceitua cada modalidade:

§ 1º Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.

§ 2º 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.

§ 3º Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.

§ 4º 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.

§ 5º 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 (BRASIL, 1993).

Assim, para aquisições, contratação de serviços ou realização de obras, a partir dos conceitos aludidos, a administração poderá utilizar a concorrência, a tomada de preços ou o convite.

A lei estabeleceu prazos mínimos para a abertura da sessão pública, contados a partir da data da publicação do edital, para cada modalidade de licitação. A Quadro 1 indica os referidos prazos:

Quadro 1

Modalidade Prazo	45 dias	30 dias	15 dias	5 dias úteis
Concorrência	Empreitada integral; e Licitação do tipo melhor técnica ou técnica e preço.	Demais casos	***	***
Tomada de Preços	***	Técnica ou técnica e preço	Demais casos	***
Convite		***	***	Todos
Curso	Todos os casos	***	***	***
Leilão	***	***	Todos	***

Quadro 1: Prazos mínimos para abertura da sessão, contados da publicação do edital.

Fonte: O autor, com base na lei nº 8.666/93.

A sessão pública da modalidade concorrência inicia com a abertura dos envelopes contendo os documentos de habilitação de todos os licitantes participantes. Os licitantes inabilitados podem recorrer num prazo de cinco dias úteis, ou desistirem expressamente. Já na tomada de preços, por ser desenvolvida somente com licitantes cadastrados, a fase de habilitação já ocorreu no cadastramento, visto que nele consta os documentos de habilitação, conforme dispõe art. 32, § 2º e art. 22, § 6º. O indeferimento do pedido de inscrição no registro cadastral ou sua alteração ou cancelamento também gera direito a um prazo de cinco dias úteis para recurso. O convite poderá ter a fase de habilitação semelhante às duas anteriores, tendo em vista que os licitantes poderão ser cadastrados ou não.

Somente após essa fase de habilitação, julga-se as propostas dos licitantes habilitados. Após o julgamento, os licitantes também possuem direito a um prazo de cinco dias úteis para recorrer.

A escolha da modalidade se deve ao valor estimado da contratação. A Tabela 1 indica os referidos limites:

Tabela 1

Modalidade Objeto	Limite	
	Obras e Serviços de Engenharia	Compras e demais serviços
Concorrência	Obrigatória a partir de 1,5 milhão	Obrigatória a partir de 650 mil
Tomada de Preços	Até 1,5 milhão	Até 650 mil
Convite	Até 150 mil	Até 80 mil
Concurso	***	***
Leilão	***	***

Tabela 1: Valores limites para as modalidades de licitações.

Fonte: O autor, com base na lei nº 8.666/93.

2.1.3. A sexta modalidade de licitação: o pregão

O Pregão surgiu no Brasil em 1998, com a criação da Agência Nacional de Telecomunicações, ANATEL. A primeira norma em que houve a previsão legal para a realização do Pregão foi a Lei Geral de Telecomunicações, que instituiu a nova entidade, a autarquia sob regime especial, integrante da Administração Indireta do Poder Executivo Federal, vinculada ao Ministério das Comunicações. A lei dedicou alguns de seus artigos para regulamentar as aquisições da referida agência, estabelecendo que, nas aquisições de bens e serviços comuns, diferentemente do que era realizado por meio das modalidades tradicionais, do Estatuto Geral de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/93), a ANATEL deveria utilizar a nova modalidade (FERREIRA; MELO, 2010).

A principal inovação trazida pelo Pregão era realização em sessão pública, caracterizada pela inversão de fases e possibilidade de lances verbais dos licitantes. Para Alexandrino e Paulo (2013, p. 643) essas características tem permitido à administração pública realizar contratações mais vantajosas para o erário, devido: ao aumento de fornecedores competindo na licitação; à inversão de fases, e, por fim, à redução final do preço, com o envio de lances (ALEXANDRINO; PAULO, 2013).

No entanto, antes do Pregão ser estendido à toda a administração pública com a sanção em 2002 da Lei nº 10.520, ele primeiramente foi permitido às demais agências reguladoras, e, em seguida, à União (FERREIRA; MELO, 2010). No entanto, como dissertam Alexandrino e Paulo (2013, p. 594), todos os entes, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, são competentes para legislar sobre licitações,

cabendo àquele primeiro editar normas gerais a serem seguidas por todos os entes. Com isso, segundo Ferreira e Melo (2010), os demais entes buscaram por meio de legislações próprias autorização legal para realizar e executar Pregões. Esses autores destacam, ainda, que antes da sanção da lei, houve a edição do Decreto nº 3.555/00, que regulamentou a Medida Provisória nº. 2.026/00, norma que até então estava vigente, e que estendia o uso do Pregão para além da ANATEL.

Por fim, em julho de 2002 o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso sancionou a lei nº 10.520, estendendo a toda administração pública brasileira a possibilidade de realizar o Pregão, sendo ele na forma presencial, conforme regulamentação do Decreto nº 3.555/00, ou na forma eletrônica, a qual somente foi regulamentada no ano de 2005, com a edição do Decreto nº 5.450.

Esta nova forma de realizar a modalidade de licitação Pregão, por ser realizada em sessão pública virtual, na ausência da presença física do Pregoeiro e licitantes, por meio da Internet, trouxe grande agilidade para as licitações (FONSÊCA, 2011).

O pregão presencial já era considerado um grande avanço, quando comparado às modalidades tradicionais. Os lances, feitos verbalmente na sessão pública, passou a ser uma particularidade especial, comparada às propostas escritas nas modalidades tradicionais. Outro aspecto diferencial é a disputa pelos licitantes da celebração do contrato com a administração por meio de lances progressivamente decrescentes, o que leva ao preço mínimo proposto para a compra ou serviço (CARVALHO-FILHO, 2008).

Para Marçal Justen Filho (2009), são características dessa modalidade de licitação:

- i. Licitação de tipo menor preço, em princípio;
- ii. Objeto restrito a bens ou serviços comuns;
- iii. Inversão de fases em relação às modalidades tradicionais – primeiro avalia-se as proposta para somente depois avaliar a idoneidade daquele que tiver apresentado a melhor proposta por meio de documentos de habilitação (JUSTEN-FILHO, M. 2009).

Já para Alexandrino e Paulo (2013), além daquelas características citadas por Justen Filho:

- i. Ausência de limitação de valor para adoção da modalidade;

- ii. Prazo mínimo para abertura da sessão pública de oito dias úteis contados da publicação do edital;
- iii. Disputa entre as licitantes por meios de lances (leilão reverso);
- iv. Única fase recursal.

Algumas dessas características são claramente vantagens para administração, tal como a disputa por meio de lances, a única fase recursal e o prazo mínimo de oito dias úteis para abertura da sessão. Já a inversão de fases, há divergências: Carvalho Filho (2008) considera tal característica uma grande vantagem, pois “só haverá a necessidade de examinar os documentos de habilitação relativos ao licitante vencedor”; enquanto que Justen Filho (2009) considera que “a divulgação do conteúdo da proposta incentiva a Administração a ser mais tolerante com a infração aos requisitos de habilitação”.

Relativamente às desvantagens, para Justen Filho (2009), além da inversão de fases reduzir a segurança da administração quanto à idoneidade, ainda há a dificuldade no fator qualidade, visto que a licitação do tipo menor preço, caso obrigatório para o pregão, incentivará o produto mais barato. Como o objeto da licitação é bens ou serviços comuns, todo o mercado que ofertar esse objeto poderá participar do pregão e aumentar o risco de qualidade imprestável para a administração. Tal fator acarreta a necessidade em três etapas: elaboração do edital (com parâmetros precisos mínimos de qualidade, de tal forma que possa rejeitar as propostas com qualidade abaixo do aceitável); exame da qualidade no momento da licitação (em alguns casos com exigência de amostras, que leva ao atraso e ao encarecimento do produto); e controle de qualidade na execução do contrato.

Outra questão, quando se trata dos desafios na realização do Pregão, é a qualificação do Pregoeiro. A lei determina que o Pregoeiro deve ser qualificado para conduzir o certame, mas não regulamenta como deve ser essa qualificação (RACHEL, 2009). O Tribunal de Contas da União já se manifestou por meio do Acórdão nº 38/2013 que os órgãos devem investir na capacitação de agentes públicos envolvidos na realização de Pregões, principalmente Pregoeiros.

Ainda sobre os desafios, há a definição do objeto. Somente pode ser licitado por meio de Pregão bens e serviços comuns. A utilização do pregão para licitar bens e serviços não comuns é ilegal, portanto, o processo é nulo, e a administração deverá repetir a licitação, na modalidade adequada, o que gera prejuízos. Licitar bens e serviços comuns por meio das modalidades tradicionais,

também é uma problemática, visto que o Pregão é a modalidade mais ágil. Assim, o agente público responsável por definir a modalidade de licitação deverá dominar o conceito de bem e serviço comum. Para Almeida (2006), bens e serviços comuns devem ser entendidos como todo bem que possa ser adquirido corriqueiramente no dia a dia da Administração Pública, cujas especificações sejam claras e o produto facilmente encontrado no mercado, podendo assim, ser adquirido pelo menor preço.

2.1.4. O Sistema de Registro de Preços (SRP)

O SRP não é uma modalidade de licitação, mas sim um procedimento especial de licitação. Tanto não é que tal procedimento é executado sobre outras modalidades, quais sejam: concorrência e pregão.

Nesse sentido, Jacoby Fernandes (2013, p. 35) assim conceitua:

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

Destaca-se desse conceito, o termo eventual contratação. Quando a licitação é executada sob esse procedimento, a Administração não tem a obrigação de contratar o objeto licitado, visto que nas palavras de Jacoby Fernandes (2013) “a Administração tem a garantia de que não está obrigada a comprar”.

Santos (2011 apud JACOBY-FERNANDES 2013, p. 35) discorre que:

A lógica do sistema é a de que há compromisso do fornecedor em relação à proposta formulada na licitação, sem que, contudo, haja obrigação de contratar por parte da Administração Pública.

Tal compromisso é firmado pela Ata de Registro de Preços, a qual é assinada após do resultado da licitação. Nesse sentido, assim afirma o Decreto nº 7.892/2013, regulamentador do SRP:

Art. 2º Para os efeitos deste Decreto, são adotadas as seguintes definições:

(...)

II - 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 as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas;

(...)

Art. 12. O prazo de validade da ata de registro de preços não será superior a doze meses, incluídas eventuais prorrogações, conforme o inciso III do § 3º do art. 15 da Lei nº 8.666, de 1993.

(...)

Art. 13. Homologado o resultado da licitação, o fornecedor mais bem classificado será convocado para assinar a ata de registro de preços, no prazo e nas condições estabelecidos no instrumento convocatório, podendo o prazo ser prorrogado uma vez, por igual período, quando solicitado pelo fornecedor e desde que ocorra motivo justificado aceito pela administração.

(...)

Art. 14. A ata de registro de preços implicará compromisso de fornecimento nas condições estabelecidas, após cumpridos os requisitos de publicidade (BRASIL, 2013).

Menciona-se a aplicabilidade do SRP. Para tanto, a Lei nº 8.666/93 estabelece:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

(...)

II - ser processadas através de sistema de registro de preços (BRASIL, 1993).

Já o Decreto regulamentador, por fim, complementa:

Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

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

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

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

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

2.1.5. Atos administrativos nas licitações

Além do instrumento convocatório, que pode ser a carta-convite, na modalidade convite, ou edital, nas demais modalidades, as licitações públicas envolvem a produção de outros atos administrativos, que é adjudicação e a homologação, revogação ou anulação.

Adjudicação, segundo Justen Filho (2010), é a atribuição ao licitante vencedor de um determinado direito, assegurando-se a ele a condição de vencedor da licitação e de titular de direitos e deveres decorrentes.

Já homologação do resultado da licitação, para o mesmo autor, consiste num ato administrativo formal o qual reconhece a legalidade e a conveniência do certame. Porém, quando não houver legalidade dos atos praticados, ou quando não forem convenientes, resultará na anulação ou revogação.

A anulação ocorre, segundo Alexandrino e Paulo (2013), quando há vício no ato relativo à legalidade ou legitimidade. Para os autores, a anulação de ato que contenha vício insanável é obrigatória, no entanto, quando se tratar de vício sanável e não acarretar lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros poderá ser anulado ou convalidado.

Por fim, a revogação, segundo Meirelles (2009) "é a supressão de um ato administrativo legítimo e eficaz, realizada pela Administração – e somente por ela – por não mais lhe convir sua existência".

2.1.6. Licitação por itens e por lotes

Segundo Justen Filho (2010, p. 278), licitação por itens é a "concentração, em único procedimento licitatório, de uma pluralidade de certames, de que resultam diferentes contratos (...). Os requisitos de habilitação são apurados e cada proposta é julgada em função de cada item".

Já quando a licitação possui agrupa em lotes os itens, utiliza-se o termo de critério de adjudicação por lotes. Por fim, será global a adjudicação de todo objeto da licitação.

Justen Filho (2010) enfatiza que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, sedimentada na Súmula nº 247, estabelece preferência para adjudicação por item. No entanto, a própria corte de contas federal possibilita à Administração a possibilidade de justificar adoção do critério não recomendado, conforme Acórdão n.º 1167/2012-Plenário, TC 000.431/2012-5, rel. Min. José Jorge, 16.5.2012, disponível no Informativo de Licitações e Contratos nº 106, no portal do órgão.

2.2. Material de expediente

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Ministério da Fazenda, do Governo Federal é o órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal e do Sistema de Contabilidade Federal.

Assim, como órgão central desses dois sistemas, compete à STN, segundo seu regimento interno, coordenar a edição e manutenção de manuais e instruções de procedimentos contábeis, do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público e o processo de registro padronizado dos atos e fatos da Administração Pública.

No sentido de regulamentar as atividades sob jurisdição do órgão central daqueles dois sistemas, a STN editou o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), hoje na sexta edição, e a Portaria nº 448, de 13 de setembro de 2002. Nessa Portaria, encontra-se a seguinte definição:

Art. 2º - Para efeito desta Portaria, entende-se como material de consumo e material permanente:

I - Material de Consumo, aquele que, em razão de seu uso corrente e da definição da Lei n. 4.320/64, perde normalmente sua identidade física e/ou tem sua utilização limitada a dois anos [...] (BRASIL, 2012);

Por fim, não há uma definição explícita e exata sobre material de expediente, no entanto, o Anexo I, daquela portaria, relaciona material de expediente com a localização de seu consumo:

Registra o valor das despesas com os materiais utilizados diretamente os trabalhos administrativos, nos escritórios públicos, nos centros de estudos e pesquisas, nas escolas, nas universidades etc.

Logo em seguida, dentro desse mesmo conceito, há um rol exemplificativo de materiais de consumo caracterizados como material de expediente, tais como:

(...)
agenda, alfinete de aço, almofada para carimbos, apagador, apontador de lápis, arquivo para disquete, bandeja para papéis, bloco para rascunho bobina papel para calculadoras, borracha, caderno, caneta, capa e processo, carimbos em geral, cartolina, classificador, clipe cola, colchete, corretivo, envelope, espátula, estêncil, estilete, extrator de grampos, fita adesiva, fita para máquina de escrever e calcular, giz, goma elástica, grafite, grampeador, grampos, guia para arquivo, guia de

endereçamento postal, impressos e formulário em geral, intercalador para fichário, lacre, lápis, lapiseira, limpa tipos, livros de ata, de ponto e de protocolo, papéis, pastas em geral, percevejo, perfurador, pinça, placas de acrílico, plásticos, porta-lápis, registrador, régua, selos para correspondência, tesoura, tintas, toner, transparências e afins.

2.3. Eficiência e eficácia.

Os conceitos de efetividade, eficácia e eficiência são fundamentais para administração, tanto privada como pública.

Oliveira (2001) conceitua eficiência é definida pelo autor como medida do rendimento individual dos componentes do sistema. É fazer certo o que está sendo feito. Refere-se à otimização dos recursos utilizados para obtenção dos resultados.

Para Djellal e Gallouj (2008), eficiência envolve o alcance dos objetivos com recursos mínimos. Ela pode ser considerada por dois pontos de vistas, diferentes e complementares entre si: econômico (expressa em termos de taxas de lucratividade, para iniciativa privada, ou taxa de economicidade, para organizações do setor público); e técnica (denominada produtividade, relacionando volumes de entrada, input, com volumes de saída, output).

Na visão de Richard L. Daft (1999, p. 39):

eficiência é um conceito mais limitado que diz respeito aos trabalhos internos da organização. A eficiência organizacional é o volume de recursos utilizados para produzir uma unidade de produto. Ela pode ser medida como a razão entre as entradas e as saídas. Se uma organização puder conseguir um determinado nível de 5 produção com menos recursos que outra, diz-se que ela é mais eficiente (DAFT, 1999, p. 39).

Idalberto Chiavenato (1994) relaciona os conceitos de eficiência e de eficácia, contrastando as diferenças:

eficácia é uma medida normativa do alcance dos resultados, enquanto eficiência é uma medida normativa da utilização dos recursos nesse processo. (...) A eficiência é uma relação entre custos e benefícios. Assim, a eficiência está voltada para a melhor maneira pela qual as coisas devem ser feitas ou executadas (métodos), a fim de que os recursos sejam aplicados da forma mais racional possível. (...)

À medida que o administrador se preocupa em fazer corretamente as coisas, ele está se voltando para a eficiência (melhor utilização dos recursos disponíveis).

Porém, quando ele utiliza estes instrumentos fornecidos por 4 aqueles que executam para avaliar o alcance dos resultados, isto é, para verificar se as coisas bem feitas são as que realmente deveriam ser feitas, então ele está se voltando para a eficácia (alcance dos objetivos através dos recursos disponíveis) (CHIAVENATO, 1994, p. 70).

James A. F. Stoner e R. Edward Freeman (1995), também relacionam os efeitos práticos dos dois termos:

Peter Drucker propôs o julgamento do desempenho de um administrador através dos critérios gêmeos de eficácia – capacidade de fazer as coisas ‘certas’ – e eficiência – a capacidade de fazer as coisas ‘certo’. Desses dois critérios, pelo que sugere Drucker, a eficácia é o mais importante, já que nenhum nível de eficiência, por maior que seja, irá compensar a escolha dos objetivos errados (STONER; FREEMAN, 1995, p. 136).

Retomando às lições de Richard L. Daft (1999):

“a eficácia organizacional é o grau em que a organização realiza seus objetivos. Eficácia é um conceito abrangente. Ele implicitamente leva em consideração um leque de variáveis tanto do nível organizacional como do departamental. A eficácia avalia a extensão em que os múltiplos objetivos – oficiais ou operativos – foram alcançados” (DAFT, 1999, p. 39).

Ainda segundo o autor, eficácia é difícil de ser medida nas organizações e tem opinião parecida sobre a relação entre eficácia e eficiência que Chiavenato:

Às vezes a eficiência conduz à eficácia. Em outras organizações, eficiência e eficácia não são relacionadas. Uma organização pode ser altamente eficiente e não conseguir seus objetivos porque fabrica um produto para o qual não existe demanda. De maneira análoga, uma organização pode alcançar suas metas de lucros, mas ser ineficiente (DAFT, 1999, p. 39).

Já Oliveira (2001) conceitua eficácia como medida de rendimento global do sistema. É fazer o que precisa ser feito. Refere-se à contribuição dos resultados obtidos para o alcance dos objetivos. Por outro lado, Megginson et. al. (1998) assume eficácia como a capacidade de alcançar determinado objetivo e cumprir o desenho pré-estabelecido na formação do serviço independente de recursos gastos. Uma terceira definição é tratada por Costa e Castanhar (2003): “medida do grau em que o programa atinge seus objetivos e metas”.

No que se refere à administração pública, a eficiência tornou-se um princípio constitucional administrativo através da Emenda nº 19, de 04 de junho de 1998. Assim como os demais princípios, ele direciona a atuação da administração pública da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, devendo ser perseguido pelos administradores e agentes públicos. O princípio da eficiência determina que os órgãos e entidades devam agir, de modo rápido e preciso com os meios disponíveis e ao menor custo, para produzir resultados que satisfaçam as necessidades da população (MEDAUAR, 2006).

Tal princípio não é apenas teórico, mas sim prático. Prova disso é a fiscalização pelos Tribunais e Conselhos de Contas. Conforme Barros *et. al.* (2012):

ao controle governamental foram inseridos pela Constituição Federal (Brasil, 1988) os critérios de economia, eficiência, eficácia, transparência e efetividade, ampliando as dimensões de legalidade e conformidade para acrescentar avaliações dos resultados, cumprimento de metas e desempenho dos programas de governo e dos orçamentos da União” (BARROS *et. al.*, 2012).

Torres (2004) traz os dois conceitos para a área pública:

Eficácia: basicamente, a preocupação maior que o conceito revela se relaciona simplesmente com o atingimento dos objetivos desejados por determinada ação estatal, pouco se importando com os meios e mecanismos utilizados para atingir tais objetivos. Eficiência: aqui, mais importante que o simples alcance dos objetivos estabelecidos é deixar explícito como esses foram conseguidos. Existe claramente a preocupação com os mecanismos utilizados para obtenção do êxito da ação estatal, ou seja, é preciso buscar os meios mais econômicos e viáveis, utilizando a racionalidade econômica que busca maximizar os resultados e minimizar os custos, ou seja, fazer o melhor com menores custos, gastando com inteligência os recursos pagos pelo contribuinte (TORRES, 2004, p. 175).

Por fim, Castro (2006) afirma que a literatura especializada incorporou um terceiro conceito, mais complexo que eficiência e eficácia. Trata-se da efetividade, que segundo o autor, é especialmente válida para a administração pública:

A efetividade, na área pública, afere em que medida os resultados de uma ação trazem benefício à população. Ou seja, ela é mais abrangente que a eficácia, na medida em que esta indica se o objetivo foi atingido, enquanto a efetividade mostra se aquele objetivo trouxe melhorias para a população visada (CASTRO, 2006).

Conforme Torres (2004):

efetividade: é o mais complexo dos três conceitos, em que a preocupação central é averiguar a real necessidade e oportunidade de determinadas ações estatais, deixando claro que setores são beneficiados e em detrimento de que outros atores sociais. Essa averiguação da necessidade e oportunidade deve ser a mais democrática, transparente e responsável possível, buscando sintonizar e sensibilizar a população para a implementação das políticas públicas. Este conceito não se relaciona estritamente com a ideia de eficiência, que tem uma conotação econômica muito forte, haja vista que nada mais impróprio para a administração pública do que fazer com eficiência o que simplesmente não precisa ser feito.

Ainda segundo esse autor, eficiência tem foco na relação custo/benefício; já efetividade foca na qualidade do resultado e na própria necessidade de certas ações públicas.

3. METODOLOGIA

Na visão de Severino (2007), a ciência utiliza de um método que lhe é próprio, o método científico. Para esse, o método científico é o elemento fundamental do processo do conhecimento realizado pela ciência para diferenciá-la do senso comum, bem como das outras modalidades de expressão de subjetividade humana, tais como a filosofia, a arte, a religião.

Ainda de acordo o autor, o método científico trata de um conjunto de procedimentos lógicos e de técnicas operacionais que permitem o acesso às relações causais constantes entre os fenômenos.

3.1. Tipos e técnicas de pesquisa

Quanto à natureza da pesquisa, segundo Oliveira (2011), a pesquisa pode ser classificada em qualitativa ou quantitativa. Na pesquisa qualitativa, os dados coletados são predominantemente descritivos. O material, obtido nessas pesquisas, é rico em descrições de pessoas, situações, acontecimentos, fotografias, desenhos, documentos, etc. Todos os dados da realidade são importantes.

Ainda segundo o autor, a preocupação com o processo é muito maior que com o produto. O interesse do pesquisador ao estudar um determinado problema é verificar como ele se manifesta nas atividades, nos procedimentos e nas interações cotidianas.

Oliveira disserta que o “significado” que as pessoas dão às coisas e à sua vida é foco de atenção especial pelo pesquisador. Nesses estudos há sempre uma tentativa de capturar a “perspectiva dos participantes”, isto é, examinam-se como os informantes encaram as questões que estão sendo focalizadas.

Para o autor, a análise dos dados tende a seguir esse processo indutivo. Os pesquisadores não se preocupam em buscar evidências que comprovem as hipóteses definidas antes do início dos estudos. As abstrações se formam ou se consolidam, basicamente, a partir da inspeção dos dados em processo de baixo para cima.

Quanto aos objetivos da pesquisa, para Severino (2007) uma pesquisa pode ser classificada quanto a seus objetivos em exploratória, descritiva ou explicativa. Esse mesmo autor define o objetivo da pesquisa exploratória como sendo apenas levantar informações sobre um determinado objeto, delimitando assim um campo de trabalho, mapeando as condições de manifestação desse objeto. Ainda com base em Severino, a pesquisa exploratória é uma preparação para pesquisa explicativa.

Como técnica de pesquisa, Severino (2007) define como procedimentos operacionais que servem de mediação prática para realização das pesquisas. Dentre essas técnicas, existem a documentação, a entrevista, e a observação.

Documentação, para Severino (2007) é:

Toda forma de registro e sistematização de dados, informações, colocando-os em condições de análise por parte do pesquisador. Pode ser tomada em três sentidos fundamentais: como técnica de coleta, de organização e conservação de documentos; como ciência que elabora critérios para a coleta, organização, sistematização, conservação, difusão dos documentos; no contexto da realização de uma pesquisa, é a técnica de identificação, levantamento, exploração de documentos fontes do objeto pesquisado e registro das informações retiradas nessas fontes e que serão utilizados no desenvolvimento do trabalho.

Já entrevista, para Marconi e Lakatos (2003), é um encontro entre duas pessoas, a fim de que uma delas obtenha informações a respeito de determinado assunto, mediante uma conservação de natureza profissional. É um procedimento utilizado na investigação social, para a coleta de dados ou para ajudar num diagnóstico ou no tratamento de um problema social. Segundo as autoras, há diferentes tipos de entrevistas: estruturada ou não-estruturada. Dentre esse segundo tipo, segundo Ander-Egg (1978 apud MARCONI; LAKATOS, 2003), há três modalidades, sendo uma delas a entrevista focalizada, na qual:

Há um roteiro de tópicos relativos ao problema que se vai estudar e o entrevistador tem liberdade de fazer as perguntas que quiser: sonda razões e motivos, dá esclarecimentos, não obedecendo a rigor, a uma estrutura formal. Para isso, são necessários habilidade e perspicácia por parte do entrevistador. Em geral, é utilizada em estudos de situações de mudança de conduta.

Retomando a Severino (2007), observação é todo procedimento que permite acesso aos fenômenos estudados. É etapa imprescindível em qualquer tipo ou modalidade de pesquisa.

Esta pesquisa, portanto, é de natureza qualitativa, de cunho exploratória, e coleta de dados por meio das técnicas de documentação, entrevistas e observação direta.

3.2. Caracterização da organização pesquisada

Este tópico abordará a Agência Brasileira de Inteligência, nos seguintes aspectos: o conceito de atividade de inteligência de Estado e a inteligência do Estado brasileiro numa perspectiva histórica até a criação da ABIN; e a criação da ABIN, a localização desse órgão no Estado brasileiro e sua respectiva estrutura organizacional.

3.2.1. Inteligência de Estado

Thomas Bruneau (2001), conclui que o conceito de inteligência está atrelado ao objetivo de uma agência de inteligência, que é a aquisição e interpretação de qualquer informação que possa ameaçar os interesses nacionais, tentando reduzir as ambiguidades encontradas em informações obtidas em fontes abertas, dentro de contexto internacional, onde há uma abundância de informações, que chegam em tempo real e por diversos meios. Para que os chefes de Estado possam tomar as melhores decisões possíveis, este deve estar municiado de informação e análise de qualidade.

Assim, obter e analisar informações, sejam ostensivas ou sigilosas, é a função de uma agência de inteligência.

Para Lock Johnson (2000, apud BRUNEAU, 2000), a atividade de inteligência possui duas características: a coleta e análise de ameaças e oportunidades que tem potencial de colocar o Estado em perigo, devido à ambiguidade das fontes abertas; e a proteção do Estado contra ameaças (contrainteligência) e a manipulação secreta de eventos e personalidades (operações clandestinas). Viveiros (2009) afirma que a contrainteligência é a proteção do Estado contra a inteligência estrangeira.

No Brasil, os primórdios da inteligência se deram a partir de 1927, com a criação do Conselho de Defesa Nacional (CDN) no governo do então presidente Washington Luís, mediante o Decreto nº 17.999. No entanto, para Priscila Antunes (2002), a função desse órgão era analisar e coordenar informações sobre assuntos econômicos, bélicos, financeiros e morais que pudessem afetar a defesa nacional. Com a chegada de Getúlio Vargas no poder, houve: incorporação de quadro técnico permanente; criação de seções de inteligência em todos os Ministérios civis; mudança de nome para Conselho Superior de Segurança Nacional (CSSN). No entanto, a atividade de inteligência como conceituada na definição do parágrafo anterior ainda não era exercida.

O grande passo para institucionalização de um órgão para desenvolver a atividade de inteligência foi após o fim da Segunda Guerra Mundial e o início da Guerra Fria, quando as potências mundiais tornaram as agências provisórias em órgãos estatais permanentes. Assim, no governo Dutra, em 1946 é criado o Serviço Federal de Informações e Contrainformações, através do Decreto 9.775. Apesar da instituição, o órgão ficou uma década sem atuação, até que em 1956 o governo norte-americano custearam todas as despesas com deslocamento e treinamento de quatro representantes brasileiros, com a finalidade de estruturar o serviço de inteligência brasileiro.

Entretanto, a atividade de inteligência brasileira teve seu ápice durante todo o regime militar, quando o SFICI foi transformado em Serviço Nacional de Informações (SNI), com aumento vertiginoso do orçamento, recrutamento de pessoal, e status de Ministério, sendo subordinado diretamente ao Presidente da República.

Com a redemocratização, o SNI foi extinto, sofreu esdrúxulos cortes orçamentários e demissão de pessoal. A instabilidade foi grande, visto sua transformação em Departamento de Inteligência, subordinado à Secretaria de Assuntos Estratégicos e tentativa derrotada de nova transformação em Centro Federal de Inteligência.

3.2.2. A Agência Brasileira de Inteligência (ABIN)

Em 1995, Fernando Henrique Cardoso toma posse como Presidente da República, após as eleições de 1994, e reestrutura a Presidência da República, mediante Medida Provisória, com a autorização para a criação da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN). No entanto, o debate no Congresso Nacional e no Poder Executivo perdurou por quatro anos, e criação da ABIN, juntamente com o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) só veio no final do primeiro ano do segundo mandato, em 7 de dezembro, com a sanção e publicação da Lei nº 9.883/99.

Especificamente, é o artigo 3º da lei que cria a ABIN. Na redação original contava-se o termo “órgão de assessoramento direto ao Presidente da República”. Entretanto, essa redação foi alterada para “órgão da Presidência da República”, com a Medida Provisória nº 1.999-17, de 11 de abril de 2000, que dispõe sobre a organização da Presidência e dos Ministérios. O Decreto nº 4.376/02 regulamenta o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência, sendo posteriormente alterado pelo 4.872/03. Na nova redação, o artigo 4º, que regulamenta a composição, passou a considerar a ABIN como órgão vinculado ao Gabinete de Segurança Institucional, órgão da Presidência (BRASIL, 2003).

Com a reforma administrativa promovida pela Presidente da República, Medida Provisória nº 696, de 2 de outubro de 2015, o Gabinete de Segurança Institucional foi extinto, com suas atribuições divididas pela Casa Militar e pela Secretaria de Governo, ambos da Presidência da República. Relativamente à ABIN, essa passa a se reportar ao Ministro Chefe da Secretaria de Governo, da Presidência da República (BRASIL, 2015).

No que se refere à estrutura organizacional dessa Agência de Inteligência, é o Decreto nº 6.408/08 que a aprovou. Especificamente sobre a área de licitações, a partir da leitura do artigo 9º, inciso VI do Anexo I do referido Decreto, conclui-se que é o Departamento de Administração e Logística (DAL), da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA), a unidade competente para executar as aquisições (licitações). A sede da ABIN é em Brasília, nela estando a Diretoria Geral, os órgãos de assistência direta e imediata ao Diretor-Geral (tal como a SPOA) e os órgãos específicos singulares. No entanto, a ABIN também é composta por unidades estaduais (art. 2º, inciso III, do Anexo I, do mesmo Decreto).

Figura 1

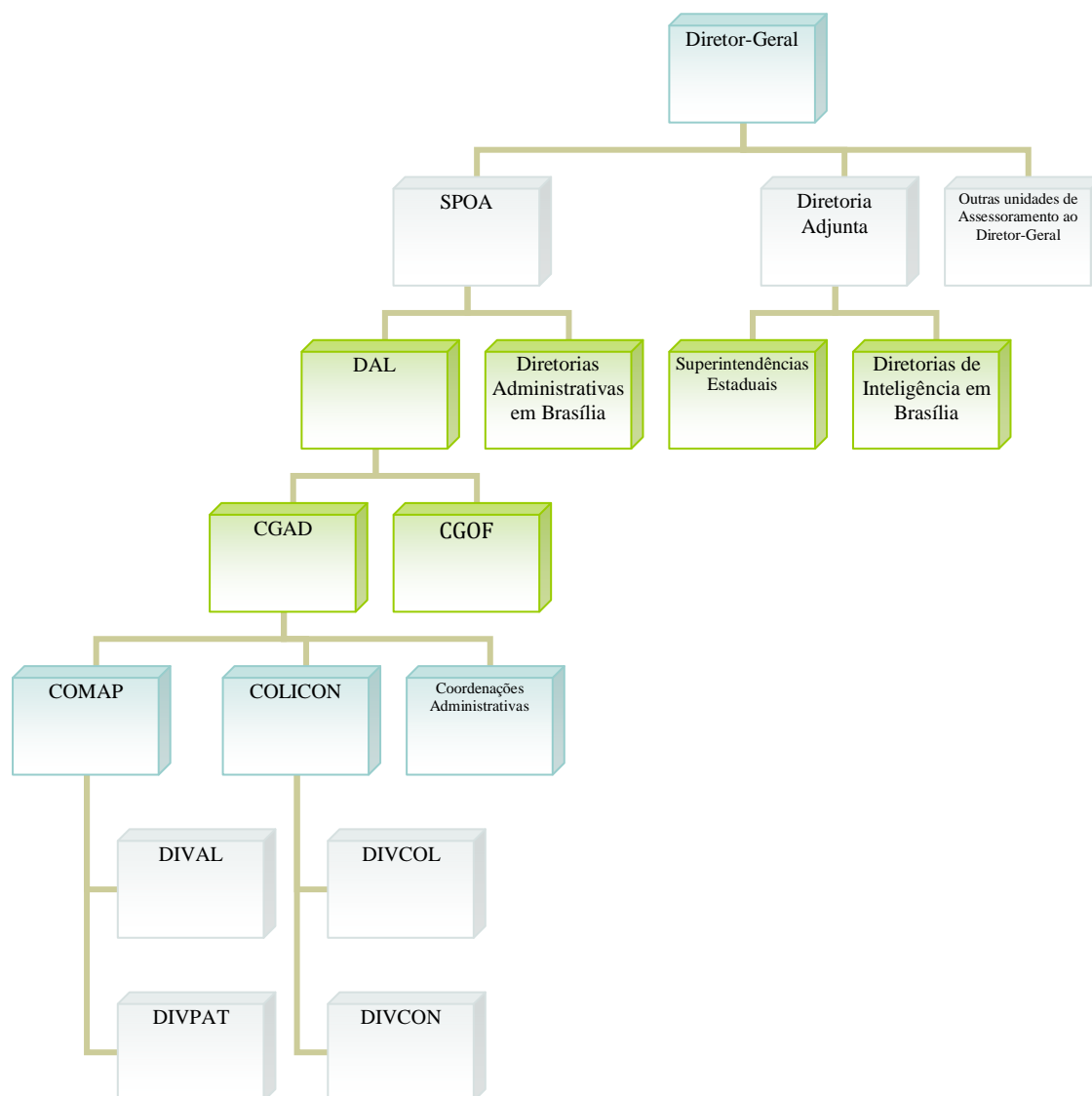


Figura 1: Organograma da Abin.

Fonte: O autor, baseado no Decreto nº 6.408/08.

3.3. Seleção dos participantes

Como critérios de seleção, foram adotados os seguintes: relevância no planejamento e na execução dos pregões eletrônicos. Assim, foram selecionados uma servidora que exerce a função de pregoeira, o chefe do setor de licitações, e a

servidora que exerce a função chefe do setor requisitante de materiais de expediente, os quais, a parti de agora, serão denominados servidores 1, 2 e 3 respectivamente.

Quadro 2

	Servidor 1	Servidor 2	Servidor 3
Sexo:	Feminino.	Masculino.	Feminino.
Graduação:	Administração com finanças.	Administração.	Administração.
Pós-graduação:	Não possui.	Não possui.	Mater in Public Administration – MPA/Ibmec.
Tempo de Abin:	2 anos.	Aprox. 3 anos.	3,5 anos.
Tempo de chefia:	Não exerce.	Há 2,5 anos na Divisão de Compras e Licitações (DIVCOL).	1 ano e 8 meses na Coordenação de Material e Patrimônio (COMAP)
Faixa etária:	30 a 34 anos.	35 a 39 anos.	25 a 29 anos.

Quadro 2: Dados biográficos e profissiográficos dos entrevistados.

Fonte: O autor.

3.4.Procedimentos de coleta de dados

Para a realização de entrevistas, foram consultadas as disponibilidades dos referidos servidores mediante correspondência eletrônica, com anexo do roteiro. O servidor 2 foi o único a responder pelo mesmo meio de comunicação, as demais responderam mediante contato direto e em seguida foram marcadas as entrevistas, também mediante contato direto

As entrevistas duraram em média 22 minutos. Foi realizado apenas um encontro para cada entrevistado. Todos os entrevistados permitiram a gravação, essa, por sua vez, foi transcrita parcialmente, desconsiderando apenas os pontos não relevantes ao estudo.

Como os três entrevistados já conhecem o autor desta pesquisa, dispensou-se apresentação formal pessoal, apenas apresentou-se o tema deste trabalho.

Durante as entrevistas, foram feitas anotações de palavras-chaves, citados nas respostas dos entrevistados, a fim de realizar novas perguntas, para esclarecer melhor a informação almejada.

Já quanto à pesquisa documental, a partir da planilha eletrônica de numeração de pregões, consultaram-se as licitações de material de expediente e seus respectivos editais (disponíveis na pasta de rede interna da Divisão de Compras e

Licitações da ABIN). Com o exame desses documentos, identificaram-se três estratégias que assim serão denominadas neste estudo: a estratégia antiga (licitação estadual, por itens e pelo Sistema de Registro de Preços), uma estratégia pioneira à moderna (licitação por grupos, porém ainda estadual e pelo SRP) e, por fim, a estratégia moderna (licitação regional, por grupos e sem uso do SRP). Também foi contabilizada a quantidade total de itens de cada pregão. Verificou-se que os pregões executados sob a estratégia antiga, bem como o pregão pioneiro à estratégia moderna, visavam à aquisição de material de consumo, neles incluídos, além do material de expediente, material de limpeza, copa e/ou cozinha.

Em seguida, foram consultados os Resultados por Fornecedor (documentos disponível no Portal de Compras Governamentais) de cada pregão de material de expediente. Nesse documento, verificaram-se quantos itens foram adjudicados em cada pregão, bem como os pregões revogados. Excluiu-se do estudo os pregões revogados. Em uma subtração simples (TOTAL DE ITENS – ITENS ADJUDICADOS), chegou-se à quantidade de itens cancelados (insucesso).

3.5. Análise dos dados

No âmbito dessa pesquisa, utilizou-se da análise de conteúdo. Para Severino (2007), análise de conteúdo é uma metodologia de tratamento e análise de informações constantes de um documento, sob forma de discursos pronunciados em diferentes linguagens: escritos, orais, imagens, gestos. Um conjunto de técnicas de análise de comunicações. Trata-se de se compreender criticamente o sentido manifesto ou oculto das comunicações.

3.6. Limitação do estudo

Devido à escassez de tempo e recursos, não foram objetos dessa pesquisa a análise das razões de insucesso de cada item do pregão.

Já quanto às demais modalidades de licitação, não foi possível analisá-las e compará-las ao pregão eletrônico, tendo em vista que a Agência Brasileira de Inteligência somente realizou uma em 2014, que foi o convite, cujo

objeto era a cessão de áreas para exploração da atividade comercial de lanchonete, ou seja, diverso do objeto de estudo dessa pesquisa.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Este capítulo está estruturado em três tópicos, referentes às seguintes categorias de análises: descrição das novas estratégias adotadas para a execução de pregões eletrônicos de material de expediente; eficácia e eficiência das novas estratégias; contribuição da estrutura organizacional da ABIN para o andamento dos processos licitatórios; e análise geral da eficácia e eficiência dos pregões eletrônicos da ABIN.

4.1.1. Descrição das novas estratégias adotadas para a execução de pregões eletrônicos de material de expediente

No que se refere às novas estratégias implementadas a partir de 2014 para a realização de pregão eletrônico para aquisição de material de expediente, a servidora 1 mencionou que: *A gente tinha um problema, era recorrente em relação a material de expediente. A ABIN adota um modelo centralizado e aqui, na sede de Brasília, a gente faz licitação para todos os estados. Então tem superintendências que são muito pequenas, têm poucos servidores a demanda é pequena. Antigamente a gente abria um processo para cada estado, então tinha um volume muito grande de processos que não tinha muito sucesso porque os valores eram muito pequenos, a gente realizava por registro de preços que é um modo que a gente não é obrigado a contratar (...). Então era desinteressante pro fornecedor porque o valor já era pequeno, às vezes nem cobria o custo da entrega, e mesmo assim ele não podia fazer uma programação, um planejamento com aquele recurso, porque ele não tinha a certeza que a gente ia contratar, então o que acontecia, a gente tinha muito processo que dava fracassado, que é quando os licitantes, por exemplo, oferecem valor muito acima do estimado, e não aceitam reduzir, ou então deserto quando os licitantes nem se interessam em oferecer proposta.*

E continua: *Fora que tinha um volume muito grande de atas que sobrecarregava a Divisão de Contratos (...). Então era muito trabalho para pouco resultado, porque a gente não conseguia contratar (...). Então o que a gente fez, a gente montou um grupo de estudo para discutir uma forma de melhorar essa situação, então no ano passado agente mudou a metodologia, a gente reduziu*

processo. Primeiro, a gente decidiu não mais fazer por ata, a gente fez por pronta entrega (...). Segundo, a gente montou em grupo, a gente dividiu o país em regiões (...), pra poder justamente alguns estados poder puxar os estados mais fracos e tornar a licitação mais interessante.(...)

Conclui-se que a servidora apontou que o insucesso dos pregões eletrônicos para aquisição de material de expediente levou à busca de novas estratégias, visando dar eficácia às compras. Tal insucesso era devido à baixa demanda das Superintendências Estaduais, e que, mesmo essa demanda pequena não gerava direito adquirido ao adjudicatário, vencedor da licitação, visto que a compra era realizada sob o Sistema de Registro de Preços. Por conta disso, a solução encontrada foi agrupar itens e estados, visando aumentar a demanda e não realizar o SRP para material de expediente. A servidora mencionou na sua resposta que na estratégia antiga era muito trabalho para pouco resultado. Aqui, infere-se que ela comparou a estratégia atual, revelando que sob a estratégia anterior, o processo também era ineficiente.

Já o servidor 2 relatou que: *(...) O modelo da Abin nos pregões da materiais de expediente, aí ele é um pouco anormal, atípico em relação aos outros órgãos. Ao longo do tempo, notou-se que os pregões de material de expediente para todos os estados do Brasil, existe essa demanda de lápis, caneta, envelope, papel A4. Nós fazemos então um pregão ou pregões para cada estado, e com essas mudanças aí a partir de 2014 o processo ficou mais enxuto, os pregões são regionalizados. (...) Um grupo de estudos aqui, o pessoal do almoxarifado, da área de licitações, o coordenador, e outro colega estudioso de licitações, o coordenador da área aqui, e durante vários meses, foram aí umas 8 ou 10 reuniões, nós adotamos o não uso do SRP para compra de material de expediente, É uma decisão muito radical, que vai contra o (...) padrão aconselhável dos decretos, das normas do Ministério do Planejamento.*

Ainda segundo esse servidor, as razões para o não uso do SRP são: *Pelo histórico, pela experiência. Ficou claro que durante vários anos as empresas nos reportavam não vou oferecer preço, foram pregões desertos ou fracassados, até mesmo compras de pequeno valor que as empresas não entregavam porque o frete era mais caro que o próprio valor do produto. Pela experiência, pelo feedback das empresas. Para esse entrevistado, outro fator era causador do insucesso dos pregões: E mais um detalhe, a questão do pregão ser por item, isso era um fator negativo.*

Nota-se que para convergência para os dois servidores que o fator custo-benefício para as empresas, bem como o SRP são os motivos que levavam a ineficácia dos pregões eletrônicos de material de expediente. O servidor utilizou o termo o processo ficou mais enxuto, também numa alusão à melhoria de eficiência.

Por fim, a servidora 3 comenta que: (...) *A gente mudou o processo de compra de material de expediente em 2014 passando a fazer por região, eliminando a Ata de Registro de Preços e a gente tá conseguindo suprir todas as Superintendências, com todos os materiais, fazendo um esforço menor.*

Conclui-se que as três respostas foram convergentes, ao sinalizar que em 2014 os pregões que eram realizados por estados foram agrupados em regiões, e que deixou-se de realizar compras de material de expediente mediante o Sistema de Registro de Preços. Essa última servidora aponta que passou-se a suprir todas as Superintendências com todos os matérias fazendo um esforço menor. Nesse trecho, a entrevistada aponta eficiência e eficácia dos pregões, no entanto, há uma divergência em relação a resposta da primeira entrevistada, visto que aquela primeira cita que para a região norte não houve sucesso na compra.

4.1.2. Eficácia e eficiência das novas estratégias, e dos pregões eletrônicos da Abin no geral

A servidora 1 começou definindo que a estratégia antiga era ineficaz e ineficiente: *É, realmente ela era os dois, porque em relação à eficiência o processo não era otimizador (sic), porque demandava muito volume de trabalho, porque você demanda o tempo do pregoeiro, da área de contratos, na área de elaboração, então você acaba tendo um custo muito maior. Em relação à eficácia, era ineficaz, porque a gente tinha toda essa demanda de trabalho e não conseguia contratar (...). Por exemplo, tinha licitação de sessenta itens, que a gente só conseguia contratar dez.*

E retoma à novas estratégias: *Foi um processo que deu bons resultados, foi muito interessante, mas a gente ainda precisa melhor, porque, por exemplo, a região norte a gente não conseguiu comprar, a gente ficou gerando remanescente, que é quando a gente só consegue comprar alguns itens e sobram outros (...). Mas assim, num todo, foi positivo, apesar da região norte, diminuiu o trabalho, a gente conseguiu contratar, até pros fornecedores que ficaram mais*

interessados em participar dos nossos pregões, porque antes eles não tinham interesse de operar por registro de preços.

Já o servidor 2 mencionou que: Elas foram altamente positivas. Melhorou tudo, houve uma redução muito grande do número de processos (...), essa redução do número de processo reduziu o número de pregões. A gente sabe que cada pregão tem um custo muito alto. Uma pesquisa de uma empresa aí chegou a dizer que cada pregão custa 12 mil reais, o que eu acho um absurdo, mas 3 a 4 mil reais realmente custa, entre salário do servidor, publicação em Diários e Jornais (...) Houve uma melhoria na entrega, pela primeira vez desde que estou aqui na organização todos os estados receberam café, receberam açúcar, receberam papel A4. No caso de café e açúcar isso é inédito, sempre tinha um ou outro estado que não recebia o café. (...) O índice de repetimentos (sic) dos pregões reduziu bastante, o número de atingimento, de entregas melhorou também, foram raros os itens que agente não conseguiu comprar, praticamente nenhum. (...) Talvez o lado negativo é que a gente está fora do padrão, fora da linha aconselhável pelos estudiosos, pelos juristas, pelos órgão aí que fazem as nossas regras, mas não estamos fora da lei, porque está tudo justificado nos autos.

Por fim, a servidora 3 comenta que: Eu acho que só houve ganhos. A gente pela primeira vez conseguiu suprir todas as superintendências com todos os produtos (...). A gente teve uma redução de 63% dos processos em tramitação aqui na sede (...). Nessa redução a gente inclui publicação de pregão, número de pregões realizados, quantidade de atas de registro de preços elaborada e controladas. Então eu acho que foi super positivo.

Verifica-se, então convergência entre as respostas, no que se refere à eficácia e a eficiência das novas estratégias adotadas para realização de pregões eletrônicos destinados à aquisição de material de expediente.

4.1.3. Contribuição da estrutura organizacional da Abin para a execução dos pregões eletrônicos

A servidora 1 opinou: Em relação à sede, à distribuição, eu não vejo como desfavorável. A quantidade de pregoeiros e redatores é suficiente, porque a demanda é sazonal, porque tem períodos que o volume é muito grande e tem períodos que fica muito ocioso, então não adianta alocar nem reduzir a quantidade

de servidores. (...) O que acontece é que os requisitantes eles não tem um preparo. Em muitas superintendências que são compostas por Oficiais de Inteligência, que possuem uma atribuição muito específica, que não é voltada para área administrativa. É uma coisa que foge da realidade deles. Então isso acaba prejudicando, porque se o requisitante manda um pedido errado isso atrapalha. (...) Mas quanto aos materiais de expedientes, o processo é centralizado aqui, tem a COMAP, com sua Divisão de Almoxarifado, que faz os pedidos. Nesse quesito eles são capacitados, não tem problema em relação ao material de expediente.

Ainda sobre esse tema, temos o relato do servidor 2: Eu acho que favorece. A questão dos processos licitatórios, principalmente para os pregoeiros, é que falta uma equipe de apoio, um estagiário, um servidor de nível médio, há algumas carências, mas de forma geral eu considero a Abin um bom órgão, um órgão acima da média, com salários e remuneração acima da média. Também acho que o servidor público é um ser que está sempre insatisfeito, falta a valorização da estabilidade, a ausência de um chefe que ponha pressão, que ameace demiti-lo. Acho que sim, o ambiente favorece sim. De novo toco no assunto que a gente tem que obedecer a lei, não tem muito o que inventar, mas a estrutura organizacional é conforme a lei.

A servidora 3 informou que: Em relação a material de expediente a gente encontrou uma boa forma, a gente tá aprimorando ainda, a região norte tem algumas particularidades, mas com relação à Coordenação de Material e Patrimônio e à Coordenação de Licitações e Contratos, eu acho que como foi feito um planejamento já na estrutura que a gente tem hoje está bem encaixada Com relação a outras compras, a gente tem uma estrutura que talvez pudesse melhorar. (...) Eu acho que alguns itens que a gente compra por aqui poderia ter um planejamento, um cronograma, mas por conta de recursos a gente não tem, uma central de compras que seria um auxílio principalmente para as Superintendências que não tem capacitação para auxiliar nos pedidos de compras específicos que são feitos lá. (...).

A tabela a seguir apresenta os resultados encontrados na pesquisa documental:

Tabela 2

Pregão n.º	Objeto	Estratégia	Itens/Grupos	Adjudicados	Insucesso
5	Consumo	Antiga	68 itens	12 itens	56 itens
6	Consumo	Antiga	70 itens	17 itens	56 itens
7	Consumo	Antiga	125 itens	67 itens	56 itens
10	Consumo	Antiga	57 itens	7 itens	56 itens
11	Consumo	Antiga	131 itens	12 itens	56 itens
12	Consumo	Antiga	53 itens	19 itens	56 itens
20	Consumo	Antiga	64 itens	8 itens	56 itens
22	Consumo	Antiga	70 itens	58 itens	56 itens
43	Consumo	Antiga	60 itens	13 itens	56 itens
66	Consumo	Antiga	35 itens	3 itens	56 itens
77	Consumo	Antiga	112 itens	16 itens	56 itens
78	Consumo	Antiga	30 itens	3 itens	56 itens
79	Consumo	Antiga	11 itens	10 itens	56 itens
80	Consumo	Pioneira à moderna	78 itens, sendo 67 de material de expediente no grupo 2. Grupo 1 de copa e cozinha.	67 itens (grupo 2).	11 itens (grupo 1).
114	Consumo	Moderna	45 itens agrupados em 5 grupos e 1 item isolado.	2 itens (grupo 3).	43 itens (4 grupos e 1 item isolado)
116	Material de expediente.	Moderna	49 itens agrupados em 5 grupos e 1 item isolado.	2 itens (grupo 3).	47 itens (4 grupos e 1 item isolado)
117	Material de expediente.	Moderna	48 itens agrupados em 5 grupos e 1 item isolado.	Todos.	56 itens
119	Material de expediente.	Moderna	49 itens agrupados em 5 grupos e 1 item isolado.	Todos.	Nenhum.
130	Material de expediente.	Moderna	49 itens agrupados em 5 grupos e 1 item isolado.	Todos.	Nenhum.
145	Material de expediente.	Moderna	47 itens agrupados em 5 grupos e 1 item isolado.	Todos.	Nenhum.

Tabela 2: Dados sobre os resultados dos pregões analisados.

Fonte: O autor, com base na pesquisa documental.

Considerando os conceitos de eficácia e eficiência, abordados no Capítulo 2 desta pesquisa, graficamente, temos:

Figura 2

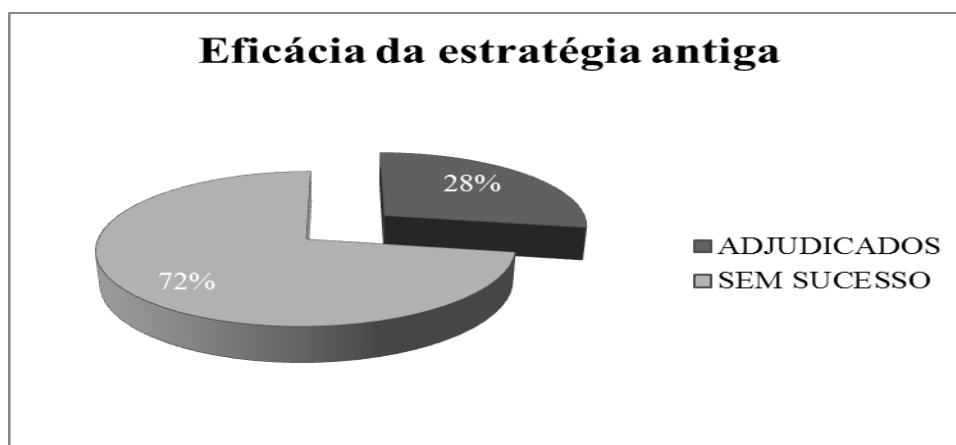


Figura 2: Eficácia dos pregões de material de consumo da ABIN sob estratégia antiga.
Fonte: O autor, com base na pesquisa documental.

Figura 3

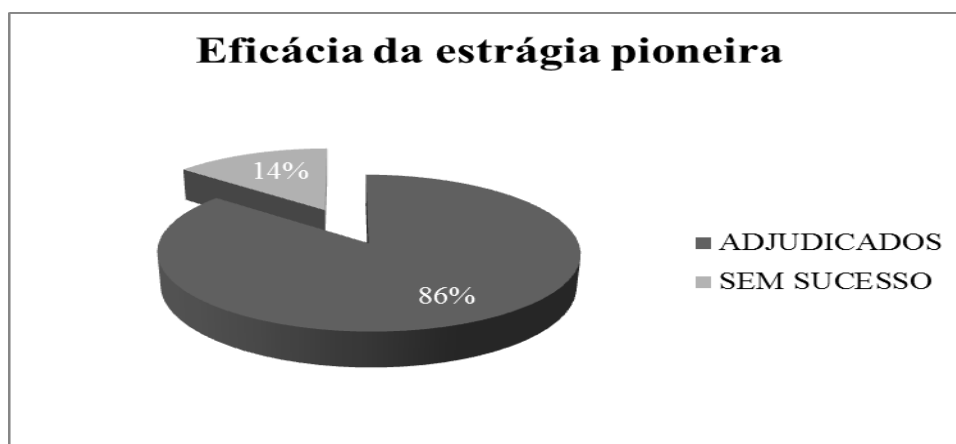


Figura 3: Eficácia dos pregões de material de consumo da ABIN sob estratégia pioneira.
Fonte: O autor, com base na pesquisa documental.

Figura 4

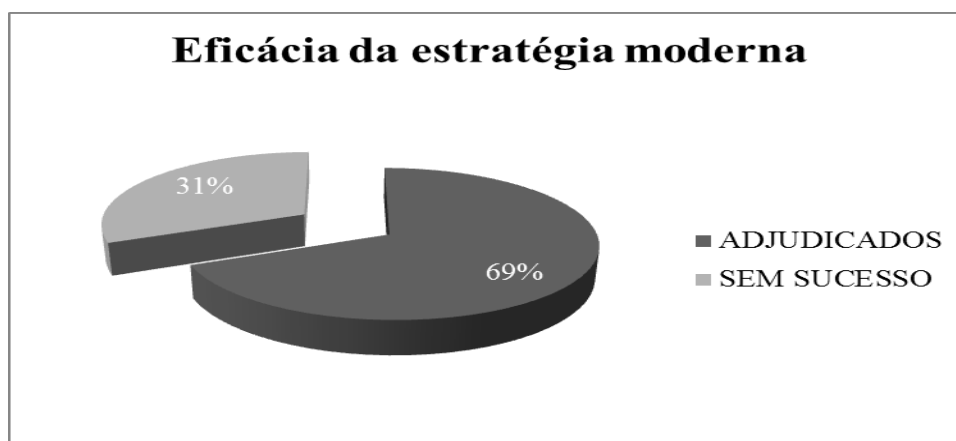


Figura 4: Eficácia dos pregões de material de consumo da ABIN sob estratégia moderna.
Fonte: O autor, com base na pesquisa documental.

Constata-se que, sob a estratégia antiga, havia um grau elevado de ineficácia, conforme relatado nas entrevistas.

Verifica-se que, sob a estratégia pioneira (pregão nº. 80), todos os itens de material de expediente foi agrupado no grupo 2, e houve sucesso desse grupo. Já os demais materiais de consumo foram agrupados no grupo 1 e não houve sucesso. Esse fato pode ter sido consequência de um agrupamento inadequado à realidade de mercado e fornecimento das empresas licitantes.

Já sob a estratégia moderna, houve insucesso de 90 itens, de oito grupos de dois pregões (nºs. 114 e 116). Poderia ser apontado com motivo do insucesso: pesquisa de preços, a qual define o valor máximo do item ou grupo, incompatível com a realidade contratada (quantidades, prazos e localidades). Essa inferência é visualizada quando analisa-se os valores de cada grupo, por exemplo, para o pregão nº 114 (o mesmo ocorreu de forma semelhante no pregão nº 116):

Tabela 3

Grupo/Item	Quantidade de itens	Valor máximo do grupo
Grupo 1	10	R\$ 810,79
Grupo 2	25	R\$ 1.082,01
Grupo 3	2	R\$ 1.486,25
Grupo 4	5	R\$ 774,00
Grupo 5	2	R\$ 312,68
Item 45 (isolado)	1	R\$ 110,40

Tabela 3: Valor máximo dos grupos/item baseados na pesquisa de preços do pregão nº 114. Fonte: O autor, com base na pesquisa documental.

Conforme apresentado na tabela acima, no pregão nº 114, o grupo 3 foi composto por dois itens e possuía o valor máximo de R\$ 1.486,25. Os demais grupos ficaram com valor relativamente pequeno para a quantidade de itens. Não se pode afirmar que houve valores superestimados para o grupo 3, quando comparados aos demais, visto que deve-se o valor de mercado de cada item, e assim o preço real de mercado dos componentes deste grupo pode ser realmente mais elevado que os demais. No entanto, de alguma forma, esse grupo revelou-se mais atraente para os fornecedores. O fato se repetiu no pregão nº 116, o que pode ter levado a ABIN a

readequar a pesquisa de preços para os pregões seguintes, visto que houve eficácia total dos pregões posteriores.

Em suma, apesar do insucesso de alguns grupos sob a estratégia moderna, o índice de itens adjudicados passou de 28% sob a estratégia antiga para 69% .

Relativamente à eficiência, não há um documento que retrate os ganhos informados nas entrevistas. No entanto, pode-se inferir que ao agrupar a aquisição de várias Superintendências em apenas um pregão, bem como agrupamento de itens, reduzindo, assim, o número de processos, a ABIN pode ter economizado tempo na autuação processual, elaboração do edital, na análise da Assessoria Jurídica e emissão de Declaração de Disponibilidade Orçamentária, no cadastramento da licitação no Portal de Compras Governamentais, na publicação dos Avisos de Licitação no Diário Oficial da União, na operação do pregão pelo pregoeiro (análise de proposta e documentos de habilitação do licitante vencedor), assim como recursos materiais (papel, tinta), humanos (horário dedicado pelos servidores envolvidos) e financeiros e orçamentários, (visto que as publicações no DOU geram custos).

4.1.4. Análise geral da eficácia e eficiência dos pregões eletrônicos da ABIN

Neste tópico, abordar-se-á os pregões eletrônicos da Agência Brasileira de Inteligência no geral, ou seja, não somente os de material de expediente.

A servidora 1 sintetizou que: *Em termos gerais, a gente tem uma efetividade boa (...).*

Já o servidor 2 relatou que: *Tem melhorado essa efetividade dos pregões, nosso índice de compra, os números de 2014, 75% dos 156 pregões foram concluídos com sucesso, e 25% foram revogados, repetidos ou cancelados, por falta de empresa, preço muito baixo ou item cancelado. Esse índice ele tem melhorado aqui ao longo do tempo com essas melhorias do material de expediente, por uma atuação mais estratégia de fazer menos pregões e fazer pregões melhores. Na área de*

manutenção automotiva também houve um enxugamento significativo. Está melhorando mais ainda não está no ideal, ainda tem espaço para melhorar.

Por fim, a servidora 3 mencionou que: (...) *Às vezes eu acho que não é questão da área de licitações, mas de mercado. Nossa última compra de material de expediente vários itens deram desertos porque eram itens sustentáveis e o mercado ainda não está maduro suficiente. Então eu acho que para alguns itens é normal o pregão dá deserto, às vezes a falha é na pesquisa de preço, mas daí a falha seria nossa que fez a pesquisa, mas quando vai lá para a área de licitações eles sempre dão um jeito de comprar, se a licitação deu deserta eles repetem, se deu deserta de novo vai fazer uma cotação eletrônica, ou faz uma dispensa, e na maioria das vezes a gente consegue comprar o produto, então acho que no final das contas o objetivo é atingido, às vezes às custas de mais recursos ou menos recursos, mas no final o objetivo é atingido.*

Com isso, verifica-se que todas as respostas abrem espaço para possíveis melhorias, apesar de considerarem boas a eficácia e a eficiência. A servidora 3 atribuiu ao mercado alguns insucessos, já o servidor 2 não comentou sobre onde é possível melhorar.

No geral, os pregões da ABIN tendem a ser mais questionados, sob o ponto de vista jurídico administrativo, tanto do edital quanto em sede de recursos administrativos, quanto maior for o valor da licitação. Como a ABIN possui um orçamento enxuto, quando comparada a órgãos mais expressivos, há poucos questionamentos nas licitações. Assim, sob o ponto de vista da eficiência, gasta-se menos recursos com tais questionamentos.

Como relatado pelo servidor 2, a falta de uma equipe de apoio ao pregoeiro é um fator que atrapalha o andamento do processo, visto que o pregoeiro acaba executando uma gama de atividades que poderiam ser melhor divididas. Assim, o pregoeiro cadastra item a item da licitação no Portal de Compras Governamentais, devendo ser muito atento à seleção correta do código existente no Catálogo, à especificação (descrição) do objeto, à quantidade licitada, ao valor total do item (caso a licitação não seja pelo SRP) ou ao valor unitário (SRP), ao local de entrega, à pesquisa de preços, indicando o valor e o número do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica da empresa que participou da pesquisa, se há algum critério de preferência, tratamento diferenciado, itens agrupados etc.

Além disso, antes da abertura da sessão, há a possibilidade de responder a pedidos de esclarecimentos e impugnação ao edital. Após aberta a sessão, há o exame preliminar das propostas, bem como sua respectiva exequibilidade. Com a etapa de lances permanece o de exame de exequibilidade dos lances, acompanhamento da fase de desempate (situação quando uma Micro ou Pequena empresa possui proposta até 5% superior que uma empresa de porte normal, e assim pode dar um lance inferior), cálculo dos critérios de margem de preferência (quando segundo a legislação, pode-se pagar até um limite de um percentual para alguns bens ou serviços de tecnologia da informação produzidos ou prestados por empresas nacionais), análise da proposta de cada item, análise dos documentos de habilitação das empresas vencedoras, adjudicação de cada item (se não houver recurso) exame de recursos e defesas e decisão.

No entanto, a ABIN possui três pregoeiros designados, assim, a quantidade de pregões executados por cada pregoeiro é dividida. Ocorre que, quando há gozo de férias, licenças, e demais ausências, há sobrecargas, principalmente se dois pregoeiros estiverem ausentes.

Outro desafio concernente à ABIN que gera um perca de eficiência e eficácia dos pregões é a qualificação dos servidores. Licitar envolve a necessidade de conhecimentos multidisciplinares, que variam, também, conforme o objeto licitado. Assim, não só de legislação de licitação, mas como administração pública, logística, financeira e orçamentária, de recursos materiais, direito administrativo, tributário, trabalhista, como também direito ambiental ou tecnologia da informação, contabilidade conforme a contratação. Essa necessidade se distribui desde o servidor requisitante, que elaborará o Termo de Referência para o pregão, como para os redatores de edital e pregoeiros.

Apesar dos desafios, a servidora 3 relatou que sempre quando os processos vão para a Divisão de Compras e Licitações, “eles conseguem comprar”, seja pelo pregão, cotação eletrônica, dispensa ou inexigibilidade. Às vezes mediante empenho de mais ou menos recursos (financeiros, tempo). No entanto, quando a pesquisa de preços não foi compatível com a realidade de mercado, há insucesso na compra e necessidade de uma adaptação. Isso reflete um problema que começa na origem do processo, com a requisição do setor competente, o qual deveria ser melhor estudado pela ABIN. Essa servidora mencionou que há um projeto da Coordenadora-

Geral de Administração em montar uma central de compras, lotadas por servidores especialistas e capacitados para orientar os requisitantes.

Verifica-se, ainda, que há o comportamento inidôneo de algumas licitantes, visto que algumas delas cadastram a proposta, declaram concordar com as regras do edital, de habilitação, enviam lances, no entanto desistem da proposta, de apresentar amostra ou são inabilitadas. De acordo com a legislação, jurisprudência do Tribunal de Contas da União, esses são casos de aplicação de sanção. A aplicação de sanção deve garantir a ampla defesa e o contraditório ao licitante, e sua apuração é obrigatória. Entretanto, devido à escassez de recursos humanos, a ABIN tem buscado aplicar nas licitações somente após a publicação do recente acórdão do TCU. Com isso, até as empresas licitantes tomarem consciência de que serão punidas caso comportem-se de modo inidôneo nas licitações ainda levará alguns anos.

Por fim, acredita-se que no geral os servidores da ABIN, mesmo com os desafios que perpassam, conseguem executar os pregões com eficácia e eficiência, apesar de haver espaços para melhorias.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista a parcela de contribuição do gasto público para o Produto Interno Bruto, sobretudo em tempos de crise na economia brasileira, este trabalho se propôs a estudar a eficácia e a eficiência da modalidade de licitação pregão, executada sob a forma eletrônica. Escolheu-se, para tal, a Agência Brasileira de Inteligência, em especial suas aquisições de material de expediente, tendo em visto que esse órgão, a partir de 2014, adotou novas estratégias para sua execução.

Com a pesquisa de campo realizada, os entrevistados revelaram que sob a estratégia moderna, houve expressivo ganho de eficácia, visto que a contratação dos materiais de expediente foi exitosa, adquirindo todos ou quase todos os itens licitados. No que se referem à eficiência, os servidores mencionaram a redução de processos, tempo disponibilizado dos servidores aos pregões, menor quantidade de repetições dos processos, e até mesmo menos gastos com publicação de pregões.

A pesquisa documental confirmou o ganho de eficácia, por meio da melhoria do percentual dos itens adjudicados. No entanto, referente à eficiência, devido à ausência de documentos, não foi possível confirmar o relato dos participantes da pesquisa.

Já com relação à estrutura organizacional da ABIN, os entrevistados acreditam que há uma boa divisão de recursos humanos, e que a centralização das licitações em Brasília gera ganhos para a Agência. Por fim, quando a eficácia e a eficiência em geral dos pregões eletrônicos do órgão, os servidores acreditam que no geral é boa, com espaços para melhorias.

Essas melhorias, na visão de um dos entrevistados, poderia ser com a redução do tempo de trâmite de um processo licitatório e dos retrabalhos, o que exigiria qualificação dos servidores. Outra sugestão para a organização é elaborar um planejamento anual de contratação, com o respectivo cronograma estimado. A elaboração desse planejamento deveria ser coordenada com o setor de licitações, orçamentário e as unidades requisitantes, durante a elaboração/aprovação do Projeto de Lei Orçamentária Anual para o ano seguinte.

Acredita-se que este estudo atendeu ao seu objetivo proposto, e, com isso, pode subsidiar a organização de informação, caso haja questionamentos

sobre a estratégia adotada, sobretudo relativo ao não uso do SRP e do agrupamento de itens, visto que, conforme um entrevistado, isso é o contrário do que as normas recomendam.

A administração, em especial a logística pública (área multidisciplinar), também recebem a contribuição desse estudo, especificamente sobre a necessidade de flexibilizar ao gestor a escolha de estratégia, desde que legal, mais eficaz e eficiente para a contratação.

Assim, sugerem-se estudos similares a entidades da administração pública federal que, assim, como a ABIN, estejam presentes em todos os estados, visando à comparação, em termos de ganhos de eficiência e eficácia e até mesmo de efetividade da centralização das licitações em Brasília, do não uso do SRP, do agrupamento por itens, e agrupamento de estados nos pregões eletrônicos.

Por fim, conclui-se que a Agência Brasileira de Inteligência acertou ao mudar de estratégia para a aquisição de material de expediente, tendo, por tanto, ganhos de eficácia e eficiência em suas compras realizadas por meio de pregões eletrônicos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRINO, M; PAULO, V. Direito Administrativo Descomplicado. 21ª edição. São Paulo: Método, 2013. 1052 p.

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. Disponível em: <<http://www.cpqam.fiocruz.br/bibpdf/2006almeida-tbb.pdf> >. Acesso em 01 de set. 2015.

BARROS, C. C.; SILVA, J. D. G.; BARROS, F. M. Avaliação Econômica do Maior Hospital Universitário do Rio Grande do Norte. In: III AdCont, ANAIS. Rio de Janeiro, 2012.

BRASIL. Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.

_____. Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência, instituído pela Lei no 9.883, de 7 de dezembro de 1999, e dá outras providências.

_____. Decreto nº 4.872, de 6 de novembro de 2003. Dá nova redação aos arts. 4o, 8o e 9o do Decreto no 4.376, de 13 de setembro de 2002, que dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência, instituído pela Lei no 9.883, de 7 de dezembro de 1999.

_____. Decreto nº 6.408, de 24 de março de 2008. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão, das Gratificações de Exercício em Cargo de Confiança e das Gratificações de Representação da Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

_____. Decreto nº6.408, de 31 de maio de 2008. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.

_____. 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.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

_____. Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, e dá outras providências.

_____. Lei nº 10.520. 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.

_____. Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010. Altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei no 11.273, de 6 de fevereiro de 2006.

_____. Medida Provisória nº 696, de 2 de outubro de 2015. Extingue e transforma cargos públicos e altera a Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios.

BRUNEAU, T. Controlling Intelligence in New Democracies. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*. 14: 323-341, 2001.

_____. *Intelligence and Democratization: The Challenge of Control in New Democracies*. In The Center for Civil-Military Relations Naval PostGraduate School Monterrey, California, Occasional Paper #5. Março de 2000.

CARVALHO-FILHO, J. S. Manual de Direito Administrativo. 20ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. 1153 p.

CASTRO, R. B. Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública. In: 30º Encontro da ANPAD. Salvador, 2006.

CHIAVENATO, I. Recursos humanos na Empresa: pessoas, organizações e sistemas. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1994. p. 67-76.

COELHO, F. A; NASCIMENTO, J. J; SILVA, J. L. G; RODRIGUES, J. L. K. A gestão de medicamentos e materiais médicos no resultado financeiro de um hospital público. In: Congresso Internacional de Cooperação Universidade-indústria, 4., 2012, Taubaté.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. RAP. v.37, n.5, p. 969-992, 2003.

DAFT, R. L. Teoria e Projetos das Organizações. 6.ed. Rio de Janeiro: LTC, 1999. p.39-45.

DANTAS, R. P. A importância do princípio da eficiência como princípio da Administração Pública em relação às agências reguladoras. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XIV, n. 94, nov 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10703>. Acesso em agosto 2015.

DI PIETRO, M. S. Z. Direito Administrativo. 17ª edição. São Paulo: Atlas, 2004.751 p.

DJELLAL, F; GALLOUJ, F. Measuring and improving productivity in services. Edward Elgar Publishing; 2008.

FERREIRA, M. B; MELO, L. C. F., Pregão Eletrônico: instrumento revolucionário brasileiro. Revista da Faculdade de Direito. v.37, 2009, Uberlândia.

FONSÊCA, M. A. R., Pregão eletrônico: uma análise de sua evolução histórico-legislativa e das inovações decorrentes do Decreto nº 5.450/2005. 2011, São Luís.

GASPARINI, D. Direito Administrativo. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 1993. 651 p.

JUSTEN-FILHO, M. Pregão (Comentários à legislação do pregão comum e eletrônico). 5ª edição – revista e atualizada. São Paulo: Dialética, 2009. 430.

_____. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 14ª edição. São Paulo: Dialética, 2010. 991 p.

JACOBY-FERNANDES, J.U. Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico. 5 ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

_____. Lei nº 8.666/93 Licitações e contratos e outras normas pertinentes: Pregão, Sistema de Registro de Preços, Terceirização, Micro e pequenas empresas, Súmulas do TCU. 10ª edição. Belo Horizonte: Fórum, 2009. 365 p.

_____. Belo Horizonte: *Revista TCEMG*. Entrevista concedida a Cláudia Costa Araújo, Leonardo de Araújo Ferraz, Diego Felipe Silva Abreu de Melo e Silvia Costa Pinto Ribeiro de Araújo. [outubro/dezembro, 2012].

LUNELLI, R. G. M. Lei do RDC: a nova lei de licitações. Jus Navigandi, Teresina, ano 18, n. 3510, 9 fev. 2013. Disponível em: 0 <<http://jus.com.br/artigos/23697>>. Acesso em: 18 mar. 2014.

MARCONI, M. A; LAKATOS, E. M. Fundamentos de metodologia científica. 5ª edição. São Paulo: Atlas, 2003. 311 p.

MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 10 ed. São Paulo: RT, 2006.

MEIRELLES, H. L. Direito Administrativo Brasileiro. 35ª edição. São Paulo: Malheiros, 2009. 839 p.

MOTTA, C. P. C. Eficácia nas licitações e contratos. 11.ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

OLIVEIRA, D. P. R. Planejamento Estratégico. 15ª edição. São Paulo: Atlas, 2001. 303 p.

OLIVEIRA, M. F. Metodologia científica: um manual para realização de pesquisas em administração. Catalão: UFG, 2011. 72 p.

RACHEL, R. C. Vantagens e dificuldades na utilização do Pregão Eletrônico em uma Empresa Pública de Pesquisa. 2009, Corumbá.

RODRIGUES, T. M. S. Relações Internacionais. 2ª edição. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2012. 164 p.

SARAVIA, E. J. Administração Pública e Administração de Empresas: Quem Inspira a Quem? *Revista ADM.MADE*, ano 10, Rio de Janeiro v.14, n.3 p.1-8, outubro/dezembro, 2010 .

SEVERINO, A.J. Metodologia do trabalho científico. 23ª Edição. São Paulo: Cortez, 2007. 304 p.

STONER, J. A. F; FREEMAN, R. E. Administração. Rio de Janeiro: Prentice-Hall, 1995. p. 136-239.

TORRES, M. D. F. Estado, democracia e administração pública no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. 224 p.

VIVEIROS, R. T. ABIN: A atividade de inteligência na democracia brasileira. Monografia de conclusão de curso de especialização. X Curso de especialização em

Relações Internacionais. Instituto de Relações Internacionais. Universidade de Brasília. Brasília, 2009.

APÊNDICES

Roteiro de entrevista

Partindo-se das primícias de que segundo Oliveira (2001), o conceito de eficiência está relacionado à otimização dos recursos, já eficácia à contribuição dos resultados obtidos para o alcance dos objetivos:

- 1) Descreva suas atribuições e sua atuação no âmbito dos procedimentos licitatórios executados pela Agência Brasileira de Inteligência (Abin).
- 2) Como você descreve o modelo seguido pela Abin para a realização de pregão eletrônico par a aquisição de material de expediente, em especial sobre novas estratégias implementadas a partir de 2014?
- 3) Na sua opinião, essas novas estratégias foram positivas para a eficácia e a eficiência dos pregões eletrônicos de material de expediente da Agência? Ou foram negativas? Explique.
- 4) A estrutura organizacional da Abin, com sua respectiva divisão de recursos humanos, favorece ou desfavorece o andamento dos processos licitatórios? Por quê?
- 5) Como você avalia a efetividade, em termos gerais, dos pregões eletrônicos na Abin?
- 6) Você tem sugestões de aprimoramento para o processo licitatório na Abin? Quais?

Dados biográficos e profissiográficos:

- 1) Formação acadêmica:
- 2) Pós-graduação:
- 3) Há quanto tempo entrou em exercício na Abin?
- 4) Há quanto tempo no exercício do cargo de chefia?
- 5) Qual faixa etária:
 - a. 25 – 29
 - b. 30 – 34
 - c. 35 – 39.