

**FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DA PARAÍBA**  
**IFPB – CAMPUS JOÃO PESSOA**  
**DIRETORIA DE DESENVOLVIMENTO DE ENSINO**  
**CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU* EM GESTÃO PÚBLICA**

**ELISA GONÇALVES BARBOSA**

**EXTERNALIDADES DA PESQUISA DE PREÇO NAS LICITAÇÕES SOB A  
MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO: UM ESTUDO DE CASO NO DNIT**

João Pessoa-PB.

2016

ELISA GONÇALVES BARBOSA

**EXTERNALIDADES DA PESQUISA DE PREÇO NAS LICITAÇÕES SOB A  
MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO: UM ESTUDO DE CASO NO DNIT**

Monografia apresentada à coordenação do Curso de Pós-graduação *Lato Sensu* em Gestão Pública, da Diretoria de Desenvolvimento de Ensino do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba (IFPB), em cumprimento às exigências para obtenção do grau de especialista em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Márcio Roberto Sousa Carneiro

**João Pessoa-PB**

**2016**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação – CIP  
Biblioteca Nilo Peçanha – IFPB, *campus* João Pessoa

B238e      Barbosa, Elisa Gonçalves.

Externalidades da pesquisa de preço nas licitações  
sob a modalidade pregão eletrônico : um estudo de  
caso no DNIT / Elisa Gonçalves Barbosa. – 2019.

61 f. : il.

TCC (Graduação – Bacharelado em Administração)  
– Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia  
da Paraíba – IFPB / Unidade Acadêmica de Gestão -  
UAG.

Orientador : Prof. Márcio Roberto Sousa Carneiro

1. Licitações públicas. 2. Pregão eletrônico; 3. DNIT.  
I. Título.

CDU 351.712

Josinete Nóbrega de Araújo  
Bibliotecária-Documentalista  
CRB-15/116

EXTERNALIDADES DA PESQUISA DE PREÇO NAS LICITAÇÕES SOB A  
MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO: UM ESTUDO DE CASO NO DNIT

Esta monografia apresentada à coordenação do Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Gestão Pública foi julgada e aprovada pelo orientador e demais membros da banca examinadora assim constituída.

João Pessoa, 19 de maio de 2016.

**Banca examinadora:**



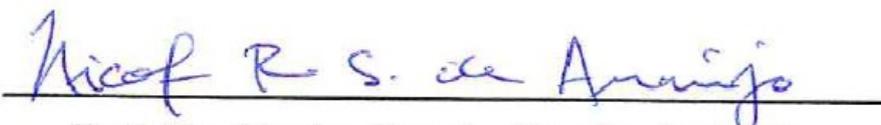
Prof. Márcio Roberto Sousa Carneiro

Orientador



Prof. Dr. Luiz Antônio Coelho da Silva

Examinador - UFPB



Prof. Me. Nicolas Renato Siqueira de Araújo

Examinador - UFPB

Dedico este trabalho à minha mãe e aos meus filhos, Pedro  
Henrique e Sofia,  
por serem a sustentação da minha alegria de viver.

Se a meta principal de um capitão fosse preservar seu barco, ele o conservaria no porto para sempre.

**São Tomás de Aquino**

## Agradecimentos

A Deus pela oportunidade de viver e ter me dado força para continuar sempre.

Aos meus filhos Pedro Henrique e Sofia, por me proporcionar a vivência de um amor maior.

A minha mãe Luzia e a meu pai Assis (*in memorian*), por mostrar, mesmo em situações difíceis, o caminho da fé e da educação.

Aos meus irmãos Elizabeth, Josefa, Margareth, João (*in memorian*) e Barbosa, por estarem juntos de mim e vibrarem a cada etapa vencida em minha vida.

Aos meus amigos, pelas palavras amigas e presença em meus questionamentos sobre o trabalho, os estudos, a vida.

Ao meu namorado, Jair, pelo companheirismo e incentivo em sempre buscar o conhecimento.

Ao meu orientador, professor Márcio, pelo apoio e ensinamentos compartilhados.

À Superintendência Regional do DNIT na Paraíba, pelo apoio na busca do conhecimento e pela confiança depositada nesses oito anos de trabalho e dedicação.

Ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba – IFPB, pela oportunidade de realização da presente Especialização.

Aos professores e alunos do Curso de Especialização em Gestão Pública pelos momentos de conhecimento e alegria compartilhados.

A todos aqueles que, de alguma forma, contribuíram com o desenvolvimento deste trabalho.

GONÇALVES BARBOSA, Elisa. Externalidades da pesquisa de preço nas licitações públicas sob a modalidade pregão eletrônico. Um estudo de caso no DNIT. **Monografia** (Especialização em Gestão Pública). Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba, João Pessoa, 2016.

## RESUMO

Nas aquisições públicas, a pesquisa de preços constitui parâmetro para estimar o valor do custo de bens, materiais e serviços a serem adquiridos pela Administração Pública, bem como para estimar o custo do objeto para fins de análise sobre a existência de recursos orçamentários necessários ao pagamento de despesa com as futuras contratações. Neste sentido, o objetivo do estudo foi identificar o quanto a pesquisa de preços realizada para formar o preço de referência das licitações sob a modalidade pregão eletrônico se aproximou do valor final homologado. Para isso, foi realizado um estudo de caso sobre as licitações na modalidade pregão eletrônico realizados pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT, no exercício de 2015, apontando a diferença entre o preço estimado e o preço contratado, bem como suas externalidades. Nos aspectos metodológicos, a pesquisa foi, quanto aos fins, descritiva e quanto aos meios, adotou-se a pesquisa bibliográfica e documental. Concluiu-se assim, que a maior variação entre o preço estimado e o contratado foi de 78,66%. Das licitações fracassadas, 44,44% deveu-se a aspectos relacionados a pesquisa de preços. Dessa forma, há a necessidade de um estudo aprofundado sobre o tema com vistas a construção de um sistema que melhor demonstre a realidade de mercado para subsidiar as compras públicas.

**Palavras-chave:** Licitações públicas; Pregão eletrônico; Pesquisa de preço; DNIT.

GONÇALVES BARBOSA, Elisa. Externalidades da pesquisa de preço nas licitações sob a modalidade pregão eletrônico. Um estudo de caso no DNIT. **Monografia** (Especialização em Gestão Pública). Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba, João Pessoa, 2016.

## **ABSTRACT**

In public acquisition, the price survey is used to estimate the parameter of the cost of assets, materials and services to be acquired by public management as well as to estimate the cost of the said object for analysis on existence of budgetary resources required for the payment of expenses with future contracts. In this perspective, the objective of the study was to identify how the price survey to form the reference price of the bids under the electronic trading mode approached the final approved amount. To achieve this aim, a case study was conducted about the bids in electronic trading mode carried out by National Department of Transportation Infrastructure - DNIT in the year of 2015. Pointing out the difference between the estimated price and the contract price as well as their externalities. In relation to the methodological aspects, the research was descriptive in purpose and as to the means a bibliographic and documentary approach was used. It was thus concluded that the biggest variation between the estimated price and the contract price was 78.66%. From the failed bids, 44.44% was due to aspects related to research prices. In this respect, there is a real need for a thorough study on the subject with a goal to building a system that best demonstrates the market reality to subsidize public purchases.

**KEY WORDS:** Public Bids; Electronic Auction ; Price Research. DNIT .

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

AGU – Advocacia Geral da União

ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações

CEF – Caixa Econômica Federal

CF – Constituição Federal

DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

IN – Instrução Normativa

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

RDC – Regime Diferenciado de Contratações

SAGI – Serviço de Administração Geral e Informática

SCDP – Sistema de Concessão de Diárias e Passagens

SCL – Serviço de Cadastro e Licitações

SIASG – Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais

SICAF – Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores

SICRO – Sistema de Custos Referenciais de Obras

SINAP – Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil

SISG – Sistema de Serviços Gerais

SLTI – Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação

STF – Superior Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

SUS – Sistema Único de Saúde

TCU – Tribunal de Contas da União

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Placar de compras do Governo Federal – 2015.....	45
Tabela 2: Placar de compras do DNIT – 2015.....	46
Tabela 3: Pregão Eletrônico - 2015 - DNIT Tocantins.....	49
Tabela 4: Pregão Eletrônico - 2015 - DNIT Paraíba.....	52
Tabela 5: Pregão Eletrônico - 2015 - DNIT Pernambuco .....	53
Tabela 6: Pregão Eletrônico - 2015 - DNIT São Paulo.....	55
Tabela 7: Pregão Eletrônico - 2015 - DNIT Mato Grosso.....	56
Tabela 8: Pregão Eletrônico - 2015 - DNIT Santa Catarina.....	58
Tabela 9: Licitações fracassadas, revogadas, anuladas ou canceladas.....	59

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Preço estimado versus preço homologado - DNIT Tocantins.....	51
Figura 2: Preço estimado versus preço homologado/ DNIT Paraíba.....	52
Figura 3: Preço estimado versus preço homologado/ DNIT Pernambuco.....	54
Figura 4: Preço estimado versus preço homologado/ DNIT São Paulo.....	56
Figura 5: Preço estimado versus preço homologado/ DNIT Mato Grosso.....	57
Figura 6: Preço estimado versus preço homologado/ DNIT Santa Catarina.....	59

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>14</b>
1.1	OBJETIVOS	18
1.1.1	Objetivo Geral	18
1.1.2	Objetivos Específicos	18
1.2	JUSTIFICATIVA	18
<b>2</b>	<b>COMPRAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b>	<b>20</b>
2.1	Administração pública e suas formas de aquisição	20
2.2	Licitações Públicas	21
2.2.1	Princípios Básicos	23
2.3	Modalidades de Licitação	26
2.3.1	As modalidades da lei 8.666/1993	27
2.3.2	A modalidade da lei 10.520/2002	29
2.3.3	A modalidade da lei 12.462/2011	31
2.4	Afastamento da licitação	32
2.5	Fases do procedimento licitatório	33
2.6	Desclassificação das propostas: Licitação deserta ou fracassada	34
2.7	Especificidades do Pregão Eletrônico	35
2.7.1	Princípios específicos do procedimento licitatório versus pregão eletrônico	36
2.8	Pesquisa de Preços nas Licitações Públicas	38
<b>3</b>	<b>PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b>	<b>44</b>
3.1	Tipo de pesquisa	44
3.2	Universo e amostra	45
3.3	Instrumento e Procedimentos de coleta de dados	46
3.4	Procedimentos de Análise	47
<b>4</b>	<b>ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA</b>	<b>48</b>
4.1	Pregões Eletrônicos no exercício de 2015 – Região Norte: Tocantins	49
4.2	Pregões Eletrônicos no exercício de 2015 – Região Nordeste: Paraíba e Pernambuco	51
4.2.1	Paraíba	51
4.2.2	Pernambuco	53
4.3	Pregões Eletrônicos no exercício de 2015 – Região Sudeste: São Paulo	55
4.4	Pregões Eletrônicos no exercício de 2015 – Centro Oeste: Mato Grosso	56
4.5	Pregões Eletrônicos no exercício de 2015 – Sul: Santa Catarina	58
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS E SUGESTÕES</b>	<b>60</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>62</b>

# 1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública, assemelhando-se à qualquer organização, necessita adquirir bens e serviços para fazer funcionar a sua máquina administrativa. Ao mesmo tempo em que obras precisam ser realizadas, serviços e compras precisam ser contratados para atender ao bem-estar da sociedade. Para isso, existe um conjunto de normas e procedimentos que a Administração deve seguir para estabelecer contratos o qual é denominado de licitações públicas.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CF/88, traz em seu art. 37, inciso XXI, a obrigação de licitar, fixando o procedimento como compulsório para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, ressalvados os casos especificados na legislação. Portanto, o processo licitatório é considerado como um dos principais meios de aplicação dos recursos públicos.

Todos os órgãos da Administração Pública direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, se subordinam à chamada lei das licitações públicas, de nº 8.666/93, de 21 de junho de 1993, que institui normas e contratos da Administração Pública, conforme parágrafo único da mesma Lei.

Atendendo ao princípio constitucional da publicidade, todas as licitações deverão ser publicadas através de um instrumento chamado Edital de Licitações, onde os interessados em participar deverão seguir uma série de prerrogativas e critérios e apresentar a proposta mais vantajosa para a Administração.

No edital de licitações são encontradas as regras da futura contratação, bem como o termo de referência ou projeto básico, cujo objeto é apresentado de forma detalhada, com apresentação das especificações técnicas e quantitativos, estabelecendo a base e as condições do futuro contrato, assim como os requisitos ou exigências a serem atendidas pelos interessados e o valor referencial em moeda nacional.

Dessa forma, a peça fundamental para o sucesso de uma licitação pública consiste no quão bem especificado é o objeto constante no termo de referência ou projeto básico, principalmente no que diz respeito ao preço estimado da contratação, indispensável para a escolha da modalidade a ser adotada, o qual deve estar em conformidade com a realidade de mercado.

Conforme o caso e a forma prevista em lei, a modalidade (maneira pela qual a licitação é realizada), pode ser concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão, como assim determina a Lei nº 8.666/93 em seu art. 22. No entanto, existem outras legislações que tratam de aquisições públicas, a exemplo do Regime Diferenciado de Contratações e o Pregão.

A Lei 10.250/02 trouxe uma nova modalidade de licitação, o Pregão, que pode ser realizado na forma presencial ou eletrônico. Tal normativo facultou a Administração Pública a utilizar o pregão para a aquisição de bens e serviços comuns. No entanto, o Decreto 5.450/05, que regulamenta o pregão na forma eletrônica na esfera federal, por meio do seu Art. 4º, tornou essa modalidade obrigatória para a contratação de bens e serviços comuns. É sobre esta modalidade de licitação, em sua forma eletrônica, que o presente trabalho terá sua base de estudo.

O presente estudo foi realizado no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, mais precisamente na Superintendência Regional na Paraíba, onde a pesquisadora atua no Serviço de Administração Geral e Informática - SAGI, setor responsável pelo levantamento das necessidades de aquisições de compras e serviços da área administrativa, sendo o Serviço de Engenharia o setor responsável pelo planejamento e execução de obras e serviços de engenharia.

A aquisição de materiais, bens e a contratação de serviços administrativos pelo DNIT/PB, são organizados e desenvolvidos pelo SAGI, o que envolve a gestão de toda fase interna anterior à licitação como, por exemplo, o levantamento das necessidades e a elaboração do Termo de Referência, feito pela SAGI. Este é parte integrante do edital de licitação, cuja pesquisa de preço tem papel fundamental em sua consecução, sendo este, portanto, o objeto do presente estudo.

Após todo esse levantamento, o processo é evoluído ao Serviço de Cadastro e Licitações – SCL, setor responsável pela organização da fase externa do certame licitatório, através da figura do pregoeiro, quando a modalidade for pregão, o qual executa e promove a finalização do processo de licitação.

Tem-se observado por esta pesquisadora que alguns dos processos licitatórios, sob a modalidade de pregão eletrônico, quando em fase de lances, foram devolvidos pelo pregoeiro ao SAGI para a realização de nova pesquisa de preços, com o objetivo de subsidiar decisão de aceite ou não das propostas oferecidas pelos interessados. Tais consequências resultam em morosidade na finalização do processo licitatório, impactando diretamente o erário, assim como prejuízo direto com a falta do produto

ou serviço refletindo na qualidade do serviço público junto à sociedade, uma vez que a cada modificação de prazo do certame uma nova publicação deve ser feita, o que implica em gastos públicos que poderiam ser evitados se o valor referencial do futuro contrato estivesse em pleno acordo com os valores de mercado.

Outros pregões foram declarados fracassados em virtude de propostas serem ofertadas acima do preço estimado no edital. Ou simplesmente foram declarados desertos por não comparecer fornecedores interessados em contratar com a Administração Pública pelo valor de referência constante no edital.

Fato é que pesquisa de preço na fase interna dos processos licitatórios é de fundamental importância nos procedimentos subsequentes, e constitui uma tarefa difícil para o setor responsável. Dependendo da especificação da aquisição, o sistema disponível para a pesquisa de preço apontada pela legislação, como o portal de compras do governo federal, não consegue atender à demanda, tendo-se que recorrer à cotações de preços diretamente com os fornecedores, quando muitos não estão dispostos a contratar com a Administração Pública, menos ainda em preencher planilhas de orçamento. Tais acontecimentos refletem na celeridade de todo o procedimento.

O preço de referência tem influência não apenas no procedimento licitatório em si, mas impacta em decisões que envolvem o órgão público como um todo. Um dentre os vários requisitos exigidos pela Lei nº 8.666/93, é a de que haja previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes das obras ou serviços a serem executados no exercício financeiro em curso. O mesmo vale para as licitações de compras.

De forma resumida, a fase interna da licitação no DNIT/PB é constituída das seguintes etapas: levantamento das necessidades, pesquisa de preço, elaboração do termo de referência, consulta quanto à disponibilidade orçamentária, elaboração do edital de licitação, análise pela procuradoria federal especializada, aprovação pelo ordenador de despesa, publicação do edital, execução e finalização do certame.

Se não houver disponibilidade orçamentária, o processo não evolui para as fases subsequentes. Assim determina a Lei nº 8.666/93 em seu art. 14 quando diz que “nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa”.

Sendo assim, se uma aquisição tiver um valor estimado superior ao de mercado, a Administração informa a disponibilidade orçamentária no valor referencial, reservando esse montante. Caso o resultado da licitação tenha sido, por exemplo, 50% menor que o estimado, a Administração ganhou em termos financeiros, mas deixou de utilizar o valor orçamentário reservado em outras aquisições, uma vez que a previsão foi superestimada.

Diante da necessidade de aquisição de um bem indispensável para o órgão ou contratação de serviço de extrema importância e, ainda, considerando as restrições orçamentárias vivenciadas ultimamente no país, decisões como corte de pessoal terceirizado, diminuição de quantitativos de materiais e adiamento de obras podem ser decididas desnecessariamente em detrimento de demandas mais urgentes (quando se o preço de referência estiver em desacordo com a realidade de mercado). Pois o administrador terá que selecionar a necessidade maior, em detrimento de um preço de referência, cuja fidedignidade com o futuro contrato pode contribuir para economia processual, orçamentário e financeiro. Daí a importância da pesquisa de preços nos procedimentos que antecedem as licitações públicas.

Neste contexto, o presente trabalho enfatiza a importância da pesquisa de preço nas licitações públicas, buscando informações em relatórios contidos no Portal de Compras do Governo Federal identificando se ou houve e qual a discrepância entre os preços estimados e os homologados, e o quanto tal situação impacta o resultado do certame.

## **1.1 OBJETIVOS**

### **1.1.1 Objetivo Geral**

O objetivo geral da presente pesquisa é identificar a discrepância entre a pesquisa de preço realizada para formar o preço de referência dos processos de licitações na modalidade pregão eletrônico para aquisição de bens e serviços, e o valor final homologado.

### **1.1.2 Objetivos Específicos**

- Listar todos os processos licitatórios na modalidade pregão eletrônico de um Estado de cada região do país, verificando a diferença do valor de referência e o valor homologado no exercício de 2015;
- Identificar se houve licitação fracassada ou deserta em virtude de preço inexequível ou sobrepreço;
- Apontar os sistemas existentes para a realização de pesquisa de preço;
- Sugerir ações de melhorias nos procedimentos de pesquisa de preço.

## **1.2 JUSTIFICATIVA**

O processo de compras é imperioso para o atendimento dos objetivos da Administração Pública. Através da licitação pública busca-se o melhor preço para atender o objetivo demandado pelo setor requisitante, e por conseguinte atender à sociedade.

A pesquisadora, servidora do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, lotada na Superintendência Regional na Paraíba, teve o interesse em estudar os o impacto dos preços estimados para serem utilizados nas licitações públicas na modalidade pregão eletrônico, dado a vivência diária nos processos de compras da área administrativa. Percebeu-se que havia uma variação entre o preço estimado e o valor final das licitações nos processos analisados pela pesquisadora. Motivo pelo qual houve o interesse em quantificar, em termos percentuais, essa diferença.

A base metodológica da pesquisa consistiu na coleta de dados por meio dos relatórios acessados no Portal de Compras do Governo Federal e da revisão bibliográfica.

Os principais autores que contribuíram para a análise foram: José dos Santos Carvalho Filho (2015), Maria Sylvia Zanella de Pietro (2013), Lucas Rocha Furtado (2013), Fernanda Marinela (2014), Marçal Justen Filho (2014) e Sylvia Constant Vergara (2014).

Este trabalho está dividido em: introdução, fundamentação teórica, procedimentos metodológicos, estudo de caso, análise de resultados e discussão, conclusão e sugestões e referências.

## **2 COMPRAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

### **2.1 Administração pública e suas formas de aquisição**

A organização do Estado brasileiro, segundo Di Pietro (2013) é orientada pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no qual são elencadas as competências, a organização político-administrativa do Estado e sobre as competências comuns, privativas e concorrentes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A CF/88 também traz artigos referentes à organização dos poderes e da Administração Pública, a descentralização de competências e recursos nas áreas de Educação, Saúde e Assistência Social e sobre a gestão associada a serviços públicos mediante consórcio ou convênio.

Segundo Paludo (2013) a Administração é a ciência que estuda as organizações. O termo administração é utilizado tanto para designar funções de planejamento e direção, como para designar atividades de execução. O vocábulo “administrar” abrange, portanto, a atividade superior de planejar, dirigir, comandar, bem como a atividade de executar.

Para Furtado (2013) a Administração Pública atua de forma totalmente distinta das privadas. Estas estão livres para praticar qualquer ato ou desenvolver qualquer atividade, desde que a lei não proíba. Regra esta expressa na Constituição Federal de 1998 que dispõe em seu art. 5º, II: “ninguém será obrigado a fazer ou a deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. A Administração Pública, ao contrário, sujeita-se ao regime jurídico-administrativo devendo observar os diversos princípios constitucionais, dentre os quais destaca-se o da legalidade e o da impessoalidade, que estão diretamente ligados à existência de processo licitatório.

A expressão Administração Pública, segundo Di Pietro (2013, p. 50), envolve dois sentidos:

- a) em sentido subjetivo formal ou orgânico: designa os entes que exercem a atividade administrativa, compreendendo pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer a função administrativa;
- b) em sentido objetivo, material ou funcional: designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração Pública é a

própria função administrativa que incumbe, predominantemente, ao Poder Executivo.

Apesar de ser próprio do Poder Executivo, a função administrativa também abrange os Poderes Legislativo e Judiciário. Di Pietro (2014, p.57) define Administração Pública como sendo a “atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob regime jurídico total ou parcialmente público, para a consecução dos interesses coletivos”.

Como se vê, a Administração Pública possui regras específicas, próprias, diferentes das organizações privadas. A forma de contratação entre empresas privadas e entre esta e as organizações públicas é realizada de forma diferente, a começar pela supremacia da Administração Pública perante a empresa privada, onde o interesse da coletividade prevalece sobre o interesse particular. Tal procedimento denomina-se Licitações Públicas.

## **2.2 Licitações Públicas**

Segundo Motta (2005), a palavra licitação comporta vários significados, quase todos estão ligados à ideia de oferecer, arrematar, fazer preço sobre a coisa, disputar ou concorrer.

O processo de compras na Administração Pública segue um rito totalmente diferente do procedimento realizado nas empresas privadas, pois o objetivo maior daquela é proporcionar direta ou indiretamente a satisfação da sociedade. Diferente dos órgãos privados, onde o lucro é basicamente a finalidade.

A exigência de que a Administração Pública faça licitação antes de celebrar contratos decorre do princípio da indisponibilidade do interesse público. Como a administração não dispõe da coisa pública (é mera gestora), impõe-se que, nas suas contratações, dê a todos quantos possam desejar com ela realizar negócios a oportunidade de oferecerem propostas, em condições de isonomia e objetividade. Pela mesma razão é necessário que administração, observando critérios objetivos e de forma transparente, selecione a proposta mais vantajosa dentre as oferecidas, assim expõe Di Pietro (2014).

Para Justen Filho (2015, p. 495) “a licitação é um procedimento administrativo disciplinado por lei e por um ato administrativo prévio, que determina critérios e

objetivos visando a seleção da proposta de contratação mais vantajosa e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, com a observância do princípio da isonomia, conduzido por um órgão dotado de competência específica.”

O processo de compras na Administração Pública deve proporcionar a participação de qualquer interessado que estiver de acordo com os critérios exigidos em lei, cumprindo dessa forma o princípio da isonomia.

A Lei nº 8666/93, em seu art. 3º assim dispõe:

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional, 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.

Licitação, segundo Marçal (2014, p.15) é o procedimento administrativo destinado a selecionar, segundo critérios objetivos predeterminados, a proposta mais vantajosa para a Administração e a promover o desenvolvimento nacional sustentável, assegurando-se a ampla participação dos interessados e o seu tratamento isonômico, com observância de todos os requisitos legais exigidos. O autor faz um adendo referente às inovações legislativas, sobre o qual a definição de vantajosidade não deve mais ser fundamentada apenas em critérios de eficiência econômica direta e imediata, mas no impacto das contratações a longo prazo.

Di Pietro (2014) define a licitação como o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato.

Qualquer serviço oferecido pela administração pública ou produto/material disponibilizado para a sociedade, ou cidadão, passou antes pelos procedimentos de aquisição. As cabines de votação utilizados nas eleições, os serviços oferecidos pelas universidades públicas, hospitais, os materiais utilizados pelos servidores públicos em suas repartições, todo esse resultado precedeu de um procedimento regido por uma vasta legislação, com vistas ao atendimento das demandas da sociedade.

Segundo Di Pietro (2014, p.373), “a licitação é um procedimento integrado por atos e fatos da Administração e atos e fatos dos licitantes, todos contribuindo para formar a vontade contratual. Por parte da Administração, o edital ou convite, o recebimento das propostas, a habilitação, a classificação, a adjudicação, além de outros atos intermediários ou posteriores, como o julgamento dos recursos interpostos pelos interessados, a revogação, a anulação, os projetos, as publicações, anúncios, atas etc. Por parte do particular, a retirada do edital, a proposta, a desistência, a prestação de garantia, a apresentação de recursos, as impugnações.”

Em Marinela (2014, p. 361) é citado a ADI 3.070/RN, STF<sup>1</sup>:

A licitação é procedimento que visa à satisfação do interesse público, pautando-se pelo princípio da isonomia. Está voltada a um duplo objetivo: o de proporcionar à Administração a possibilidade de realizar o negócio mais vantajoso – o melhor negócio - e o de assegurar aos administrados a oportunidade de concorrerem, em igualdade de condições, à contratação pretendida pela Administração. Imposição do interesse público, seu pressuposto é a competição. Procedimento que visa à satisfação do interesse público, pautando-se pelo princípio da isonomia, a função da licitação é a de viabilizar, através da mais ampla disputa, envolvendo o maior número possível de agentes econômicos capacitados, a satisfação do interesse público. A competição visada pela licitação, a instrumentar a seleção da proposta mais vantajosa para Administração, impõe-se ser desenrolada de modo que reste assegurada a igualdade (isonomia) de todos quantos pretendem acesso às contratações da Administração.

Embora os autores possuam diferentes formas de conceituar licitação, o que há em comum em todos os conceitos é a possibilidade de ampla concorrência, proporcionando a todos os interessados a igualdade em participar do certame licitatório ao mesmo tempo em que a Administração busca economia na aplicação dos recursos públicos, aplicando-os de forma mais eficiente possível, na busca pelo melhor preço.

### 2.2.1 Princípios Básicos

Os atos constantes no ato convocatório da licitação e bem como nos atos decisórios devem obediência a todos os princípios constitucionais e a alguns princípios específicos apontados no art. ° da Lei nº 8.666/93.

<sup>1</sup> ADI 3.070/RN, STF – Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, julgamento: 29.11.2007, DJ: 19.12.2007.

É grande a divergência entre os autores sobre quais os princípios norteadores das licitações públicas, o que de certa forma enriquece a literatura sobre visões diferentes, mas que convergem no final para o mesmo fim.

A autora Marinela (2014) aponta como sendo princípios básicos o da legalidade, impessoalidade, publicidade, isonomia, moralidade e probidade administrativa. Os princípios da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e do procedimento formal segundo a autora supracitada fazem parte dos princípios específicos da licitação.

O princípio da legalidade está no rol dos princípios elencados no art. 3º da lei 8.666/93:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável 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.

Dele é garantido a todos o “direito subjetivo de participar de um procedimento licitatório que obedeça fielmente à lei, permitindo, ainda que qualquer cidadão acompanhe o seu desenvolvimento, desde que não perturbe ou prejudique os trabalhos” (MARINELA, 2014).

O princípio da impessoalidade impede o favoritismo e exige que todos sejam tratados com absoluta neutralidade. Já o princípio da publicidade permite o conhecimento da licitação pelos interessados bem como o controle pelos administrados. Segundo Marinela (2014, p. 371) “em razão desse princípio, os atos e termos da licitação, inclusive a motivação, devem ser expostos ao conhecimento de quaisquer interessados”.

Pelo princípio da isonomia tem-se a exigência de tratamento igualitário entre os licitantes, conforme determina está previsto no § 1º, do Art. 3º, da citada lei em consonância com o Art. 37, XXI, da CF, sendo vedados o tratamento diferenciado entre eles.

A Administração Pública também deverá observar a aplicação dos princípios da moralidade e da probidade administrativa, os quais exigem “observância dos

padrões éticos e morais, da correção de atitudes, da lealdade e da boa-fé” (MARINELA, 2014). Para a citada autora, os princípios específicos são:

- a) Vinculação ao instrumento convocatório: em regra o instrumento é o edital, exceto no convite, que é a carta convite. Assim, o edital constitui a lei interna da licitação, definindo tudo o que é exigido para a realização do certame, não podendo o Administrador exigir nada além do que está previsto no edital, sendo portanto, garantia do administrador e dos administrados.
- b) Julgamento objetivo: o edital deve estabelecer de forma clara e precisa qual será o critério para a seleção da proposta mais vantajosa, denominado tipo de licitação. A lei 8.666/93 elenca os vários tipos de licitação quais seja: menor preço, melhor técnica, melhor técnica e preço, e o maior lance (leilão).
- c) Procedimento formal: determina que o procedimento licitatório deve atender a todas as formalidades da lei, não podendo a Administração inovar etapas ou criar novas modalidades de licitação.

Tais princípios proporcionam a segurança jurídica do certame. Dessa forma, “significa que as regras traçadas para o procedimento devem ser fielmente observadas por todos. Se a regra fixada não é respeitada, o procedimento se torna inválido e suscetível de correção na via administrativa ou judicial” (CARVALHO FILHO, 2015, p.250).

Justen Filho (2014) aponta como princípios norteadores das licitações além dos já citados o princípio da proporcionalidade, o princípio da eficiência e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

A respeito do princípio da eficiência, Helly Lopes Meireles (1989, p.86, apud de Motta, 2005, p. 12) tratou-a como dever da Administração:

Dever da eficiência é o que impõe a todo agente público o dever de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contente em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

O princípio da eficiência considera não apenas as atribuições elencados em lei, mas a maneira como o trabalho é realizado pelo servidor público no alcance dos objetivos.

Para Motta (2005) o princípio da eficiência tem configurado duas vertentes: uma burocrática, voltada para a legalidade, os procedimentos corretos, a ritualística e os controles; outra, tecnocrática, voltada para a qualidade final dos serviços públicos e a satisfação do usuário. Já Calasans Junior (2015), destaca que pelo princípio da eficiência as licitações e contratações públicas devem visar, sempre, a otimização do proveito na utilização dos recursos disponíveis, o que está intimamente ligado ao princípio da economicidade.

A proporcionalidade, por sua vez, tem o intuito de evitar que conduta seja excessiva, devendo-se praticar o ato na proporção suficiente à consecução da finalidade preestabelecida na norma, sob pena de invalidação (VARESCHINI, 2012, P. 29).

Sabido os princípios norteadores das licitações públicas, cumpre analisar, agora, de que forma, ou sob quais modalidades elas deverão ser realizadas.

### **2.3 Modalidades de Licitação**

Existe uma diversidade autoral quanto à classificação das modalidades de licitação atualmente.

Marinela (2014) afirma que as leis gerais existentes em nosso ordenamento jurídico atualmente estabelecem 06 (seis) modalidades licitatórias que são: concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão e pregão, os quais estão conceituados no Art. 22 da Lei nº 8.666/93 e no Art. 1º da Lei nº 10.520/02.

A mesma autora ressalta que é vedada a criação de qualquer outra modalidade de licitação pela Administração, assim como é proibido combinar modalidades de licitações entre si, conforme estabelece o Art. 22, §8º da lei supramencionada. No entanto, salienta que “este dispositivo não tem força de impedir que o legislador, por meio de outra lei, discipline sobre normas gerais, vindo a criar uma nova modalidade licitatória, mesmo porque a introdução da Lei nº 8.666/93 não esgota a competência da União em legislar sobre normas gerais” (MARINELA, 2014, p. 389).

Por sua vez, Justen Filho (2014) fala em “regimes licitatórios” e afirma que atualmente existem 3 (três) regimes licitatórios para o aperfeiçoamento de contratos

administrativos. Esses regimes estão normatizados nas Leis 8.666/93, 10520/2002 e 12.462/2011.

Nessa linha de raciocínio as modalidades de licitação estão elencadas da seguinte forma:

- a) Lei 8.666/83: contempla cinco procedimentos para o desenvolvimento da licitação, que são denominados modalidades de licitação. São eles concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Para cada uma dessas modalidades existem uma série de pressupostos;
- b) Lei 10.520/2002: criou o pregão, modalidade destinada a contratação de bens e serviços comuns, independente do valor.
- c) Lei 12.462/2011: criou o Regime Diferenciado de Contratações - RDC, o qual é aplicado em situações específicas, que foram sendo alteradas ao longo de sua aplicação.

As características e aplicabilidade de cada modalidade são apresentadas a seguir.

### **2.3.1 As modalidades da lei 8.666/1993**

#### **I) Concorrência**

A Lei 8.666/93 em seu art. 22, §1º define concorrência como sendo “a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto”. Segundo Justen Filho (2014), a concorrência pode ser utilizada para qualquer tipo de contrato administrativo, inclusive aqueles que tenham por objeto a alienação de bens e direitos.

Para Marinela (2014) essa modalidade licitatória pode ser exigida em razão de dois critérios: valor e natureza do objeto. Quanto ao valor a concorrência é obrigatória para obras e serviços de engenharia, cujo valor ultrapasse R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos reais), ou para compras e serviços acima de 650.000,00. No

entanto, a concorrência é obrigatória em razão da natureza do objeto, não importando para isso o valor da aquisição, nos seguintes casos:

- a) nas compras e alienações de bens imóveis;
- b) nas concessões de direito real de uso;
- c) nas licitações internacionais;
- d) nos contratos de empreitada integral;
- e) nas concessões de serviços públicos.

## **II) Tomada de preço**

O § 2º do Art. 22 da lei de licitações define tomada de preços como sendo a “modalidade entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação”.

Essa modalidade é destinada àquelas aquisições de valores médios, ou seja, àqueles que ficam acima do limite do convite e abaixo do limite da concorrência. Dessa forma, quando se tratar de obras e serviços de engenharia, os valores devem ser superiores a R\$ 150.000,0 (cento e cinquenta mil reais) até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos reais).

## **III) Convite**

O § 3º do art. 22 da lei 8.666/93, define convite como sendo a modalidade de licitação entre quaisquer interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro horas) da apresentação das propostas.

O convite é aplicado nas aquisições de pequeno valor, sendo utilizado quando a contratação for de até R\$ 150.000, 00 (cento e cinquenta mil reais) para obras e serviços de engenharia e, para bens e serviços, até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

Esta é a modalidade parâmetro para os casos em que os contratos com valor até 10% desses limites faculta que a licitação seja dispensável pela Administração, conforme indica o art. 24, I e II da Lei acima mencionada.

#### **IV) Concurso**

O §4º, art. 22 conceitua convite como sendo a modalidade utilizada para a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, sendo disputados entre quaisquer interessados.

Essa modalidade nada tem em comum com o concurso público, cujo o objetivo do administrador é a seleção de profissionais capacitados, tendo como contrapartida o provimento em cargos públicos. Este instituto tem suas regras previstas no estatuto dos servidores públicos, lei 8.112/, aquele, na lei de licitações, 8.666/93.

#### **V) Leilão**

Esta modalidade é conceituada no §5º, do art. 22, da lei 8.666/93, e tem como objetivo a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens móveis prevista no art. 19, cujo procedimento consiste em considerar vencedor quem ofertar o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

#### **2.3.2 A modalidade da lei 10.520/2002**

A Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), segundo Di Pietro (2014), foi pioneira na utilização do pregão eletrônico com a edição da Lei n 9.472/97, cuja nova modalidade de licitação tinha abrangência apenas na ANATEL. A inovação mostrou-se vantajosa e por meio da Medida Provisória n 2.206/0, de 04/5/2000, foi autorizada a utilização dessa nova modalidade de licitação no âmbito da Administração Pública Federal.

A citada Medida Provisória foi convertida na Lei n 10.520/2002, cujo alcance estendeu-se no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1998, para aquisição de bens e serviços comuns.

A regulamentação do pregão é feita pelos Decretos nº 3.555, de 8 de agosto de 2000 (no que couber, uma vez que este Decreto regulamenta a Medida Provisória nº nº 2.026-3/2000, transformada posteriormente na Lei do pregão nº 10.520/2002), e Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, este institui o pregão na forma eletrônica.

O Decreto nº 3.555/00 conceitua pregão como sendo “a modalidade de licitação em que a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns é feita em sessão pública, por meio de propostas de preços escritas e lances verbais. ”

O pregão trouxe regras inovadoras e simples, no que diz respeito ao procedimento. A lei prevê a inversão de fases de habilitação e classificação dos licitantes, sendo examinada a documentação apenas do participante que apresentou a melhor proposta, o que dá celeridade a todo o processo de aquisição.

Nesta modalidade de licitação não há obediência a limite de valor, uma vez que o critério para sua utilização é a aquisição de bens e serviços comuns cujos padrões de desempenho e qualidade sejam objetivamente definidos em edital, por meio de especificações usuais de mercado, conforme define o parágrafo único da Lei nº 10.520/02. Importante salientar que esta nova modalidade de licitação vem complementar a Lei nº 8.666/93, não havendo, portanto, o instituto da revogação desta.

Para Marinela (2014, p. 399) “a nova modalidade de licitação foi instituída com o escopo de aperfeiçoar o regime de licitações, permitindo o incremento da competitividade e a ampliação das oportunidades de participação nas licitações, além de desburocratizar os procedimentos para a habilitação e o cumprimento da sequência de etapas do procedimento, contribuindo para a redução de despesas e concedendo uma maior agilidade nas aquisições. ”

Carvalho e Filho (2015, p. 313) tece considerações importantes sobre o advento do Pregão:

As modalidades licitatórias previstas na Lei nº 8.666/93, em muitos casos, não conseguiram dar a celeridade desejável à atividade administrativa destinada ao processo de escolha de futuros contratantes. As grandes reclamações oriundas de órgão administrativos não tinham como alvo os contratos de grande vulto e de maior complexidade. Ao contrário, centravam-se nos contratos menores ou de mais rápida conclusão, prejudicados pela excessiva burocracia do processo regular de licitação. Atendendo a tais reclamos, foi editada a Lei nº 10.520, de 17.7.2002, na qual foi instituído o pregão como nova modalidade de licitação, com disciplina e procedimento próprios, visando acelerar o processo de escolha de futuros contratados da administração em hipóteses determinadas e específicas.

O Decreto nº 3.555/200, em seu art. 5º, veda a aplicação de modalidade pregão eletrônico na contratação de obras e serviços de engenharia. No entanto, segundo Silva (2014), esse regulamento não encontra respaldo na Lei de nº 10.520/2002, que nada se pronuncia quanto à proibição ou não de utilizar o pregão eletrônico para obras e serviço de engenharia.

O Tribunal de Contas da União – TCU, através do Acórdão nº 2.079/2007, assim determina:

A Lei nº 10.520/2002 não exclui previamente o uso do pregão para a contratação de serviços de engenharia, determinando, tão-somente, que o objeto a ser licitado se caracterize como bem ou serviço comum; as normas regulamentares que proíbem a contratação de serviços de engenharia pelo pregão carecem de fundamento de validade, visto que não possuem embasamento no citado normativo legal.

Dessa forma não há óbice de contratar serviço de engenharia através da modalidade pregão eletrônico, desde que este esteja caracterizado como serviço comum.

A grande quantidade de procedimentos burocráticos inadequados torna o processo de aquisição moroso. O pregão eletrônico surgiu com a necessidade de quebrar as regras engessadas das modalidades anteriores, resultando num procedimento célere sem, contudo, infringir a legalidade das ações nele tomadas.

### **2.3.3 A modalidade da lei 12.462/2011**

O Regime Diferenciado de Contratações – RDC, foi instituído pela Lei nº 12.462, de 12.462, de 05 de agosto de 2011, inicialmente previsto exclusivamente para as licitações e contratos necessários à realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016.

Posteriormente as ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), as obras e serviços de engenharia no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) e as obras e serviços de engenharia para construção, ampliação e reforma de estabelecimentos penais de unidades de atendimento socioeducativo, passaram a ser regulamentadas pelo novo regime, conforme citado em Carvalho Filho (2015)

Tal inovação constitui mais uma ação do governo no sentido de agilizar a maneira de contratar com a Administração Pública. Sendo assim, o mercado tem evoluído em uma velocidade bem maior do que o setor público suporta.

Nessa linha de raciocínio Carvalho Filho (2015, p. 304) assim dispõe:

As subseqüentes alterações legislativas, com a ampliação da incidência normativa do diploma primitivo, provocam obviamente, maior esfera de exceções relativamente ao Estatuto das Licitações, numa evidente demonstração de que este se tem mostrado obsoleto e inadequado ao regime geral de contratações – particularmente de obras e serviços de engenharia – firmados pelo governo. Parece cada vez mais claro que o sistema da nova lei, derogatória do Estatuto, se inclina no sentido de tornar-se o regime geral em virtude dos objetivos que preconiza, que são: (a) ampliar a eficiência nas contratações públicas e a competitividade entre os licitantes; (b) promover a troca de experiências e tecnologias em busca da melhor relação entre custos e benefícios para o setor público; (c) incentivar a inovação tecnológica; e (d) assegurar tratamento isonômico entre os licitantes e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Uma das principais características que constitui mudança em todo ordenamento jurídico sobre licitações, é a de que no RDC o orçamento estimado para a contratação só seja tornado público após o encerramento da licitação (art. 6º).

Além das modalidades de licitação, a legislação prevê casos em que não haverá licitação, sendo ela dispensada ou inexigível.

## **2.4 Afastamento da licitação**

Segundo Moreira Neto (2014) são duas as exceções ao princípio licitatório: a dispensa e a inexigibilidade. A licitação é dispensável quando existem razões, legalmente previstas, que recomendem ou reconheçam a desnecessidade de competição. A licitação é inexigível quando, por quaisquer motivos, fáticos ou jurídicos, seja caracterizado a inviabilidade de competição.

A lei 8.666/93 em seu art. 24 elenca 24 incisos em que a licitação é dispensável. Já o art. 25 aponta os três casos para quando houver inviabilidade de competição.

Para que uma compra seja finalizada, seja ela resultado de uma licitação ou de uma dispensa ou inexigibilidade, existe uma série de procedimentos anteriores à publicação do edital licitatório, ou da autorização para o afastamento da licitação, que

precisa atender a regras da legislação, bem como o resultado, com a formalização do contrato. Portanto, a bibliografia define esse procedimento como fases.

## **2.5 Fases do procedimento licitatório**

Há uma série de procedimentos a serem seguidos para comprar produtos/bens ou contratar serviços na administração pública.

Para Calasans Junior (2/015), o procedimento de uma licitação compreende duas fases: uma interna e outra externa. Na primeira fase são realizados os atos preparatórios com os quais a Administração, após decidir sobre a necessidade e conveniência de uma obra, serviço ou aquisição, passa a adotar para o alcance desse objetivo. Tais atos são a definição da modalidade e tipo de licitação, detalhamento do objeto a ser licitado (especificações técnicas, quantitativos, preço de referência, etc.) contidos no termo de referência onde é estabelecido as bases e condições do futuro contrato, bem como os requisitos ou exigências a serem atendidos pelos interessados no certame.

A fase interna recebe tal denominação porque seus atos são desenvolvidos exclusivamente pela Administração Pública, sem a participação de estranhos, que somente tomarão ciência da licitação após a publicação do edital, quando se dará à chamada fase externa (VARESCHIN, 2012, p. 31)

Após os atos preparatórios inicia-se a fase externa da licitação, cujo primeiro ato é a publicação do edital, ou carta-convite no caso da modalidade convite.

Para Carvalho e Filho (2015) “a fase externa é constituída dos atos e atividades que contam com a participação da Administração e de terceiros. É nela que se consoma realmente o processo de escolha da melhor proposta e do futuro contratado, estando a respectiva disciplina nas regras do Art. 4º do atual diploma”.

No Pregão, as etapas da fase externa são assim sequenciadas:

- a) Convocação: se faz com a publicação de aviso na imprensa oficial da entidade federativa interessada;
- b) Sessão: é a reunião entre o pregoeiro e os participantes da licitação que tem por objetivo possibilitar a escolha do futuro fornecedores;

- c) Julgamento das propostas: momento da verificação pelo pregoeiro se as propostas estão em conformidade com o edital adotando critério do menor preço;
- d) Análise da habilitação: após a classificação é que o pregoeiro procede à análise dos documentos referentes à habilitação. Aqui é onde difere das outras modalidades, havendo uma inversão dessas etapas;
- e) Classificação final e recursos: momento em que o pregoeiro aponta o vencedor do certame, podendo ser objeto de recurso por parte de qualquer licitante e
- f) Adjudicação e homologação: decididos os recursos a autoridade competente fará a adjudicação ao licitante vencedor, com posterior homologação, etapa também invertida das demais modalidades de licitação.

Depois de todo o trabalho realizado, nas fases internas e externas, a fim de atender à necessidade levantada pelo demandante, a licitação poderá não ter um resultado positivo, ou seja, ela pode ser considerada deserta ou fracassada.

## **2.6 Desclassificação das propostas: Licitação deserta ou fracassada**

Há possibilidade de que uma licitação não tenha atingido sua finalidade, seja pelo não comparecimento de interessados em contratar com a Administração, seja porque as propostas apresentadas não atenderam ao contido no edital.

Motta (2005) define licitação deserta como sendo aquela onde não houve comparecimento de interessados ao chamamento editalício. Estas podem ser resultantes de exigências descabidas, cláusulas discriminatórias ou publicidade mascarada.

O Manual de Licitações e Contrato do Tribunal de Contas da União (2010) define licitação deserta como sendo aquela caracterizada pelo não comparecimento de licitantes ao procedimento licitatório. Definiu também licitação fracassada quando há participantes no processo licitatório, mas todos foram inabilitados ou todas as propostas são desclassificadas.

O art. 24, inciso V, da Lei das Licitações e Contratos Administrativos, aponta a possibilidade de a licitação ser dispensável “quando não acudirem interessados à licitação e esta, justificadamente, não puder ser repetida sem prejuízo para a

Administração, mantidas neste caso, todas as condições preestabelecidas“. Ou seja, a licitação, nestes casos, pode ser dispensada, desde que atendidas os requisitos elencados o citado artigo.

## **2.7 Especificidades do Pregão Eletrônico**

O fundamento legal do pregão em sua forma eletrônica encontra-se amparado no §1, da Lei nº 10.520/02 que permite a realização de pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica.

A forma eletrônica, introduzida na modalidade do pregão, proporciona a realização do procedimento licitatório à distância, em sessão pública, por meio de sistema que promove a comunicação entre o órgão promotor da licitação e os participantes da competição, por meio da rede mundial de computadores. Funciona como um leilão reverso – vence quem oferece o menor preço. Passados cinco anos de sua utilização facultativa pela Administração Pública brasileira, é possível dizer que o pregão eletrônico proporciona uma economia entre 20 e 30% do valor estimado para cada contratação e que o procedimento ganha celeridade desconhecida das demais modalidades licitatórias, graças, sobretudo, ao menor prazo entre a publicação o edital e a abertura do certame; ao direito de interposição de recurso único contra as decisões do pregoeiro, ao final do procedimento, sem ofensa ao princípio constitucional do contraditório e ampla defesa; à disputa de preço através de lances abertos e à inversão de fases do procedimento (PEREIRA JÚNIOR, 2012, p. 323).

Portanto, trata-se de uma inovação aos moldes tradicionais contidos na Lei nº 8.666/93, onde a agilidade vem de forma a diminuir a burocratização das aquisições públicas. Exemplo disso é a duração do procedimento licitatório. Enquanto um processo de licitação mediante uma das modalidades tradicionais tramita em média, três meses, o processo de licitação via pregão eletrônico é finalizado em duas semanas.

O sistema a ser utilizado para a realização do pregão eletrônico é estabelecido no Decreto nº 5.450/2005, onde determina que:

Art. 2º. O pregão na sua forma eletrônica, como modalidade de licitação do tipo menor preço, realizar-se-á quando a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns for feita à distância em sessão pública, por meio de sistema que promova a comunicação pela internet.

§ O sistema referido no caput será dotado de recursos de criptografia e de autenticação que garantam condições de segurança em todas as etapas do certame.

A Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI, ligado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, é o órgão responsável pelo apoio técnico e operacional do sistema eletrônico para os órgãos integrantes do Sistema de Serviços Gerais – SISG, conforme determina o § 4º citado Decreto.

O Portal de Compras do Governo Federal<sup>2</sup> reúne todas as informações referentes às compras públicas em âmbito nacional, bem como é o local onde se acessa os sistemas de cartão de pagamento, do sistema de concessão de diárias e passagens – SCDP, o sistema de cadastramento unificado de fornecedores – SICAF e o comprasnet – SIASG, onde são lançadas e desenvolvidas às compras públicas.

### **2.7.1 Princípios específicos do procedimento licitatório versus pregão eletrônico**

Jessé (2012) aponta alguns princípios destaques que são verificados com o advento do procedimento licitatório na sua forma eletrônica.

#### **I) Economicidade**

No rol dos princípios enunciados na lei não há o da economicidade. No entanto, pela natureza ela integra o conceito de licitação a Administração Pública busca a proposta mais vantajosa, ou seja, as melhores condições para contratar.

Reputa-se que a forma eletrônica possibilita a um maior número de interessados, do ramo do objeto da licitação, participarem do certame, mercê do acesso universal à rede mundial de computadores, já que permite aos sediados em qualquer ponto do país ofertar propostas. (JESSE, 2014, p. 325).

#### **II) Competitividade**

O acesso à internet hoje é condição essencial e necessária para o gerenciamento de qualquer atividade econômica de forma eficiente. O ambiente eletrônico que se dá o certame nesta modalidade proporciona a “presença” de um maior número de interessados possíveis, uma vez que o acesso para participar pode

<sup>2</sup> <https://www.comprasgovernamentais.gov.br>

se dar de qualquer ponto do país, através da rede de computadores, o que amplia de forma considerável a competitividade da licitação.

Para participar de um certame licitatório na modalidade pregão na forma eletrônica, o participante necessariamente precisa estar cadastrado no Sistema de Cadastramento de Fornecedores – SICAF, e credenciado perante uma unidade gestora, obtendo dessa forma senha para encaminhamento de propostas no sistema, bem como participar dos lances.

O pregão eletrônico deve ser preferencial ao pregão presencial, sendo a ocorrência deste ser devidamente justificada, conforme dita o §1º do Decreto 5.450/05. Tal exigência demonstra a devida e legal necessidade de inovação tecnológica.

### **III) Celeridade**

Para Jesse (2012) a forma eletrônica torna o certame ágil porque enseja a realização e aferição das fases do procedimento licitatório através do meio eletrônico, sem a necessidade da presença física do licitante, ou seja, o interessado não que se deslocar até a sede da Administração para participar do certame.

Os prazos das modalidades enunciadas na Lei nº8.666/93, são bem maiores do que as do pregão. Exemplo disso é o prazo para início da entrega das propostas que na concorrência é de até 30 (trinta) dias, enquanto a do pregão eletrônico é de 8 (oito) dias a contar da publicação no Diário Oficial da União.

O art. 5º do Decreto nº 5.450/2005 determina que a licitação na modalidade pregão é condicionada aos princípios básicos da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, eficiência, probidade administrativa, vinculação do instrumento convocatório e do julgamento objetivo, bem como aos princípios correlatos de razoabilidade, competitividade e proporcionalidade.

### **IV) Simplificação de exigências**

O pregão eletrônico visa a contratação de objeto comum, aquele cujas especificações de mercado são as que atendam às necessidades da Administração. Assim sendo, “por isto que se justifica a adoção de procedimento simples,

prescindíveis investigações profundas ou amplas acerca das propostas e da idoneidade, em termos concorrentes” (Jesse, 2015, p. 327).

## **V) Transparência**

O pregão em sua forma eletrônica dota de maior efetividade o acompanhamento das contratações públicas pela sociedade. Qualquer cidadão que tem acesso à internet conheça os editais e seus anexos, podendo inclusive impugná-los quando encontrar situação que lhe pareça irregular. Os licitantes têm acesso a todas as fases do procedimento, mesmo à distância, tornando efetivo o controle dos atos administrativos praticados pelos condutores da competição.

### **2.8 Pesquisa de Preços nas Licitações Públicas**

A pesquisa de preço é realizada na fase interna do procedimento licitatório. É a informação inicial, depois do levantamento das necessidades. Vários órgãos como a Advocacia Geral da União – AGU, o Superior Tribunal de Justiça – STJ e Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI, lançaram Manuais explicativos de como buscar o preço de referência que possa subsidiar da melhor forma possível o certame licitatório.

Segundo Oliveira Júnior (2015) a pesquisa de preços constitui uma das etapas mais angustiantes dos processos de compras governamentais, mas não menos importante, cujo objetivo é a avaliação real da estimativa de preços para uma nova compra ou a comprovação da vantajosidade e economicidade da prorrogação dos contratos administrativos vigentes. “A pesquisa de preço de mercado tem sido cada vez mais reconhecida como referência indispensável à escolha do melhor preço ” (MOTTA, p. 347, 2005).

A apresentação da pesquisa de preços, como parâmetro dos preços públicos, foi normatizada por meio dos Arts. 40, X, e 43, IV, da Lei nº 8.666/93, que assim dispõe:

Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

X – o critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, conforme o caso;

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

IV – verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;

Ainda, a Instrução Normativa Instrução Normativa SLTI/MP nº 02, de 30 de abril de 2008, que trata das regras e diretrizes para contratação de serviços, continuados ou não, no âmbito da Administração Pública Federal, sobre o tema orienta:

Art. 15. O Projeto Básico ou Termo de Referência deverá conter:

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

b) por meio de fundamentada pesquisa dos 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.

O Manual de Orientação (2010) sobre pesquisa de preços do Superior Tribunal de Justiça define pesquisa de preço como sendo procedimento prévio e indispensável para a verificação de existência de recursos suficientes para cobrir despesas decorrentes de contratação pública. Serve de base também para confronto e exame de propostas em licitação e estabelece o preço justo de referência que a Administração está disposta a contratar, devendo constar no edital o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global. Assim sua principal função é garantir que o Poder Público identifique o valor médio de mercado para uma pretensão contratual.

O mesmo manual elenca uma série de objetivos que a pesquisa de preço propõe:

- a) informar o preço justo de referência que a Administração está disposta a contratar;
- b) verificar a existência de recursos suficientes para cobrir as despesas decorrentes de contratação pública;

- c) definir a modalidade licitatória;
- d) auxiliar a justificativa de preços na contratação direta;
- e) identificar sobrepreços em itens de planilhas de custos;
- f) identificar jogo de planilhas;
- g) identificar proposta inexequível;
- h) impedir a contratação acima do preço de mercado;
- i) garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração;
- j) auxiliar o gestor a identificar a necessidade de negociação com os fornecedores, sobre os preços registrados em ata, em virtude da exigência de pesquisa periódica;
- k) servir de parâmetro para eventuais alterações contratuais; e
- l) subsidiar decisão do pregoeiro para desclassificar as propostas apresentadas

Portanto, a pesquisa de preço funciona como baliza aos valores ofertados pelos interessados na realização das licitações bem como aos valores contratuais futuros.

O Art. nº 7º, §2º, da Lei 8.666/93, determina que a instauração da Licitação somente pode ocorrer se, dentre outros requisitos, existir a discriminação dos custos envolvidos e a estimativa dos itens inerentes à execução do objeto. O § 2º, II, do Art. 40 refere-se ao orçamento estimado em planilhas contemplando quantitativos e preços unitários.

Torres e Dotti (2012, p.256) assim esclarece:

Ampla pesquisa de preços é requisito de validade do processo de contratação incluindo a direta. Sua ausência dá causa à invalidação dos atos administrativos que o constituem ou a obrigatoriedade de o agente demonstrar dos preços contratos (Art. 113 da Lei 8.666/93). A primeira consequência (invalidação do processo) é inafastável quando não houver sido realizada a pesquisa; a segunda (dever de demonstrar a regularidade do preço aceito), quando esta foi realizada, mas resultou deficiência e incapaz de apurar o valor real de mercado do objeto.

Os custos necessários para a satisfação das necessidades da Administração não devem ser fundados em aparências. A referência, na lei, o orçamento detalhado (arts. 7, §2, II; e 40, §2, II) indica o dever jurídico-administrativo de considerar concretamente todos os fatores de formação de custos, incluindo os preços praticados no âmbito da Administração.

A prática administrativa para a realização da pesquisa de preço dava-se geralmente com a pesquisa junto a fornecedores, prestadores de serviços ou produto que se buscava contratar. Ocorre que tal procedimento gerava uma ilusão no processo de compras, pois o preço pesquisado nem sempre refletia a realidade de mercado. “Isso porque o fornecedor, já sabendo de antemão que o preço consultado seria usado em processo de compra pública, jogava o valor em patamares superiores ao de mercado, tornando a compra dispendiosa para Administração, mas extremamente rentável para o mercado fornecedor” (OLIVEIRA JÚNIOR, 2015).

Para o mesmo autor (2015), a pesquisa direta com o fornecedor causava também morosidade no processo, já que muitas empresas se negam a responder as solicitações de cotação de preço, ou sequer se pronunciam quanto à disponibilidade em ofertar ou não um orçamento, o que era agravado quando se trata de fornecimento de serviço contínuo, cuja proposta constitui em preencher uma planilha específica com informações sobre os custos diretos e indiretos para a realização do objeto.

Com o advento cada dia mais do comércio eletrônico indagava-se se não seria possível realizar as pesquisas de preço em sites da internet. No entanto, nenhum normativo havia sido criado para fazer agilizar o procedimento tão visado pelo Tribunal de Contas da União<sup>3</sup>, cuja exigência de três cotações de preço de mercado era condição de validade de um preço de referência bem elaborado.

Para resolver essa celeuma, a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI, ente competente para definir, orientar e normatizar as atividades de aquisição na Administração Pública Federal emitiu a Instrução Normativa nº 05 de 27 de junho de 2014, alterada pela IN nº 07, de 29 de agosto de 2014, com o fim de regulamentar os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisas de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral.

Segundo a Instrução Normativa nº 05 e 07/2014, em seu art 2º a pesquisa de preço será realizada mediante a utilização de um dos seguintes parâmetros:

- I – Portal de Compras Governamentais – [www.comprasgovernamentais.gov.br](http://www.comprasgovernamentais.gov.br);
- II – pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso;

<sup>3</sup> TCU. Acórdão nº 4.013/2008-TCU-Plenário.

III - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços; ou

IV - pesquisa com os fornecedores.

§ 1º No caso do inciso I será admitida a pesquisa de um único preço. (Alterado pela Instrução Normativa nº 7, de 29 de agosto de 2014)

§ 2º No âmbito de cada parâmetro, o resultado da pesquisa de preços será a média ou o menor dos preços obtidos. (Alterado pela Instrução Normativa nº 7, de 29 de agosto de 2014)

§ 3º A utilização de outro método para a obtenção do resultado da pesquisa de preços, que não o disposto no § 2º, deverá ser devidamente justificada pela autoridade competente

§ 4º No caso do inciso IV, somente serão admitidos os preços cujas datas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.

§ 5º Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será admitida a pesquisa com menos de três preços ou fornecedores.

A SLTI, com o advento da Instrução normativa, elaborou um Caderno de Logística: Pesquisa de Preço: Guia de orientação sobre a Instrução Normativa nº 5/2014 – SLTI/MPOG que dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral.

Lembramos, nesse caso, que a IN nº 05/14 é aplicável para as aquisições de bens e prestação de serviços. Não serve para a os serviços de engenharia e obras públicas, cujo parâmetro de referência são, em regra, as tabelas do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – SINAPI, mantido pela Caixa Econômica Federal (CEF), e o Sistema de Custos Referenciais de Obras – SICRO, mantidos pelo DNIT.

Além de todo suporte normativo existente sobre pesquisa de preço, o Tribunal de Contas da União – TCU, em sua competência constitucional de interpretar e orientar as atividades da Administração, emitiu o Acórdão nº 1445/2015 – Plenário, de 10 de junho de 2015, elucidou a correta forma de instrução dos autos em casos de orçamentos para a estimativa de preços ou comprovação de vantajosidade econômica nas prorrogações contratuais, relatando que:

Na elaboração do orçamento estimativo da licitação, bem como na demonstração da vantajosidade de eventual prorrogação de contrato, devem ser utilizadas fontes diversificadas de pesquisa de preços. Devem ser priorizadas consultas ao Portal de Compras Governamentais e a contratações similares de outros entes públicos, em detrimento de pesquisas com fornecedores, publicadas em mídias especializadas ou em sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, cuja adoção deve ser tida como prática subsidiária.

Com isso, o TCU prioriza a consulta ao Portal de Compras Governamentais quando da realização de pesquisa de preço em detrimento com a realizada com fornecedores ou em sites especializados, sendo estes adotadas de forma subsidiária.

### **3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

A busca incessante pelo conhecimento torna o ser humano um insatisfeito por natureza. Diante de indagações, de situações problemáticas diárias que necessitam de soluções faz com que a busca por respostas faça parte do dia a dia das pessoas que não se contentam em apenas aceitar.

Para Vergara (2014), a ciência é uma das formas de ter acesso ao conhecimento. Outras formas são a filosofia, a mitologia, a religião, a arte, o senso comum, por exemplo. A ciência busca oferecer explicações sobre um fenômeno, mas não é dogma; logo é discutível. É a efervescência de reflexões, discussões, contradições, sistematizações e ressystematizações que lhe dão vitalidade.

Baseado nas reflexões e indagações da rotina diária de trabalho nasceu o interesse de pesquisar as externalidades da pesquisa de preços nas licitações públicas, especificamente pregão eletrônico, realizadas no âmbito do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes no exercício de 2015.

#### **3.1 Tipo de pesquisa**

Vergara (2014) classifica a pesquisa conforme dois critérios básicos, quantos aos fins e quanto aos meios.

Quanto aos fins, a presente pesquisa é descritiva, porque a partir do levantamento dos relatórios obtidos no sistema de compras do governo federal pode-se colher informações sobre a relevância do tema proposto.

Quanto aos meios a pesquisa foi bibliográfica, pois foi realizado estudos em livros impressos, artigos publicados na internet de vários autores da área de licitações pública, e considerado do tipo estudo de caso, porque apenas algumas unidades do DNIT no país foram consideradas para a realização da pesquisa, mais especificamente um Estado de cada região do país, de modo a obter uma percepção da pesquisa em âmbito nacional.

A coleta de dados se deu por meio de dados secundários, através da emissão de relatórios dos pregões realizados nas Superintendências Regionais, obtidos no Portal de Compras do Governo Federal cujo acesso é livre ao público.

Sendo assim, na análise dos dados foi utilizado a análise descritiva dos dados, a partir do método estatístico descritivo, consolidando os dados coletados por meio

de tabelas e gráficos, objetivando facilitar a compreensão e a utilização das informações colhidas.

### 3.2 Universo e amostra

O presente estudo foi realizado no âmbito do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, no exercício de 2015.

Decidiu-se analisar todas as licitações sob a modalidade pregão eletrônico de um Estado de cada região do país, escolhido de forma aleatória, dando uma maior abrangência ao estudo em 2015.

As Superintendências Regionais objeto do estudo foram: Paraíba (PB), Pernambuco (PE), Tocantins (TO), Mato Grosso (MT), São Paulo (SP) e Santa Catarina (SC).

No exercício de 2015, foram realizadas 22.654 (vinte e dois mil, seiscentos e cinquenta e quatro reais) licitações na modalidade pregão eletrônico, no âmbito de todos os órgãos do governo federal, conforme observa-se na Tabela 1.

Tabela 1: Placar de compras do Governo Federal – 2015

<b>LICITAÇÕES REALIZADAS EM TODOS OS ÓRGÃOS DO GOVERNO FEDERAL</b>			
<b>Modalidade de Compras</b>	<b>Quantidade de Compras</b>	<b>Valor da Compra</b>	<b>Percentual do Total %</b>
Tomada de Preços	455	R\$151.689.282,32	0,33%
Concorrência	391	R\$1.317.190.390,50	2,90%
Convite	76	R\$3.758.844,08	0,01%
Concorrência Internacional	33	R\$9.978.612,63	0,02%
<b>Pregão</b>	<b>22.654</b>	<b>R\$17.883.095.350,56</b>	<b>39,38%</b>
Dispensa de Licitação	67.263	R\$9.936.824.465,41	21,88%
Inexigibilidade de Licitação	17.695	R\$16.110.563.269,04	35,47%
Concurso	20	R\$4.089.639,47	0,01%
<b>TOTAL</b>	<b>108.587</b>	<b>R\$45.417.189.854,01</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Adaptado de Portal de Compras do Governo Federal (2016).

Na Tabela 2, pode-se constatar que de todas as compras realizadas no âmbito do Governo Federal, 1.172 (mil cento e setenta e duas) foram feitas pelo DNIT, sendo 456 (quatrocentos e cinquenta e seis) da modalidade pregão eletrônico.

Tabela 2: Placar de compras do DNIT – 2015

LICITAÇÕES REALIZADAS NO DNIT			
Ano – 2015			
Modalidade de Compras	Quantidade de Compras	Valor da Compra	Percentual do Total %
Tomada de Preços	6	R\$ 1.440.643	0,04%
Concorrência	8	R\$ 37.538.404	1,07%
Convite	1	R\$ 102.703	0,00%
<b>Pregão</b>	<b>456</b>	<b>R\$ 2.336.986.537</b>	<b>66,71%</b>
Dispensa de Licitação	456	R\$ 827.221.180	23,61%
Inexigibilidade de Licitação	245	R\$ 299.869.213	8,56%
<b>TOTAL</b>	<b>1.172</b>	<b>R\$3.503.158.680,03</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Adaptado de Portal de Compras do Governo Federal (2016).

A amostra de pregões eletrônicos analisados no presente estudo foi de 61 (sessenta e um), o que representa 13% em relação aos pregões realizados no DNIT em âmbito nacional.

### 3.3 Instrumento e Procedimentos de coleta de dados

A coleta de dados foi realizada diretamente no Portal de Compras do Governo Federal, cuja gerência é realizada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Neste site estão organizados todos os dados referentes às licitações do governo federal. As informações contidas no Portal são direcionadas ao governo, cidadão e fornecedor. É através desta página que as compras realizadas através da modalidade pregão eletrônico, cotação eletrônica, inexigibilidade, dispensa de licitação, regime diferenciado de contratações públicas são lançadas e realizadas.

Os dados foram coletados no módulo “gestor de compras/consulta”, onde são encontrados dados disponíveis a qualquer cidadão interessado em informações sobre as compras realizadas pelo governo federal.

De cada Estado escolhido foram emitidos o termo de homologação de todos os pregões realizados no exercício de 2015. Dessa forma a quantidade de pregão eletrônico em cada estado foi de:

- Região Norte: Tocantins – 09 (nove)
- Região Nordeste: Paraíba 03 (três) e Pernambuco 12 (doze)
- Região Centro-Oeste: Mato Grosso – 13 (treze)

- Região Sul: São Paulo – 09 (nove)
- Região Sudeste: Santa Catarina – 14 (quatorze)

### **3.4 Procedimentos de Análise**

Os dados que alimentaram a presente pesquisa foram retirados das Atas dos pregões eletrônicos encontradas no site do Portal de Compras do Governo Federal, cujo acesso é liberado a qualquer interessado. Impresso as Atas, foram analisadas cada item de cada pregão eletrônico, organizando-os em planilha de Excel, de forma a melhor facilitar a leitura e a realização da análise estatística dos dados.

## 4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA

O DNIT é uma autarquia federal, criado pela Lei nº 10.233, de 05 de junho de 2001, vinculado ao Ministério dos Transportes, com personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa, patrimonial e financeira, com sede e foro na cidade de Brasília, Distrito Federal. É o órgão responsável pela gerência e execução da infraestrutura de transporte terrestre, ferroviário e aquaviário, integrante do Sistema Federal de Viação.

A estrutura organizacional do DNIT é organizada da seguinte forma:

- Órgão superior de deliberação: Conselho de Administração;
- Órgão executivo: Diretoria Colegiada;
- Órgãos de assistência direta ao Diretor-Geral: Gabinete, Diretoria Executiva e Ouvidoria;
- Órgãos seccionais: Procuradoria Federal Especializada, Corregedoria, Auditoria Interna e Diretoria de Administração e Finanças;
- Órgãos específicos singulares: Diretoria de Planejamento e Pesquisa, Diretoria de Infraestrutura Rodoviária, Diretoria de Infraestrutura Aquaviária; e
- Órgãos descentralizados: Superintendências Regionais.

A fase interna das licitações de compras, o que inclui a realização de pesquisa de preço, são desenvolvidas pelo Serviço de Administração Geral, subordinado à Coordenação de Administração e Finanças, este por sua vez subordinado direto da Superintendência Regional.

O Serviço de Administração Geral é responsável pelas atividades de gestão que envolve compras, patrimônio e almoxarifado, dentre outras atribuições pormenores atribuídos.

As atribuições da Seção de Administração Geral são assim elencadas pelo Regimento Interno:

- I – prover e controlar a execução dos serviços gerais, de comunicação e arquivo, de transporte, telefonia, limpeza, conservação e manutenção predial, administração de garagens, vigilância, copeiragem, fornecimento de passagem e reprografia;

- II – controlar o recebimento, o estoque, o consumo e as baixas de material de consumo através de requisição;
- III – prover e controlar a disponibilização, a utilização, a conservação e o desfazimento de bens móveis;
- IV – controlar as informações sobre o domínio, a posse e a utilização de bens móveis e imóveis;
- V – processar as aquisições de bens, a contratação de serviços e as alienações de bens patrimoniais;
- VI – efetuar pesquisa de preços de bens e serviços para ajudar nas licitações;
- VII – adotar procedimentos relativos à prevenção de acidentes, à proteção ambiental e à segurança pessoal e patrimonial;
- VIII – alimentar e utilizar os sistemas específicos do governo federal, referente à sua área de atuação

Analisou-se a diferença entre o preço de referência da licitação e o preço homologado em cada certame, bem como quais as externalidades dessa diferença tais como licitação fracassada, licitação cancelada em virtude da discrepância com o preço referencial.

#### 4.1 Pregões Eletrônicos no exercício de 2015 – Região Norte: Tocantins

A Superintendência do DNIT no Estado do Tocantins realizou 09 (nove) licitações na modalidade pregão eletrônico, entre compras e serviços, conforme observado na Tabela 3.

Tabela 3: Pregão Eletrônico - 2015 - DNIT Tocantins

Pregão	Grupo/Item	Preço Estimado (R\$)	Preço Homologado (R\$)	Diferença (R\$)	Diferença (%)	
Serviço de Engenharia	33/2015	Grupo 1	3.727.696,60	2.999.417,91	728.278,69	19,54%
	180/2015	Item 1	4.006.410,35	0,00	4.006.410,35	100,00%
	258/2015	Item 1	4.671.044,56	2.935.000,00	1.736.044,56	37,17%
	509/2015	Item 1	3.332.529,68	3.291.162,35	41.367,33	1,24%
Serviço	40/2015	Grupo 1	46.211,49	36.899,58	9.311,91	20,15%
	71/2015	Item 1 C	40.231,24	0,00	0,00	0,00%
	103/2015	Item 1	40.231,24	17.500,00	22.731,24	56,50%
	444/2015	Item 1	399.899,36	334.944,00	64.955,36	16,24%
Item 2		116.725,38	81.798,12	34.927,26	29,92%	

<b>Material</b>	325/2015	Grupo 1	5.829,36	5.700,00	129,36	2,22%
		Grupo 2	1.351,91	879,90	472,01	34,91%
		Grupo 3	1.294,17	780,50	513,67	39,69%
		Grupo 4	3.666,71	3.095,00	571,71	15,59%
		<b>Grupo 5</b>	<b>5.342,78</b>	<b>3.180,00</b>	<b>2.162,78</b>	<b>40,48%</b>
		Grupo 6	983,97	972,70	11,27	1,15%
		Grupo 7	275,52	232,80	42,72	15,51%
		Grupo 8	1.035,00	824,00	211,00	20,39%
		Grupo 9	1.155,82	1.055,66	100,16	8,67%
		Grupo 10	5.497,48	5.496,30	1,18	0,02%
		Grupo 11	2.125,65	1.723,56	402,09	18,92%
		Grupo 12	1.592,42	1.256,43	335,99	21,10%
		Grupo 13	2.035,97	2.027,22	8,75	0,43%

Fonte: Adaptado de Portal de Compras do Governo Federal (2016).

As linhas em destaque demonstram as licitações que por algum motivo não foram finalizadas. No termo de homologação consta as seguintes justificativas:

- Pregão nº 180/2015: Item cancelado na aceitação. Motivo: Em virtude do valor do orçamento estimado registrado no sistema Comprasnet estar incorreto com relação ao valor constante no edital publicado (que é o correto), este pleito será revogado; Será publicado um novo edital para os serviços em questão.
- Pregão nº 71/2015: Item cancelado na aceitação. Motivo: Item cancelado, por haver um só licitante e o mesmo não se enquadrar no item 10.9 do edital, ou seja, valor do melhor lance maior do que o valor estimado para o objeto deste edital.

Das nove licitações realizadas em 2015 na SR/TO duas foram canceladas, sendo uma revogada por registro inadequado no preço de referência no sistema do comprasnet, enquanto a outra foi cancelada em virtude de apenas um único interessado ter apresentado proposta, sendo está acima do valor de referência. Tal resultado comprova a importância do preço de referência no sucesso ou não de uma licitação.

Percebe-se divergências entre o preço de referência e o preço final principalmente em se tratando de serviços, o que já não ocorre com tanta disparidade nos casos de aquisição de material.



Tabela 4: Pregão Eletrônico - 2015 - DNIT Paraíba

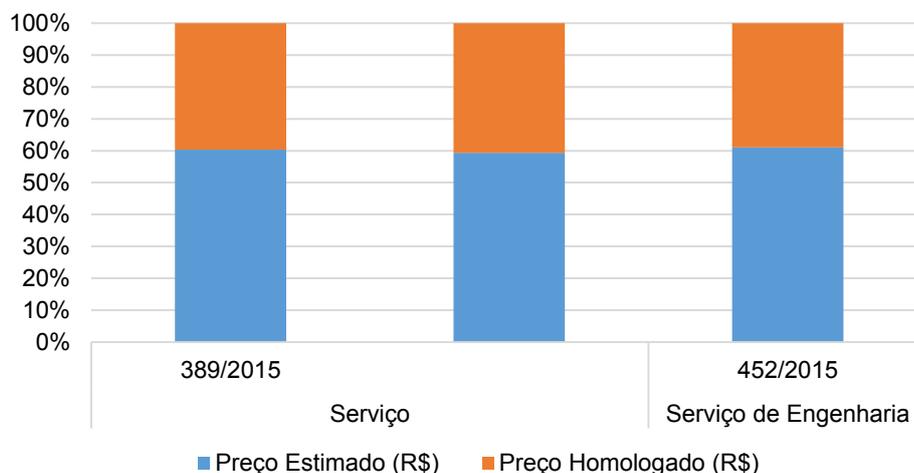
Pregão		Grupo/Item	Preço Estimado (R\$)	Preço Homologado (R\$)	Diferença (R\$)	Diferença (%)
Serviço	389/2015	Grupo 1	531.768,84	349.396,20	182.372,64	34,30%
		Grupo 2	110.866,56	75.797,28	35.069,28	31,63%
Serviço de Engenharia	452/2015	Item 1	15.769.202,10	10.050.000,00	5.719.202,10	36,27%

Fonte: Adaptado de Portal de Compras do Governo Federal (2016).

Na licitação nº 452/2015 (Tabela 4) a Administração reservou o valor orçamentário de R\$ 15.769.202,10 (quinze milhões, setecentos e sessenta e nove mil, duzentos e dois reais e dez centavos) conforme preço estimado da contratação. No pregão eletrônico esse preço caiu para R\$ 10.050.000,00 (dez milhões e cinquenta mil reais), uma economia de R\$ 5.719.202,10 (cinco milhões, setecentos e dezenove mil, duzentos e dois reais e dez centavos). O pregão foi homologado em 30 de novembro de 2015. Se o preço de referência tivesse o mais próximo possível do resultado, essa economia em termos orçamentários poderia ter sido utilizada em outra aquisição, o que não poderia ter acontecido provavelmente pela homologação ter sido realizada no final do exercício, não havendo tempo hábil para um novo procedimento licitatório.

Na Figura 2, percebem-se divergências entre a estimativa da contratação e o seu resultado. São diferenças bem consideráveis em razão do valor da contratação. Tal resultado representa uma excelente economia em termos financeiros, no entanto causando disparidade em termos orçamentários.

Figura 2: Preço estimado versus preço homologado/ DNIT Paraíba



Fonte: Adaptado de Portal de Compras do Governo Federal (2016).

#### 4.2.2 Pernambuco

A Superintendência Regional do DNIT no Estado de Pernambuco realizou 13 (trezes) licitações na modalidade pregão eletrônico, destes seis foram de serviço de engenharia, quatro de serviços em geral e três de material. Como se vê na Tabela 5.

Tabela 5: Pregão Eletrônico - 2015 - DNIT Pernambuco

Pregão	Grupo/Item	Preço Estimado (R\$)	Preço Homologado (R\$)	Diferença (R\$)	Diferença %	
Serviço de Engenharia	177/2015	Item 1 A	6.086.359,77	0,00	0,00	0,00%
	242/2015	Item 1	6.086.359,77	5.048.999,71	1.037.360,06	17,04%
	243/2015	Item 1	5.300.655,39	3.865.893,00	1.434.762,39	27,07%
	436/2015	Item 1	820.792,91	820.000,00	792,91	0,10%
	512/2015	Item 1	169.932,72	112.000,00	57.932,72	34,09%
	518/2015	Item 1	8.125.435,17	8.099.691,42	25.743,75	0,32%
Serviço	44/2015	Item 1	157.240,00	120.000,00	37.240,00	23,68%
	45/2015	Item 1	1.334.475,12	1.038.193,99	296.281,13	22,20%
	372/2015	Item 1	294.321,60	238.441,56	55.880,04	18,99%
	535/2015	Item 1	999.513,60	931.000,80	68.512,80	6,85%
Material	97/2015	Grupo 1	7.263,52	7.250,40	13,12	0,18%
	168/2015	Item 1	27.233,20	22.549,20	4.684,00	17,20%
		Item 2	6.101,75	5.700,00	401,75	6,58%
	236/2015	Item 1	281,00	167,00	114,00	40,57%
		Item 2	1.017,00	217,00	800,00	78,66%
		Item 3	363,00	116,00	247,00	68,04%
		Item 4	487,60	259,00	228,60	46,88%
		Item 5	173,60	76,80	96,80	55,76%
		Item 6	653,04	180,00	473,04	72,44%
		Item 7	252,72	245,36	7,36	2,91%
		Item 8	294,00	294,00	0,00	0,00%
		Item 9	822,00	771,00	51,00	6,20%
		Item 10	1.055,00	1.055,00	0,00	0,00%
		Item 11	167,50	163,20	4,30	2,57%
		Item 12	163,68	163,20	0,48	0,29%
		Item 13	391,20	391,20	0,00	0,00%
		Item 14	7.670,00	2.950,00	4.720,00	61,54%
		Item 15	698,00	288,00	410,00	58,74%
		Item 16	618,00	254,00	364,00	58,90%
		Item 17	516,00	269,34	246,66	47,80%
Item 18		454,00	224,99	229,01	50,44%	
Item 19	1.193,28	349,44	843,84	70,72%		
Item 20	316,80	164,40	152,40	48,11%		

Fonte: Adaptado de Portal de Compras do Governo Federal (2016).

Dos pregões realizados um foi cancelado (em destaque) pelo motivo abaixo exposto, conforme Ata do respectivo pregão:

- Item cancelado na aceitação. Motivo: O Orçamento COMPLETO não foi disponibilizado na íntegra com 25 páginas, tanto no sitio



### 4.3 Pregões Eletrônicos no exercício de 2015 – Região Sudeste: São Paulo

Em São Paulo, conforme apresentado na Tabela 6, a Superintendência do DNIT realizou 9 (nove) pregões eletrônicos, destes 4 (quatro) foram de serviço de engenharia e 5 (cinco) de serviços em geral, não havendo compra de material por esta modalidade.

Tabela 6: Pregão Eletrônico - 2015 - DNIT São Paulo

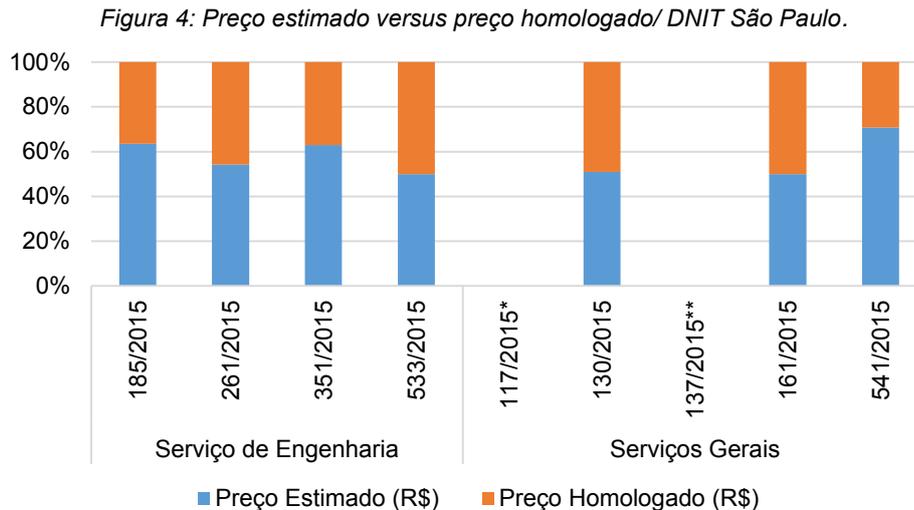
Pregão	Grupo/Item	Preço Estimado (R\$)	Preço Homologado (R\$)	Diferença (R\$)	Diferença (%)	
Serviço de Engenharia	185/2015	Item 1	7.265.412,72	4.184.000,00	3.081.412,72	42,41%
	261/2015	Item 1	765.438,57	647.099,98	118.338,59	15,46%
	351/2015	Item 1	1.609.625,18	946.000,00	663.625,18	41,23%
	533/2015	Item 1	1.121.447,54	1.121.447,54	0,00	0,00%
Serviço	117/2015*	Grupo 1 C	0,00	0,00	0,00	0,00%
	130/2015	Grupo 1	540.892,46	521.063,28	19.829,18	3,67%
	137/2015**	Grupo 1 F	0,00	0,00	0,00	0,00%
	161/2015	Item 1	8.446,67	8.440,00	6,67	0,08%
	541/2015	Grupo 1	61.482,00	25.420,00	36.062,00	58,65%

Fonte: Adaptado de Portal de Compras do Governo Federal (2016).

Dos Pregões realizados dois foram cancelados, conforme motivos elencados na Ata, encontrada no site do comprasnet, de cada pregão conforme segue.

- Pregão nº 117/2015: Item cancelado na aceitação. Motivo: Nenhum licitante cumpriu as exigências editalícias, e mesmo os que cumpriram parcialmente não manifestaram interesse em suprir os documentos faltantes. Por este motivo a licitação é concluída fracassada.
- Pregão nº 137/2015: Nenhum dos licitantes atendeu os requisitos do edital. O licitante ACJS - SANEAMENTO E CONTROLE AMBIENTAL LTDA - EPP não enviou proposta. Foi dada nova oportunidade para os licitantes sanarem a documentação faltante. Novamente sem êxito. Assim a licitação é concluída fracassada.

A maior diferença entre o preço estimado e o homologado, como verificado na Tabela 6, deu-se no pregão eletrônico nº 541/2015, cuja diferença foi de 58,65%. A menor diferença encontra-se no pregão nº 161/2015, com 0,08%, sendo que no pregão nº 533/2015 o resultado foi exatamente igual ao estimado



Fonte: Adaptado de Portal de Compras do Governo Federal (2016).

#### 4.4 Pregões Eletrônicos no exercício de 2015 – Centro Oeste: Mato Grosso

O DNIT em Mato Grosso realizou 13 (treze) licitações na modalidade pregão eletrônico, sendo 10 (dez) de serviço de engenharia, 2 (dois) de serviços em geral e 1 (um) de material, conforme Tabela 7.

Tabela 7: Pregão Eletrônico - 2015 - DNIT Mato Grosso.

Pregão	Grupo/Item	Preço Estimado (R\$)	Preço Homologado (R\$)	Diferença (R\$)	Diferença %	
Serviço de Engenharia	6/2015	Item 1	8.198.831,02	6.549.999,82	1.648.831,20	20,11%
	19/2015 R	Grupo 1	400.737,00	0,00	0,00	0,00%
	43/2015	Item 1	29.774.775,80	20.165.000,00	9.609.775,80	32,27%
		Item 2	20.900.795,97	14.707.000,00	6.193.795,97	29,63%
		Item 3	18.467.235,18	13.167.000,00	5.300.235,18	28,70%
	46/2015	Item 1	22.029.178,46	13.566.000,00	8.463.178,46	38,42%
	79/2015 R	Item 1	9.684.861,58	0,00	0,00	0,00%
	85/2015 R	Item 1	15.445.764,38	11.319.500,00	4.126.264,38	26,71%
	104/2015	Item 1	17.496.235,72	12.900.000,00	4.596.235,72	26,27%
	124/2015	Item 1	17.845.546,26	15.833.939,50	2.011.606,76	11,27%
225/2015	Item 1	9.172.668,54	7.469.000,00	1.703.668,54	18,57%	
323/2015	Item 1	11.998.821,60	8.999.078,49	2.999.743,11	25,00%	
Serviço	277/2015	Grupo 1	639.380,16	546.391,56	92.988,60	14,54%
	377/2015	Item 1	83.455,43	30.000,00	53.455,43	64,05%
Material	417/2015	Grupo 1	10.170,53	8.599,42	1.571,11	15,45%
		Grupo 2	30.413,64	30.401,89	11,75	0,04%
		Grupo 3	4.516,95	4.487,44	29,51	0,65%

Fonte: Adaptado de Portal de Compras do Governo Federal (2016).

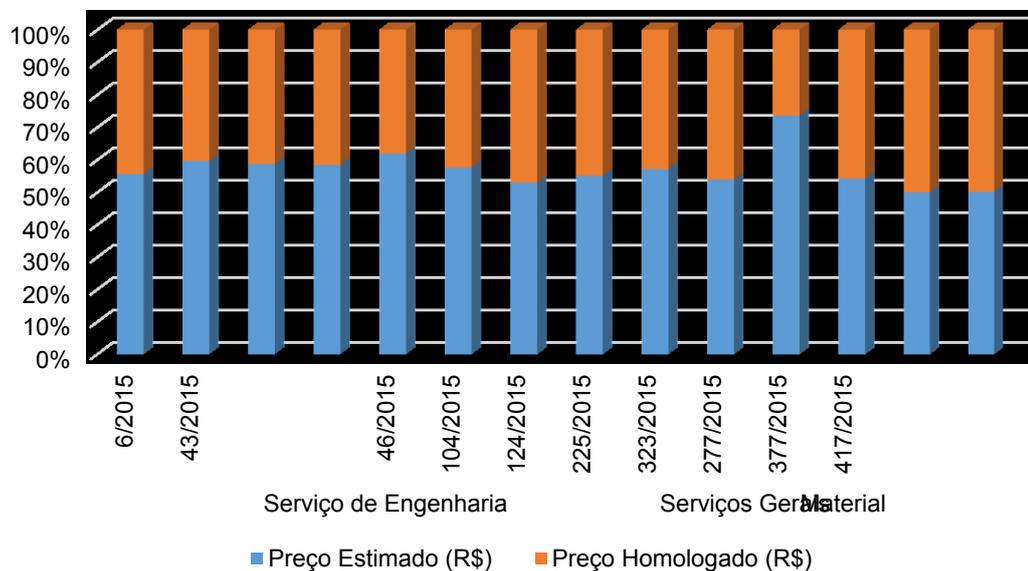
Das 13 licitações 3 (três) foram cancelados conforme enunciado na Ata de cada pregão respectivo.

- Pregão nº 19/2015/revogado: Item cancelado na aceitação. Motivo: Tendo em vista a edição da IN/MPOG 3/2015, c/c Art. 29 do Decreto 5450/05 e Art. 49 da Lei 8666/93, informo aos licitantes que a presente licitação será revogada, para ajustes no Edital, que contemplará somente o fornecimento/agenciamento de passagens rodoviárias.
- Pregão nº 79/2015/revogado: Item cancelado na aceitação. Motivo: Verificar processo administrativo 50611.000613/2015-11 e memorando 001/2015 acerca das alterações na composição de preços
- Pregão nº 85/2015/revogado: não foi informada na ata o motivo da revogação

Das licitações canceladas uma foi referente a alterações de composição de preço, assunto já discorridos ao longo do presente trabalho.

Na Figura 5 observa-se a figura de Preço estimado versus homologado.

Figura 5: Preço estimado versus preço homologado/ DNIT Mato Grosso.



Fonte: Adaptado de Portal de Compras do Governo Federal (2016)

A maior variação entre preços estimados e finalizados foi de 64,05% no pregão 377/2015, e a menor foi de 0,04% no pregão 417/2015.

#### 4.5 Pregões Eletrônicos no exercício de 2015 – Sul: Santa Catarina

A Superintendência do DNIT no Estado de Santa Catarina realizou em 2015 14 (quatorze) licitações na modalidade pregão eletrônico, sendo 6 (seis) de serviço de engenharia, 7 (sete) de serviços em geral e 1 (um) de matéria, como se vê na tabela 8.

Tabela 8: Pregão Eletrônico - 2015 - DNIT Santa Catarina.

Pregão	Grupo/Item	Preço Estimado (R\$)	Preço Homologado (R\$)	Diferença (R\$)	Diferença %	
<b>Obra</b>	266/2015	Item 1	319.194,20	114.499,00	204.695,20	64,13%
	267/2015	Item 1	29.048.330,99	21.700.000,00	7.348.330,99	25,30%
	268/2015	Item 1	9.851.463,18	7.993.967,00	1.857.496,18	18,86%
	270/2015	Item 1	14.297.374,97	13.815.000,00	482.374,97	3,37%
	278/2015	Item 1	7.107.608,92	5.240.000,00	1.867.608,92	26,28%
<b>Serviço</b>	272/2015	Item 1	319.194,20	114.499,00	204.695,20	64,13%
	274/2015	Grupo 1	135.914,14	73.678,00	62.236,14	45,79%
	277/2015	Grupo 1	169.586,48	147.200,00	22.386,48	13,20%
	279/2015	Item 1	102.333,36	102.000,00	333,36	0,33%
	280/2015	Grupo 1	876.911,40	710.500,00	166.411,40	18,98%
	281/2015	Grupo 1	708.151,32	615.000,00	93.151,32	13,15%
	282/2015	Grupo 1	116.133,00	102.263,19	13.869,81	11,94%
		Grupo 2	10.135,00	10.135,00	0,00	0,00%
		Grupo 3	10.400,00	10.399,36	0,64	0,01%
		Grupo 4	19.895,00	19.894,92	0,08	0,00%
		Grupo 5	8.640,00	8.639,80	0,20	0,00%
		Grupo 6	6.680,00	6.679,60	0,40	0,01%
		Grupo 7	8.920,00	8.919,92	0,08	0,00%
Grupo 8	11.000,00	10.999,96	0,04	0,00%		
<b>Material</b>	273/2015	Item 1	15.028,00	7.224,00	7.804,00	51,93%

Fonte: Adaptado de Portal de Compras do Governo Federal (2016).

No exercício pesquisado não houve nenhuma licitação na modalidade pregão eletrônico fracassada, cancelada ou revogada. A Figura 6 demonstra as diferenças acima explanadas.



## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E SUGESTÕES

As licitações públicas são a maneira pela qual a Administração Pública busca no mercado a melhor proposta para a sua necessidade, balizados pelos princípios existentes na Constituição Federal de 1988, quais sejam a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, não sendo menos importantes o atendimento aos princípios específicos da isonomia, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo e da adjudicação compulsória ao vencedor.

Como o advento da tecnologia da informação a forma de contratar também se modernizou, a exemplo do pregão eletrônico, que traz consigo os conceitos dos princípios da economicidade, competitividade, celeridade, simplificação de exigências e transparência.

A pesquisa de preço constitui um parâmetro com vistas a subsidiar a Administração Pública a analisar as propostas de um certamente licitatório, localizando a futura contratação dentro dos padrões atuais de mercado.

Apesar de toda legislação existente acerca dos procedimentos a serem realizados para estimar o preço de referência de uma licitação pública, há, no resultado das licitações pesquisadas, uma grande diferença entre o preço de referência e o preço homologado, com variações de até 78,66% como apresentado por esta pesquisa. O que de um lado pode representar uma economia para a Administração, tal diferença pode resultar futuramente em contrato não cumprido pelo licitante vencedor, diante de tamanha diferença com o valor de mercado, tornando o contrato inexecutável.

Alcançando o objetivo da pesquisa, obteve-se com os resultados que o preço estimado de forma inadequada pode sim resultar em licitação fracassada ou deserta, conforme dados oriundos do Portal de Compras Governamentais, página onde se encontra todas as informações referentes às compras do governo federal em sua totalidade.

Do total de licitações fracassadas, desertas ou canceladas, quatro tiveram como motivo algo relacionado ao orçamento incompleto e lance maior que o preço de referência, implicando em 44,44% dos pregões realizados por seis Superintendências Regionais do DNIT no Estados, ou seja, quase cinquenta por cento dos certames publicados, um número considerável se for quantificar os valores referentes a publicações, a impressões, ao tempo dispendido dos servidores envolvidos nos

procedimentos de compras, e o mais importante, o não atendimento do objetivo proposto pela licitação.

Há sistemas próprios para captação de preço de mercado para subsidiar as contratações de serviços de engenharia, o as aquisições de serviços de engenharia, que são as tabelas do SINAP e do SICRO, o que não existe para as aquisições de matérias e de serviços gerais.

Dessa forma, sugere-se que seja elaborado, ou mesmo melhoradas as ferramentas de pesquisa contida no Portal de Compras Governamentais, visando a agilidade dos procedimentos internos, dando celeridade à realização de pesquisa de preços, uma vez que com uma ferramenta dinâmica, um sistema pronto para tal consulta, os procedimentos tramitariam de forma mais ágil e com menos disparidades entre o preço de referência e a realidade de mercado.

Importante ressaltar a necessidade de pesquisas mais aprofundadas sobre o preço de referência para a busca de processo de compras mais eficientes e eficazes, atendendo às necessidades da sociedade que é o objetivo maior de toda Administração Pública.

Dessa forma, sugere-se que seja construído um sistema que gere relatórios instantâneos, consolidados em tabelas e gráficos, com possibilidade de exportação em pdf e excel, onde apresente, de tal forma qual o presente trabalho, uma seção com dados de comparação em percentual, de valores licitados, com a maior especificidade possível do material, bem ou serviço, o que resultaria na agilidade dos procedimentos internos, dando celeridade à realização do certamente, uma vez que com uma ferramenta, um sistema pronto para a consulta, os procedimentos tramitariam de forma mais ágil e com menos disparidades entre o preço de referência e a realidade de mercado, pois o próprio sistema já seria essa realidade. A base de dados do sugerido sistema seria o próprio comprasnet, cujo dados são de livre acesso ao público. Dessa forma, a aquisição de bens e materiais, bem como a contratação de serviços gerais, estariam amparados em um sistema de dados para subsidiar as licitações, assim como as contratações de obras e serviços de engenharia estão amparadas pelos Sistema de Custos Referenciais de Obras – SICRO, e Sistema de Pesquisa de Custos e Índices – SINAPI.

## REFERÊNCIAS

BRASIL, Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes. Diretoria Geral. **Manual de custos rodoviários**. 3. ed. - Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: [http://www.dnit.gov.br/servicos/sicro/manual-de-custos-rodoviaros/Volume2\\_3\\_2003.pdf](http://www.dnit.gov.br/servicos/sicro/manual-de-custos-rodoviaros/Volume2_3_2003.pdf). Acesso em 22 de fevereiro de 2016.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de Outubro de 1988.

BRASIL. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o Art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Acesso em 22 de fevereiro de 2016.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia. **Instrução Normativa nº 5**, de 27 de junho de 2014, alterada pela Instrução Normativa nº 7, de 27 de junho de 2014 da SLTI/MPOG. Disponível em: [www.comprasnet.gov.br](http://www.comprasnet.gov.br) Acesso em: Acesso em 22 de fevereiro de 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.318/2014** — Plenário. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 09 set. 2014. Acesso em 22 de fevereiro de 2016.

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

BRASIL. **Lei nº 10.520/2002**. Disponível em: < BRASIL. Lei nº 10.520/2002. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm)>. Acessado em 11 de janeiro de 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2.079/2007** Relator: Marcos Vinícios Vilaça, Órgão Julgador: Plenário, Julgamento: 03/10/2007.

CALASANS JUNIOR, José. **Manual de Licitação**. 2. ed. - São Paulo: Atlas, 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28 ed. - rev., ampl. E atual. Ate 31.12.2014. - São Paulo: Atlas, 2015.

COSTA, Karina Amorim Sampaio. **Pesquisa de preços na administração pública federal: nova sistemática**. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 19, n. 4040, 24 jul. 2014. Disponível em:<<https://jus.com.br/artigos/30436>>. Acesso em: 22 fev. 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

FURTADO, LUCAS ROCHA. **Curso de direito administrativo**. 4 Edição. Belo Horizonte: Forum, 2013.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. **Políticas na licitações e contratações administrativas**. 2 edição rev. Atual. e ampl. Pelo Horizonte, Fórum 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 16.ed. Rev., atual.e ampl. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. rev., atual., e ampl. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 8ª ed. - Niterói: Impetus, 2014.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 16. Ed – ver. E atual. – Rio de Janeiro: Fonseca, 2014.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas licitações e contratos: estrutura da contratação, concessões e permissões, responsabilidade fiscal, pregão – parcerias público-privadas**. 10 ed. Belo Horizonte. Del Rey, 2005.

OLIVEIRA JÚNIOR, Moacir Gonçalves de Oliveira Junior. **Compras governamentais e pesquisa de preços**. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 20, n. 4451, 8 set. 2015.

PALUDO, Augustinho. **Administração Pública**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Vicente. **Direito Constitucional Descomplicado**. 11 ed. Rio de Janeiro: Forence; São Paulo: METODO:2013.

REOLON, Jaques. Pesquisa de preços em licitações: finalmente segurança jurídica . **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 19, n. 4089, 11set. 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/31880>>. Acesso em: 22 fev. 2016.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. Pesquisa de preços nas licitações. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 18, n. 3773, 30 out. 2013. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/25635>>. Acesso em: 22 fev. 2016.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. - 15. ed. - São Paulo: Atlas, 2014.

SILVA, Raquel Veloso. **Pregão para serviços de engenharia segundo os tribunais de contas**. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 19, n. 4181, 12 dez. 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/34683>>. Acesso em: 29 fev. 2016.

VARESCHINI, Julieta Mendes Lopes. **Licitações Públicas**. Coleção JML Consultoria. Curitiba, Editora JML, 2012.