

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

Edison Viana Schuch

**A INFLUÊNCIA DA FORMAÇÃO DO PREÇO DE REFERÊNCIA NO
RESULTADO DOS PREGÕES ELETRÔNICOS**

Porto Alegre

2010

Edison Viana Schuch

**A INFLUÊNCIA DA FORMAÇÃO DO PREÇO DE REFERÊNCIA NO
RESULTADO DOS PREGÕES ELETRÔNICOS**

Trabalho de Conclusão de Curso,
apresentado ao Curso de Graduação em
Administração da Universidade Federal do
Rio Grande do sul como requisito para a
obtenção do título de bacharel em
Administração.

Orientador: Prof. Dr. Diogo Joel Demarco

Tutor Orientador: Roberto Tadeu de Souza
Júnior

Porto Alegre

2010

Edison Viana Schuch

**A INFLUÊNCIA DA FORMAÇÃO DO PREÇO DE REFERÊNCIA NO
RESULTADO DOS PREGÕES ELETRÔNICOS**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Curso de Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do sul como requisito para a obtenção do título de bacharel em Administração.

Aprovado em 10 de dezembro de 2010.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Diogo Joel Demarco

Prof. Fábio Bittencourt Meira

DEDICATÓRIA

Dedico este estudo a minha mãe que se encontra na pátria espiritual, pelo grandioso exemplo de amor, de compreensão e de bondade, que foram os alicerces da minha educação.

AGRADECIMENTOS

Deixo meus agradecimentos à Universidade Federal do Rio Grande do Sul e a Fundação Universidade Federal de Pelotas pela louvável iniciativa de oportunizar o acesso à graduação, na modalidade à distância, àqueles acreditaram que o conhecimento pode ser construído e, principalmente transmitido, utilizando-se todas essas ferramentas e tecnologias da informação e comunicação disponíveis.

A minha esposa e ao Bruno pela paciência, compreensão, tolerância, pelo carinho, amor, dedicação, companheirismo e apoio incondicionais que me fizeram concluir mais essa etapa da minha caminhada evolutiva.

Ao meu pai pelo incentivo e o esforço dedicados à família, desde os meus primeiros anos de vida, sem os quais certamente eu não teria chegado até aqui, registro o meu reconhecimento e o meu carinho.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar a eficiência do modo de apuração do preço de referência utilizado nos pregões eletrônicos realizados pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul, visando à construção de alternativas capazes de racionalizarem os processos de aquisição de bens materiais. A partir do estudo de caso envolvendo os processos de licitação realizados pelo Instituto, com base na legislação vigente e demais documentos sobre o tema, a presente pesquisa verificou o quantitativo de itens de licitação cancelados na fase de aceitação das propostas e os respectivos motivos da não aquisição desses bens materiais. Além disso, analisou detalhadamente a forma de determinação do preço de referência utilizada pela instituição em relação ao processo de formação de preços encontrado na literatura. Os resultados obtidos indicam a necessidade de revisão dos procedimentos licitatórios internos relacionados à formação de preços, a começar pelo planejamento das compras, seguido de uma melhor especificação dos bens a serem adquiridos e da possível ampliação do universo de amostras utilizadas na pesquisa de preços.

Palavras-chave: Compras públicas. Licitação. Pregão eletrônico. Fase interna. Pesquisa de Preços. Preço de referência. Eficiência.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 -	Passo a passo para o cálculo da média saneada.....	40
Gráfico 1 -	Itens cancelados em pregões.....	49
Quadro 2 -	Resumo dos dados primários.....	57

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	09
2 FORMAÇÃO DE PREÇOS.....	17
2.1 NOÇÕES DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	17
2.2 CONSIDERAÇÕES A RESPEITO DE LICITAÇÕES.....	19
2.3 PESQUISA DE PREÇOS.....	26
2.4 ACEITABILIDADE DOS PREÇOS.....	30
3 EFICIÊNCIA NAS ORGANIZAÇÕES.....	42
4 MÉTODO E PROCEDIMENTOS.....	47
5 ANÁLISE DA FORMAÇÃO DO PREÇO DE REFERÊNCIA.....	49
5.1 ANÁLISE DAS ATAS DOS PREGÕES.....	49
5.2 ANÁLISE DOS DADOS PRIMÁRIOS.....	51
5.3 SÍNTESE DOS DADOS DO QUESTIONÁRIO.....	56
5.4 O PREÇO DE REFERÊNCIA DO INSTITUTO E A FORMAÇÃO DE PREÇOS.....	57
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	59
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	63
ANEXO A – QUESTIONÁRIO DE COLETA DE DADOS.....	65

INTRODUÇÃO

O objetivo geral do presente trabalho consiste em analisar a eficiência do modo de determinação do preço de referência, utilizado nos pregões eletrônicos realizados pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul, visando à possível revisão de procedimentos capazes de racionalizarem os processos licitatórios de aquisição de bens materiais.

A expressão “preço de referência”, tratando-se de licitações, é utilizada no âmbito da Administração Pública com o significado de preço médio praticado no mercado ou valor estimado para contratação. As normas legais que regulam a matéria e suas interpretações prevêm que esse valor deve ser apurado com base em pesquisas de preços. As pesquisas constituem um conjunto de documentos obtidos pelos agentes públicos junto aos fornecedores. Esses documentos são utilizados pelos agentes públicos para a apuração do preço de referência e para comprovar, perante os órgãos de controle, os preços praticados no mercado, a fim de que a Administração possa adquirir bens e serviços pelo preço justo.

O Instituto Federal de Educação do Sul, fundado na década de 30, é uma instituição de ensino pública, subordinada ao Ministério da Educação, cuja oferta de cursos concentra-se na educação de nível médio e técnico, com alguns cursos de graduação. Atualmente, o Instituto passa por um processo de ampliação e reestruturação administrativa, o qual através de políticas públicas voltadas à criação de uma rede federal de educação profissional e tecnológica, partiu em 2005 de duas Unidades de Ensino, para um total de nove *campi* hierarquicamente subordinados à Reitoria, todos localizados no Rio Grande do Sul.

A Administração Pública no Brasil, desde os seus primórdios, com a criação do Departamento de Administração do Serviço Público – DASP, em 1938, o qual possuía como objetivo principal adaptar as normas vindas do governo central às unidades da federação, passou por diversas transformações, sendo que continuamente evoluiu num processo de modernização, transformação e reestruturação administrativa.

As reformas do Estado consistem basicamente em esforços planejados no sentido de se aperfeiçoar o aparelho estatal. No governo de Getúlio Vargas iniciou-se uma série de mudanças dentre as quais estava a racionalização burocrática do serviço público, através da padronização, normatização e implantação de mecanismos de controle. Essa primeira tentativa de reforma foi inspirada, segundo Costa (2008, p. 845), no modelo de burocracia desenvolvido por Max Weber, durante os anos 40:

Essa primeira experiência de reforma de largo alcance inspirava-se no modelo weberiano de burocracia e tomava como principal referência a organização do serviço civil americano. Estava voltada para a administração de pessoal, de material e do orçamento, para a revisão das estruturas administrativas e para a racionalização dos métodos de trabalho. A ênfase maior era dada à gestão de meios e às atividades de administração em geral.

Sabe-se que a burocracia teve sua origem na Antiguidade¹ e que juntamente com o capitalismo e a ciência moderna, constituem as três formas de racionalidade, ou seja, da adequação dos meios aos objetivos pretendidos com vistas a garantir a máxima eficiência.

Na década de 40, quando a Teoria Clássica e das Relações Humanas, decorrentes da Teoria Geral da Administração, já apresentavam sinais de obsolescência para a época, surgia a Teoria da Burocracia.

Para Chiavenato (1997, p.462), “Dentre as três formas de dominação – a tradicional, a carismática e a burocrática –, esta última apresenta um aparato administrativo que corresponde à burocracia.”

Assim, segundo asseveram alguns autores o modelo burocrático de weber é parte da Teoria Geral da Administração, mais especificamente da Teoria Clássica e da Administração Científica:

o modelo burocrático constitui um terceiro pilar da Teoria Tradicional da Organização, ao lado do “Taylorismo” (Escola da Administração Científica) e da obra de Fayol e Gulick (Teoria Clássica propriamente dita). Esse foi o ponto de partida para os sociólogos e cientistas políticos no estudo das organizações. (KAST e ROSENZWEIG, *apud* CHIAVENATO 1997, p.460)

Sobre a teoria de Weber comparada à teoria clássica, Chiavenato (1997, p. 460) considera que de maneira geral, pode-se concluir que a teoria weberiana se assemelha à Teoria Clássica da organização em relação à ênfase colocada na eficiência técnica e na estrutura hierárquica das empresas. Defende ainda esse autor, fazendo uma apreciação crítica da burocracia que apesar de todas as suas limitações e restrições, “a burocracia é talvez uma das melhores alternativas de organização...” (CHIAVENATO, 1997, p. 462)

Para Costa (2008, P. 846) a reforma administrativa do chamado Estado Novo, foi um dos primeiros esforços empreendidos pelo Governo visando à superação do patrimonialismo

¹ Karl Marx estuda o surgimento da burocracia como forma de dominação estatal na antiga Mesopotâmia, China, Índia, Império Inca, Antigo Egito e Rússia. A burocracia emerge como mediação entre os interesses particulares e gerais em função do modo de produção asiático (...). O modo de produção asiático caracterizou-se pela intervenção do Estado na economia, tendo como base a burocracia. Seja ao nível estatal ou ao de corporação privada, a burocracia mantinha sob sua tutela a classe comerciante, a campesina e a aristocracia territorial, que dependiam dela para manter as obras hidráulicas e a nomeação para a administração pública.

dominante naquela época e a consolidação de uma Administração mais hierarquicamente centralizada, impessoal, racional e eficiente:.

A reforma administrativa do Estado Novo foi, portanto, o primeiro esforço sistemático de superação do patrimonialismo. Foi uma ação deliberada e ambiciosa no sentido da burocratização do Estado brasileiro, que buscava introduzir no aparelho administrativo do país a centralização, a impessoalidade, a hierarquia, o sistema de mérito, a separação entre o público e o privado. Visava constituir uma administração pública mais racional e eficiente, que pudesse assumir seu papel na condução do processo de desenvolvimento, cujo modelo de crescimento, baseado na industrialização via substituição de importações, supunha um forte intervencionismo estatal e controle sobre as relações entre os grupos sociais ascendentes.

Na prática, apesar de algumas ações isoladas que tiveram início na era Vargas e nos governos seguintes de Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros e João Goulart, visando à modernização institucional da Administração Pública, inclusive com a criação de diversas comissões para promover reformas administrativas, o que de fato percebeu-se foi a continuação do clientelismo e da supremacia dos interesses políticos e particulares, deixando-se em segundo plano a burocracia pública existente, que cada vez mais carecia de profissionalização.

As iniciativas de reforma administrativa, no entanto, com a evolução da própria economia e da sociedade brasileira, vieram a colaborar com a nova visão em termos de Administração Pública. Consequentemente, surgiram a partir de então novos conceitos e objetivos mais racionais que serviram de alicerce para outras reformas vindouras, como por exemplo, aquelas pretendidas pelo Decreto-Lei nº 200, de 1967, cujo princípio fundamental e dominante era o “planejamento”.

Percebe-se assim que o esforço no sentido da modernização, da racionalização e da busca pela eficiência da Administração Pública brasileira não é recente. Historicamente, existiram muitas propostas de reorganização administrativa e de valorização e renovação da função pública, tendo em vista que se melhorando os padrões de desempenho seria possível, entre outros, proporcionar a melhor alocação de recursos.

Nesse sentido, a Constituição Federal brasileira, promulgada em 1988, é parte fundamental desse processo de modernização do Estado, pois nela encontram-se as principais regras a serem seguidas, tanto pelo poder público quanto pelos cidadãos, na organização da sociedade. No âmbito do poder público, a Carta Magna estabelece em seu artigo 22, inciso XXVII, que compete privativamente a União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação.

A Constituição disciplina ainda no seu artigo 37, os princípios básicos que regem todos os atos administrativos praticados pelos agentes públicos, conforme segue:

Art.37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência...(CF, art. 37)

A Carta prevê também, em seu artigo 37, inciso XXI, a regra para que todas as contratações de obras, serviços e compras realizadas pelo Estado sejam, salvo casos específicos, previstos em Lei, precedidas de licitação pública, que garanta igualdade de condições a todos os fornecedores ou participantes.

A licitação pública, em suma, é um procedimento formal e transparente para aquisição de bens e serviços, cujos fornecedores possuem igualdade de condições para contratar com a Administração. O procedimento licitatório visa principalmente garantir que, entre outros, seja observado o princípio constitucional da isonomia e que seja selecionada a proposta mais vantajosa para a Administração.

Para Di Pietro (2010, p. 331), em suma, a licitação pode ser conceituada como um procedimento que dá oportunidade aos interessados em contratar com a Administração, conforme critérios estabelecidos no instrumento convocatório, para que formulem suas propostas, dentre as quais será selecionada a mais conveniente para a contratação.

Há que se considerar no entanto que, tratando-se da Administração Pública, mesmo havendo a necessidade de aquisição de bens ou contratação de serviços, esta não pode contratar livremente, pois devem ser observadas as regras dispostas em Lei, além de obedecidos, entre outros, os princípios constitucionais da igualdade entre todos os participantes e da moralidade administrativa.

A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, veio regulamentar o artigo 37, inciso XXI da CF e instituir normas para as licitações e contratos realizados pela Administração Pública. Sendo as licitações um procedimento administrativo, aplicam-se os princípios básicos que regem a Administração Pública, previstos no artigo 37 da CF, antes mencionados, além daqueles mencionados no artigo 2º da Lei nº 9.784/93, a saber, legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência .

A Lei nº 8.666/93, conhecida popularmente como Lei Nacional de Licitações (LNL), também estabelece em seu artigo 3º os seguintes princípios:

Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a administração e será

processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (BRASIL, 1993).

A LNL prevê em seu artigo 40, inciso X, que deverá constar no Edital, entre outros, o critério de aceitabilidade dos preços, mencionando inclusive que é permitido aos agentes públicos fixarem os preços máximos que a Administração está disposta a pagar pelo bem ou serviço em relação ao preço de referência ou valor estimado para a contratação, conforme trecho transcrito a seguir:

Art. 40. O Edital conterá (...), e indicará, obrigatoriamente, o seguinte: (...) X – o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a **preços de referência**...(BRASIL, 1993) (grifo nosso)

A referida Lei dispõe em seu artigo 48, inciso II, em relação à aceitabilidade dos preços ofertados pelos licitantes, a forma de desclassificação das propostas, determinando que devem ser desclassificadas aquelas que apresentarem valor superior ao limite estabelecido pela Administração ou as que apresentem preços inexequíveis, que por sua vez são os que comprovadamente não condizem com o preço de mercado da contratação pretendida.

A Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, que criou a modalidade de licitação denominada pregão para aquisição de bens e serviços considerados comuns, determina entre outras regras, em seu artigo 9º, que aplicam-se subsidiariamente para esta modalidade as normas previstas na Lei nº 8.666, haja vista que esta é reconhecidamente a norma que regula as contratações realizadas pela Administração.

A Lei nº 10.520/02, observadas as exigências previstas no Edital, utiliza o critério de menor preço para julgamento e classificação das propostas dos licitantes, determinando em seu artigo 3º, inciso III, que na fase preparatória (interna) do pregão deverá constar nos autos do processo, além de outras exigências:

III. dos autos do procedimento constarão a justificativa (...), bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens e serviços a serem licitados; (BRASIL, 2002)

O Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, tendo em vista a Lei nº 10.520, regulamenta a forma eletrônica da modalidade de pregão e estabelece uma regra que trata do preço de referência ou valor estimado para a contratação:

Art.25. Encerrada a etapa de lances, o pregoeiro examinará a proposta classificada em primeiro lugar quanto à compatibilidade do preço em relação ao estimado para contratação ...” (BRASIL, 2002)

Na falta de dispositivo legal para disciplinar a quantidade de orçamentos que sirvam de parâmetro para o cálculo do preço de referência, o Tribunal de Contas da União (TCU), que fiscaliza os atos dos administradores públicos, na Decisão nº 346 TCU - Plenário, de 1999, visando à regularidade do certame, recomendou que o valor estimado deve se basear, no mínimo, em três orçamentos, mediante pesquisa no mercado local.

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

Sabe-se que com o advento da internet e os avanços da tecnologia da informação e comunicação, ampliaram-se as possibilidades e fontes de pesquisas, porém, é preciso ter alguns cuidados em relação a essas informações, principalmente em relação às diferenças de tributação de uma região para outra, além de variações no valor do frete.

A apuração do preço de referência que efetivamente demonstre os valores praticados pelo mercado requer o uso de metodologias próprias. Nesse sentido, possivelmente, muitos órgãos públicos enfrentem dificuldades na obtenção de amostras de preços e no tratamento dessas informações.

No caso específico do Instituto, conforme pode ser observado empiricamente por servidores que atuam nos departamentos administrativos, talvez não estejam sendo utilizados todos os recursos disponíveis para a realização das pesquisas de preços e apuração do preço de referência.

A utilização de práticas inadequadas em relação às pesquisas de preços e determinação do valor estimado para contratar, incluindo-se a própria interpretação dos dispositivos legais que regulam a matéria, pode ocasionar sérios prejuízos à Administração e, conseqüentemente, aos cidadãos brasileiros.

Diante do exposto, o presente estudo objetiva responder a seguinte questão: ***Como o processo de formação do preço de referência poderia tornar mais eficientes as compras públicas realizadas eletronicamente pelo Instituto?***

Para responder essa questão e, por conseguinte, atender o objetivo geral desta pesquisa, que consiste em analisar a eficiência do modo de determinação do preço de

referência do Instituto, visando à possível revisão de procedimentos capazes de racionalizar as suas compras, foram selecionados os seguintes objetivos específicos:

- (I) verificar o quantitativo de itens de licitação cancelados na fase de aceitação das propostas dos licitantes e os motivos da não aquisição desses bens materiais;
- (II) analisar detalhadamente a forma de apuração do preço de referência utilizada pelo Instituto em relação ao processo de formação de preços encontrado na literatura.

A partir destas informações e da identificação das causas de possíveis problemas existentes, os resultados a serem obtidos no presente trabalho de pesquisa poderão contribuir para a revisão de procedimentos utilizados pela organização, com vistas a racionalizar os processos de licitação destinados à aquisição de materiais, além de inferir conhecimentos para casos análogos.

A título de exemplo, a partir de uma análise prévia nesses processos licitatórios e nas atas de alguns pregões eletrônicos, verifica-se que existe um número significativo de itens cancelados na fase de aceitação das propostas, não sendo adquiridos pela Instituição. Este fenômeno traz prejuízos aos cofres públicos, além de outras conseqüências indesejáveis, como a falta de materiais utilizados pelos cursos técnicos ministrados no Instituto, além do acúmulo de trabalho para os servidores, dentre outros. Provavelmente, o principal motivo dessas ocorrências está relacionado ao preço de referência estimado para a contratação.

A escolha da instituição pública justifica-se primeiro por ser o local onde a situação-problema foi observada empiricamente por alguns participantes, segundo pela proximidade geográfica que facilita a realização da pesquisa e, por último, devido ao maior acesso e disponibilidade das informações necessárias ao desenvolvimento deste estudo. Além disso, por ser um órgão governamental é possível que exista grande similaridade nos procedimentos adotados por outras instituições em relação à determinação do preço de referência.

Além destes fatores, o presente estudo também pode ser justificado pelas seguintes razões: possíveis melhorias nos resultados das licitações e racionalização desses processos na instituição pesquisada; potenciais contribuições para os objetivos da Pró-reitoria de Administração e de Planejamento, tendo em vista o processo de transição e descentralização das funções administrativas para os *campi*; e pouca disponibilidade de pesquisas semelhantes, em nível de graduação, sobre o tema abordado.

A partir da introdução onde foi contextualizada a problemática deste trabalho, o presente estudo será estruturado em quatro capítulos que tratarão respectivamente dos seguintes pontos: formação do preço de referência, eficiência nas organizações, método de coleta de dados, análise da formação do preço de referência e, por último, serão apresentadas as considerações finais.

2 FORMAÇÃO DE PREÇOS

Nesta etapa serão abordados os principais aspectos relacionados à Administração Pública Federal, apresentando-se de forma sintética o que diz o ordenamento jurídico acerca das licitações, de forma a esclarecer algumas peculiaridades a respeito da formação de preços, especialmente em relação a pesquisa de preços e especificação dos materiais, juntamente com questão da aceitabilidade dos preços por parte das entidades públicas e os procedimentos de ordem prática utilizados pelo Instituto.

2.1 NOÇÕES DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Qualquer estudo de natureza científica deve ser desenvolvido dentro das áreas de conhecimento que tratam diretamente daquilo que se pretende saber, portanto, quando o assunto a ser abordado são as compras públicas, necessariamente é preciso considerar-se o Direito e a Administração.

Para Meirelles (2008, p. 38), “o direito público interno visa a regular, precipuamente, os interesses estatais e sociais, cuidando só reflexamente da conduta individual.” Ainda segundo esse mesmo autor (2008, p.60), “o estudo da Administração Pública em geral, compreendendo a sua estrutura administrativa e as suas atividades, deve partir do conceito de Estado” Mais adiante, Meirelles (2008, p.61) completa que “Como ente personalizado, o Estado tanto pode atuar no campo do Direito Público como no do Direito Privado, mantendo sempre em sua única personalidade de Direito Público”

A Lei nº 9.784, de 1999, no seu artigo 2º, define que um dos princípios que deve ser observado obrigatoriamente pela Administração Pública é o da supremacia do interesse público, que corresponde ao “atendimento a fins de interesse geral (...)”. (BRASIL, 1999)

Conforme Medauar (2007, p. 42), a Administração Pública, sob o ângulo organizacional, pode ser definida como:

... o conjunto de órgãos e entes estatais que produzem serviços, bens e utilidades para a população, coadjuvando as instituições políticas de cúpula no exercício das funções de governo. Nesse enfoque, predomina a visão de uma estrutura ou aparelhamento articulado, destinado à realização de tais atividades: pensa-se por exemplo, em ministérios, secretarias, departamentos, coordenadorias etc.

A partir dessas considerações, pode-se concluir que a Administração dispõe de certos poderes administrativos que lhe servem de ferramenta para consecução dos encargos que lhe são atribuídos. Um dos poderes que merece destaque é o poder vinculado.

Poder vinculado ou regrado é aquele que o Direito Positivo – a lei – confere à Administração Pública para a prática de ato de sua competência, determinando os elementos e requisitos necessários à sua formalização. (MEIRELLES, 2008, p.119)

Pode-se dizer que a Administração no desempenho de suas atividades não está proibida de contratar com terceiros em regime de Direito Comercial, porém, essa não é uma conduta recomendável, corroborada pelas decisões do Supremo Tribunal Federal, haja vista que, praticando tais atos, coloca-se em igualdade de condições com os particulares.

O poder público emana através de atos administrativos classificados quanto ao seu regramento em atos vinculados e discricionários. Os primeiros também conhecidos como regrados, conforme Meireles (2008, p.170) “são aqueles para os quais a lei estabelece os requisitos e condições de sua realização.” Quanto aos últimos, define o autor, “são os que a Administração pode praticar com liberdade de escolha.”

A partir desses conceitos, para fins de consecução do presente estudo e de trazer maiores esclarecimentos a cerca do tema de licitações, pode-se novamente conceituar, agora sob outro enfoque, o que vem a ser licitação e, também, contrato administrativo:

Licitação é o procedimento mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como o procedimento desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos. (MEIRELLES, 2008, p.274)

Contrato administrativo é o ajuste que a Administração Pública, agindo nessa qualidade, firma com particular ou outra entidade administrativa para a consecução de objetivos de interesse público, nas condições estabelecidas pela própria Administração. (MEIRELLES, 2008, p.214)

Dentre as finalidades primeiras da licitação, pode-se dizer em linhas gerais que deve se garantir o princípio da isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração. De forma sintética, para fins de Direito, o princípio da isonomia tem o significado de que são iguais e, que sejam tratados igualmente, aqueles que se encontram numa mesma posição jurídica.

Salienta-se que os órgãos públicos em geral na consecução de suas atividades são regidos por normas específicas, porém, existem os princípios que regem o direito administrativo, ou seja, preceitos gerais que norteiam a atuação daquelas entidades.

Quanto à seleção da proposta mais vantajosa, há que se considerar que para atender o interesse público, a Administração deve selecionar a melhor proposta, ou seja, aquela que rigorosamente atenda aos requisitos estabelecidos no edital ou ato convocatório e, ainda,

conforme será visto no decorrer deste estudo, no caso de licitações do tipo menor preço, apresente a proposta de preço mais baixo.

Conforme o artigo 48, inciso I, da LNL, o primeiro critério que deve ser observado para fins de julgamento e classificação das propostas dos licitantes é justamente o atendimento das especificações e exigências constantes no edital, conforme o disposto no referido inciso:

Art. 48. Serão desclassificadas:

- I. as propostas que não atendam às exigências do ato convocatório da licitação;
- II. propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexequíveis (...)

Em outras palavras, não basta apenas que sejam obedecidas todas as etapas e formalidades de um procedimento licitatório e, selecionada a proposta mais vantajosa como sendo aquela de menor preço. É preciso antes considerar que a melhor proposta, segundo estabelece a legislação, é aquela que atende os critérios previstos na convocação e esteja de acordo com as especificações do objeto pretendido, além de possuir o menor preço, atendendo portanto o princípio da eficiência.

Sendo assim, a proposta mais vantajosa pode, observando-se às regras estabelecidas, recair sobre aquele que atende comprovadamente a especificidade do item pretendido e não apenas a que possui menor preço.

Na seção seguinte serão apresentados os principais aspectos a respeito das licitações na Administração Pública Federal, de forma a esclarecer algumas características relevantes da nova modalidade denominada pregão, juntamente com alguns procedimentos utilizados pela instituição estudada.

2.2 CONSIDERAÇÕES A RESPEITO DE LICITAÇÕES

A licitação sempre foi tida como obrigatória no Brasil, mesmo antes do estabelecimento do dever de licitar estabelecido pela Constituição já haviam regras específicas guiadas pelos princípios da igualdade e da moralidade administrativa. Conforme poderá ser observado no decorrer desta etapa, o ordenamento jurídico acerca do tema foi sendo continuamente aprimorado pelos legisladores e gestores públicos.

A constante busca da Administração Pública pela eficiência, eficácia e efetividade em prol do interesse público e da utilização racional dos recursos que dispõe, faz parte de sua trajetória evolutiva. Desta forma, a correta aplicação dos recursos de acordo com os princípios

e demais dispositivos legais que regem a conduta dos agentes públicos são prerrogativas para todos os atos por eles praticados.

O processo de compras públicas começou a ser regulamentado no século XIX, a partir do Decreto n° 2.926, de 1862, com os chamados arremates de serviços realizados pelo então Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Depois, os processos de licitação foram sendo consolidados a partir da edição do Código de Contabilidade da União, com a publicação do Decreto n° 4.536, de 1922.

Após esse período, as leis continuaram sendo aperfeiçoadas, até que em 1986 foi instituído o Decreto-Lei n° 2.300, que regulamentava as aquisições governamentais com o Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos Administrativos. Posteriormente, em 1987, o mesmo Decreto-Lei foi complementado pelos Decretos-Lei n° 2348 e n° 2360.

Na década de 1990, mais especificamente em 1993, surge a Lei n° 8666, desenvolvida essencialmente para obras e serviços de engenharia. Esta veio a regulamentar e trazer algumas mudanças nas contratações realizadas pela Administração Pública, sendo aplicada tanto nas obras e serviços mais complexos, quanto nas contratações de bens e serviços comuns.

Em 2002, com a Lei Federal n° 10.520 surge uma nova modalidade de licitação denominada pregão, destinada às contratações de bens e serviços comuns, com algumas mudanças significativas na forma da Administração relacionar-se com seus fornecedores, visando maior transparência e eficiência do Estado.

Conforme foi visto na introdução deste estudo, o artigo 3° da Lei n° 8.666 estabelece os princípios que regem a licitação, independente da modalidade utilizada, sendo estes basicamente, o princípio da isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa. Além destes preceitos, esse mesmo artigo determina que:

...a licitação será processada e julgada conforme os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa e vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos. (BRASIL, 1993)

Conforme assevera Meirelles, tais princípios podem ser traduzidos ou simplificados de acordo com os seguintes preceitos:

procedimento formal; publicidade dos atos; igualdade entre os licitantes; sigilo na apresentação das propostas; vinculação ao edital ou convite; julgamento objetivo; adjudicação compulsória ao vencedor e probidade administrativa. (MEIRELLES, 2008, p.275)

A adjudicação ao vencedor, determinada pelos artigos 50 e 64 da LNL, significa que uma vez vencido o certame e concluído o procedimento licitatório, a Administração só poderá atribuir o objeto licitado ao legítimo vencedor.

A probidade administrativa, prevista no artigo 37, § 4 da Constituição Federal (CF), é um dever de todo administrador público, ou seja, ser probo, agir com honestidade, sendo colocada pelo legislador como um dos princípios que regem as licitações.

Quanto à publicidade, em matéria de licitações, trata-se de um princípio constitucional que visa dar maior transparência ao procedimento e, conseqüentemente, evitar possíveis equívocos e fraudes, permitindo-se o seu acompanhamento por qualquer cidadão, além de maior controle por parte dos órgãos públicos e da sociedade.

Cabe destacar que, tratando-se de licitações, somente existe sigilo em relação ao conteúdo das propostas dos concorrentes, antes da sua apresentação ou abertura, tendo em vista a igualdade entre os licitantes. Logicamente, ficaria em vantagem o que conhecesse o conteúdo da proposta do seu concorrente.

Nesse sentido, torna-se importante citar o que diz a Lei de Licitações, em seu parágrafo 1º, inciso I, quando disciplina a conduta dos agentes públicos em relação ao *caput* do art. 3º:

§ 1º - É vedado aos agentes públicos: I – admitir, prever, incluir ou tolerar, nos autos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções...(BRASIL, 1993)

Destacam-se ainda como de suma importância para este trabalho, os preceitos da vinculação ao instrumento convocatório e o julgamento objetivo. A vinculação, em suma, significa que uma vez estabelecidas às regras da licitação, estas não podem ser mais alteradas durante a sua realização.

O julgamento objetivo, resumidamente, quer dizer que este deve ser realizado de acordo fatores concretos pré-fixados no edital, criando assim a impossibilidade do gestor público escolher a proposta de forma discricionária.

Medauar (2007, p. 145) conceitua edital como sendo um tipo de ato administrativo:

Edital – é ato administrativo pelo qual a autoridade administrativa enuncia o início de um processo ou atividade, expondo as respectivas normas disciplinadoras, ou pelo qual notifica ou convoca alguém quanto a uma atividade ou decisão.

A Lei n° 8666/93, conforme foi visto, veio regulamentar o artigo 37, inciso XXI da Constituição que estabelece o dever de licitar e determina a licitação como regra geral para as contratações públicas, tratando como exceções os casos de contratação direta ou de dispensa e inexigibilidade de licitação.

Para Fernandes (2008, p. 195), em casos específicos previstos em lei, a licitação deixa de ser obrigatória, justificando-se tal ato pelo princípio da economicidade:

...em alguns casos previamente estabelecidos pelo legislador, o princípio da licitação cede espaço ao princípio da economicidade ou ao primado pela segurança nacional, ou ainda para garantir o interesse público maior, concernente à necessidade de o Estado intervir na economia.

O autor afirma, a seguir, que mesmo quando o administrador deixa de licitar não necessariamente está deixando de agir com transparência ou sendo um mau gestor, conforme segue:

Não é em si o fato de licitar ou deixar de licitar que revela ou não a honestidade ou desonestidade do gestor público, ou da boa ou má gestão. A licitação é um instrumento da, hoje, denominada “transparência”. (...) Quando não ocorre a licitação pode o procedimento da contratação direta suprir em parte esse dever de “transparência” com a publicação na forma exigida no art. 26 da Lei n.º 8666/93. Os demais elementos do dever de prestar contas, como a razão da escolha do fornecedor, ficam nos autos à disposição de qualquer membro da sociedade. (FERNANDES, 2008, p.198).

De maneira geral, a dispensa é utilizada para casos específicos em que a administração pretende contratar com outros órgãos e entidades públicas, em casos urgentes e excepcionais, bem como para as contratações de baixo valor, assim consideradas aquelas de até R\$ 8.000,00 (oito mil reais) para outros serviços e compras e, de até R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), para obras e serviços de engenharia.

O artigo 22 da Lei de licitações disciplina as modalidades de licitação existentes, antes do advento da modalidade denominada pregão, a saber: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. As primeiras três modalidades são determinadas principalmente em função dos limites de valor, estabelecidos pelo artigo 23, tendo em vista o valor estimado para as contratações.

A título de exemplo, caso a administração pretendesse comprar um bem ou contratar um serviço comum de valor até R\$ 80 (oitenta mil reais), poderia utilizar a modalidade de convite. Essa modalidade consiste basicamente em se escolher e convidar, no mínimo, três interessados do ramo para apresentarem suas propostas em uma data prevista, conforme as regras do ato convocatório.

Salvo algumas especificidades relacionadas a contratações de obras e serviços de engenharia, sobre as quais não se pretende aprofundar no atual estudo, para as demais contratações, de maneira geral, era utilizada a modalidade tomada de preços, para valores estimados até R\$ 650 mil e, concorrência caso o valor fosse acima deste último. Além disso, prevê a regra que a concorrência, por ser mais ampla, é cabível em todos os casos, independente do valor estimado estar contemplado dentro dos limites de outra modalidade.

Para fins de julgamento das propostas, dentre outros critérios, as licitações foram classificadas pela Lei de Licitações, conforme o seu artigo 45, § 1º, nos seguintes tipos: a de menor preço; a de melhor técnica; e a de técnica e preço. Para fins desta pesquisa iremos abordar apenas o primeiro tipo, pois este é o critério de julgamento ou tipo de licitação utilizado na modalidade pregão.

A Administração tem o dever de atender o interesse público, zelando pelo bem estar de todos e possibilitando o desenvolvimento econômico. Daí decorre a necessidade de que seus atos e procedimentos sejam constantemente aperfeiçoados no sentido de haver principalmente maior transparência, celeridade e economicidade. Uma das formas de se atingir o bem comum, em um país em desenvolvimento e com poucos recursos como o Brasil, é logicamente buscar a proposta mais vantajosa para a Administração, sendo esta a razão maior da existência dos processos de licitação.

Nas últimas décadas, alguns aspectos práticos do procedimento licitatório têm sido motivo de preocupações para os legisladores, administradores públicos e órgãos de controle, especialmente nas situações em que, pela inobservância de seus preceitos os agentes públicos contrariam muitas vezes os princípios consagrados pelo Art. 37 da Constituição Federal de 1988.

Na era pós pregão, principalmente naqueles realizados por meio eletrônico, houve muitas inovações em relação aos procedimentos tradicionais de licitação, dentre os quais destaca-se, principalmente, a inversão da fase de habilitação, que antes era preliminar à abertura das propostas e, nessa modalidade, passou a ser posterior a fase das propostas e lances. Além desta novidade, outras ainda merecem destaque, como por exemplo, a existência de lances reversos e a fase de recursos realizada e concluída em menor tempo.

Afirmam alguns especialistas no assunto que, em regra, os principais benefícios que foram trazidos por essa modalidade eletrônica de licitação para os órgãos da federação que a utilizam, são os seguintes: (i) redução dos custos operacionais, tanto para a Administração, quanto para os licitantes; (ii) obtenção de melhores preços, principalmente pela ampliação da concorrência e, (iii) diminuição dos prazos para conclusão do processo licitatório.

Os principais desafios observados na prática durante os processos de contratação realizados pela Administração ainda são a maior eficiência e transparência do Estado, que por sua vez, deverá prevalecer não apenas nas compras realizadas eletronicamente, mas em todos os processos realizados de forma tradicional, inclusive nos casos em que a licitação é dispensada ou inexigível.

Um outro objetivo a ser alcançado pelos agentes públicos é o da eficácia, ou seja, além do melhor preço, os órgãos devem primar pela qualidade dos produtos e serviços contratados, visando o atendimento do bem comum e também o preceito da efetividade.

Embora as organizações públicas e privadas não estejam sujeitas as mesmas regras administrativas, algumas diferenças nos procedimentos e funções podem apontar, mesmo que precariamente, aspectos relacionados à eficiência. Nas empresas, geralmente existe a função de administração de suprimentos que, segundo Costa (1994), *apud* (Costa, 2008, p.37), “é responsável por coordenar um sistema de informação e controle capaz de adquirir externamente, para garantir o fluxo de materiais necessário à missão da organização...”.

No setor público as aquisições são realizadas basicamente pelo procedimento administrativo da licitação. O primeiro caso aponta uma pessoa responsável pela coordenação e controle de um sistema de compras, enquanto o segundo, não havendo alguém específico, como a figura do administrador ou proprietário da empresa para supervisionar o processo, está sujeito a uma série de regras e procedimentos que visam garantir os direitos dos cidadãos, em especial, maior eficiência e transparência no trato com o dinheiro público.

Por outro lado, para Motta & Pereira (1991), *apud* Costa (2008, p.37) e Drucker (1993), *apud* Costa (2008, p.37), “(...) a empresa privada, tal qual a organização do Estado é considerada, conceitualmente, uma burocracia.”

Nas empresas modernas os profissionais também estão sujeitos a uma hierarquia, procedimentos formais, regulamentos etc. Face ao exposto pode-se inferir que, tanto numa quanto na outra, as contratações devem seguir os procedimentos e normas existentes.

A diferença essencial entre os sistemas de compras públicos e privados reside, justamente, no fato de que as empresas podem escolher livremente seus contratantes e os órgãos não possuem a mesma liberdade de escolha. Conforme Dallari (1993), *apud* Costa (2008, p.37) “enquanto os particulares podem fazer tudo aquilo que a lei não proíbe, a Administração só pode fazer aquilo que a lei determina.”

Embora ambos os sistemas de compras tenham como objetivo principal selecionar a proposta mais vantajosa, existem características relacionadas à seleção de participantes para contratação que diferem entre si. No setor público o princípio da isonomia é de vital

importância, pois garante a igualdade de condições entre os licitantes. Segundo Mello (1993), *apud* Costa (2008, p.37), na esfera pública ‘a igualdade é um princípio que visa a duplo objetivo, a saber: de um lado propiciar a garantia individual (...) contra perseguições e, de outro, tolher o favoritismo.’

As empresas privadas, em contrapartida, não precisam utilizar mecanismos que garantam a igualdade entre os seus fornecedores, de tal forma que selecionam os contratados de acordo com o seu merecimento, ou seja, tratam igualmente aqueles que realmente estejam interessados a estabelecer parcerias profícuas para ambas as partes e, desigualmente, os demais que agem de maneira inversa.

A Administração Pública por sua vez, conforme comentado nos parágrafos precedentes, trata todos os seus contratantes de forma exatamente igual, sendo que na prática nem mesmo em relação aos produtos de uma mesma categoria existe tal semelhança absoluta.

Para Costa (2008), os fornecedores de produtos e serviços que celebram contratos com os entes públicos são diferentes e essa diferença justamente é que determina a eficácia da contratação:

... tal como os cidadãos, os fornecedores e os produtos adquiridos pelos setores de compras das entidades públicas (...), são, em geral, diferentes entre si e esta diferença, na maioria dos casos, é que irá caracterizar o melhor produto e fornecedor. (COSTA, 2008, p. 46)

Segundo assevera Deming (1990), *apud* Costa (2008, p. 46): “O setor público deve buscar e aplicar as técnicas adequadas de administração para aperfeiçoar suas análises e avaliação dos resultados.”

Face ao exposto, pode-se afirmar que apesar de algumas diferenças existentes entre as contratações públicas e privadas, ambas objetivam selecionar a proposta mais vantajosa, ou seja, aquela que reúne, além de menor custo, outros componentes desejados, principalmente em relação à qualidade e ao prazo de entrega. Dentro desse contexto se inserem as pesquisas de preços realizadas pelas organizações públicas e privadas, com vistas à aquisição de suprimentos de qualidade pelo menor preço.

A etapa seguinte tratará especificamente da pesquisa de preços nos processos de contratação pública, realizados por meio de pregão eletrônico, tendo em vista que tal procedimento está diretamente relacionado com a determinação do preço de referência utilizado pela Administração como parâmetro de julgamento das propostas ofertadas pelos fornecedores licitantes.

2.3 PESQUISA DE PREÇOS

A partir da instituição da modalidade de pregão e, especialmente, da publicação do Decreto n.º 3.931, de 19 de setembro de 2001, que regulamentou o Sistema de Registro de Preços (SRP), previsto no art. 15 da Lei de Licitações, ocorreram significativas mudanças nas contratações públicas, com perspectivas de ganhos para a Administração em geral.

O SRP conforme o art. 1º do referido Decreto que o instituiu pode ser definido como um “conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras.” Tais procedimentos que basicamente como o próprio nome diz, servem para registrar preços, podem ser realizados por concorrência ou pregão, sendo que a Administração não está obrigada a contratar ou promover as aquisições.

Trata-se de um procedimento mais flexível e que de forma alguma fere o princípio da economicidade, pois permite que a Administração realize aquisições parceladamente, conforme suas necessidades.

No IF do Sul o SRP é realizado por meio de pregão eletrônico e, assim como nas demais modalidades de licitação do tipo menor preço, o que se pretende obter é a proposta mais vantajosa para a Administração. Cabe destacar-se a citação de Fernandes (2007) em relação às conseqüências da implantação do Sistema, conforme segue:

Uma das conseqüências da implantação do SRP, a médio prazo, é a redução geral de preços, pois na medida em que os preços do licitante vencedor são garantidos pelo prazo de até um ano, para que o mesmo vença outras licitações deverá apresentar cotação ainda menor, uma vez que o preço registrado já é de conhecimento do mercado. (FERNANDES, 2007, p.62)

Na fase interna (preparatória) das licitações tradicionais, ou seja, antes da publicação do edital, a Administração deve avaliar se possui recursos orçamentários para efetivar a contratação através das planilhas de custos, também conhecidas como planilhas de preços, que servem para apuração do preço estimado.

Com o advento do SRP a ampla pesquisa de preços, prevista no art. 3º do Decreto que o regulamentou, tornou-se essencial para que fique demonstrada a regularidade dos preços que estão sendo contratados, podendo inclusive ensejar-se a nulidade desse processo por irregularidade, devido à infringência ao art. 15, § 1º, da Lei de licitações.

Para a consecução do que define a expressão “ampla pesquisa de preços” deve-se entender que existem certos requisitos relevantes que garantam a sua validade e segurança dos dados levantados, dentre os quais destacam-se, em suma, os seguintes:

6.1. generalidade

Esse parâmetro é utilizado como substitutivo da universalidade, vez que a ampla pesquisa não pretende abranger todos os fornecedores do mercado, mas erigir um referencial de preços entre todos os possíveis fornecedores da Administração Pública. (...)

6.2. atualidade

Esse requisito da ampla pesquisa recomenda desprezar aferições de preços que não reflitam o preço praticado a partir de certa época. (...)

6.3. efetividade

No art. 15 da Lei nº 8666/93, há dois incisos que interessam a esse tema (...) Art. 15. As compras sempre que possível deverão:

(...)

III – submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às aquisições do setor privado;

(...)

V – balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

O preço a ser pesquisado, portanto, não é propriamente o de mercado, mas o que efetivamente pode ser praticado no âmbito da Administração. (...)

6.4. parametrização

Em vários órgãos da Administração Pública não se definem previamente os parâmetros da pesquisa. Talvez provenha desse fato a máxima popular de que o ‘o governo compra objetos de pior qualidade, aceita preço de boa qualidade, mas não paga direito.’ (...) quando o pesquisador encontra produtos diferentes deve avaliar os parâmetros, parametrizando a pesquisa. Assim, (...), a pesquisa de preço deveria levar em conta, obviamente, a marca. (...)

6.5. documentação

A pesquisa é um instrumento fundamental para que os órgãos de controle possam avaliar a eficácia do sistema, mas também é um confortador parâmetro dos preços para os agentes públicos que buscam agir de acordo com a regularidade e a legalidade. (...) (FERNANDES, 2007, p. 232)

Pelo exposto acima, pode-se afirmar que a pesquisa de preços de mercado é uma ferramenta indispensável para que os agentes públicos possam ter um parâmetro dos preços praticados e, conseqüentemente, conforme os critérios de aceitabilidade das propostas fixados no edital, decidirem sobre a possível contratação. Além disso, a pesquisa documentada ou devidamente autuada no processo administrativo, serve para que os órgãos de controle possam avaliar a eficácia das contratações praticadas pela administração.

Para obtenção do preço de mercado deve-se considerar, em linhas gerais, a variação da quantidade, o volume da demanda e o local da entrega. Nesse sentido, segundo Fernandes (2007, p.239), que “a Administração não é obrigada a contratar pelo mesmo preço que o faz a iniciativa privada, porque essa só é parâmetro para condições de aquisição e pagamento idênticas.”

Conforme foi visto, a LNL recomenda em seu art. 15, inciso V, que a Administração deve ter como base os preços praticados no âmbito da própria Administração Pública, sendo necessário para isso que a própria instituição mantenha um banco de dados atualizado ou consulte outros órgãos e entidades públicas. Não havendo essa possibilidade ou se houver um

número insuficiente de preços para se determinar o preço de mercado, deverá de qualquer forma ser realizada a pesquisa de mercado.

Nos pregões eletrônicos, no SRP e nas licitações em geral, a questão da pesquisa de preços é determinante para o sucesso das contratações, bem como para a eficiência e eficácia dos processos de contratação, pois conforme foi visto, a Administração não poderá aceitar propostas ou lances com preços superiores aos fixados no edital como preço de referência.

Os órgãos públicos em geral possuem como regra o atendimento de demandas urgentes advindas principalmente da falta de planejamento e de maior interação entre os seus diversos setores. Além disso, observa-se na prática entidades com número insuficiente de servidores ou com pouca qualificação e preparo para interpretar e aplicar o estabelecido nos diplomas legais em relação aos processos de licitação, o que acaba tornando-se um caos para os departamentos responsáveis pelo suprimento de materiais e contratação de serviços.

Um dos procedimentos indispensáveis e que merece destaque em licitações é a correta descrição do objeto, sendo que desta depende o sucesso da aferição do valor estimado e da própria contratação. A descrição do item pretendido deverá ser concisa e ao mesmo tempo precisa, de forma que não restrinja a competitividade entre os fornecedores, nem fira o princípio da isonomia. Logicamente, tratando-se da Administração Pública, em regra, não é possível a indicação de marca do produto ou de peculiaridades encontradas em apenas um determinado fabricante, o que configuraria direcionamento em favor de um determinado fornecedor. Tal regra, ao passo que evita certos abusos discriminatórios, facilitando o controle dos procedimentos, de certa forma dificulta o procedimento de descrição do objeto, pois exige certo grau de conhecimento de mercado.

Nesse sentido, a pesquisa de mercado com vistas à formação do preço de referência deve atender aos requisitos de uma boa especificação ou descrição do material. A especificação objetiva identificar o objeto pretendido, distinguindo-o dos similares, além de primar pela qualidade, independente do tipo de licitação adotada, conforme foi visto, em regra menor preço.

Destaca-se que a especificação inadequada do objeto ou item da licitação poderá, entre outros prejuízos, fazer com que a Administração adquira bens de qualidade inferior à pretendida. Consequentemente, o resultado de uma descrição deficiente será a diminuição do intervalo entre uma compra e outra, configurando a ineficácia do processo.

Barbosa (2008) menciona que, segundo a Associação Brasileira de Administração de Materiais – ABAM, existem duas maneiras de se descrever e identificar um item, a saber, a descrição-padrão e a descrição comercial. Logicamente, tratando-se de contratação realizada

por órgão público através de licitação, de acordo com os objetivos do presente estudo, abordar-se-á apenas a primeiro método de descrição.

A descrição-padrão, em suma, consiste num conjunto completo de dados descritivos de um determinado objeto que segue um determinado padrão ou parâmetro, sem exageros, nem falta de informações. Assim sendo, conforme menciona o autor referido no parágrafo anterior:

A Descrição-padrão é formada por três elementos descritivos, os quais serão empregados conforme exija o item a ser identificado. **Nome do item; Especificação Técnica; Especificação Complementar.** (BARBOSA, 2008) (grifo do autor)

Nesse sentido, na esfera federal, para fins de instruir o agente público e padronizar as especificações, existem nos sistemas informatizados do Governo, como por exemplo, o Sistema Integrado de Administração e Serviços Gerais - SIASG, disponível no portal comprasnet, alguns bancos de dados com catálogos de materiais e serviços disponíveis para consulta, além de outras fontes de consulta, como as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas-ABNT.

Pelos motivos expostos, pode-se inferir que para fins de apuração do preço de referência e de sucesso nas compras públicas é necessário especificar bem o item a ser adquirido, além de se estruturar bem a pesquisa de mercado, informando-se ao fornecedor aquilo que se pretende realmente, para que ele possa calcular todos os custos e demais componentes do preço envolvidos naquela possível contratação, como por exemplo: localidade, frete (incluso ou não), qual o percentual de retenção de impostos, pagamento à vista ou a prazo, qual o período e a forma de fornecimento (parcelada ou global).

Em regra, no caso dos pregões para contratação de serviços, adota-se a elaboração do Termo de Referência, que é um anexo do edital da licitação com todas as especificidades daquilo que se pretende adquirir. Desta forma o fornecedor saberá, antes do envio das propostas e dos lances, o que exatamente será negociado.

Vale a pena destacar neste ponto a conceituação trazida pelo Decreto nº 3.555/2000 sobre o tema:

Art. 8 ...

[..]

II – o termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato;

A seguir, serão tratadas questões relativas aos critérios de aceitação, pela Administração Pública, dos valores ofertados pelos licitantes, bem como serão citados os

principais aspectos relacionados à formação de preços e os métodos de apuração do preço de referência encontrados na literatura.

2.4 ACEITABILIDADE DOS PREÇOS

Segundo Motta (2010), muitas dúvidas perduram na Administração acerca da correta estimativa de valor do objeto a ser licitado e, também, dos limites de aceitação dos preços ofertados desde a publicação do Código de Contabilidade da União, estabelecido pelo Decreto nº 4.536, de 1922 e, durante a evolução histórica das regulamentações acerca dos preços e do tema das licitações demonstrada na seção 2.1 do presente estudo. O referido Decreto estabelecia em seu artigo 755 um critério absoluto para seleção da proposta de menor preço, sendo que esta não poderia ultrapassar a 10% dos preços correntes no mercado. Em 1965, a Lei nº 4.717 definiu como *lesivas ao patrimônio público as compras de bens móveis e imóveis realizadas com preço superior ao valor de mercado*.

O Decreto-Lei nº 2.300, de 1986, em seu art. 37, inciso IV, previa a licitação de preço-base. Tal regra estabelecia que os valores cotados pelos fornecedores poderiam variar até 15% em relação ao preço prefixado inicialmente. O comportamento administrativo, observado durante esse período, demonstra em muitas licitações e contratos a prática de preços muito acima do limite estabelecido pelos referidos diplomas legais. Finalmente, em 1992, através do artigo 10, inciso V, da Lei nº 8.429, foi retomado o parâmetro do “valor de mercado” nas contratações públicas, caracterizando-se como ato de improbidade administrativa permitir a aquisição de bem ou serviço por preço superior àqueles praticados no mercado.

A Lei nº 8.666/93 possui vários dispositivos que visam regulamentar questões relativas à consistência e aceitabilidade, por parte da Administração, dos preços ofertados pelos licitantes, dentre os quais, alguns podem ser observados na introdução do presente trabalho. O preço é basicamente o valor proposto pelo licitante, constante na proposta por ele ofertada, na qual estão incluídos os custos dos insumos, mão-de-obra, impostos, lucro etc.

A proposta de preço possui prazo de validade determinado, normalmente 60 dias, vigente na época da licitação, sendo que nesta não devem constar quaisquer acréscimos decorrentes de expectativas de inflação, possíveis atrasos ou inadimplências por parte da contratante. Caso ocorra algum atraso no pagamento da contratada, é dever da Administração quitar o débito com a devida correção monetária, conforme o índice previsto no instrumento convocatório e no contrato.

A exemplo do Decreto-lei n° 2.300/86, que previa uma faixa percentual para aceitação dos preços, a Lei de licitações demonstra, através dos §§ 1° e 2° do Art. 48, diga-se de passagem, redigido diversas vezes, no caso de obras e serviços de engenharia, que existe uma grande dificuldade para selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, no caso das licitações do tipo menor preço. Este artigo traz uma fórmula matemática, utilizada como critério para desclassificação das propostas consideradas inexequíveis pela Administração.

O objetivo do presente estudo não visa auferir se a fórmula adotada para desclassificar propostas, criada pelo legislador, realmente é capaz de selecionar as melhores propostas. Porém, tendo em vista que a Administração adote como parâmetro nas licitações o critério de menor preço, antes de qualquer cálculo matemático, é preciso que os preços orçados pelo órgão público sejam fidedignos ou realmente representem o valor de mercado, porquanto, estes servem de base de cálculo para o preço de referência e julgamento das propostas dos licitantes.

Conforme se propõe o presente estudo, ao analisar o modo de apuração do preço de referência nos pregões eletrônicos realizados pelo IF Sul, a presente pesquisa irá analisar se a forma de determinação desse parâmetro de preço estimado para aquisição de bens realmente é eficiente.

O conhecimento prévio do valor a ser gasto pelo órgão público é dever dos agentes públicos, há muito tempo expressos na legislação nacional, constante em vários dispositivos da Lei de licitações.

Segundo assevera Fernandes (2006), com base nos incisos II e III, § 2°, art. 7° da Lei de Licitações, fazendo-se uma analogia para os casos de aquisição de materiais, a Administração deve fazer constar nos autos do processo de licitação os preços pesquisados para justificar a contratação do menor preço e ainda ter-se uma estimativa do valor a ser despendido:

...todas as contratações devem apresentar a justificativa de preço do contrato. Sendo a base nas licitações a busca da proposta mais vantajosa e o tipo, como regra geral, o menor preço, se o administrador elencar no processo os preços encontrados e contratar o menor, será dispensável justificar o preço. (...) Antes de proceder a qualquer contratação, a Administração deverá conhecer o total da despesa que, por estimativa, será necessário realizar com o objeto pretendido.

Nos casos de aquisições de bens materiais o artigo 14, da LNL dispõe a seguinte exigência:

Art.14. Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento...(BRASIL, 1993)

A presente pesquisa, visando atender o objetivo geral inicialmente estabelecido, deverá concentrar-se especificamente nas formas de apuração do preço de referência nas compras públicas de bens materiais, por isso cabe destacar-se alguns critérios estabelecidos na Lei de licitações sobre a matéria:

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

I – atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho...

V – balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração pública.

§ 1º O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.

Art.38. O procedimento de licitação será iniciado com a abertura do processo administrativo,(...) contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa (...)

Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância nos seguintes procedimentos:

IV – verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes no registro de preços (...), promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis; (BRASIL, 1993) (grifo nosso)

Conforme determina genericamente o artigo 38 supramencionado, assevera Fernandes (2006):

...ao impor que o processo licitatório inicia-se com uma série de elementos, entre os quais a indicação da existência de recursos próprios para a realização da despesa, que, de igual modo ao exposto no art. 14, caput, faz pressupor estudo prévio de estimativa do valor a ser despendido.

E, mais adiante, o autor se reportando aos casos análogos de dispensa e inexigibilidade de licitação, assim conclui:

Esse conjunto de preceitos restaria vazio de significado se fosse inaplicável aos casos de inexigibilidade e dispensa de licitação, vez que como dito, também os processos de contratação direta iniciam-se com a descrição do objeto e estimativa de custo, para que no seu desenvolvimento, numa etapa posterior, seja declarada a desnecessidade ou impossibilidade de adoção do processo seletivo. (FERNANDES, 2006).

Conforme anteriormente citado, a propósito das compras públicas, quando referente aos artigos 14 e 38 da Lei nº 8.666/93, evidencia-se que o levantamento prévio dos custos constitui elemento de fundamental importância para todas as etapas da licitação, principalmente para escolha de uma das modalidades tradicionais de licitação ou optar pela sua dispensa, visando garantir a previsão de recursos orçamentários para a contratação.

A obrigatoriedade de fazer constar nos processos de licitação o orçamento estimado para os futuros contratos encontra-se determinada no art. 40, § 2º, inciso II, da LNL:

Art. 40. O edital conterá (...), e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:
(...)
§ 2º. Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:
(...)
II. orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários. (BRASIL, 1993)

Nesse sentido, o artigo 26 da supramencionada Lei, que trata da justificativa e da necessidade de publicação da maioria dos casos de dispensa e, das inexigibilidades de licitação, salienta em seu parágrafo único a obrigatoriedade de se instruir esses processos com documentos que justifiquem os preços.

Neste ponto, torna-se oportuno e necessário mencionar o artigo 113 da LNL que trata do controle das despesas realizado pelos respectivos órgãos de controle, no caso da esfera federal, o Tribunal de Contas da União, sem prejuízo do controle interno que deve ser realizado:

Art. 113. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e da regularidade da despesa e execução... (BRASIL, 1993).

A Lei nº 10.520, que instituiu o pregão, fez a mesma exigência contida na Lei de Licitações art. 40, § 2º, inciso II, antes mencionado, quanto à obrigatoriedade de elaboração de prévia de estimativa de custos, por parte da Administração, conforme disciplina o seu art. 3º, inciso III.

Apesar da similaridade das referidas normas sobre a obrigatoriedade de determinação do valor estimado para contratar, o legislador agiu diferente em relação à forma de divulgação dessas pesquisas.

Conforme foi visto, de acordo com a Lei de licitações, art. 40, § 2º, “Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante: (...) II. orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários.”

Por conseguinte, em qualquer das modalidades de licitação previstas nessa Lei (concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão), deve ser divulgada juntamente com o edital a estimativa dos preços elaborada pela Administração, ou seja, quanto o órgão

está disposto a pagar por aquele item de material ou serviço, no caso das licitações do tipo menor preço.

Por outro lado, a Lei do pregão apenas prevê que o orçamento estimado integre o edital, conforme o estabelecido no seguinte artigo:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

(...)

III – dos autos do procedimento constarão (...) bem como o orçamento elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação dos bens ou serviços a serem licitados. (BRASIL, 2002)

É importante destacar-se que o legislador previu, nesse último caso, que o orçamento elaborado conste apenas na fase interna (preparatória) do pregão, daí a não obrigatoriedade de sua divulgação juntamente com o edital, conforme prevê a Lei de licitações. Logicamente, tal procedimento não impede que possíveis interessados possam ter acesso a esses dados, haja vista que em licitação, exceto quanto o conteúdo das propostas, não há sigilo. Outrossim, no caso de pregão, cabe ao gestor público a decisão de publicar ou não os orçamentos como anexos do edital.

A implicação prática de optar pela divulgação dos preços estimados apenas nos casos de contratações de serviços, no âmbito do órgão público pesquisado, demonstra que quando os preços são balizados, por exemplo, por convenções coletivas e outros componentes do custo, sendo de antemão amplamente conhecidos, mesmo que o licitante aumente seus preços em função do valor estimado pela Administração, no caso do pregão eletrônico, haverá posteriormente a fase de lances, na qual a disputa entre os concorrentes provavelmente fará com que os preços diminuam.

Caso o fornecedor esteja sozinho ou com poucos licitantes no certame, o pregoeiro ainda poderá negociar o preço, bem como não aceitá-los ou cancelar o item na fase de aceitação, por conta de estarem acima do preço de referência.

Nos pregões para aquisição de bens materiais realizados pelo Instituto, observa-se no comportamento administrativo a opção pela não divulgação dos preços obtidos na pesquisa de preços. O procedimento adotado, após apurar a estimativa de valor numa licitação de vários itens, é fazer constar nos autos o valor global.

A opção pela não divulgação dos preços unitários nos editais e processos licitatórios em nada contraria a legislação, além de apresentar algumas vantagens, conforme segue: inibe a tentativa de o licitante estipular o seu preço de acordo com o estimado pela administração; permite que o pregoeiro na fase de disputa entre os licitantes possa negociar preços inferiores aos da pesquisa de preços; não vincula os preços à época da pesquisa, permitindo aos

responsáveis pela elaboração da pesquisa que atualizem os dados antes da abertura da sessão do pregão.

A prática demonstra ainda que antes do pregão na sua forma eletrônica, ou seja, nas licitações tradicionais, existia maior possibilidade de conluio entre as empresas para apresentarem valores acima do previsto, devido a condutas antiéticas, facilitadas principalmente pela proximidade geográfica e o conhecimento prévio dos adversários. Logicamente, não se pode afirmar que inexista nas formas eletrônicas de contratação a possibilidade de condutas antiéticas por parte das pessoas envolvidas, porém tais comportamentos restam dificultados pela maior abrangência territorial, maior número de participantes, além da maior transparência desses processos.

Assim, sem entrar no mérito das penalidades previstas na legislação brasileira, cabe ressaltar-se que no caso da modalidade eletrônica de licitação fica praticamente afastada essa possibilidade, restando desnecessária a discussão sobre divulgar ou não o valor estimado, haja vista que neste, além da fase de apresentação das propostas, também existe a fase de lances. No pregão eletrônico o pregoeiro e os licitantes dificilmente saberão quem são os demais concorrentes, tendo em vista a amplitude do certame que abrange todo o país.

Vale destacar-se que o licitante na fase de lances apenas visualiza em sua tela de computador que existe um preço menor do que o seu. Assim, conforme já explicado ao longo desse capítulo, mesmo que o licitante esteja sozinho no certame para ofertar aquele item, o pregoeiro tem a prerrogativa de negociar com o fornecedor e, não havendo possibilidade de reduzir o lance até o limite do valor estimado para contratar, poderá recusar-se a oferta, cancelando o respectivo item na fase de aceitação das propostas.

O Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo do Governo Federal, em seu manual sobre Licitações & Contratos (2006), com vistas a orientar os agentes públicos sobre a estimativa de valor nas contratações elucida:

Estimativa de valor da contratação

As contratações públicas somente poderão ser efetivadas após estimativa prévia do seu valor, que deve obrigatoriamente ser juntada ao processo de contratação e, quando for o caso, ao edital ou convite.

- O valor estimado da contratação será o principal fator para escolha da modalidade de licitação a ser realizada, exceto quanto ao pregão;
- a estimativa levará em conta todo o período de vigência do contrato a ser firmado, consideradas ainda todas as prorrogações previstas para a contratação;
- no caso de compras, a estimativa total considerará a soma dos preços unitários (multiplicados pelas quantidades de cada item);
- no caso de obras / serviços a serem contratados, a estimativa será detalhada em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários, ou seja, em orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários;

- deve ser elaborada com base nos preços correntes no mercado onde será realizada a licitação – local, regional ou nacional;
- pode ser feita também com base em preços fixados por órgão oficial competente ou com os constantes do sistema de registro de preços,
- ou ainda preços para o mesmo objeto vigentes em outros órgãos, desde que em condições semelhantes;
- serve para verificar se existem recursos orçamentários suficientes para pagamento da despesa com a contratação;
- serve de parâmetro objetivo para julgamento das ofertas desconformes ou incompatíveis, e conseqüente declaração de inexequibilidade das propostas etc. (TCU, 2006, p.39) (grifo nosso)

A forma de apuração do preço de referência utilizado como critério para aceitabilidade das propostas pelos órgãos públicos, é uma matéria relativamente complexa, precedida de outras etapas relativas à fase interna do processo de licitação. Para se ter uma correta construção de preços é preciso primeiramente especificar bem o objeto a ser licitado, além de algum conhecimento de mercado e, provavelmente, facilidade para utilização de cálculos estatísticos.

Apesar dos esforços dos legisladores e das diversas alterações da Lei de licitações, visando minimizar os fenômenos conhecidos como sobre-preço e superfaturamento, infere-se que, na prática, o comportamento administrativo em relação aos preços está em desconformidade com a atual legislação em vigor, conforme pode ser observado no relatório do Acórdão nº 2254/2009 do TCU: “...apesar de toda sistemática legislativa, os preços públicos ainda apresentam visível desconformidade com as diretrizes da Lei de Licitações.”

Sem entrar no mérito de algumas irregularidades apontadas pelo competente Tribunal, ocorre sobre-preço quando a estimativa dos custos do objeto e do valor contratual, realizada pelo agente público, está acima do valor de mercado. O superfaturamento representa o pagamento em valor acima daquilo que foi efetivamente executado.

Além das causas antes expostas, existem outras relacionadas à cultura organizacional da Administração, que resultam em distorções nos preços das contratações públicas, especialmente, alguns vícios encontrados em processos de licitação, como por exemplo, a deficiência dos cálculos de custos e formação de preços, que são fatos geradores da aceitação ou não dos preços ofertados pelos fornecedores.

Para fins específicos deste tópico do presente estudo, torna-se oportuno transcrever alguns conceitos constantes no referido manual, elaborado pelo TCU (2006), conforme segue:

Preço médio é o elaborado com base em pesquisa onde será realizada a contratação e deve refletir o preço de mercado.

Preço estimado é o parâmetro que a Administração dispõe para julgar licitações e efetivar as contratações públicas, desde que reflita o preço de mercado.

Preço praticado é o que a administração contratante paga ao contratado.”

Preço registrado é o constante no Sistema de Registro de Preços, ofertado em licitações realizadas para o SRP. (TCU, 2006, p.39) (grifo nosso)

Conforme foi visto anteriormente, o cálculo do preço referencial pode ser influenciado pela especificação adequada do item. Além deste aspecto, a sua apuração depende ainda de uma correta estruturação da pesquisa de mercado, de acordo com as exigências do órgão licitante, dentre as quais destacam-se: a localidade geográfica da entrega, se inclui ou não frete, prazo para o pagamento, período e forma de fornecimento etc.

Novamente reporta-se à referida obra de Fernandes (2006), quando trata-se da estimativa de preços nos casos de contratação direta, concluindo-se que: “Assim, em regra de boa técnica administrativa, quando a autoridade vai deliberar sobre a dispensa ou inexigibilidade de licitação, já consta dos autos a estimativa de preços.”

Prossegue o mesmo autor, referindo-se a forma com que esses documentos podem ser obtidos e juntados ao processo, nos casos de contratação direta:

Essa estimativa pode até, dependendo das circunstâncias, ser um instrumento singelo, informando sumariamente as lojas consultadas, o vendedor contatado e o preço ofertado, podendo inclusive ser feita por telefone ou fac-símile, com registro do número nesse documento, seguindo-se de uma apuração de média do valor, por exemplo. (FERNANDES, 2006)

Em seguida, no mesmo texto, faz-se uma alusão ao universo de preços a serem pesquisados quando não existe a obrigatoriedade da planilha de custos, ou seja, quando se tratar de compras ou nos casos de dispensa ou inexigibilidade. Na seqüência do parágrafo, faz-se uma comparação com os demais casos onde a planilha é exigida, ou seja, nas contratações de obras e serviços, com ou sem previsão de insumos:

O universo a ser pesquisado não precisa ser amplo, podendo-se restringir a consulta a poucas empresas, de acordo com o mercado. Já quando se faz necessária a planilha de custos, deverá haver descrição de cada item, que compõe o serviço ou obra, a ser utilizado e o respectivo preço encontrado; enquanto se admite menor formalismo na obtenção dos preços médios ou praticados no mercado, o maior esforço técnico reside precisamente na elaboração dos itens da própria planilha que, dependendo do objeto pretendido, poderá ser um dos documentos mais complexos do processo de licitação e contratação. (FERNANDES, 2006)

No setor público, assim como nas empresas privadas, na área de gestão de suprimentos, embora seja realizado um planejamento adequado das necessidades, existe cada vez mais a necessidade de maior agilidade no processo de compras e contratações, com menores custos e melhor qualidade, ou seja, maior eficiência nas contratações.

A correta formação de preços ou determinação do preço estimado para contratação normalmente é calculado com base em pesquisa de preços. Esta por sua vez é constituída de um conjunto de orçamentos obtidos junto aos fornecedores. Na prática, ocorre geralmente no IF Sul que os agentes públicos de posse desses orçamentos, calculam a média aritmética dos preços para obter o valor estimado, porém, dependendo da quantidade ou do universo dos preços poderá haver distorções no resultado desse cálculo.

Cabe destacar-se que a formação do preço de referência tem uma relação direta com a qualidade ou a correta especificação dos itens dos materiais a serem adquiridos. Conseqüentemente, uma especificação deficiente poderá resultar no fornecimento de materiais de qualidade inferior à desejada pela Administração e ainda, maiores despesas com manutenção ou substituição antes do tempo previsto.

A estimativa de custos, a título de exemplo, no caso de serviços, se realizada de forma equivocada pode comprometer a qualidade e a segurança da contratação, além de desperdiçar recursos públicos. Nesse sentido, a Instrução Normativa nº 02/2008 (IN) e suas alterações, editada pelo Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, visa disciplinar a contratação de serviços no âmbito do Governo Federal, definindo em seu artigo 15, inciso XII, que o projeto básico ou termo de referência, que por sua vez é um anexo do edital que trata da parte específica (técnica) dos serviços, deverá conter:

XII – o custo estimado da contratação, o valor máximo global e mensal estabelecido em decorrência da identificação dos elementos que compõe o preço dos serviços, definido da seguinte forma:

- a) por meio de preenchimento de planilha de custos e formação de preços (...), podendo ser motivadamente dispensada naquelas contratações em que a natureza de seu objeto torne inviável ou desnecessário o detalhamento dos custos para aferição da exequibilidade dos preços praticados; e
- b) por meio de fundamentada pesquisa de preços praticados no mercado em contratações similares; ou ainda por meio da adoção de valores constantes de indicadores setoriais, tabelas de fabricantes, valores oficiais de referência, tarifas públicas ou outros equivalentes, se for o caso.

Sabe-se que o objetivo da IN é fazer com que os processos de contratação de serviços sejam realizados de forma otimizada e de acordo com o planejado pelos órgãos integrantes da Administração Pública. A instrução trouxe algumas inovações, como por exemplo, o acordo de nível de serviços, que visa orientar os agentes públicos na obtenção de maior qualidade nas contratações de prestação de serviços.

No caso da estimativa de custos para contratar, conforme foi visto acima, a IN define algumas formas para se obter esses valores, dentre os quais, destacam-se: a planilha de custos e formação de preços e a pesquisa de preços de mercado, mencionando ainda a

possibilidade de adoção de índices setoriais, tabelas de fabricantes, valores de referência, tarifas e outros.

Face ao exposto, pode-se inferir que a IN, estando de acordo com as normas legais vigentes, abre a possibilidade para que as entidades públicas utilizem, no caso de contratação de serviços, diversas fontes de coleta de dados e informações, com vistas à formação dos preços que serão utilizados como estimativa de custos para as contratações.

Em Barbosa (2008), encontram-se algumas técnicas estatísticas que permitem analisar o comportamento dos preços ao longo do tempo, além de outras que determinam quais as cotações encontradas que se distanciam demais do preço de referência.

O autor assim refere-se ao cálculo do preço de referência:

A metodologia de cálculo do preço de referência deve atender aos propósitos do órgão licitante ou fiscalizador. Desta forma se o objetivo é estimar o preço de tabela praticado no mercado, deve se utilizar a média aritmética simples ou ponderada (...). (BARBOSA, 2008, p.21).

Nessa mesma linha, destaca Barbosa (2008), que nas compras e contratações públicas, observando-se o princípio da economicidade, a metodologia de cálculo pode ser a média de preços até o primeiro quartil. Também fica evidenciado no supramencionado texto que existem outros fatores importantes para o cálculo do preço de referência, como por exemplo, a definição da amostra ou quantidade de preços a ser utilizada no cálculo, bem como o grau de confiança e o erro máximo admissível, entre outras.

Defende ainda o supramencionado autor que após o tratamento estatístico dos dados será apurado o preço de referência, utilizando-se para esse cálculo outras técnicas estatísticas conhecidas como medidas de posição de tendência central. Além destas, também são citadas na referida obra a validação dos preços de referência através de outros indicadores estatísticos que determinam a dispersão dos preços, a saber, Amplitude Total, Desvio Padrão, Coeficiente de Variação, Intervalo de Confiança e Número de Cotações Ideal.

No capítulo VI da obra em questão, Barbosa (2008) descreve um passo a passo utilizando o Excel para se obter maior agilidade neste processo, conforme segue:

1. Análise Horizontal
2. Crítica dos Extremos
3. Calcular o Preço Médio (Preço de Referência)
4. Calcular a Mediana
5. Maior e Menor Preço
6. Calcular a Amplitude Total
7. Calcular o Desvio Padrão
8. Calcular o Coeficiente de Variação

9. Calcular a Moda
10. Calcular o Intervalo de Confiança
11. Calcular o Número de Cotações Ideal
12. Calcular o Número de Cotações de Preços Utilizados

O método em pauta, apesar de trazer valiosos conhecimentos acerca da correta especificação do objeto a ser licitado, entre outros, na prática da instituição pesquisada provavelmente poderia ser aplicado apenas parcialmente, devido principalmente a sua complexidade, mesmo utilizando-se o recurso do Excel, visto que o resultado seria uma maior exatidão de cálculo do preço médio. De maneira geral, os órgãos públicos quando iniciam seus processos de licitação já estão necessitando daquele bem ou serviço, de tal forma que, sem desobedecer às formalidades e prazos constantes nos diplomas legais, restringem-se a fazer apenas o mínimo recomendado pelos órgãos de controle, ou seja, a obtenção de três orçamentos e o cálculo da média aritmética desses valores.

Por ocasião do II Congresso Brasileiro de Pregoeiros, realizado em 2006, em Foz do Iguaçu, no estado do Paraná, foi distribuída uma publicação (apostila), elaborada pela Fundação do Desenvolvimento Administrativo – FUNDAP, utilizada em uma das oficinas do referido encontro, denominada “Formação de Preços”. Esse material apresenta de forma sucinta alguns pontos importantes a serem observados por ocasião da pesquisa de preços, além de descrever a metodologia de apuração da média saneada.

Cabe destacar alguns tópicos relevantes, constantes na referida apostila, como por exemplo, as formas de pesquisa de preços de materiais e equipamentos, a saber, a pesquisa de mercado e a pesquisa de preços praticados, que podem ser utilizadas em conjunto, com vistas à obtenção de um número maior de amostras de preços válidos.

A referida publicação traz ainda alguns cuidados que se deve ter por ocasião da pesquisa de preços e, como deve ser feito o tratamento estatístico dos dados obtidos, através do método de apuração da média saneada, composto por 6 (seis) etapas, conforme segue:

Passo 1	Cálculo da média aritmética dos valores unitários
Passo 2	Cálculo do desvio padrão, pela fórmula do Excel “=desvpad (intervalo de valores)”
Passo 3	Cálculo da diferença entre o valor da média aritmética e o valor do desvio padrão ($m - d$)
Passo 4	Cálculo da soma do valor da média aritmética com o valor do desvio padrão ($m + d$)
Passo 5	Desprezar os valores superiores a 1 (um) desvio padrão acima da média
Passo 6	Desprezar os valores inferiores a 1 (um) desvio padrão abaixo da média

Passo 7	Recálculo da nova média aritmética com os valores restantes nos passos 5 (cinco) e 6 (seis), sendo essa a nova média, chamada de média saneada
---------	--

Quadro 1 – Passo a passo para o cálculo da média saneada

Fonte: Fundação do Desenvolvimento Administrativo – FUNDAP

Em suma, tal metodologia consiste na apuração do “desvio-padrão”, seguida pela sua subtração da média simples dos valores, obtendo-se o que se denomina de limite inferior. Depois, repete-se o mesmo procedimento só que em vez de subtrair, adiciona-se o valor do desvio padrão à média simples, obtendo-se então o limite superior. Os Passos 5 (cinco) e 6 (seis) consistem em se desconsiderar os valores que ficaram acima do limite superior e abaixo do limite inferior, restando assim um universo de valores mais centralizado e, conseqüentemente, uma média mais precisa (saneada) do que a média aritmética simples. Trata-se de um método de cálculo aparentemente simples de ser desenvolvido, bastando que se utilize uma fórmula do programa Excel, seguida de contas simples de adição, subtração e divisão para apuração da média saneada.

A publicação que trata da Formação de Preços elaborada pela FUNDAP, pelos motivos antes expostos, será utilizada como principal parâmetro para se analisar o processo de determinação do preço de referência utilizado pela Instituição pesquisada, pois além do método de cálculo da média saneada e o tratamento estatístico dos dados, o material traz valiosos conceitos e observações de ordem prática.

Conforme pode ser visto, o método de apuração da média saneada, que é apenas uma parte do processo de formação de preços, utiliza técnicas estatísticas para maior precisão do cálculo da média dos preços encontrados por ocasião da pesquisa de preços, porém, havendo um universo de apenas três preços, o que é muito comum nas organizações públicas, tal metodologia possui pouca aplicabilidade. Por outro lado, havendo um universo de amostras, a partir de cinco preços, para o cálculo do preço de referência ou da média dos preços pesquisados, acredita-se que o método em pauta poderia ser aplicado na prática.

No capítulo seguinte, torna-se oportuno e necessário mencionar alguns conceitos relacionados à eficiência nas organizações, sem pretender exaurir o assunto, demonstrando-se inclusive a incessante busca da administração pela qualidade na prestação de serviços à população. Nesse sentido, também serão abordados alguns conceitos relacionados aos processos eletrônicos de compras públicas.

3 EFICIÊNCIA NAS ORGANIZAÇÕES

Primeiramente há que se considerar, no âmbito organizacional, o que significa o termo eficiência, diferenciando-o da palavra eficácia, apenas para facilitar a compreensão dos respectivos significados, pois, na prática das empresas, um está atrelado ao outro conforme será visto na seqüência.

Segundo o dicionário Houaiss, citado por Pinheiro (2006), eficiência em termos de administração é a característica ou qualidade de quem ou do que num nível operacional, cumpre todas as suas obrigações e funções quanto às normas e padrões. Eficácia, em administração, seria a qualidade ou característica de quem ou do que, num nível de chefia, de planejamento, chega realmente à consecução de um objetivo.

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

As organizações públicas genericamente diferem das empresas que atuam no setor privado justamente pelo fato de não estarem sujeitas as forças do mercado, de tal forma que aquelas normalmente são consideradas ineficientes se comparadas às últimas, dependendo dos critérios de avaliação utilizados.

Os órgãos públicos estão vinculados a um conjunto de regras e aos seus orçamentos, sendo que as metas são alcançadas na medida em que cumprem aquilo que foi previsto, enquanto que no setor privado, conforme foi visto, existe mais liberdade de ação e de escolha. Para estas a eficiência e a eficácia de maneira geral estão relacionadas ao seu desempenho e a capacidade de se manterem lucrativas ao longo do tempo.

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

Quando se procura a perfeição estudando a empresa como um sistema isolado, muito facilmente damos 'de cara' com situações difíceis de enfrentamento,

principalmente ao constatarmos a resposta negativa do público externo. Empresas são subsistemas convivendo lado a lado com outros subsistemas, todos dentro de um sistema maior que é a sociedade. Todos sofrem influências de todos, principalmente no ambiente externo. (IUPE, 2009).

Nos anos 90, devido à necessidade do País em se adequar aos novos preceitos relacionados à globalização, surge a Emenda Constitucional nº 19, de 1998 (EC), que basicamente é um instrumento de Reforma Administrativa, elaborada pelo então Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, a qual trouxe algumas medidas e ajustes fiscais que visavam proporcionar avanços para a Administração Pública, inclusive propondo um novo modelo de Estado, ou seja, a transição do modelo Burocrático para o Gerencial.

A Emenda de 1998, acrescentou o princípio da eficiência aos princípios da Administração enunciados no artigo 37 caput: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

Para Meirelles (2008, p. 98), “o princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional.” Ainda segundo esse autor, a eficiência também é tida como um dever de todo administrador público:

O dever da eficiência, ora erigido à categoria de princípio norteador da atividade administrativa (...), corresponde ao ‘dever de boa administração’ (...), o que já se achava consagrado, entre nós, pela Reforma Administrativa Federal do Dec.-lei 200/67... (MEIRELLES, 2008, p.108).

O princípio da eficiência administrativa instituído pela referida emenda, conforme afirma Olivo (2007), trouxe para a Administração Pública noções utilizadas pelo setor privado, como: “eficiência, eficácia, resultados, controle, avaliação e cumprimento de metas.”

Salienta-se que a inovação trazida pela Emenda de 1998, surgiu de uma mudança de paradigma que orientava a Administração Pública passando-se de um sistema de governo legitimado pelo controle dos procedimentos, para um sistema preocupado com a gestão eficiente dos recursos, portanto, com os resultados.

A partir da referida EC pode-se afirmar que o princípio supramencionado deve nortear toda a atuação da Administração Pública, determinando que seus atos sejam rápidos e precisos, produzindo resultados que satisfaçam a população.

Nesse sentido, no caso das contratações públicas realizadas geralmente através de licitação, o gestor público deve agir visando à redução dos gastos públicos, realizando contratações que produzam os resultados esperados para a satisfação de uma necessidade (bem ou serviço) de interesse geral, sem perder de vista a qualidade, evitando-se prejuízos ao

tesouro nacional. Logicamente, em nome da eficiência ou da eficácia, não se pode admitir que o administrador público venha a ferir o princípio da legalidade que também deve nortear a conduta dos agentes públicos.

Para Álvares (2003), a reforma administrativa trazida pela mencionada EC, de 1998, diante de um panorama de globalização, durante o Governo Fernando Henrique Cardoso, pretendia tornar a máquina estatal mais eficiente, respondendo às demandas internas e externas. Na seqüência, a autora destaca ainda, conforme foi visto nas seções precedentes do presente estudo, que a busca da eficiência e da qualidade no serviço público não surgiu com a chamada Era da Globalização.

No Brasil, a paternidade da implementação da eficiência no setor público foi reivindicada por muitos governos. Em 1964, o presidente Castelo Branco já ressaltava que o setor público deve operar com a mesma eficiência das empresas privadas, o que acabou por gerar a grande Reforma Administrativa, que teve no Decreto-lei nº 200, de 1967, o seu ponto culminante, com a proclamação de princípios elementares para a organização da Administração Pública: o planejamento, a descentralização, a delegação de competência, o controle de resultados e outros. (ALVARES, 2003).

Conforme foi visto, historicamente, há uma insistência do poder público em buscar a eficiência pautada nos moldes do setor privado, que por sua vez, conforme foi dito, consiste basicamente na obtenção de lucro, diferentemente das organizações públicas cuja finalidade maior é a melhoria dos serviços prestados aos cidadãos, desempenhando assim um papel social.

Em Álvares (2003), encontra-se um importante registro sobre a importação de modelos privados pela Administração Pública, referindo-se também à privatização, ao Programa de Qualidade do Serviço Público e à burocracia:

... a privatização, em seu conceito mais amplo, não poderia ficar dissociada da leitura dos princípios que vinculam a Administração Pública. E, de igual sorte, o Programa de Qualidade do Serviço Público, não tem o condão de extinguir a combatida burocracia estatal, mas impor-lhe uma nova roupagem.

Nesse diapasão, observa-se que a burocracia, embora muito criticada e combatida, é parte integrante da administração da máquina Estatal e, ainda mais, não existe apenas no Brasil, pois é em si mesma uma estrutura administrativa ou modelo utilizado para o funcionamento dos órgãos públicos em benefício da sociedade. Logicamente, o que se crítica também em outros países é o excesso de formalismo, os entraves e o desperdício de recursos, que a intitula como sendo algo ruim, pouco eficiente e ineficaz.

A burocracia *é universal*, e está assente justamente no modo de conceber a prestação de serviço público pelo Estado. É o modelo estatal que dita a burocracia, que pode ser negativa ou positiva, mas que sempre existirá, porque é o mecanismo de funcionamento, o *modus operandi* do Estado. (ÁLVARES, 2003). (grifo do autor).

Acrescenta-se as palavras da autora que, na prática, a burocracia é uma forma de padronização, controle e organização das atividades administrativas realizadas pelos agentes públicos, consagrada de maneira geral por regras que orientam e sistematizam a conduta inclusive dos cidadãos. Pode-se dizer que serve para prevenir ou minimizar fraudes, desvios de recursos e outros crimes contra o patrimônio público e, portanto, torna-se necessária para proteger a sociedade e os cidadãos contra os abusos de poder e reprimir condutas imorais e antiéticas, entre outros.

Apesar de tal princípio ou o termo eficiência não estar explícito na Lei de Licitações, sendo então consagrado pela CF, pode-se encontrá-lo no artigo 5º do Decreto nº 5.450/05, que regulamenta a modalidade licitatória pregão na forma eletrônica.

Face ao exposto, observa-se que todas as contratações devem ser realizadas de forma eficiente, tendo em vista um outro princípio, já citado anteriormente, que é o da economicidade.

Conforme pode ser observado, o princípio da eficiência no âmbito da Administração está relacionado à ideia de otimização das atividades, tendo em vista a relação custo-benefício, ou seja, a obtenção de melhores resultados com menor custo.

O termo americano *procurement* ou administração de suprimentos significa uma função administrativa desempenhada dentro das organizações que coordena um sistema baseado em informações e controle, capaz de adquirir materiais externamente, visando garantir o fluxo desses bens de acordo com a estratégia da empresa.

Nos últimos anos, a evolução na área de tecnologia da informação gerou novas formas de comunicação e relacionamento entre os seres humanos. Muitas informações que antes eram de difícil acesso, agora estão disponibilizadas na rede mundial de computadores. A partir dessa democratização é que diversos países vem desenvolvendo conceitos de Governo Eletrônico, Governo *Online* ou *E-government*, com vistas a proporcionar aos cidadãos informações sobre as ações realizadas pelo poder público.

Segundo Rover *apud* Freitas (2007), o governo eletrônico pode ser conceituado da seguinte forma:

... é uma estrutura única de comunicação compartilhada por deferentes órgãos públicos a partir da qual a tecnologia da informação e comunicação é usada (...) para melhorar a gestão pública e o atendimento ao cidadão. Assim, o seu objetivo é

colocar o governo ao alcance de todos, ampliando as transparências das suas ações e incrementando a participação do cidadão.

A partir dessa definição, cabe salientar que existem três formas de relação proporcionadas pelo governo eletrônico, que são as relações deste com os cidadãos, com as empresas e com os outros governos.

Para Freitas (2007), o maior beneficiado com esse tipo de interação é o cidadão, que segundo ele pode reduzir a burocracia existente no Estado e ainda fiscalizar os atos e gastos efetuados pelas autoridades e órgãos administrativos.

Para fins deste estudo, cabe destacar a segunda forma de interação do governo, que é aquela que se dá com as empresas, principalmente por meio do portal de compras do Governo Federal, conhecido como *comprasnet*, disponível no endereço: www.compranet.gov.br, que permite a realização dos pregões eletrônicos e dos demais atos a eles relacionados. Tal procedimento para fins deste estudo, pode ser definido como e-procurement governamental ou simplesmente pregão. Dentre os benefícios e vantagens do pregão, Freitas (2007, p. 10) afirma:

Ao facilitar a participação de empresas dos mais distantes locais (...), garante a igualdade de oportunidade a todos (...). Em consequência dessa ampliação (...), haverá uma maior competição, resultando na redução de gastos ao erário. Além disso, a utilização de tecnologias da informação diminui a burocracia e o formalismo característicos dos processos licitatórios, tornando mais rápida a satisfação da necessidade (produto ou serviço) do órgão público. Abordaremos (...), três vantagens da utilização de tecnologias da informação dentro dos procedimentos administrativos (...) que antecedem a compra ou contratação de serviços, são elas: a) Maior transparência e diminuição de fraudes. b) Agilidade. c) Redução de gastos.

Face ao exposto e perante o que determina a legislação vigente, dando preferência às contratações realizadas por meio eletrônico, pode-se presumir que esta é atualmente, ao menos em tese, a forma mais eficiente que a administração possui de realizar a aquisição de bens ou contratação de serviços.

4 MÉTODO E PROCEDIMENTOS

O presente trabalho utilizará o método de estudo de caso, tendo em vista que pretende investigar, através de pesquisa, fenômenos que ocorrem no âmbito do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul, durante a formalização de processos administrativos de licitação, na modalidade de pregão eletrônico.

A pesquisa científica a ser realizada terá uma concepção qualitativa, apesar do levantamento e análise quantitativa de dados encontrados nas atas dos pregões eletrônicos e nos processos administrativos formalizados pelo Instituto. A partir dessas informações objetiva-se com este estudo verificar as possíveis razões da ocorrência do cancelamento de itens, na fase de aceitação dos lances dos licitantes e, possivelmente, contribuir para a maior celeridade e racionalidade desses processos.

Trata-se de uma pesquisa exploratória, portanto, objetiva auxiliar na identificação e melhor compreensão do problema proposto, ainda pouco explorado, além de trazer informações relevantes que possam ser objeto de outras investigações, permitindo a transposição dos resultados obtidos para outras realidades análogas.

Com relação às informações coletadas e os procedimentos que serão adotados para sua análise, primeiramente será feita uma revisão em documentos secundários, relacionados ao tema proposto, incluindo-se a coleta e tabulação dos dados disponíveis nas atas dos pregões eletrônicos, realizados pelo Instituto, durante o ano de 2009, disponíveis no portal de compras do Governo Federal, www.comprasnet.gov.br. A escolha do período de 2009, foi em função de ser o mais recente, além de representar um intervalo de tempo completo e com grande quantidade de licitações realizadas.

Considerando-se o número elevado de duzentos pregões eletrônicos realizados no período, sendo que cada um, em média, com cinquenta e oito itens de licitação e cada item composto por um grande quantitativo de unidades, torna-se evidente pela extensão das respectivas atas armazenadas em arquivos digitais, o tempo que seria necessário para serem verificadas na íntegra. Além disso, tendo-se em vista a finalidade de se identificar as principais causas do cancelamento de itens e não a sua significância quantitativa, será retirada uma amostra de 10% (dez por cento) do total de pregões realizados no período, procedendo-se a tabulação e análise desses dados. Sendo assim, a partir de uma amostragem de vinte pregões, acredita-se que será possível analisar alguns fenômenos que ocorrem durante as

licitações e, por fim, identificar os principais motivos do cancelamento de itens na fase de aceitação das propostas dos licitantes, por parte do órgão público.

Após a coleta, tabulação e análise das informações encontradas nas atas, será utilizada a técnica de coleta de dados, através de questionário, contendo 15 (quinze) questões abertas, baseadas no processo de formação de preços. As questões serão encaminhadas a 12 (doze) servidores que atuam nos setores de compras e licitações do órgão público pesquisado, visando identificar aspectos implícitos relacionados ao tema, que por sua vez, fazem parte do modo de operar da instituição e, conseqüentemente, não estariam disponíveis em documentos. A opção pelo questionário tem como objetivo propiciar aos participantes que manifestem à vontade suas opiniões, sem qualquer tipo de constrangimento ou interferência, possibilitando assim atingir os objetivos propostos.

O presente estudo irá promover análises a partir da triangulação entre dados primários e secundários. Em suma, serão utilizados dados secundários presentes nas atas dos pregões, onde ficam registradas informações precisas sobre as principais ocorrências das licitações. Além destes, por outro lado, serão coletados os dados primários através da técnica de questionário, respondido por pessoas que atuam nos processos de licitações, os quais serão utilizados subsidiariamente sempre que necessário. Finalmente, a partir do método proposto, será possível apresentar as análises desenvolvidas e as principais conclusões a elas relacionadas.

5 ANÁLISE DA FORMAÇÃO DO PREÇO DE REFERÊNCIA

O objetivo deste capítulo é primeiramente demonstrar o quantitativo de itens de licitação cancelados na fase de aceitação das propostas e quais os motivos de tais cancelamentos. Na seqüência, serão analisados os principais dados encontrados sobre o modo de determinação do preço de referência do Instituto em relação ao processo de formação de preços encontrado na literatura. Por fim, será apresentada uma síntese dos dados coletados através da aplicação do questionário e ainda uma análise sobre a forma de apuração do valor estimado da instituição em relação à formação de preços

5.1 ANÁLISE DAS ATAS DOS PREGÕES

Tendo em vista o número elevado de licitações realizadas no período de janeiro a dezembro de 2009, bem como a extensão dos arquivos digitais e o tempo necessário para serem analisadas em sua totalidade, foi retirada uma amostra dessas atas eletrônicas, com a finalidade de demonstrar quais os principais motivos da não aquisição de materiais por parte do órgão público pesquisado. Durante o referido período foram feitas duzentas licitações, sendo que a partir de uma amostragem de vinte pregões, foi possível analisar alguns fenômenos que ocorrem durante as licitações e, por fim, identificar as principais causas do cancelamento de itens, conforme pode ser observado no gráfico a seguir:

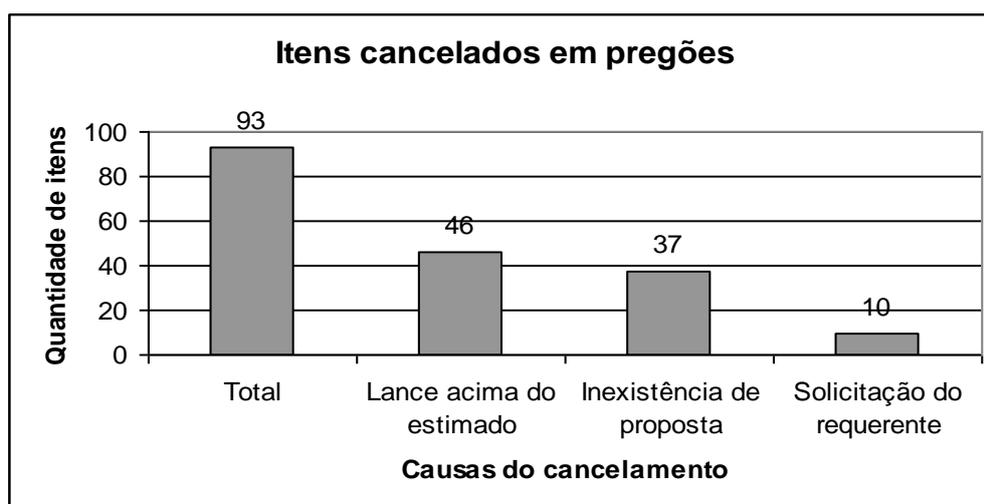


Gráfico 1 – Itens cancelados em pregões

Fonte: www.comprasnet.gov.br

O Gráfico acima apresenta na primeira coluna o total de itens cancelados em pregões realizados durante o ano de 2009 e nas colunas subsequentes os itens não aceitos pelo pregoeiro, de acordo com o motivo do seu cancelamento.

Na segunda coluna, denominada lance acima do estimado, observa-se que 49,5% (quarenta e nove vírgula cinco por cento) do total de itens não adquiridos pelo órgão público foram em função do menor lance ofertado pelo licitante ter sido superior ao valor estimado pela Administração para a aquisição dos equipamentos ou materiais. Da mesma forma, pode-se dizer que o preço de referência calculado pelo instituto ficou abaixo da menor proposta do fornecedor. Pelo exposto, verifica-se a existência de aspectos a serem melhorados pela Administração em relação à formação de preços, especialmente, nos procedimentos ligados a pesquisa de preços e apuração do preço de referência, visto que aproximadamente metade dos itens de licitação não contratados pelo órgão público foi em função do valor estimado.

Relacionado ao motivo de cancelamento de itens em função do preço, observa-se no caso da obtenção de orçamentos, que informações sobre produtos similares também corroboram para distorções no cálculo da média dos preços. Além disso, outra causa que interfere na determinação do valor de referência relaciona-se com a quantidade de preços obtidos na fase da pesquisa de preços.

Conforme foi visto na introdução e no subitem 2.1 deste estudo, existem dispositivos legais que proíbem a Administração de aceitar lances acima do preço de referência, a fim de que sejam utilizados critérios objetivos e parâmetros mensuráveis de julgamento, visando o controle e a racionalização dos gastos públicos.

Nesse sentido, a análise teórica indica que para uma melhor eficiência nas compras públicas, além de se descrever adequadamente o item, torna-se necessário estruturar melhor a pesquisa de preços, incluindo-se todos os custos e demais componentes do preço envolvidos.

A terceira coluna do gráfico demonstra a inexistência de propostas dos fornecedores em 39,8% (trinta e nove vírgula oito por cento) do total de itens não adquiridos, indicando que ocorreu o desconhecimento a respeito da licitação ou desinteresse por parte das empresas do setor em participar do certame. Em vista disso, verificou-se nos registros que tal ocorrência deriva de duas causas principais. A primeira está relacionada com a reunião de materiais pertencentes a diferentes segmentos de mercado, que dificulta a participação de fornecedores de um determinado setor. A segunda relaciona-se com a descrição do material, pois não estando compatível com as especificações existentes no mercado, resulta na falta de propostas por parte dos licitantes, visto que não possuem condições de atender às exigências do edital.

A coluna quatro, que contém a legenda solicitação do requerente, indica que 10,7% (dez vírgula sete por cento) dos cancelamentos ocorreram devido a equívocos na elaboração das especificações dos objetos a serem adquiridos. Tal evidência confirma o que foi abordado na revisão da teoria e nos parágrafos anteriores, sobre a importância da correta descrição do item que será contratado para a eficiência das compras públicas.

Cabe destacar que os dados apresentados referem-se a itens de licitação, não necessariamente coincidindo com a quantidade de objetos cancelados, visto que um item de licitação pode conter várias unidades, o que evidencia o número significativo de bens não adquiridos pelo órgão público, no referido período. Aliás, fica registrado que uma das limitações deste estudo que, ao mesmo tempo, torna-se uma possibilidade para futuras investigações e inferências, trata-se da apuração do quantitativo de objetos não adquiridos, os custos ou despesas associadas a estes e, por fim, a sua significância em termos de valores monetários em relação ao orçamento da instituição.

5.2 ANÁLISE DOS DADOS PRIMÁRIOS

Através de questionamentos encaminhados aos servidores que atuam no setor de compras e licitações foram levantados dados relevantes sobre a forma de determinação do preço de referência do Instituto em relação ao processo de formação de preços encontrado na literatura, conforme será observado a seguir na análise dos resultados obtidos, a partir da coleta de dados, realizada através de questionário.

Quando foi abordado sobre as etapas que antecedem a fase da pesquisa de preços, houve consenso entre os respondentes quanto à etapa de elaboração do pedido de material pelo setor requisitante, sendo que nesta solicitação inicial consta a especificação do objeto a ser adquirido. Nesse sentido, merece destaque a seguinte citação:

“Entendo que seja a determinação das necessidades partindo da área requisitante, contemplando especificações e quantitativo.”

O questionamento a seguir abordou justamente a maneira de elaboração da descrição dos materiais. As respostas de todos os participantes indicaram que, em regra, os requisitantes copiam integralmente descrições encontradas em catálogos ou na internet. Torna-se evidente no caso específico que há um desconhecimento por parte dos solicitantes a respeito das conseqüências de descrições equivocadas ou direcionadas para uma determinada marca.

Conforme destacado por Barbosa (2008), segundo a Associação Brasileira de Administração de Materiais, as duas maneiras de se descrever e identificar um item são a descrição-padrão e a descrição comercial. A primeira deve conter o nome do material, a especificação técnica e a especificação complementar, sendo este o conjunto de informações recomendado para utilização pelos órgãos públicos, visto que a descrição comercial, em regra, contém especificidades exclusivas de uma determinada marca. Assim, sua aplicação contraria o princípio constitucional da isonomia que deve nortear não apenas os procedimentos licitatórios, mas todos os atos da Administração Pública.

A questão seguinte procurou investigar como era feita a pesquisa de preços no âmbito da instituição, ou seja, quais os meios e as fontes mais utilizadas para a sua consecução. De acordo com as colocações da maioria dos respondentes verifica-se que a internet é a ferramenta mais utilizada.

Confirma-se assim o que foi visto na introdução deste estudo sobre o inegável alargamento das possibilidades e fontes de pesquisa, a partir do avanço das tecnologias da informação e comunicação, sendo que, na prática, torna-se necessário adotar alguns cuidados relacionados a essas informações. A título de exemplo, caso não seja considerado o valor do frete ou dos impostos no preço final do produto pesquisado, ocorrerá distorções no valor de referência.

Em vista disso, cabe destacar aqui a importância de se ampliar o universo de pesquisa, inclusive utilizando-se preços praticados ou registrados por órgãos públicos, conforme determina a Lei nº 8.666/93, nos trechos transcritos a seguir:

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

I – atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho.

V – balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração pública.

Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância nos seguintes procedimentos:

IV – verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes no registro de preços (...), promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;
(BRASIL, 1993) (grifo nosso)

O questionamento seguinte referiu-se ao quantitativo de preços normalmente utilizados pelo órgão público pesquisado para fins de apuração do preço de referência, objetivando descobrir o universo dessas amostras. As respostas foram unânimes, indicando que, em regra, são usados três preços para determinar o valor estimado para a contratação.

Confirma-se assim uma espécie de cultura na obtenção de três preços, mencionada na introdução deste estudo, na qual os agentes públicos, em função muitas vezes da demanda de trabalho, cumprem apenas o mínimo recomendado pelo Tribunal de Contas da União.

Cabe frisar, que existem controvérsias a cerca da quantidade de preços a serem utilizados como pesquisa de preços a fim de se estimar o valor que a Administração pretende pagar por um bem ou serviço, entretanto, conforme foi visto na seção 2.3 do caso estudado, o objetivo da própria pesquisa é fornecer subsídios para se chegar ao valor médio. Nesse sentido, destaca-se a seguinte afirmação de Fernandes (2007, p. 232):

A pesquisa é um instrumento fundamental para que os órgãos de controle possam avaliar a eficácia do sistema, mas também é um confortador parâmetro dos preços para os agentes públicos.

Os questionamentos evoluíram no sentido de se conhecer qual o tipo de pesquisa mais utilizada pela instituição, fazendo-se referência à pesquisa de mercado e a pesquisa de preços praticados por outros órgãos públicos. As respostas convergiram afirmando que a primeira é a mais freqüente. Diante disso, conforme foi visto, verifica-se que a não utilização de preços praticados limita o universo da pesquisa de preços e a obtenção de amostras de valores efetivamente pagos pela Administração que, em regra, são mais próximos da realidade. Nesse sentido, um dos respondentes fez a seguinte observação:

“Acredito que é mais utilizada a pesquisa de Mercado, pois em muitos casos os preços praticados acabam sendo bastante reduzidos (talvez não prevendo condições de entrega em nosso estado ou todas as características técnicas que são exigidas).”

Após serem negociados com os pregoeiros, geralmente os preços sofrem reduções em relação ao valor corrente, por isso sua utilização como pesquisa de preços, caso o universo de amostras seja muito restrito, resulta numa média abaixo do preço de mercado, confirmando a afirmação destacada. Por outro lado, conforme foi visto na teoria, obtendo-se amostras de preços praticados, além de preços de mercado, minimiza-se a possibilidade de distorções na determinação do preço de referência. Além disso, por questões de logística e tributação, os preços variam de acordo com a região do país em que são contratados, assim, tornam-se necessários alguns cuidados em relação a sua utilização para fins de cálculo do valor estimado.

De acordo com o que foi visto na revisão de documentos, o objetivo da pesquisa de preços é conhecer o valor médio do bem pretendido, assim, conclui-se que a utilização da pesquisa de preços praticados, juntamente com os preços encontrados no mercado, tende a minimizar a margem de erro, resultando num valor médio mais próximo da realidade.

A seguir, foi questionado sobre o procedimento adotado quando se verifica, antecipadamente, em função do preço, que o material ofertado por um fornecedor não possui a mesma qualidade dos demais. A partir das respostas obtidas, que foram unânimes, verificou-se que, na maioria dos casos, após a análise da compatibilidade do material com a qualidade pretendida pelo órgão, as cotações muito aquém dos outros preços, em regra, são observadas e, por conseguinte a pesquisa é refeita. Assim sendo, embora não tenha sido mencionado pelos respondentes o recurso da parametrização, mencionado no subitem 2.3 do atual estudo, verifica-se que o Instituto, habitualmente, adota certos parâmetros em sua pesquisa, quando identifica que existe muita diferença entre os preços obtidos.

Quanto à apuração da média foi perguntado como era feito o cálculo e qual a fórmula mais utilizada pela instituição, sendo que todos foram unânimes dizendo que se tratava da média aritmética simples. As respostas complementam o que foi verificado anteriormente na questão sobre o quantitativo de amostras de preços utilizadas pela organização para fins de apuração do preço de referência, visto que com apenas três preços tornam-se inviáveis outras formas de cálculo da média.

A fim de retomar o tema do quantitativo de amostras obtidas por ocasião da pesquisa de preços, foi feito um questionamento sobre a quantidade de preços julgada significativa para demonstrar a realidade do mercado, sendo que todas as respostas obtidas foram divergentes. Enquanto um dos respondentes afirma que o ideal seriam dois preços, outro disse que apenas um preço seria suficiente e, o último afirma que deveriam ser no mínimo cinco amostras de preços. A título de ilustração, cabe transcrever, a seguir, o trecho citado por este entrevistado:

“Acredito que um bom número seria 5 (cinco) preços, de forma que pudessem ser verificadas grandes distorções de preços (muito altos ou muito baixos) e, assim, pudessem ser descartados para se proceder a uma média de mercado real.”

Nesse ponto, retoma-se o tema da quantidade de preços ideal para o cálculo do preço de referência que, conforme foi visto no capítulo deste estudo sobre a formação de preços, deveria ser em torno de cinco amostras, em vista da possibilidade de se proceder o descarte de valores que se encontram nos extremos inferiores e superiores do universo de valores

pesquisados, minimizando-se assim possíveis distorções na determinação do valor estimado pela Administração.

A seguir foram realizados questionamentos sobre os procedimentos adotados para se evitar distorções no cálculo do preço de referência e, novamente, as respostas divergiram. O primeiro participante afirmou que era preciso se aprimorar a especificação do item, enquanto o segundo confirmou que a medida necessária para se evitar distorções no cálculo da média seria utilizar várias amostras de preços. Por fim, o último respondente informou que para se evitar distorções, a instituição deveria ter uma equipe especializada em pesquisa de preços.

O teor dessas respostas confirma o que foi observado nas análises precedentes, ou seja, que existem realmente divergências entre o preço estimado pela Administração e o valor do bem a ser adquirido. Nesse sentido, verifica-se a necessidade de revisão do processo de formação de preços utilizado pelo Instituto, a começar pela descrição do material, passando pelo quantitativo de preços pesquisados, até se chegar ao método de cálculo do valor estimado para a contratação. Em relação à última colocação sobre a possibilidade da instituição possuir uma equipe especializada para fazer pesquisas de preços, cabe destacar, de acordo com o que foi visto na revisão teórica, que essa é uma necessidade da Administração Pública em geral, ou seja, maior profissionalização e especialização dos profissionais que atuam em suas diversas áreas.

Em seguida, foi feito um questionamento a cerca da principal causa do cancelamento de itens na fase de aceitação das propostas dos pregões eletrônicos, sendo que todas as respostas convergiram, confirmando o que foi levantado a partir da amostragem, constante no Gráfico 1, ou seja, que a maioria dos bens não adquiridos pelo órgão pesquisado possui relação direta com o valor estimado para a contratação e, em seguida, com a descrição do material. A título de esclarecimento, destaca-se a seguir o que foi respondido por um dos participantes:

“Acho que a principal causa são problemas de preço, mas também é bem significativo o erro na origem da especificação.”

Por fim, foi questionada a forma como era feita à análise e julgamento da proposta mais vantajosa, ou seja, da melhor proposta para a Administração, objetivando-se analisar se a qualidade estava sendo observada ou apenas o critério do preço. Em vista disso, houve consenso entre os respondentes sobre a verificação da conformidade da proposta em relação à especificação exigida no Edital e a desclassificação daquelas que não o atendem.

Cabe salientar que, no caso de pregão, as propostas são ordenadas de acordo com o preço e, na etapa seguinte, os licitantes disputam entre si, sem a interferência do pregoeiro, até que chegue ao fim o tempo de encerramento aleatório. Assim sendo, vencerá aquele que no instante final desse período ofertar o menor preço, passando-se então a fase de habilitação dos licitantes classificados, de acordo com as condições pré-estabelecidas no Edital.

5.3 SÍNTESE DOS DADOS DO QUESTIONÁRIO

A presente seção apresenta um resumo dos dados primários, analisados no subitem anterior, coletados através da aplicação da técnica de coleta de dados escolhida. Ao todo, foram elaboradas quinze questões, dispostas no Anexo A, relacionadas ao processo de formação de preços. Estas foram encaminhadas por e-mail às pessoas que atuam nos setores de compras e licitações do Instituto. Destas, apenas três responderam, porém, como se trata de uma pesquisa exploratória e qualitativa, há que se considerar que este trabalho não foi prejudicado pela quantidade de respondentes ou participantes. Além do mais, pelo número expressivo de questões a cerca do tema proposto, acredita-se que os pontos principais foram abordados conforme se esperava.

No quadro abaixo, foi atribuído um código seqüencial para cada questão formulada, sendo que de um total de quinze, apenas as doze consideradas mais relevantes foram analisadas. As três restantes, pelo fato de terem sido contempladas em outros questionamentos e, também, devido a limitações de tamanho do capítulo, constam apenas no referido anexo, porém, não foram relacionadas no quadro a seguir:

TIPOS DE RELAÇÃO		
PERGUNTAS*	CATEGORIA DE ANÁLISE	PALAVRAS CHAVE
P01	Passos que antecedem a pesquisa de preços: planejamento, descrição, especificação, pedido da área requerente, requisição.	02 respostas – pedido da área requerente; 01 resposta – planejamento.
P02	Especificação do material: descrição comercial, descrição-padrão, especificação, catálogos do mercado, direcionamento, cópia da internet.	01 resposta – conforme catálogos; 01 resposta – cópia da internet; 01 resposta – cópia integral e descrição direcionada.
P03	Fontes de pesquisa, meios mais utilizados para pesquisa, setor responsável, pesquisa de mercado, preços praticados.	01 resposta – consulta pela internet e preços praticados; 01 resposta – internet, telefone e pessoalmente; 01 resposta – área requerente e setor de compras.
P04	Quantidade de preços obtidos na pesquisa:	03 respostas – três preços; sendo que um

	um, dois, três, acima de três preços, amostras de preços, valores.	informante indicou às vezes dois preços e, outro, em certos casos, apenas um preço.
P05	Tipo de pesquisa mais utilizada: pesquisa de mercado, pesquisa de preços praticados, ambas.	01 resposta – ambos os tipos; 02 respostas – pesquisa de mercado; sendo que um respondente citou que os preços de mercado seriam reduzidos.
P07	Análise realizada nos orçamentos em relação à descrição inicial: atende a especificação, descrição, pedido da área, preços muito baixos, preços altos, dificuldade, qualidade, local de entrega, frete, impostos, auxílio da área requerente.	01 resposta – dificuldade de obter preços; 01 resposta – preços baixos em relação à qualidade; 01 resposta – de acordo com o solicitado, auxílio da área técnica e local de entrega.
P09	Procedimentos em relação preços x qualidade: não considerar preço, descarta, qualidade inferior, não dá para comparar, procurar outro preço, parametrização, marca do produto.	01 resposta – supor que a qualidade é baixa; 01 resposta – preço não considerado, não permite comparação; 01 – padrão de qualidade aceitável.
P10	Apuração do preço de referência: cálculo, valor estimado, média, soma e divide, média simples, ponderada, saneada.	03 respostas – média aritmética simples;
P12	Quantidade de preços significativa ou ideal para o cálculo do preço de referência: um, dois, três, acima de três, cinco, seis, sete, oito.	01 resposta – um preço; 01 resposta – dois preços; 01 resposta – acima de cinco preços.
P13	Procedimentos para evitar distorções no cálculo da média ou preço de referência: ampla pesquisa, especificação, descrição, equipe especializada, terceirização, pesquisa de mercado, usar preços praticados, descartar preços, média saneada.	01 resposta – aprimorar especificação item; 01 resposta – equipe para executar pesquisa; 01 resposta – usar 5 preços, descartar preços, média de mercado real.
P14	Principal causa ou motivo do cancelamento de itens de licitação: preço acima do estimado, má especificação, falhas na descrição, itens desertos, preço de referência.	01 resposta – valor de referência; 01 resposta – preço e erro na especificação; 01 resposta – descrição mal elaborada.
P15	Análise de melhor proposta para Administração: preço, qualidade, atende edital, solicitação, especificação, descrição, relação custo x benefício, auxílio da área requerente.	01 resposta – melhor qualidade, custo x benefício, dentro das especificações exigidas; 01 resposta – melhor qualidade pelo menor preço; 01 resposta – adequação do produto ofertado, descrição de acordo com o solicitado, auxílio da área técnica ou setor específico.

*As perguntas constam no Anexo A deste trabalho.

Quadro 2 – Resumo dos dados primários

5.4 O PREÇO DE REFERÊNCIA DO INSTITUTO E A FORMAÇÃO DE PREÇOS

A presente pesquisa, por ocasião da revisão da literatura sobre a formação de preços e, também, durante a análise dos dados coletados, abordou tópicos relevantes que fazem parte do processo de formação de preços, que se constitui basicamente da especificação do material, da pesquisa de preços, do tratamento estatístico dos dados coletados e da apuração da média dos valores pesquisados.

Fazendo-se uma analogia entre a forma de determinar o preço de referência do Instituto e o processo de formação de preços encontrado na literatura, pode-se inferir que existem muitos pontos a serem aperfeiçoados, principalmente na maneira como a organização especifica o material, realiza a pesquisa de preços e estima o valor de suas contratações.

A respeito da descrição do material, foi observado que algumas vezes são utilizadas cópias de especificações comerciais de catálogos e da internet, o que traz conseqüências indesejáveis para o órgão público, como por exemplo, distorções no preço estimado, cancelamentos de itens e licitação deserta. Além disso, pode haver recursos e impugnações por parte dos fornecedores e apontamentos realizados pelo Tribunal de Contas da União.

Em relação ao método de apuração da média saneada, foi visto na revisão teórica, que este somente torna-se viável em universos com mais de cinco amostras, pois a partir do cálculo do desvio padrão, despreza-se os limites inferiores e superiores e, por fim, recalcula-se a média. De acordo com os dados encontrados, a organização utiliza apenas três preços, o que torna inviável a aplicação da metodologia, visto que não poderiam ser desconsiderados os limites supramencionados, nem recalculada a média, considerando-se esse universo de amostras.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como tema principal a influência da formação de preços no resultado dos pregões eletrônicos e procurou responder de que forma o processo de formação do valor estimado para as contratações poderia tornar mais eficientes as compras públicas realizadas pelo Instituto. Assim sendo, a realização desta pesquisa objetivou analisar a eficiência do modo de determinação do preço de referência utilizado da instituição, visando à possível revisão de procedimentos capazes de racionalizar as suas aquisições.

Para a consecução desse objetivo principal, foram analisados os dados encontrados nos registros eletrônicos dos pregões, realizados durante um ano, verificando-se o quantitativo dos itens de licitação não adquiridos pelo órgão público e os motivos que levaram ao cancelamento desses itens. A seguir, foram analisados os dados obtidos a partir de questionamentos feitos a funcionários da organização, a respeito do modo de determinação do preço de referência da instituição em relação ao processo de formação de preços visto na revisão teórica.

A partir da observação feita nas atas dos pregões verificou-se que aproximadamente cinquenta por cento dos itens de licitação foram cancelados em função do preço estimado pela Administração ter ficado abaixo do menor lance ofertado pelos fornecedores ou da menor proposta dos licitantes ter superado ao preço de referência. Acrescido a isso, constatou-se a partir das evidências encontradas nos questionamentos realizados que uma das principais causas do cancelamento de itens está relacionada com a pesquisa de preços e a forma de apuração do valor estimado pela instituição, confirmando assim o que foi visto por ocasião da contextualização do problema e desenvolvimento da teoria.

Diante dos fatos, torna-se necessária a revisão de procedimentos relacionados à formação de preços, especialmente, naqueles utilizados na pesquisa de preços, visto que cerca da metade dos itens de licitação não adquiridos pelo órgão público foi em função do preço de referência. De acordo com o que foi visto na revisão teórica, para se evitar distorções na determinação do valor estimado e ao mesmo tempo tornar mais eficientes os processos de compras públicas recomenda-se especificar adequadamente o item a ser adquirido, estruturar bem a pesquisa de preços e, conforme o caso, informar aos fornecedores tudo aquilo que se pretende contratar.

Acrescido a isso, conforme foi visto nas análises realizadas, existem outras causas que corroboram para divergências no cálculo do preço de referência, sendo a principal delas relacionada ao universo de amostras de preços utilizada para se determinar o preço de

referência. Em vista disso, a fim de se evitar distorções na apuração do preço de referência e, conseqüentemente, cancelamentos de itens de licitação, recomenda-se a possível ampliação do universo de amostras de preços obtidos, incluindo-se valores praticados ou registrados por outros órgãos públicos, conforme determina a Lei nº 8.666/93, em seu Art. 15, inc.V e § 1º e, no Art. 43, inc.IV, ambos mencionados no subitem 5.2 do presente capítulo.

Além das causas de cancelamento de itens relacionadas ao preço, foi constatado na revisão dos registros dos pregões que cerca de quarenta por cento dos itens não contratados, foi devido à reunião de materiais de diversos segmentos de mercado em uma mesma licitação e, também, por conta de deficiências na especificação desses objetos. Acrescidos a este percentual, foram verificados pouco mais de dez por cento dos itens de licitação, cancelados por solicitação dos requerentes, em função de equívocos na descrição dos produtos.

Diante disso, primeiramente, torna-se necessário planejar adequadamente as compras a serem realizadas pelo órgão público, a fim de se evitar o agrupamento de itens pertencentes a segmentos de mercado diferentes. Quanto à descrição dos materiais, em vista dos questionamentos realizados, foi constatado que muitas vezes são utilizadas descrições comerciais, que trazem conseqüências indesejáveis para a instituição. Assim sendo, recomenda-se que seja adotada por parte dos requisitantes a descrição-padrão, mencionada nas seções 2.3 e 5.2 do atual estudo.

Em relação à metodologia de apuração da média saneada e a possibilidade de utilização de recursos estatísticos, que integram o processo de formação de preços, foi visto que se utilizando um universo a partir de cinco preços, torna-se possível recalcular a média, desprezando-se os limites inferiores e superiores, a fim de se eliminar possíveis distorções na apuração do preço dos produtos, o que resulta em valores mais próximos do preço médio de mercado. Por outro lado, obtendo-se apenas três preços, torna-se inviável a aplicação dessa metodologia ou o simples descarte de preços muito abaixo e muito acima da média.

Acrescido a isso, com um universo restrito de preços, torna-se mais difícil a manutenção de um padrão de qualidade, à medida que não se pode desconsiderar nenhum dos valores encontrados, visto que se possui apenas o mínimo de preços recomendado para a determinação do preço de referência. Cabe salientar ainda que em função da quantidade restringida de amostras, elimina-se a possibilidade de utilização do requisito de parametrização da pesquisa de preços, de acordo com a marca ou qualidade dos produtos, conforme foi visto no capítulo anterior e na revisão teórica.

Desta forma, em vista da possibilidade de se descartar preços disformes e ainda de se utilizar parâmetros relacionados à qualidade, bem como a possível apuração da média

saneada, reafirma-se o que foi visto nos parágrafos precedentes sobre a possível ampliação do universo de amostras de preços, obtidos a partir de pesquisas de preços praticados ou registrados, juntamente com valores encontrados na pesquisa de mercado, de acordo com as determinações da Lei nº 8.666/93.

Os resultados obtidos a partir dos questionamentos feitos aos funcionários da organização, que atuam diretamente nos processos de licitação, confirmam a necessidade de revisão dos procedimentos relacionados à formação de preços, principalmente no que tange à especificação dos materiais, pesquisa de preços e determinação do preço de referência, com vistas a tornar mais eficientes as aquisições realizadas por meio de pregão eletrônico.

Por ocasião do presente estudo, foram encontrados documentos que abordaram o tema da formação dos preços, no qual se incluem a especificação dos materiais, a pesquisa de preços e método de apuração do preço de referência, largamente utilizados no cotidiano das organizações públicas, sendo inclusive tratado em diversos acordões e súmulas emitidas pelos órgãos fiscalizadores e de controle.

Ao término deste estudo, conclui-se que para tornar mais eficiente o processo de compras públicas, a Administração deve revisar procedimentos internos relacionados à formação de preços, a fim de melhorar a especificação dos itens de licitação, estruturar adequadamente a pesquisa de preços, além de ampliar o universo de amostras de preços obtidos e, por fim, planejar antecipadamente as suas compras.

A respeito da descrição dos materiais, espera-se que a instituição possa rever os seus sistemas de comunicação entre os diversos setores docentes e administrativos, com vistas a informar aos responsáveis pela especificação dos equipamentos e materiais de consumo, sobre a importância de uma especificação bem elaborada, nos moldes da descrição-padrão, antes mencionada. Além disso, conforme foi visto na revisão teórica, para auxiliar na elaboração dos pedidos de material, existem os catálogos de materiais e serviços, disponíveis no portal de compras do Governo Federal.

A análise do caso promovida no atual trabalho evidenciou que, a partir da revisão de procedimentos internos relacionados à formação de preços, é possível tornar mais céleres e eficientes os processos administrativos de licitação e, conseqüentemente, os órgãos públicos. Dessa forma, o objetivo de analisar a eficiência do modo de determinação do preço do valor estimado do Instituto foi concluído ao fim desta pesquisa.

Enfim, salienta-se que o presente estudo se concentrou na verificação dos itens de licitação cancelados, não necessariamente coincidindo com o quantitativo de equipamentos e materiais, visto que um item pode conter várias unidades, o que evidencia o elevado número

de bens não adquiridos pelo órgão público. Desta forma, além dos motivos expostos por ocasião da definição do método, ficam registradas as limitações da atual pesquisa, à medida que não se deteve na apuração do quantitativo de objetos não adquiridos, nos custos a eles associados e na sua significância em termos de valores monetários. Em vista disso, tal limitação torna-se, ao mesmo tempo, uma possibilidade para futuras investigações e inferências.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁLVARES, Maria L. M. **A eficiência como fundamento de reforma do aparelho de Estado.** São Paulo, dez. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4887>. Acesso em: 02 ago. 2010.

BARBOSA, Túlio B. **Formação de Preços:** Coleção 10 anos de Pregão. 1.ed. Curitiba: Negócios Públicos, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Lei, n. 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 jul. 2002.

BRASIL. Lei, n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 3, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 jun. 1993.

BRASIL. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG. **Instrução normativa n. 2**, abr. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos: orientações básicas / Tribunal de Contas da União.** 3. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Interno, 2006.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração.** 4. ed. São Paulo: Makron Books, 1997.

COSTA, André L. Sistema de Compras Públicas e Privadas no Brasil. **Compras Públicas. Capacitar**, Rio de Janeiro, ano 1, n. 2, p. 36-48, ago. 2008.

COSTA, Frederico L. da. **Brasil 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas.** In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, 42(5):829-74, set/out., 2008.

DI PIETRO, Maria Silvia Zanela. **Direito Administrativo.** 21. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

FERNANDES, Jorge U. J. **Contratação Direta Sem Licitação.** 7. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.

FERNANDES, Jorge U. J. **Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico.** 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007.

FERNANDES, Jorge U. J. **Vade-Mécum de Licitações e Contratos.** 3. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006.

FREITAS, Douglas B. de. **E-Procurement governamental**: o pregão e o fim das antigas formas de licitação. O Pregoeiro, Ano III, jan. 2007.

INSTITUTO UNIVÉRSICO DE PESQUISA E EDUCAÇÃO. **Eficiência e Eficácia Organizacional**. São Paulo, fev. 2009. Disponível em: <<http://www.iupe.webnode.com/>>. Acesso em: 02 ago. 2010.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MEIRELLES, Hely L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MOTTA, Carlos P.C. Consistência e Aceitabilidade dos Preços nas Licitações Públicas: Disfunções do Comportamento Administrativo. Boletim de Licitações e Contratos, **NDJ**, ano XXIII, n. 5, mai. 2010.

PINHEIRO, Gabriel K. **Eficiência e Eficácia sob ótica das organizações**. In: Portal da Administração, São Paulo, ago. 2006. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/>>. Acesso em: 02 ago. 2010.

R. BARBOSA, Paulo. **Sistema de Registro de Preços – SRP**. Coleção 10 anos de Pregão. 1. ed. Curitiba: Negócios Públicos, 2008.

SANTANA, Jair E; ANDRADE, Fernanda. **Legislação**: Licitações, pregão presencial e eletrônico, leis complementares. 7. ed. Curitiba: Negócios Públicos, 2009.

ANEXO A**QUESTIONÁRIO - COLETA DE DADOS PARA TCC**

Título: A influência da formação do preço de referência no resultado dos pregões eletrônicos.

1. Quais as etapas que antecedem a fase da pesquisa de preços de materiais?
2. Como é elaborada a especificação dos bens a serem adquiridos?
3. De que forma é realizada a pesquisa de preços de equipamentos e materiais?
4. Quantos preços geralmente são utilizados para determinar o preço de referência?
5. Qual é o tipo de pesquisa de preços mais utilizada na Instituição? (pesquisa de mercado, pesquisa de preços praticados ou ambas)
6. Quais as informações constantes no formulário utilizado para obtenção de orçamentos de material?
7. Que tipo de análise pode ser feita, por ocasião da obtenção de orçamentos, em relação à solicitação inicial?
8. Em que momento é feita a verificação da regularidade fiscal da empresa pesquisada?
9. Qual o procedimento adotado, na fase de pesquisa, quando o objeto ofertado não possui a mesma qualidade dos demais?
10. Como é feita a apuração ou determinação do preço de referência de bens materiais?
11. Qual a fórmula de cálculo da média mais utilizada no IF Sul?
12. Quantas amostras de preços você considera significativas para demonstrar a realidade do mercado?
13. Quais procedimentos podem ser adotados para se evitar distorções no preço de referência?

14. Qual a principal causa do cancelamento de itens, na fase de aceitação das propostas, nos pregões eletrônicos?

15. Como é feita a análise e o julgamento da proposta mais vantajosa ou da melhor proposta para a Administração?