

Universidade de Brasília (UnB)  
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FACE)  
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA)  
Bacharelado em Ciências Contábeis

Christiane Aparecida Simão

ANÁLISE DO PREÇO ESTIMADO NAS AQUISIÇÕES REALIZADAS POR MEIO DE  
PREGÃO ELETRÔNICO: um estudo de caso em um Órgão do Poder Judiciário

Brasília, DF  
2013

Professor Doutor Ivan Marques de Toledo Camargo  
Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Mauro Luiz Rabelo  
Decano de Ensino de Graduação

Professor Doutor Jaime Martins de Santana  
Decano de Pesquisa e Pós-graduação

Professor Doutor Roberto de Goes Ellery Júnior  
Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Professor Mestre Wagner Rodrigues dos Santos  
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais

Professor Doutor César Augusto Tibúrcio Silva  
Coordenador Geral do Programa Multi-institucional e Inter-regional de  
Pós-graduação em Ciências Contábeis da UnB, UFPB e UFRN

Professora Mestre Rosane Maria Pio da Silva  
Coordenadora de Graduação do curso de Ciências Contábeis - diurno

Professor Doutor Bruno Vinícius Ramos Fernandes  
Coordenador de Graduação do curso de Ciências Contábeis - noturno

Christiane Aparecida Simão

ANÁLISE DO PREÇO ESTIMADO NAS AQUISIÇÕES REALIZADAS POR MEIO DE  
PREGÃO ELETRÔNICO: um estudo de caso em um Órgão do Poder Judiciário

Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília como requisito à conclusão da disciplina Pesquisa em Ciências Contábeis e obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientador:  
Prof. Me. Wagner Rodrigues dos Santos

Linha de pesquisa: Impactos da Contabilidade na sociedade

Área: Finanças/Orçamento Públicos

Brasília, DF  
2013

SIMÃO, Christiane Aparecida

Análise do preço estimado nas aquisições realizadas por meio de pregão eletrônico: um estudo de caso em um órgão do Poder Judiciário/ Christiane Aparecida Simão -- Brasília, 2013.

44 p.

Orientador: Prof. Me. Wagner Rodrigues dos Santos

Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia - Graduação) – Universidade de Brasília, 2º/2013.

Bibliografia.

1. Compras Públicas 2. Preço estimado 3. Preço adjudicado 4. Pregão eletrônico I. Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília. II. Título.

Christiane Aparecida Simão

ANÁLISE DO PREÇO ESTIMADO NAS AQUISIÇÕES REALIZADAS POR MEIO DE  
PREGÃO ELETRÔNICO: um estudo de caso em um Órgão do Poder Judiciário

Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia) defendido e aprovado no Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília como requisito à conclusão da disciplina Pesquisa em Ciências Contábeis e obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis, avaliado pela seguinte comissão examinadora:

Prof. Me. Wagner Rodrigues dos Santos  
Orientador

Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais  
Universidade Brasília (UnB)

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> Diana Vaz de Lima  
Examinadora – Universidade de Brasília (UnB)

Brasília, DF, 04 de dezembro de 2013

Ao meu pai que, enquanto em vida, foi exemplo de simplicidade e humildade, dedico este trabalho como reconhecimento de amor e gratidão por ter sido a base para a formação do meu caráter.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus por estar sempre presente no decorrer desta caminhada, dando-me forças para prosseguir nos momentos mais difíceis.

A minha mãe pela dedicação, carinho e amor e por ter abdicado de muitas coisas para que eu pudesse estudar.

Aos meus irmãos pelo incentivo e apoio no momento em que foi necessário deixar minha cidade de origem para investir em minha formação profissional.

Ao Bruno pelo companheirismo, tolerância, amor e apoio tecidos a mim.

Aos colegas do STF que contribuíram com palavras de conforto para que fosse possível concluir esta tarefa, em especial à Simone pelas preciosas sugestões.

Ao meu orientador pela confiança e apoio no decorrer deste trabalho.

Aos meus amigos e àqueles que pude conhecer durante o curso de graduação que facilitaram a conclusão desta jornada.

*“Toda convicção é uma prisão.”*

**Friedrich Wilhelm Nietzsche**



## RESUMO

Em 2012, o pregão eletrônico movimentou R\$ 33,6 bilhões, sendo responsável por 70% dos gastos em aquisições. Nesse contexto, considerando que os recursos do governo são escassos, é necessário verificar o processo de compras públicas. Desse modo, este trabalho busca alertar para a importância da adequada formação do preço estimado que servirá como base para o procedimento licitatório. Assim, o objetivo geral foi comparar os preços estimados com os adjudicados em pregões eletrônicos, com o intuito de identificar os fatores que afetam a estimativa de preços e aprimorar os procedimentos internos para alcance de melhor custo-benefício. Para atingir esse objetivo, foi realizado um estudo de caso no Supremo Tribunal Federal para aquisição de material de consumo de uso rotineiro, com valor estimado acima de oito mil reais, no exercício de 2012, totalizando noventa e sete itens analisados. Além da comparação de preços, foi realizado um exame da fase interna do procedimento licitatório, incluindo a pesquisa de preços, e dos motivos que interferem na formação do preço estimado. Os dados dos pregões eletrônicos foram obtidos por meio da análise de processos administrativos e editais de licitação, bem como coleta de informações no portal Comprasnet. O resultado obtido demonstrou que, embora o Órgão busque obter valores condizentes com o mercado, os procedimentos internos podem ser aprimorados, tais como, ampliar o método de pesquisa, aumentar o número de preços coletados, aprimorar cálculos estatísticos para formação do preço estimado, montar um banco de fornecedores, especificar o objeto de modo a assegurar a qualidade mínima necessária, dentre outros.

**Palavras-chaves:** Compras públicas. Preço estimado. Preço adjudicado. Pregão eletrônico.

## SUMÁRIO

RESUMO .....	7
1 INTRODUÇÃO.....	9
1.1 Contextualização .....	9
1.2 Motivação .....	10
1.3 Delimitação.....	10
1.4 Questão de pesquisa .....	11
1.5 Objetivos.....	11
1.5.1 <i>Objetivo Geral</i> .....	11
1.5.2 <i>Objetivos específicos</i> .....	11
1.6 Organização do trabalho.....	11
2 REFERENCIAL NORMATIVO.....	13
2.1 Compras públicas .....	13
2.2 Modalidades de licitação .....	16
2.3 Tipos de licitação.....	18
2.4 Pregão .....	19
2.4.1 <i>Normas relativas ao pregão</i> .....	19
2.4.2 <i>Características do pregão</i> .....	20
2.4.3 <i>Pregão eletrônico</i> .....	20
2.4.4 <i>Fases do pregão eletrônico</i> .....	22
2.5 Pesquisa de preços e preço estimado.....	23
3 PROCEDER METODOLÓGICO .....	28
4 RESULTADOS E ANÁLISE .....	30
4.1 Fase interna do pregão eletrônico.....	30
4.2 A pesquisa de preços no STF .....	32
4.3 Comparação entre o valor estimado e adjudicado.....	34
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	38
5.1 Conclusões.....	38
5.2 Recomendações .....	39
5.4 Sugestões de pesquisa.....	40
REFERÊNCIAS .....	41
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA.....	44

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 Contextualização

O mote deste trabalho abarca as compras públicas, as quais estão relacionadas com a execução orçamentária. Para adentrar no assunto, são abordadas as conjunturas que contornam o tema.

As compras públicas envolvem procedimentos legais que as diferenciam das compras realizadas por entes privados. A Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, dispõe sobre as normas gerais que permeiam as licitações e contratos. A Lei 10.520, de 17 de julho de 2002, por sua vez, instituiu o pregão como modalidade de licitação a ser realizado, inclusive, por meio eletrônico.

Segundo dados da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI – do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, disponibilizados no portal Comprasnet, em 2012, considerando-se todas as modalidades de contratação, “as compras governamentais movimentaram R\$ 72,6 bilhões”, sendo que R\$ 33,6 bilhões referem-se ao pregão eletrônico, o qual também foi “[...] responsável por 70% dos gastos em aquisições, resultando numa economia para os cofres públicos da ordem de R\$ 7,8 bilhões (19%)” (COMPRASNET, 2013).

Outro elemento, também disponibilizado pelo Comprasnet (2013), é o crescimento do pregão eletrônico, em comparação entre os anos de 2007 e 2012, tendo em vista que as licitações que utilizaram esta modalidade “cresceram 33% em quantidade e 78% em valores monetários”.

Nesse contexto, ao considerar o vulto do gasto público e suas formas de execução, é importante mencionar a Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 –, como instrumento de condução dos procedimentos licitatórios, os quais originam despesas públicas. Esta lei, ao tratar da responsabilidade na gestão fiscal e da atuação eficaz do Estado, exigindo um equilíbrio entre receitas e despesas, norteia a fase interna dos certames, uma vez que a ocorrência ou não da licitação será definida nesta fase de contratação (CARVALHO, 2010).

Assim, neste trabalho, tratar-se-á sobre a fase interna, notadamente sobre a estimativa de preços, que é instrumento obrigatório para instrução do processo, pois “[...] sua ausência

enseja nulidade dos atos administrativo que a afastaram ou a desconsideraram [...]” (PEREIRA JUNIOR; DOTTI, 2012b, p. 84). Além disso, ela baliza o preço a ser contratado pela Administração, o que está diretamente relacionado com o montante da despesa pública.

## **1.2 Motivação**

O foco desta pesquisa está interligado com as compras públicas e busca alertar para a importância da adequada formação do preço estimado que servirá como base para o procedimento licitatório.

É relevante verificar como as compras públicas são executadas, pois segundo Pereira (2008), os recursos do governo são escassos, logo, é necessário o emprego adequado desses para que se possam obter melhores resultados econômicos tanto quantitativamente quanto qualitativamente.

Outro fator preponderante refere-se à importância da pesquisa de mercado realizada pela Administração Pública, uma vez que esta “[...] é um confortador parâmetro para os agentes públicos que agem com os olhos postos nos princípios da eficiência e da economicidade.” (PEREIRA JUNIOR; DOTTI, 2012a, p. 258).

Destarte, com este estudo, pretende-se elevar o nível do conhecimento da ciência no campo estudado. Soma-se a isso, a verificação dos procedimentos utilizados para coleta de preços e os resultados obtidos em contraste ao preço adjudicado, o que poderá contribuir para o aprimoramento dos processos de aquisição, proporcionando melhor gerenciamento dos recursos públicos.

## **1.3 Delimitação**

A presente pesquisa resulta de um estudo de caso em um Órgão do Poder Judiciário (Supremo Tribunal Federal – STF). Foram observados os procedimentos adotados na fase interna do processo licitatório e realizada uma comparação entre o preço estimado e o adjudicado em pregões eletrônicos, no exercício de 2012, para aquisição de material de consumo de uso rotineiro, com valor estimado acima de oito mil reais.

Para os fins deste trabalho, entenda-se por preço estimado, o preço máximo admitido na licitação, ou seja, o preço inicial; e por preço adjudicado, aquele fornecido pelo vencedor da disputa, o preço final da licitação.

## **1.4 Questão de pesquisa**

Diante da relevância da pesquisa de preços para alcance de resultados que proporcionem melhor custo-benefício, o presente estudo se empenhará em responder ao seguinte problema: Quais são os fatores que afetam a estimativa de preços, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, para aquisição de materiais de consumo de uso rotineiro por meio de pregão eletrônico?

## **1.5 Objetivos**

### ***1.5.1 Objetivo Geral***

O objetivo geral deste trabalho é comparar os preços estimados com os adjudicados em pregões eletrônicos para aquisição de material de consumo de uso rotineiro no Supremo Tribunal Federal, com o intuito de identificar os fatores que afetam a estimativa de preços e aprimorar os procedimentos internos para alcance de melhor custo-benefício.

### ***1.5.2 Objetivos específicos***

Para atingir o objetivo geral, foram traçados os seguintes objetivos específicos:

- a) conhecer como é realizada a pesquisa de preços no Supremo Tribunal Federal;
- b) verificar, na literatura, os motivos que interferem na formação do preço estimado;
- c) conferir se o pregão eletrônico proporciona a efetiva economia anunciada como uma de suas maiores vantagens;
- d) identificar se há necessidade de se aperfeiçoar o processo que envolve a formação do preço estimado no Supremo Tribunal Federal.

## **1.6 Organização do trabalho**

O trabalho está estruturado em cinco capítulos. O primeiro introduz o tema com apresentação da contextualização, motivação, delimitação do estudo, questão de pesquisa, objetivos geral e específicos.

O segundo capítulo apresenta o referencial normativo acerca das compras públicas, modalidades e tipos de licitação, pregão e pesquisa de preços e preço estimado.

O terceiro capítulo aborda como foi realizada a pesquisa, fazendo referência ao proceder metodológico.

O quarto capítulo traz os resultados obtidos e análise destes e, por fim, o quinto capítulo aborda as conclusões obtidas com o estudo, algumas recomendações para melhoria dos procedimentos e sugestões de pesquisa.

## 2 REFERENCIAL NORMATIVO

### 2.1 Compras Públicas

Nas aquisições e contratações públicas, a Administração Pública Brasileira está atrelada a normas impostas pela legislação. Desse modo, o agente público deve observar os procedimentos legais para aplicação dos recursos públicos na consecução dos objetivos do órgão.

O Estado não pode contratar o que quer, uma vez que deve atender ao interesse público. Enquanto nas relações entre particulares há liberdade na negociação, quando há participação do ente público, este se vincula a procedimento formal regido por lei (PEREIRA JÚNIOR; DOTTI, 2012a).

Carvalho (2010, p.26) também confirma o regramento a que se submete o gestor ao tratar sobre a decisão de contratar na esfera pública. O autor destaca que devem ser observados os princípios constitucionais, especialmente no que concerne à legalidade, pois “[...] diferentemente do particular que pode fazer tudo que a lei não proíbe, ao administrador público cabe fazer somente o que está autorizado em lei.”

Essa preocupação com o emprego do dinheiro público foi aventada historicamente na legislação. Motta (2011) faz referência às normas brasileiras que trouxeram diretrizes referentes à aplicação de recursos pelo Estado: Lei de 29 de agosto de 1828, Lei 2.221 de 1909, Decreto-legislativo 4.536 de 1922, Decreto 15.783 de 1922, Lei 4.320 de 1964, Lei 4.401 de 1964. Além desses normativos, o autor cita dois textos considerados mercedores de destaque, a Emenda Constitucional n° 15 à Constituição de 1946 e a Lei 4.717, de 29 de junho de 1965. O primeiro trouxe a concorrência para a lei maior do Estado e o segundo regulamentou a ação popular, instrumento de controle da Administração Pública.

No contexto histórico, cita-se também o Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967. Quanto a este, Marinho Júnior (2006, p.29) afirma que, após o seu advento, “[...] ocorreu uma revolução significativa nos procedimentos adotados pelo Governo em suas contratações [...]”. O Decreto, além de ter ocasionado uma reforma administrativa do Estado, abordou a licitação em um capítulo específico de seu texto.

Em 1986, foi instituído o Estatuto Jurídico de Licitações e Contratos por meio do Decreto-lei 2.300, de 21 de novembro, com regras pertinentes às obras, compras, serviços e alienações no âmbito da Administração Federal.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 – CF/88, foram instituídas normas para a contratação pública. O seu artigo 37, inciso XXI, determina que:

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

Desse modo, a Constituição de 1988 representou um marco ao estabelecer a licitação como princípio constitucional. Anteriormente, conforme corrobora Carvalho (2010), havia apenas doutrinas sobre a temática e a nova Carta Política explicitou as normas em seu texto.

O texto constitucional estabelece em seu artigo 22, inciso XXVII, que a União tem competência privativa para legislar sobre normas gerais de licitações e contratos.

Segundo Oliveira (2013), com referência à competência legislativa, a União, o Estado, o Distrito Federal e os Municípios têm competência para elaboração de normas específicas sobre licitações e contratos, respeitando as normas gerais.

Para regulamentar o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, foi promulgada a Lei 8.666, em 21 de junho de 1993, a lei de licitações e contratos. Esta, conforme preconiza seu artigo 1º, “[...] estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.” (BRASIL, 1993).

Embora a Lei 8.666/93 devesse estabelecer apenas normas gerais sobre licitações e contratos, Mukai (2008) entende que a lei esgotou a competência dos Estados, Distrito Federal e Municípios ao tratar sobre o assunto em suas disposições.

Quanto ao conceito de licitação, infere-se que é um procedimento formal, em regra, que deve ser utilizado para alcance da oferta mais vantajosa. Segundo o Tribunal de Contas da União (2010), a licitação objetiva “garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração”, assegurando igualdade aos interessados e a possibilidade de um número maior de participantes.

Por sua vez, Mukai (2008) define que a licitação é um convite aos administrados para oferecerem suas propostas de dar ou fazer, para que se possa escolher a que represente maior vantagem, com tratamento igualitário aos concorrentes, observado o procedimento formal.



Os destinatários da regra de utilizar a licitação são a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, bem como as autarquias, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações estatais de direito público ou de direito privado.

O procedimento licitatório é guiado por princípios. A Lei 8.666/93, em seu artigo 3º, define os princípios que devem nortear o Administrador nas contratações públicas. Esses possuem o condão de facilitar a fiscalização dos recursos públicos, contribuindo para o planejamento e a transparência dos atos administrativos (CARVALHO, 2010). Esses princípios são:

- a) princípio da legalidade – vincula os licitantes, a Administração Pública e todo o processo aos ditames legais estabelecidos;
- b) princípio da isonomia – pressupõe tratamento igual a todos os licitantes. Nesse aspecto, Oliveira (2013) enfatiza que os desiguais devem ser tratados de forma desigual, porém assegurando-se a proporcionalidade;
- c) princípio da impessoalidade – conforme define o Tribunal de Contas da União (2010), se refere ao fato de que a Administração deve afastar critérios subjetivos e a discricionariedade na condução dos procedimentos licitatórios;
- d) princípio da moralidade e da probidade administrativa – tem relação com a apropriada destinação do dinheiro público, tendo os cidadãos direito a um governo honesto (MOTTA, 2011);
- e) princípio da publicidade – os atos administrativos devem ser também publicados, garantindo, assim, a transparência das ações do gestor público;
- f) princípio da vinculação ao instrumento convocatório – deve orientar a ação administrativa. O cerne do preceito é obedecer às regras previstas no edital convocatório, não podendo a Administração utilizar-se de critérios não previstos para definição do certame;
- g) princípio do julgamento objetivo – todas as regras devem ser definidas objetivamente no edital.

Esses são os princípios elencados Lei 8.666/93, artigo 3º, os quais não afastam a adoção de outros que direcionam os atos praticados pelo Poder Público.

## 2.2 Modalidades de licitação

Antes de tratar especificamente sobre o pregão eletrônico, é necessário analisar as modalidades previstas na lei de licitações e contratos, para entender os processos e formalidades que devem ser observados e conduzidos pela Administração Pública.

Mendes (2011, p. 251) explica que a licitação é a fase externa da contratação pública, e a modalidade “[...] é a forma específica e peculiar [...]” de realizar as etapas e os atos da licitação. Destarte, as modalidades são as formas diferentes para condução do procedimento, porém todos objetivam alcançar o melhor custo-benefício para o contratante que é a Administração Pública.

O gestor deve estar atento à escolha correta da modalidade, pois a adoção incorreta pode trazer problemas quando ocorrer a fiscalização pelos órgãos de controle, bem como pode fragilizar a contratação (MENDES, 2013).

A Lei 8.666/93 definiu como modalidades, em seu artigo 22, o convite, a tomada de preços, a concorrência, o concurso e o leilão. O pregão foi agregado às modalidades por meio da Lei 10.520, de 17 de julho de 2002, porém será tratado mais adiante por ser objeto de estudo específico deste trabalho.

De acordo com a lei de licitações e contratos, artigo 22, § 1º, “a 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.” (BRASIL, 1993).

Alexandrino e Paulo (2009) ressaltam que a concorrência é a mais complexa das modalidades, promove a maior competitividade e publicidade, podendo ser utilizada para qualquer valor de obras, serviços e compras.

A Lei 8.666/1993, em seu artigo 23, § 3º, enuncia que a concorrência é obrigatória para:

- a) compra e alienações de bens imóveis, exceto os imóveis “cuja aquisição haja derivado de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento”, os quais poderão ser processados também mediante leilão, conforme dispõe a Lei 8.666/93, artigo 19;
- b) concessões de direito real de uso;
- c) licitações internacionais.

Di Petro (2012) acrescenta que também são obrigatoriamente licitadas por meio de concorrência as alienações de bens móveis com valor acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e

cinquenta mil reais), as concessões de serviço público, as parcerias público-privadas nas modalidades concessão patrocinada e administrativa.

Para as obras e serviços de engenharia com valor estimado acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) e para compras e outros serviços com valor estimado acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais), a concorrência também é obrigatória, de acordo com a Lei 8.666/1993, artigo 23, inciso I, alínea c e inciso II, alínea c.

A tomada de preços, por sua vez, é definida como (Lei 8.666/1993, artigo 22, § 2º) “[...] 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.” (BRASIL, 1993).

Nesse sentido, Motta (2011) acrescenta que a tomada de preços não é tão complexa quanto à concorrência, entretanto depende de um cadastro prévio dos interessados.

Conforme prevê a lei de licitações e contratos, artigo 23, a tomada de preços deve ser utilizada para obras e serviços de engenharia com valor estimado de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) e para compras e outros serviços com valores estimados entre R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).

O convite é a modalidade que pode ser utilizada para obras e serviços de engenharia com valor estimado até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) e para compras e outros serviços até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

Para celebração do convite, a Lei 8.666/1993 traz o seguinte dispositivo em seu artigo 22, § 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. (BRASIL,1993).

No âmbito das modalidades citadas até agora, Oliveira (2013) salienta que a modalidade mais complexa pode ser utilizada para valores inferiores a sua adoção obrigatória, porém o contrário é vedado. Assim, pode-se utilizar a concorrência nos casos em que é admitido a tomada de preços e o convite; e a tomada de preços em substituição ao convite.

O concurso é utilizado “[...] 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.” (BRASIL, 1993).

No concurso é designada comissão julgadora que definirá os critérios e o julgamento, os trabalhos serão classificados e paga-se o prêmio (VIEIRA et al, 2008).

Quanto ao leilão, esse se destina à “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).

Importante destacar que a lei prevê casos em que a licitação é dispensável e inexigível. No caso de ser dispensável o procedimento licitatório, ou seja, facultativo, a Lei 8.666/1993, artigo 24, taxativamente define as hipóteses em que poderá ocorrer. Algumas situações são determinadas por lei, portanto são obrigatórias que sejam realizadas por dispensa, “[...] é o que decorre do artigo 17, incisos I e II da Lei nº 8.666/1993.” (DI PIETRO, 2012, p. 388).

A inexigibilidade sobrevém quando há inviabilidade de competição. “A impossibilidade jurídica de licitar decorre da impossibilidade de competição, em razão da inexistência de pluralidade de potenciais proponentes.” (ALEXANDRINO; PAULO, 2009, p. 546). Para esse caso, a lei exemplifica as hipóteses no artigo 25.

### **2.3 Tipos de licitação**

O Tribunal de Contas da União define tipos de licitação como “[...] critério de julgamento utilizado pela Administração para seleção da proposta mais vantajosa” (BRASIL, 2010).

Os tipos de licitação são classificados como menor preço, melhor técnica e técnica e preço.

O menor preço tem como critério de seleção a classificação dos valores ofertados, sendo o objeto adjudicado para aquele que ofertar o menor lance. Mendes (2011) reforça que a especificação deve assegurar a qualidade mínima desejada, uma vez que a qualidade não será julgada quando se adota esse tipo de licitação.

Di Pietro (2012) destaca que o legislador deu preferência à licitação de menor preço, pois não admite a discricionariedade na escolha. Apesar de ter o fator positivo de vincular a opção, a autora salienta que essa adoção pode levar a contratação de serviços que não são melhores sob a ótica da técnica.

No caso do pregão, que é objeto de estudo deste trabalho, o menor preço é o critério admitido para julgamento.

Os demais tipos de licitação, melhor técnica e técnica e preço,

[...] serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos [...]. (BRASIL, 1993).

O tipo de maior lance ou maior oferta é cabível para alienação de bens ou concessão de direito real de uso (da Lei 8.666/1993, artigo 45, § 1º).

## **2.4 Pregão**

Considerando que os dados analisados para compilação deste trabalho referem-se a licitações realizadas por meio da modalidade pregão, tratar-se-á de uma forma mais detalhada sobre os conceitos e procedimentos que envolvem o certame quando se adota essa forma para condução do processo.

### **2.4.1 Normas relativas ao pregão**

O pregão surgiu como nova modalidade de licitação por meio da Medida Provisória nº 2.026 de 4 de maio de 2000. Santana (2008) e Vieira et al (2008) destacam que esse instrumento foi reeditado dezoito vezes, resultando na Medida Provisória nº 2.182/2001, sendo após convertido em lei, em 17 de julho de 2002 – a Lei nº 10.520.

A Lei 10.520/2002 facultou a utilização da modalidade pregão para bens e serviços comuns. Essa lei, segundo Alexandrino e Paulo (2009), encontra-se no mesmo patamar do ordenamento jurídico da Lei 8.666/1.993, que também estabelece normas gerais previstas no artigo 37, XXI, da Constituição Federal de 1988. Assim, essa modalidade pode ser utilizada por todos os entes da federação: União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Em 31 de maio de 2005, foi editado o Decreto 5.450 que tornou obrigatória a utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, conforme dispõe seu artigo 4º.

Em 05 de agosto de 2005, também foi confirmada a obrigatoriedade de sua utilização, com o Decreto 5.504. Este exigiu que, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios

públicos, se utilize o pregão. Além disso, exigiu justificativa quando não for utilizada a forma eletrônica.

#### **2.4.2 Características do pregão**

Conforme determina a Lei 10.520/2002, artigo 1º, a utilização do procedimento é para a aquisição de bens e serviços comuns. O procedimento não pode ser utilizado para locações mobiliárias e alienações em geral e nas contratações de obras e serviços de engenharia (Decreto nº 3.555/2000, artigo 5º e Decreto 5450/2005, artigo 6º).

Dessa forma, faz-se necessário entender o que são bens e serviços comuns. Logo, a própria Lei 10.520/2002 traz a definição no artigo 1º, parágrafo único: “[...] aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.” (BRASIL, 2002).

Ao buscar esclarecer o conceito supramencionado, Oliveira (2013) traça algumas características para facilitar o enquadramento do significado de bem/serviço comum: o objeto é disponível facilmente no mercado, é padronizado e, no entanto, o “comum” deve ser verificado em cada caso.

Tratando ainda sobre esse contexto, destaque-se Mendes (2013) que traz a definição para bens e serviços comuns do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul no Mandado de Segurança nº 70028145514: “[...] facilmente compráveis, postos à disposição por diversos fornecedores, sem características diversas de desempenho e de qualidade [...]”.

Do conceito, depreende-se que a utilização do pregão depende do entendimento de que a obrigação de “dar” ou “fazer” do particular pode ser definida por especificações usuais do mercado, ou melhor, que o objeto pode ser considerado um bem ou um serviço comum. Observa-se que não há delimitação de valores como ocorre com a concorrência, a tomada de preços e o convite.

Há duas espécies de pregão: o presencial e o eletrônico. O primeiro foi regulamentado pelo Decreto 3.555/2000 e o segundo, pelo Decreto 5.450/2005.

De acordo com a própria nomenclatura, o pregão presencial requer a presença dos licitantes em local previamente determinado, enquanto que, no pregão eletrônico, os licitantes reúnem-se virtualmente para oferecer seus lances.

#### **2.4.3 Pregão eletrônico**

O Tribunal de Contas da União fiscaliza o emprego dessa modalidade, tendo em vista que emite várias recomendações nesse sentido, como por exemplo, nos acórdãos do Plenário

nº: 58/2007, 114/2007, 1633/2007, 39/2008, 2632/2008, 1168/2009, 2340/2009, 2564/2009, 265/2010, dentre outros. Destaque-se o Acórdão 555/2008 Plenário, o qual traz a seguinte deliberação, conforme sumário: “O pregão eletrônico é obrigatório para licitações que visam à aquisição de bens e serviços comuns, só não sendo utilizado se, comprovada e justificadamente, nos termos do Decreto nº 5.450/2005, houver inviabilidade, que não se confunde com a opção discricionária.” (BRASIL, TCU, Acórdão 555/2008 Plenário, Relator Augusto Sherman Cavalcanti).

Os princípios que regem a modalidade são aqueles que também regem a licitação. Santana (2008), ao falar sobre os princípios que conduzem o pregão, destaca que a Lei 10.520/2002 não os trouxe de forma expressa, mas os decretos que regulam a matéria especificaram alguns princípios. Todavia, o jurista esclarece que há muitos outros que transcendem aqueles arrolados nos regulamentos. Destaque-se o princípio do “menor melhor preço”, definido por ele como o menor preço aliado à qualidade satisfatória do objeto.

Nesse íterim, Pereira Junior e Dotti (2012a) descrevem a relação do formato eletrônico com os princípios específicos do procedimento licitatório. São citados os princípios da economicidade, da competitividade, da celeridade, da simplificação de exigências e da transparência.

A economicidade e a competitividade estão relacionadas. No pregão eletrônico, por ampliar o acesso aos interessados, proporciona-se maior número de participantes na licitação e a tendência é trazer economia para a Administração, uma vez que a competição é maior.

A celeridade, outro princípio aplicável ao pregão eletrônico, denota agilidade ao processo, uma vez que “[...] o envio de eventuais impugnações ao edital, de pedidos de esclarecimento, de propostas, lances e possíveis recursos administrativos, se dá por meio eletrônico [...]”, bem como outros atos administrativos (PEREIRA JUNIOR; DOTTI, 2012a, p. 326).

O pregão eletrônico também adota procedimentos mais simples e permite maior transparência, tendo em vista que qualquer cidadão pode ter acesso às fases do certame via internet.

Embora seus benefícios não sejam consensuais, ressalte-se a defesa de Santana (2008, p.39) com relação à adoção do pregão, o que corrobora com os princípios exarados:

- a) desburocratização nos processos de contratação;
- b) agilidade, celeridade, eficiência e economia nas contratações;
- c) melhor gerenciamento da despesa pública;
- d) publicidade e transparência do procedimento;
- e) controle da atividade administrativa realizada em tal setor;
- f) ampliação da disputa entre os fornecedores e prestadores de serviços.

Dentre as diferenças com relação às outras modalidades, além das peculiaridades citadas, Oliveira (2013) destaca as seguintes:

- a) a inversão das fases de habilitação e julgamento, ou seja, a habilitação acontecerá após o julgamento e classificação das propostas;
- b) o pregoeiro pode negociar o preço com o licitante classificado em primeiro lugar;
- c) apenas os documentos de habilitação do primeiro colocado são analisados;
- d) a adjudicação do objeto acontece anteriormente à homologação.

Alguns autores citam que, no geral, a economia gerada com a adoção do pregão eletrônico oscila entre 20 e 30% com relação ao valor estimado (PEREIRA JUNIOR; DOTTI, 2012a; SANTANA, 2008). Contudo, Faria et al (2011) asseveram que “comparar o preço de abertura do Pregão com o preço de fechamento pode trazer uma amplitude de redução de custos maior que a realidade”, pois não se leva em consideração os manejos utilizados pelo fornecedor que, por vezes, estima o valor mais alto para ter a oportunidade de vender o seu produto por um preço maior, caso a disputa seja pequena no pregão.

Santana (2008) também ratifica esse pensamento, ao destacar que as ofertas nos pregões não exprimem o preço estimado, tendo em vista que o valor máximo admitido pode ser irreal, caso não tenha sido bem coletado.

#### **2.4.4 Fases do pregão eletrônico**

Após abordagem dos princípios, dos aspectos legais e dos fatores que diferenciam o pregão eletrônico das outras modalidades, tratar-se-á sobre as fases que envolvem sua metodologia.

De acordo com o Tribunal de Contas da União (2010), na prática, o procedimento licitatório é dividido em duas fases: interna e externa.

Os atos iniciais do pregão eletrônico são constantes de sua fase interna, os quais estão previstos na legislação – Lei 8.666/93, Lei 10.520/2002, Decretos que regulam a matéria – e orientações oriundas do Tribunal de Contas da União.

Assim, com base nas determinações legais e divisão de etapas descritas pelos autores Pereira Junior e Dotti (2012a) e Oliveira (2013), pode-se compilar as seguintes atividades desenvolvidas necessárias ao regular andamento do processo necessário à realização do pregão eletrônico em sua fase interna: solicitação do setor interessado, abertura de processo administrativo protocolado e numerado, justificativa da necessidade de aquisição/contratação,



elaboração de termo de referência, estimativa de valor, autorização da despesa com a indicação de recursos orçamentários, elaboração do instrumento convocatório, análise jurídica das minutas do instrumento convocatório e do contrato, autorização para instalar a licitação propriamente dita.

A fase externa inicia-se com a publicação do edital e tem seu término com a contratação (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2010).

## **2.5 Pesquisa de preços e preço estimado**

A pesquisa de preços é precedida de um estudo sobre as possibilidades que existem para a solução do problema. Dessa forma, há necessidade de uma adequada especificação do objeto que se pretende adquirir, para então partir para a definição do preço estimado (SANTANA, 2008).

Quanto à especificação, sua importância também foi ressaltada por Pereira Junior e Dotti (2012b), ao prognosticar que a descrição insuficiente do que se pretende adquirir ocasiona a maior parte das irregularidades e vícios nos processos de contratação. Também asseveram:

Preços inexequíveis ou superfaturados ocorrem porque ausente, imprópria ou insuficiente a especificação do objeto ou a pesquisa de preço que serviu de balizamento para a aceitação da proposta tida como a melhor, quando, em verdade, desalinhava-se dos preços praticados pelo mercado e não conhecidos pela Administração. (ibid., p. 81).

Em relação ao preço estimado, foco deste trabalho, tem-se que a obrigatoriedade da pesquisa de preços encontra-se presente em diversas normas.

A obrigatoriedade da pesquisa de preços está prevista na Lei 8.666/93. Em consonância com os seus artigos 7º, § 2º, inciso III, e 43, incisos IV e V e conforme discorre o Acórdão TCU Plenário 1182/2004, é necessária a “[...] realização de ampla pesquisa de preços no mercado, a fim de estimar o custo do objeto a ser adquirido, definir os recursos orçamentários suficientes para a cobertura das despesas contratuais e servir de balizamento para a análise das propostas dos licitantes [...]” (BRASIL, TCU, Acórdão 1182/2004, Plenário, Relator Walton Alencar Rodrigues).

A Lei 8.666/93, artigo 7º, § 2º, estabelece que deve haver orçamento detalhado em planilhas com a composição dos custos unitários para a realização do procedimento licitatório

para obras e serviços, bem como, no que couber, nos casos de dispensa e inexigibilidade de licitação. Já o artigo 43, inciso IV, rege que a verificação da proposta, para o julgamento e processamento da licitação, se dará “[...] com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços [...]” (BRASIL, 1993).

A lei de licitações e contratos também define que o registro de preços será antedido de ampla pesquisa de preços (artigo 15, inciso III).

Quanto à Lei 10.520/2002, esta menciona que a fase preparatória do pregão observará a elaboração do orçamento (artigo 3º, inciso III), assim também como o Decreto 3.555/2000 que faz menção a “[...] orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado” (BRASIL, 2000).

O Decreto 5.450/2005, artigo 9º, § 1º, transcreve que no termo de referência deve constar “[...] valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado”. (BRASIL, 2005).

Conforme definição do Tribunal de Contas da União (2010), por preço estimado, entende-se aquele que reflete o preço de mercado, considerando os fatores que interferem no custo, ou seja, reflete o preço na localidade pesquisada atendendo à “lei da oferta e da procura”. Assim, esse preço é um dos critérios para julgamento das licitações e efetivação das contratações públicas.

A partir dos conceitos acima, tem-se que a definição do preço estimado nas contratações é de suma importância para alcance da economicidade, sendo basilar para a correta definição da modalidade licitatória (excetuando-se a concorrência e o pregão que não têm limitação de valor), julgamento dos preços propostos na licitação, assim também como na verificação de disponibilidade orçamentária, servindo, portanto, como instrumento de gestão.

O preço estimado é obtido por meio de pesquisa de preços. Essa deverá ocorrer após a caracterização adequada do objeto. Para que isso ocorra, é necessário estudar as opções existentes no mercado, definir o que mais se adequa às necessidades do órgão, cuidar para que a especificação não direcione para determinada marca (exceto quando houver justificativa para tal), estipular o quantitativo com base nas demandas e condições de estocagem, definir prazos de entrega e de garantia de acordo com o mercado (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2010).

A realização de vasta pesquisa de preços é apontada por Pereira Junior e Dotti (2012a) como requisito de validade da licitação. Os autores explicam que quando não houver pesquisa

de preços poderá ensejar a nulidade dos atos administrativos, e quando essa for ineficiente ou irreal, poderá obrigar o gestor a demonstrar a legitimidade dos preços contratados.

O Tribunal de Contas da União recomenda a pesquisa de preços com, pelo menos, três orçamentos, em alguns julgados do órgão. Destaque-se o Acórdão 1861/2008, Primeira Câmara, Relator Augusto Nardes, o qual recomendou a pesquisa de mercado, à Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, “[...] utilizando-se de fontes oficiais ou de orçamentos emitidos por, no mínimo, três fornecedores, quando houver [...]”, devendo documentar no processo licitatório, antes da publicação do edital.

Alguns analistas entendem que o número de três orçamentos para balizar o preço estimado pode trazer distorções ou aleatoriedade e que seria mais prudente consultar um maior número de fornecedores e/ou ampliar a consulta em outros meios – valores praticados em licitações, contratos, catálogos, etc –, orientação também emanada do Tribunal de Contas da União (MOTTA, 2011).

Sampaio (2012) também ressalta a deficiência da pesquisa de preços com apenas três orçamentos: “[...] quanto maior o número de informações e a respectiva excelência, mais próximo e condizente com a realidade do mercado estará o preço estimado.” O autor também enfatiza que os fornecedores tendem a manipular as cotações de preços para interferir no preço máximo admitido no edital e que eles não têm interesse em antecipar suas estratégias, acabando por enviar orçamentos não condizentes com os que podem ser propostos na licitação.

Além de não ser uma tarefa fácil, a pesquisa de preços se depara com fatores alheios à Administração Pública. Santana (2008) corrobora com a opinião de que os fornecedores, na apresentação de orçamento para procedimentos licitatórios, costumeiramente, inflacionam os seus preços.

O fato é que nem sempre os órgãos estão preparados para a realização de uma pesquisa eficiente de preços. O método de cálculo do valor estimado, por exemplo, é um dos obstáculos.

Nesse contexto, Vieira et al (2008) destacam que cada órgão acaba por definir o seu preço de forma individualizada – utilizam a média, o menor preço obtido, comparam o preço com contratos semelhantes –, ou seja, a legislação não trata sobre o método e a dificuldade torna-se maior quanto mais complexo for o objeto.

Bastos (2011) defende o tratamento estatístico das amostras de preços, os quais incluem as medidas de tendência central (média aritmética, mediana) e outros indicadores que

podem dimensionar a dispersão dos preços, tais como, amplitude total, desvio padrão, coeficiente de variação, intervalo de confiança.

A metodologia para se chegar ao valor estimado, também é abordada pela Corte de Contas:

3.2.3.11 A Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, não estabelece, de fato, método de verificação da conformidade de cada proposta com os preços correntes no mercado, cuja observância e eventual desclassificação em caso de não-conformidade faz obrigatória na forma do seu artigo 43, inciso IV. Evidentemente, tal não desobriga o agente público de fazer tal verificação de modo criterioso. Porque se constitui mesmo num dever seu, em vista do princípio da moralidade administrativa, empreender a obtenção dos preços exequíveis mais favoráveis ao Erário, o que é possível a partir de um parâmetro bem estabelecido por meio da verificação cuidadosa de conformidade aludida. (BRASIL, TCU, ACÓRDÃO 335/2007, Plenário, Relator Aroldo Cedraz).

Quanto ao método de pesquisa, Vianna (2013) salienta que a pesquisa não deve ser baseada em apenas uma escolha. A autora cita orientações de profissionais especializados em licitação que consideram a média como ineficaz no caso da pesquisa de mercado, devendo ser estabelecido um desvio padrão, uma vez que a Administração Pública tem um caráter peculiar que a diferencia das empresas privadas.

Considerando a dificuldade que envolve a apuração do preço estimado, alguns autores sugerem a adoção de práticas que visam aprimorar a obtenção desse preço. Cita-se, por exemplo, as recomendações feitas por Pereira e Dotti (2012b) para uma pesquisa mais representativa da realidade: a pesquisa deve contemplar todo o período de vigência da contratação; nas compras devem ser observados os valores unitários e a respectiva multiplicação pelo quantitativo; devem ser levados em consideração o local onde será prestado o serviço ou onde será entregue o objeto, a tributação envolvida, a demanda, a qualidade do objeto, dentre outros. Os autores também sugerem a comparação do valor do objeto da licitação com preços oriundos de: contratações semelhantes e recentes com entidades públicas ou privadas, de práticas de balcão, de fixação por órgãos oficiais, etc.

Para complementar as informações acerca dos fatores que podem interferir na pesquisa, menciona-se o banco de dados, pois, segundo Costa (1994), uma das atribuições mais estratégicas da área de compras é a escolha da fonte de fornecimento.

As compras públicas são peculiares também pelo fato de: a forma de pagamento ser diferenciada, o órgão estabelecer suas condições, haver uma documentação exigida para participação dos certames (certidões negativas, declaração de regularidade fiscal, atestado de

capacidade técnica). Dessa forma, reduz-se o número de fornecedores, o que pode distanciar o preço da realidade.

Outra questão, que envolve a formação do preço, está relacionada com o período de tramitação do processo, pois, segundo Faria et al (2011), esse é um fator a ser considerado, por incorrer em aumento de custo e, caso não haja planejamento, poderá comprometer a realização de serviços essenciais à sociedade pela falta de materiais necessários à consecução das atividades. Assim, indiretamente, o preço do objeto obtido na disputa é afetado.

A partir dessa discussão, infere-se que determinar o preço máximo a ser estabelecido no edital de licitação não é tarefa simples, contudo é primordial que o preço seja definido da forma mais real possível, de modo a evitar o sobrepreço nas contratações/aquisições públicas ou a inexecutabilidade dos valores.

### 3 PROCEDER METODOLÓGICO

Para verificar como a pesquisa de preços para materiais de consumo de uso rotineiro está refletindo no preço adjudicado nos pregões eletrônicos, utilizou-se um estudo de caso no STF nas aquisições realizadas no exercício de 2012.

Visando conhecer como a pesquisa de preços de mercado é realizada no STF, efetuou-se uma análise dos processos envolvidos para aquisição dos itens sob análise, observando-se os procedimentos adotados internamente. Também foi verificado o fluxo de tramitação dos processos para identificar como funciona a fase interna de instrução processual.

Os dados dos pregões eletrônicos foram obtidos por meio da análise de processos administrativos e editais de licitação, bem como coleta de informações no Portal de Compras Eletrônicas do Governo Federal ([www.comprasnet.gov.br](http://www.comprasnet.gov.br)), o qual é utilizado para efetuar contratações/aquisições.

Para seleção dos dados, primeiramente buscou-se identificar o número de pregões eletrônicos realizados no exercício de 2012, com o intuito de identificar a viabilidade de estudo dos objetos adquiridos. Dessa forma, constatou-se que foram concluídos cento e setenta e um procedimentos.

Dos pregões concluídos, trinta e seis referem-se à material de consumo. Assim, considerando que seria inviável analisar todos os certames efetuados pelo Órgão, optou-se por analisar os materiais de consumo de uso rotineiro cujo valor representasse maior impacto financeiro nas aquisições.

Assim, material de consumo é aquele, conforme definição no Manual SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira), que “em razão de seu uso corrente e da definição da Lei nº 4.320/1964, perde normalmente sua identidade física e/ou tem sua utilização limitada a dois anos”. A classificação da despesa orçamentária em comento é a de número 33.90.30.

Os materiais de consumo de uso rotineiro, para fins deste estudo, são aqueles adquiridos nos exercícios financeiros subsequentes ou não, os quais possuem uma frequência de consumo pelo Órgão em questão.

O maior impacto orçamentário foi estipulado com base naqueles materiais cujo valor total estimado do item encontrava-se acima de R\$ 8.000,00 (oito mil reais). Esse valor foi atribuído, considerando o fato de que a Lei 8.666/1993, em seu artigo 24, inciso II, define esse valor como limite para que a licitação seja dispensável, ou seja, o legislador entendeu como

valor de pequeno vulto. Assim, infere-se que valores acima desse possuem uma influência maior no orçamento.

Dessa forma, após delimitação dos dados a serem analisados, foram destacados os pregões eletrônicos para aquisição de material de consumo de uso rotineiro, chegando-se ao número de vinte e oito certames.

Após, foram selecionados os itens dos certames com valor total estimado acima de oito mil reais. Logo, foram obtidos noventa e sete itens.

Os itens selecionados foram tabelados e foi efetuado o comparativo entre o valor total estimado e o valor total adjudicado de cada objeto, por meio da diferença percentual entre esses valores.

A comparação entre valores adjudicados e estimados foi escolhida como parâmetro para verificar o efeito da estimativa de preços no resultado da licitação por dois motivos:

- a) ser uma medida já utilizada pelo Órgão de estudo para verificar se a pesquisa de preços está sendo realizada de modo eficiente;
- b) ser um parâmetro utilizado pelo Governo Federal para calcular a economia gerada pelo pregão eletrônico.

## 4 RESULTADOS E ANÁLISE

### 4.1 Fase interna do pregão eletrônico

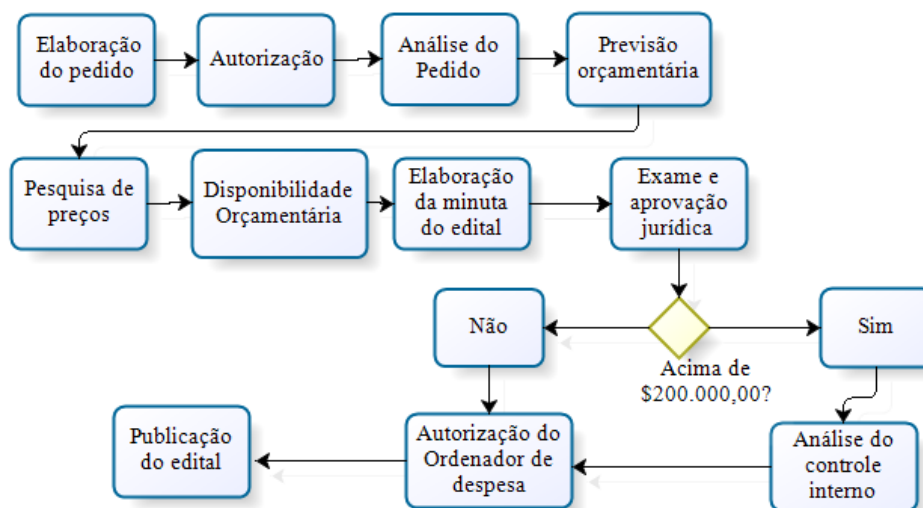
Com o intuito de conhecer como a pesquisa de preços é realizada no STF, buscou-se primeiramente identificar como ocorre o trâmite processual – fase interna –, para aquisição dos objetos de estudo, até a divulgação do edital de licitação.

O Órgão em questão possui um calendário de compras, sendo disponibilizadas duas datas para que os setores façam seus pedidos. Caso o objeto deva ser adquirido no primeiro semestre do ano, o pedido deve ser realizado até 30 de novembro do exercício anterior. Se a pretensão é adquirir no segundo semestre, o pedido deverá ser realizado até 30 de maio do ano corrente.

A fase interna da licitação para os materiais analisados neste trabalho, compreendendo desde a autuação do processo até a etapa em que o edital está apto para publicação, tem duração média aproximada de 180 (cento e oitenta) dias, conforme consulta de tramitação dos processos no sistema Módulos de Processos Administrativos – MPA.

Por meio da observação do Manual de Organização do STF, das rotinas dos setores envolvidos na contratação, do fluxo dos processos, pode-se compilar as informações conforme fluxograma a seguir, o qual representa a tramitação dos processos de contratação pelos setores envolvidos:

Figura 1 - Fluxograma da fase interna do pregão eletrônico no STF



Fonte: elaboração própria



Para elucidar o fluxograma apresentado, na sequência são identificadas as ações envolvidas para formação do pregão eletrônico.

O setor requisitante formaliza o pedido por meio da elaboração do Termo de Referência ou Pedido de Aquisição de Material – PAM. O Termo de Referência é definido no Decreto 5.450/2005, artigo 9º, § 2º:

§ 2º O termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva.

O Pedido de Aquisição de Material é um formulário utilizado pelo STF para preenchimento do setor requisitante quando se tratar de aquisições sem obrigações futuras. Nele constam campos referentes à identificação do setor interessado, descrição do objeto, unidade de medida, quantidade, prazo de entrega, prazo de garantia, prazo de recebimento definitivo do objeto, local de entrega, prazo de pagamento, justificativa da aquisição. Assim, o Termo de Referência deverá ser elaborado pelo setor, quando não for o caso de simples entrega e verificando-se a necessidade de obrigações futuras para execução da contratação.

Após elaboração do pedido, este é encaminhado para a Secretaria de Administração e Finanças – SAF, unidade responsável pela autorização e direção dos processos de aquisição e contratação. A seguir, caso seja autorizada a aquisição, o pedido é enviado para a Coordenadoria de Material e Patrimônio (subordinada à SAF) que tramitará os documentos para análise da Seção de Editais. Esta Seção verifica se os pedidos/termos de referência atendem à legislação vigente, às recomendações dos órgãos de controle, bem como compara com contratações anteriores.

A próxima fase corresponde à verificação de previsão orçamentária, efetuada pela Coordenadoria de Orçamento e Finanças.

Após, o processo segue para pesquisa de preços. A atribuição de realizar a estimativa de preços é concernente à Seção de Compras, com a colaboração do setor interessado. Essa também incumbe propor o preço estimado e a abertura de procedimento licitatório.

Diante da instrução dos autos com a pesquisa de preços e a sugestão de preço máximo admitido para a licitação, o processo é submetido novamente à Coordenadoria de Orçamento e Finanças para informar sobre a disponibilidade orçamentária.

Após, o processo segue para elaboração da minuta do edital. Elaborada a minuta, esta é encaminhada para exame e aprovação da Assessoria Jurídica.

Estando de acordo com os ditames legais, o processo seguirá para análise da Secretaria de Controle Interno, caso o valor estimado seja igual ou superior a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), conforme prevê a Instrução Normativa do STF nº 82, de 15 de abril de 2009. Sequencialmente, os autos seguirão para a publicação do edital de licitação, após autorização do ordenador de despesas, ato que ocorre logo após a análise Assessoria Jurídica quando o valor é inferior ao mencionado.

Da apresentação do fluxo apresentado, pode-se constatar que o processo de aquisição é longo, pois são necessárias etapas que garantam a formalidade do procedimento administrativo, muitas das quais exigidas por lei (verificação de disponibilidade orçamentária, juntada de documentos relativos à pesquisa de preços, análise prévia dos autos por órgãos jurídicos e de controle interno).

Conforme descrito no referencial normativo, é importante destacar que o tempo de tramitação é algo a ser considerado, por incorrer em aumento de custos do processo, além da possibilidade de comprometer a realização de serviços essenciais à sociedade pela falta de materiais necessários à consecução das atividades.

Posteriormente à identificação do fluxo interno para a concretização do procedimento licitatório, expõe-se como é realizada a pesquisa de preços no âmbito do STF.

#### **4.2 A pesquisa de preços no STF**

Por meio da análise dos processos envolvidos nas aquisições dos materiais objeto deste estudo, verificou-se que a pesquisa de preços consiste em envio de formulário de solicitação de propostas a empresas do ramo, em sua maioria por meio eletrônico (e-mail) e aguarda-se o envio do orçamento. A escolha dos fornecedores, geralmente, é realizada pelo próprio pesquisador de preços, não havendo um banco de dados para consulta de empresas da Seção.

No formulário de solicitação de propostas constam os dados para identificação do pedido, conforme informações fornecidas pelo setor requisitante (descrição, prazo de entrega, prazo de garantia, condições de entrega, quantidade).

O objetivo da pesquisa é obter, pelo menos, três propostas válidas para comparação dos valores. Quando esse número não é alcançado ou há discrepâncias entre os valores apresentados, a Seção de Compras realiza uma ou mais das seguintes ações: faz a pesquisa de

campo (colhe as propostas no comércio), tenta identificar o valor da última aquisição com aplicação de algum índice de preços, busca preços em contratos de outros órgãos. Contudo, devido à necessidade de aquisição e à demora na tramitação do processo, há casos em que os autos são instruídos com número inferior a três propostas.

Com os orçamentos recebidos, é verificado se estes estão aptos para efetuar o comparativo de preços por meio da observação das informações solicitadas no formulário. Em seguida, elabora-se o mapa comparativo de preços e sugere-se o valor máximo admitido para a licitação.

Normalmente, o valor máximo admitido é alcançado por meio da média dos preços cotejados ou estipula-se o valor mínimo obtido como teto para aceitabilidade das propostas no pregão. A análise depende dos preços coletados e da verificação das propostas pelo setor requisitante, havendo casos em que há descarte de valores, por serem considerados discrepantes. Todavia, constata-se que o julgamento depende do caso concreto e não se utiliza uma ferramenta estatística para descarte.

Por meio da observação desses procedimentos para coleta de preços, pode-se inferir que o Órgão preocupa-se em justificar o valor do objeto.

Contudo, identificou-se que o objetivo maior da pesquisa de mercado é obter o número mínimo de três orçamentos no mercado e que outras formas de comparação de preços são utilizadas após verificação de discrepâncias de preços ou quando não se obtém o número e três orçamentos. Isso se deve em grande parte ao não planejamento adequado para iniciar a fase interna, e considerando que o tempo de tramitação do processo é longo e a necessidade do objeto geralmente é imediata, acaba por pressionar a rápida obtenção do preço.

Dessa forma, observa-se que as fontes de pesquisa poderiam ser diversificadas logo no início do procedimento, evitando-se, assim, desperdício de tempo e aumentando-se a qualidade da pesquisa, pois, de acordo com o que foi identificado na literatura, o maior número de informações, torna o preço estimado mais próximo e condizente com a realidade do mercado.

Seguindo-se ao exame do procedimento adotado para estimar o valor máximo admitido na licitação, acerca da quantidade de três orçamentos para balizar a instrução processual, foi constatado na literatura que não há consenso quanto ao número e que os órgãos públicos utilizam dessa premissa por manifestações da Corte de Contas no sentido de orientar o uso dessa metodologia.

Salientando o que foi apresentado no referencial normativo, foi corroborado que três orçamentos podem não refletir o preço de mercado pelo fato de os fornecedores tenderem a

manipular as cotações de preços para interferir no preço máximo admitido no edital. Dessa informação, extrai-se a importância de diversificar as fontes de pesquisa.

Outro ponto que merece análise é a não utilização de ferramentas gerenciais capazes de aperfeiçoar os procedimentos administrativos, como, por exemplo, a existência de um banco de fornecedores, uma vez que a escolha da fonte de fornecimento é uma das atribuições mais estratégicas da área de compras, de acordo com o que foi visto no capítulo 2.

Quanto à análise do método de cálculo, foi identificado em bibliografias utilizadas para este trabalho que a legislação não traz um método para estimativa de preços e a escolha varia da decisão de cada órgão. Entretanto, o agente público deve se certificar que os preços cotejados estão em conformidade com os preços correntes de mercado, tarefa que, às vezes, depende de conhecimento específico e que nem sempre o comprador está apto para julgar.

Como foi descrito no referencial normativo, os preços podem ser comparados com contratos de outros órgãos, preços de balcão, podendo ser utilizado o desvio padrão, amplitude total, coeficiente de variação, intervalo de confiança para tratamento das amostras de preços.

Dessa forma, pode-se concluir que há métodos variados para cálculo do valor de referência, devendo ser avaliada a situação da pesquisa e a confiabilidade que se deseja obter para então definir o a metodologia mais eficaz diante do tratamento dos dados obtidos. Assim, é interessante diversificar e aplicar outros métodos além da média e do mínimo para alcançar resultados mais condizentes com a realidade do mercado.

#### 4.3 Comparação entre o valor estimado e o valor adjudicado

Com a finalidade de verificar como o preço estimado está refletindo no preço adjudicado dos pregões eletrônicos, efetuou-se a comparação entre esses valores no exercício de 2012. Assim, são apresentados, na sequência, os resultados obtidos:

Tabela 1- Diferença percentual entre valor estimado e adjudicado para licitações realizadas no exercício de 2012

Diferença entre valor estimado e adjudicado (%)	Número de itens licitados
0 a 10	13
10 a 20	15
20 a 30	27
30 a 40	19
40 a 50	7

50 a 60	7
60 a 70	6
70 a 80	1
80 a 90	2
<b>Total de itens</b>	<b>97</b>

Fonte: elaboração própria conforme dados disponíveis no Comprasnet.

Constatou-se que a variação entre preço estimado e adjudicado oscilou entre 0 e 86,18%. De acordo com a tabela 1, pode ser observado que há maior ocorrência de valores adjudicados oscilando entre 20 e 30% de desconto com relação ao valor estimado pelo Órgão. Esses itens correspondem a 27,84% dos materiais pesquisados (27/97).

Em contraposição, as maiores diferenças percentuais entre valor estimado e adjudicado, situadas entre 70 e 90%, possuem menor frequência de acontecimento. Essas licitações correspondem a 3,09% dos casos.

Outra análise que pode ser feita é com relação ao percentual de “economia” normalmente obtido com a utilização de pregão eletrônico. Nesse sentido, constata-se na literatura que o pregão proporciona, no geral, entre 20 e 30% de economia com relação ao valor estimado. Desse modo, ao comparar com a pesquisa realizada, percebe-se que esse percentual foi também o que apresentou maior ocorrência e que, em média, a variação percentual foi de 30,02%.

Contudo, o método utilizado para aferir a economia gerada pelo pregão eletrônico pode não ser adequada. Para exemplificar, pode-se partir do exame que dos noventa e sete itens pesquisados, quarenta e dois apresentaram percentual de economia acima de 30%, o que corresponde a aproximadamente 43% do total. Para melhor identificação dos materiais em questão, a seguir, consta a relação tabelada desses itens.

Tabela 2 - Variação entre preço estimado e adjudicado - diferença acima de 30%

<b>ITEM</b>	<b>VARIAÇÃO % ENTRE VALOR TOTAL ESTIMADO E ADJUDICADO</b>
Cartucho de toner color laserjet ciano	<b>30,04</b>
CD-R - gravável, 700 MB	<b>30,94</b>
Açúcar refinado	<b>31,51</b>
Assento sanitário almofadado retangular	<b>32,04</b>
Cabo flexível 4mm <sup>2</sup> vermelho	<b>32,09</b>
Cabo flexível 4mm <sup>2</sup> branco	<b>32,09</b>
Cabo flexível 4mm <sup>2</sup> azul	<b>32,09</b>
Cabo flexível 4mm <sup>2</sup> verde	<b>32,64</b>

Cabo flexível 4mm preto	<b>32,64</b>
Filtro de linha com fusível	<b>34,78</b>
Cabo Paralelo flexível 2 x 2,5 mm <sup>2</sup> ,	<b>35,01</b>
Pneu 205/70 R 15	<b>36,30</b>
Chapa de compensado Curupixá med. 2,50 x 1,60 e 4 mm de espessura.	<b>37,50</b>
Fita adesiva mágica	<b>37,69</b>
Cabo flexível PP 4 x 6 mm <sup>2</sup>	<b>37,76</b>
Extintor do tipo CO <sup>2</sup> – 25 KG.	<b>37,79</b>
Pilha alcalina, tamanho aa, 1,5 volts	<b>38,10</b>
Reator eletrônico para lâmpada fluorescente tubular 2 x 32W – 220V	<b>39,37</b>
Fita filamentosa	<b>39,41</b>
Pneu 215/60 R 16	<b>40,40</b>
Chapas de MDF Cru - 2.75 x 1.83 x 18 mm	<b>40,45</b>
Envelope para convite em papel reciclado	<b>40,93</b>
Lâmpada vapor metálico de 150W, duplo contato base RX7S e bulbo tubular temperatura de cor mínimo de 3000K	<b>42,65</b>
Lâmpada vapor metálico HQI 70W base RX7S 4000K	<b>43,47</b>
Cabo Paralelo flexível 2 x 1,5 mm <sup>2</sup>	<b>45,04</b>
Canaleta plástica de piso cor cinza clara com três divisões internas fixa	<b>48,00</b>
Cartucho de toner preto para impressora lexmark optra T-610	<b>51,04</b>
Copex metálico flexível de 2"	<b>51,52</b>
Cabo flexível PP 4 x 2,5 mm <sup>2</sup>	<b>53,70</b>
Ducha higiênica	<b>53,85</b>
Mola automática para portas	<b>54,37</b>
Tomadas padrão brasileiro 2P + T 20 A – 250 V,	<b>55,36</b>
Chapas de MDF Cru - 2.75 x 1.83 x 20 mm	<b>59,05</b>
Chapas de MDF Cru - 2.75 x 1.83 x 15 mm.	<b>60,09</b>
Registro de gaveta com acabamento 1.¼ .	<b>63,26</b>
Tomada de piso circular (aba curta) padrão brasileiro 2P + T 20 A – 250V	<b>63,41</b>
Lâmpada fluorescente compacta de 36 W – 4000K.	<b>64,10</b>
Registro de gaveta com acabamento 1. ½	<b>65,02</b>
Torneira para lavatório de mesa	<b>67,72</b>
Tomadas sistema “X” padrão brasileiro 2p + T 10 A – 250 V com placa 4 X 2 pinos cilindros	<b>70,39</b>
Torneira Pia de cozinha	<b>81,82</b>
Marcador de página tape flags	<b>86,18</b>

Fonte: Elaboração própria conforme dados disponíveis no Comprasnet.

Conforme tabela 2, há variações elevadas de economia quando se compara o valor adjudicado com o estimado. Destaque-se que o item – Marcador de página tape flags – possui uma economicidade de 86,18%, o que leva à dúvida quanto à aplicabilidade da pesquisa de preços, uma vez que, se o preço estimado não for um elemento próximo da realidade praticada no mercado, a economia calculada não estará refletindo a situação de forma fidedigna.

Nessa acepção, pode-se corroborar com a informação apresentada no capítulo 2 de que “comparar o preço de abertura do pregão com o preço de fechamento pode trazer uma amplitude de redução de custos maior que a realidade”, pois as ofertas nos pregões não exprimem necessariamente o preço estimado, considerando que o valor máximo admitido, se não for bem coletado, pode não ser representativo da realidade.

Desse modo, a pesquisa de preços, apoiada em vários instrumentos que permitam a sua aproximação do preço de mercado, é essencial para que o reflexo adequado no preço estimado. Caso contrário, corre-se o risco de adquirir um material com sobrepreço ou pode-se disfarçar a efetiva economia gerada pelo procedimento licitatório, otimizando-se os resultados.

Além disso, pode-se destacar a especificação do objeto como fator preponderante no preço adjudicado. De acordo com o exarado no referencial normativo, a maioria dos problemas ocasionados nas licitações, incluindo sobrepreço e preços inexequíveis, está relacionada também à especificação do objeto, tendo em vista que, se a descrição do material for muito ampla ao ponto de não assegurar a qualidade mínima desejada, o licitante poderá ofertar preços bem inferiores ao estimado ou cotar um produto com qualidade baixa por preço acima do praticado no mercado.

Desse modo, as compras públicas possuem peculiaridades ao serem comparadas com as compras realizadas pelos entes privados, o que contribui para a obtenção de valores distorcidos. Logo, pode-se resumir os principais fatores que afetam na estimativa de preços: majoração dos preços orçados pelos fornecedores na fase interna; desinteresse na formulação real de orçamentos; fixação das condições de compra pelo governo, o que limita o número de fornecedores; condições de pagamento diferenciadas.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

### 5.1 Conclusões

O objeto de estudo deste trabalho foi analisar a pesquisa de preços dos pregões eletrônicos, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, nos processos para aquisição de materiais de consumo de uso rotineiro.

A análise da instrução processual na fase interna da licitação permitiu averiguar como é a metodologia para se apurar o preço estimado, assim alcançou-se o objetivo de conhecer como a pesquisa de preços é realizada no STF.

Desse exame, foi apurado como ponto positivo que, a área responsável por propor o valor máximo admitido na licitação, preocupa-se em obter valores condizentes com a realidade, pois há uma análise destes quanto às condições solicitadas e os valores discrepantes são observados.

Todavia, foi verificado que há necessidade de melhorias nos procedimentos que envolvem a fase interna, tendo em vista que o processo desde sua autuação até a divulgação do edital é longo, não há um banco de dados de fornecedores para consulta, as fontes de pesquisa podem ser ampliadas, o método de cálculo pode ser aprimorado e o planejamento pode ser melhorado.

Logo, ao comparar o preço estimado e o adjudicado dos materiais de consumo cujo valor estimado superou oito mil reais, no exercício de 2012, houve uma variação entre 0 e 86,18%, sendo que a tendência central, calculada por meio de média aritmética simples, revelou um valor de 30,02%. Este valor percentual, a princípio, estaria próximo ao estipulado na literatura como percentual de desconto obtido em processos licitatórios que utilizam o pregão eletrônico (entre 20 e 30%).

Além disso, na comparação realizada nesta pesquisa, nota-se que aproximadamente 43% dos itens foram adquiridos com percentual de desconto acima de 30%, o que põe em risco a confiabilidade da própria pesquisa de preços.

A partir da análise do referencial normativo e da análise dos dados do presente trabalho, tem-se que, o parâmetro utilizado pelo Governo Federal para anunciar a economia gerada nos processos licitatórios (comparando-se o preço inicial da licitação com o final) pode estar distorcido. Na hipótese de os valores iniciais estarem acima do praticado no mercado e a



disputa no pregão não se aproximar esse valor do real, pode-se adquirir um produto com sobrepreço.

Considerando o referencial normativo exposto, foi possível também inferir que as compras públicas são peculiares e diferenciam-se dos particulares em aspectos como forma de pagamento, condições pré-determinadas (o órgão decide suas condições e os interessados se candidatam), documentação exigida para participação dos certames. Desse modo, o preço estimado tende a se afastar do preço praticado no mercado e, caso não seja bem coletado, poderá refletir em uma aquisição com sobrepreço, embora pareça que seu preço esteja conexo com a realidade por ter sido adjudicado por um valor próximo ao aferido na fase interna do processo. Portanto, o objetivo específico de identificar na literatura os motivos que interferem na formação do preço estimado foi atingido.

Pelo exposto, verifica-se que o processo que envolve a formação do preço estimado no Supremo Tribunal Federal pode ser aperfeiçoado, uma vez que a pesquisa de preços alicerçada em bons parâmetros comparativos é a peça chave para se alcançar o melhor custo-benefício.

## **5.2 Recomendações**

Para aprimoramento do método de pesquisa de preços no STF, são apresentadas, na sequência, algumas recomendações.

A primeira recomendação refere-se ao procedimento interno, levando-se em conta o fluxo do processo. Verificou-se que a tramitação é longa, fato que pode contribuir para aumento dos custos relacionados ao processo licitatório. Sendo assim, recomenda-se mapear a tramitação do processo nas áreas envolvidas e verificar as etapas que demandam mais tempo, com o intuito de reduzir os prazos. Além disso, podem ser eliminados fluxos desnecessários que burocratizam a Administração. Com isso, as aquisições podem ser mais rápidas, não se corre o risco de faltar material para execução de atividades e a formulação do preço poderá ser mais embasada, uma vez que a área de compras terá mais tranquilidade para estimar o preço máximo admitido na licitação, uma vez que a pressão para dar seguimento aos autos reduzirá.

Aliado ao mapeamento, recomenda-se planejar as aquisições de modo que o setor requisitante envie seu pedido com tempo necessário para que ocorra os trâmites processuais, para que se possa gerir com eficácia e eficiência a fundamentação dos autos. Apesar de o Órgão possuir um calendário de compras, constata-se que, na prática, nas datas estipuladas

para envio dos pedidos, há uma sobrecarga de tarefas para os setores que irão instruir o processo, o que atrasa as aquisições, acabando por pressionar a aceleração do trâmite, fato que pode contribuir para a frustração de um processo bem instruído, já que acaba havendo uma pressão para finalizar a fase interna.

Assim, uma solução seria identificar com os setores requisitantes o momento que desejam suprir o estoque de material, para então verificar o momento que deveriam enviar o pedido, considerando todas as etapas envolvidas no processo. Desse modo, as urgências seriam casos esporádicos, oriundas de demandas imprevisíveis pela Administração.

Recomenda-se também ao Órgão que aprimore a metodologia para obtenção dos preços estimados para os materiais objeto deste estudo. Nesse contexto, com base no referencial normativo exposto, citam-se: montar um registro dos potenciais fornecedores a partir de consulta das atas dos pregões realizados nos anos anteriores, uma vez que são materiais de uso rotineiro; ampliação do número de preços coletados, por meio de pesquisa em outros órgãos; aplicar outros cálculos estatísticos na determinação do preço, utilizando, por exemplo, o desvio padrão, para verificar a dispersão dos dados coletados; cuidar para que a especificação do objeto assegure a qualidade mínima necessária.

### **5.3 Sugestões de pesquisa**

Sugere-se a ampliação da pesquisa consultando-se outros exercícios financeiros, de modo a obter comparações ao longo do tempo, permitindo, assim, verificar se a situação deste estudo se repete.

Outra sugestão é a comparação dos preços estimados e adjudicado de vários órgãos, visando ampliar os resultados e verificar como as instituições públicas estão pesquisando os seus preços.

Interessante também seria avaliar os custos envolvidos nas contratações, buscando responder se há gestão eficiente dos recursos públicos e se os trâmites processuais elevam sobremaneira o custo das aquisições do governo.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito Administrativo descomplicado*. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2009.

BASTOS, Túlio. *A boa prática na elaboração de especificação de objetos e estimativa de preços na Administração Pública à luz da jurisprudência do TCU*. Apostila do curso oferecida por One Cursos Treinamento & Desenvolvimento. Brasília, 2011.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil (1988)*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. Decreto 5.450, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. Decreto 5.504, de 5 de agosto de 2005. Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5504.HTM](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5504.HTM)>. Acesso em: 10 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Tesouro Nacional. Manual SIAFI. *Classificações Orçamentárias*. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/>>. Acesso em: 13 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Instrução Normativa nº 82, de 15 de abril de 2009. Estabelece os procedimentos administrativos sujeitos à análise da Secretaria de Controle Interno. Brasília, 08 de maio de 2009.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Licitacões e contratos: orientações e jurisprudência do TCU /Tribunal de Contas da Uniao*. 4. ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão 555/2008, Plenário, Relator Ministro Augusto Sherman Cavalcanti. Brasília, 2 de abril de 2008. Disponível em

<<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?colegiado=PLENARIO&numeroAcordao=555&anoAcordao=2008>>. Acesso em: 17 set. 2013.

\_\_\_\_\_.Tribunal de Contas da União. Acórdão 1.182/2004, Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues. Brasília, 26 de agosto de 2004. Disponível em <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 17 set. 2013.

\_\_\_\_\_.Tribunal de Contas da União. Acórdão 1861/2008, Primeira Câmara, Relator Ministro Augusto Nardes. Brasília, 13 jun. 2008. Disponível em <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 20 set. 2013.

\_\_\_\_\_.Tribunal de Contas da União. Acórdão 335/2007, Plenário, Relator Aroldo Cedraz. Brasília, 16 de março de 2007. . Disponível em <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 20 set. 2013.

CARVALHO, Daniel Bulha de. A influência da lei de responsabilidade fiscal nas licitações e contratos administrativos. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, DF, ano 42, n. 118, p. 25 a 34, maio/ago. de 2010.

COMPRASNET. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI. *Informações gerenciais de contratações e compras públicas*. Disponível em <[http://www.comprasnet.gov.br/ajuda/Manuais/01-01\\_A\\_12\\_INFORMATIVO%20COMPRASNET\\_DadosGerais.pdf](http://www.comprasnet.gov.br/ajuda/Manuais/01-01_A_12_INFORMATIVO%20COMPRASNET_DadosGerais.pdf)>. Acesso em: 17 ago. 2013.

COSTA, André Lucirton. *Sistemas de compras: a lei de licitação e a função compras da empresa privada*. Dissertação de Mestrado (apresentada ao curso de Pós-Graduação da EAESP/FGV). São Paulo: EAESP/FGV, 1994. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/4785>>. Acesso em: 18 ago. 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FARIA, Evandro Rodrigues de et al. Pregão eletrônico versus pregão presencial: estudo comparativo de redução de preços e tempo. *Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 47 a 62, jan./abr. de 2011.

MARINHO JÚNIOR, João Santos. *Eficiência do sistema de licitações por pregão: o caso do Superior Tribunal de Justiça*. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade de Brasília, Brasília, 2006. Disponível em <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/4474>>. Acesso em: 18 ago. 2013.

MENDES, Renato Geraldo. *Lei de licitações e contratos anotada: notas e comentários à Lei nº 8.666/93*. 8. ed. Curitiba: Zênite, 2011.

MENDES, Renato Geraldo. *LeiAnotada.com: contratação pública*. Disponível em <<http://www.leianotada.com>>. Acesso em 12 set. 2013.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Eficiência nas licitações e contratos*. 12. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

MUKAI, Toshio. *Licitações e contratos públicos*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Licitações e contratos administrativos: teoria e prática*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. *Políticas públicas nas licitações e contratações administrativas*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012a.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. *Da responsabilidade de agentes públicos e privados nos processos administrativos de licitação e contratação*. São Paulo: Editora NDJ, 2012b.

PEREIRA, Vanusa Batista. O princípio da economicidade no âmbito das licitações públicas. *Revista Contabilidade & Amazônia*, Sinop, v. 1, n. 1, p. 91 a 97, janeiro/dezembro 2008. Disponível em <<http://www.contabilidadeamazonia.com.br/>>. Acesso em: 15 set. 2013.

SAMPAIO, Ricardo Alexandre. *Pesquisa de preços com base em apenas três orçamentos de fornecedores não funciona!* Disponível em <<http://www.zenite.blog.br/>>. Acesso em: 4 out. 2013.

SANTANA, Jair Eduardo. *Pregão presencial e eletrônico: manual de implantação, operacionalização e controle*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

VIANNA, Flavia Daniel. Distinção entre os conceitos “valor máximo” x “valor estimado” x “valores praticados no mercado” nas licitações. *Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCCGP*, Belo Horizonte, ano 12, n. 134, p. 27-34, fev. 2013.

VIEIRA, Antonieta Pereira et al. *Gestão de contratos de terceirização na Administração Pública: teoria e prática*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

## BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. *NBR 6023*: informação e documentação – referências – elaboração. Rio de Janeiro: ABNT, 2002a.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. *NBR 10520*: informação e documentação – citações em documentos – apresentação. Rio de Janeiro: ABNT, 2002b.

BATISTA, Marco Antonio Cavalcanti; MALDONADO, José Manuel Santos de Varge. O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde (C&T/S). *RAP – Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, ano 4, vol 42, p. 681-99, jul/ago. 2008.

BEUREN, Ilse Maria (Org.). *Como elaborar trabalhos monográficos em Contabilidade: teoria e prática*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MARQUES, Felipe Silveira. *Compras Públicas no Brasil e EUA: análise da concorrência segundo o paradigma estrutura-conduta-desempenho*. Monografia premiada em 3º lugar no X Prêmio Tesouro Nacional – 2005. Brasília: ESAF, 2005. Disponível em <[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio\\_TN/XPremio/financas/3tefpXPTN/resumo.htm](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XPremio/financas/3tefpXPTN/resumo.htm)>. Acesso em: 17 ago. 2013.

MATIAS-PEREIRA, José. *Manual de metodologia da pesquisa científica*. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2012.

SANTANA, Jair Eduardo. Pregoeiro: Condutas tendentes a realizar a melhor contratação para a Administração Pública. *BLC – Boletim de Licitações e Contratos*, São Paulo, jun. 2007.

SCHUCH, Edison Viana. *A influência da formação do preço estimado no resultado dos pregões eletrônicos*. Trabalho de conclusão de curso (graduação em Administração). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010. Disponível em <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/29894>>. Acesso em: 22 ago. 2013.