



**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO – IDP
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE BRASÍLIA – EAB
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**PREGÃO ELETRÔNICO E DISPENSA DE LICITAÇÃO:
UMA ANÁLISE DOS VALORES CONTRATADOS PELA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL**

ERNANE FERREIRA BASTOS

**BRASÍLIA - DF, BRASIL
2020**

ERNANE FERREIRA BASTOS

**PREGÃO ELETRÔNICO E DISPENSA DE LICITAÇÃO:
UMA ANÁLISE DOS VALORES CONTRATADOS PELA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública da Escola de Administração do Instituto Brasiliense de Direito Público, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Ricardo Mattos Teixeira Cavalcante

BRASÍLIA - DF, BRASIL
2020

ERNANE FERREIRA BASTOS

**PREGÃO ELETRÔNICO E DISPENSA DE LICITAÇÃO:
UMA ANÁLISE DOS VALORES CONTRATADOS PELA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública da Escola de Administração do Instituto Brasiliense de Direito Público, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Aprovado em: _____ / _____ / _____

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Luiz Ricardo Mattos Teixeira Cavalcante – Professor Orientador
Programa do Mestrado Profissional em Administração Pública – Instituto
Brasiliense de Direito Público (IDP)

Prof. Dr. Márcio de Oliveira Júnior – Membro Interno
Programa do Mestrado Profissional em Administração Pública – Instituto
Brasiliense de Direito Público (IDP)

Prof.^a Dr.^a Flávia de Holanda Schmidt – Membro Externo
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

BRASÍLIA - DF, BRASIL
2020

*Pela fé que tenho nele, dedico a Deus,
que iluminou meus caminhos, me
fortaleceu nos momentos de fraqueza e
caminhou comigo até o final.*

AGRADECIMENTOS

A Deus, nosso pai e criador, que nos ama, nos guia, nos protege e nos honra com sua presença em nossas vidas.

À minha esposa Hélia e aos meus filhos João Vítor e Vittória, meus esteios, meus alicerces. Bençãos com que Deus me agraciou nessa vida. Todo o agradecimento pela cumplicidade, compreensão, conforto e carinho a mim dedicados.

Aos meus amados pais, Hercules e Almerinda, pelo amor incondicional e pela crença e dedicação em prover meus estudos. Ao meu irmão, Alexandre, que é inspiração de luta e persistência e, junto da família que formou, diariamente me inspira a ser uma pessoa melhor.

À cidade de Brasília, que me acolheu e à minha família, proporcionando que eu conhecesse pessoas maravilhosas e lugares fantásticos, além de me ter inspirado a dedicar-me cada vez mais aos estudos do setor público.

Ao professor Luiz Ricardo, pela disponibilidade, paciência e humildade durante a orientação deste trabalho. Sem dúvida foi essencial para o sucesso dessa empreitada.

Aos professores Márcio de Oliveira e Flávia Schmidt, por aceitarem o desafio proposto e pela contribuição precisa a partir da banca de qualificação.

Ao senhor Ednário Barbosa de Mendonça, especialista estatístico, que me assessorou com profissionalismo, rapidez e compreendendo o objetivo deste trabalho.

À Instituição Exército Brasileiro, que me proporcionou a vivência e os conhecimentos necessários ao bom desempenho profissional, ao culto às tradições, ao respeito ao próximo e ao amor à Pátria.

Aos amigos espalhados por todo o Brasil, sejam de infância, do colégio, do trabalho, agradeço a todos por contribuírem de alguma forma para essa conquista.

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

Cora Coralina

RESUMO

O presente trabalho tem o objetivo de realizar uma comparação entre contratações realizadas pela Administração Pública Federal, em particular, entre aquelas concretizadas por intermédio da modalidade de licitação denominada “pregão”, e a contratação direta, conhecida como “dispensa de licitação”, atendo-se, nesse caso, especificamente, ao inciso II do artigo 24 da Lei nº 8.666/1993. Fruto de impressões pessoais e de estudos da Controladoria Geral da União (CGU), tem-se a percepção de que alguns dos processos conduzidos pelos supracitados meios de aquisição não sofrem a influência dessas modalidades para que gerem melhores preços. Daí a necessidade de se testar empiricamente essa hipótese. Para isso, são destacados os princípios norteadores da Administração Pública, com a finalidade de mostrar que é possível se utilizarem várias modalidades de aquisição sem ferir seus princípios, dando ênfase à economicidade e comparando-a com o princípio da eficiência. Discorre-se ainda sobre a forma como são realizadas as compras públicas em alguns países. São apresentadas comparações estatísticas dos preços de materiais idênticos nas modalidades “pregão” e “dispensa de licitação”, levando em consideração outros fatores que podem influenciar os valores ofertados pelos licitantes. Em seguida, são tecidas considerações sobre a possibilidade de realização de compras mais eficientes, ou seja, com preços semelhantes mas com menores custos de transação e tempo para a entrega, nunca deixando de observar os princípios da legalidade, da competitividade, da transparência e da economicidade. Ao final, conclui-se que há possibilidade de se flexibilizar a utilização da dispensa de licitação, com o aumento do limite imposto na Lei nº 8.666/1993, obrigando que as aquisições nesse formato de contratação sejam operacionalizadas por meio da ferramenta Cotação Eletrônica, que foi remodelada por meio do Decreto nº 10.024/2019 para o Sistema de Dispensa Eletrônica.

Palavras-chave: Compras públicas. Licitação. Pregão. Dispensa de licitação. Eficiência.

ABSTRACT

The present work has the objective of comparing contracts made by the Federal Public Administration, in particular, between those made through the bidding modality called “trading floor”, and the direct contracting, known as “bidding waiver”, given in this case, specifically, to item II of article 24 of Law No. 8.666 / 1993. As a result of personal impressions and studies by the Comptroller General of the Union (CGU), there is a perception that some of the processes conducted by the aforementioned means of acquisition do not suffer the influence of these modalities so that they generate better prices. Hence the need to test this hypothesis empirically. To this end, the guiding principles of Public Administration are highlighted, with the purpose of showing that it is possible to use various types of acquisition without harming their principles, emphasizing economics and comparing it with the principle of efficiency. This thesis also discusses the way in which public procurement is carried out in some countries. Statistical comparisons of the prices of identical materials are presented in the “trading floor” and “no-bid” modalities, taking into account other factors that may influence the values offered by the bidders. Then, considerations are made about the possibility of making more efficient purchases, that is, with similar prices but with lower transaction costs and time for delivery, never failing to observe the principles of legality, competitiveness, transparency and economy. At the end, it is concluded that there is a possibility of making the use of the bidding waiver more flexible, with the increase of the limit imposed by Law nº 8.666 / 1993, obliging that the acquisitions in this contracting format be operationalized through the Electronic Quotation tool, which was remodeled through Decree No. 10,024 / 2019 for the Electronic Dispensing System.

Keywords: Public purchases. Bidding. Trading floor. Bidding waived. Efficiency.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AP	Ação Penal
ARP	Ata de Registro de Preços
PNBL	Plano Nacional de Banda Larga
CATMAT	Catálogo de Materiais
CGU	Controladoria Geral da União
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CPGF	Cartão de Pagamento do Governo Federal
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
FAR	<i>Federal Acquisition Regulation</i>
MC	Medida Cautelar
MCTIC	Ministro das Ciências, Tecnologia, Inovações e Comunicações
MLG	Modelos Lineares Generalizados
OMC	Organização Mundial do Comércio
PCE	Princípio Constitucional de Eficiência
RMS	Recurso em Mandado de Segurança
SIASG	Sistema Integrado de Administração e Serviços Gerais
SRP	Sistema de Registro de Preços
STF	Superior Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCU	Tribunal de Contas da União
UG	Unidade Gestora

LISTA DE FIGURAS

Gráfico 1 – Percentuais de pregões superavitários	Erro! Indicador não definido.
Tabela 1 – Modalidades e Limites	44
Tabela 2 – Comparação entre as características do pregão eletrônico e da cotação eletrônica	49
Tabela 3 – Identificação de vários códigos CATMAT	61
Tabela 4 – Testes de normalidade	67
Tabela 5 – Seleção de modelos	68
Tabela 6 – Caracterização da amostra	70
Tabela 7 – Médias e desvios padrão	71
Tabela 8 – Significância das variáveis no modelo – açúcar	74
Tabela 9 – Significância das variáveis no modelo – água	75
Tabela 10 – Significância das variáveis no modelo – água sanitária	76
Tabela 11 – Significância das variáveis no modelo – álcool	77
Tabela 12 – Significância das variáveis no modelo – café	78
Tabela 13 – Significância das variáveis no modelo – caneta	79
Tabela 14 – Significância das variáveis no modelo – copo	80
Tabela 15 – Significância das variáveis no modelo – detergente	81
Tabela 16 – Significância das variáveis no modelo – esponja	82
Tabela 17 – Significância das variáveis no modelo – feijão	83
Tabela 18 – Significância das variáveis no modelo – marca texto	84
Tabela 19 – Significância das variáveis no modelo – papel A4	85
Tabela 20 – Significância das variáveis no modelo – pilha	86
Tabela 21 – Significância das variáveis no modelo – quadro branco	87
Tabela 22 – Tabela consolidada	88
Quadro 1 – Descrição dos Itens conforme o Painel de Preços (2019)	101

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 REFERENCIAL TEÓRICO	19
2.1 PRINCÍPIOS NORTEADORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	19
2.1.1 Princípio da legalidade	19
2.1.2 Princípio da moralidade	22
2.1.3 Princípio da impessoalidade	23
2.1.4 Princípio da publicidade	25
2.1.5 Princípio da eficiência	27
2.2 O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA ECONOMICIDADE	29
2.2.1 Conceito	29
2.2.2 Fundamento constitucional	30
2.3 CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	31
2.4 COMPRAS PÚBLICAS	33
2.4.1 Panorama internacional	33
2.4.2 Compras públicas no Brasil	39
2.5 PREGÃO X DISPENSA NAS COMPRAS DE MENOR VULTO: PANORAMALEGAL	42
2.6 A RELAÇÃO EFICIÊNCIA X ECONOMICIDADE	51
2.7 FATORES QUE AFETAM OS PREÇOS NAS COMPRAS PÚBLICAS	53
3 METODOLOGIA DE PESQUISA	59
3.1 COLETA DE DADOS	59
3.2 ANÁLISE DOS DADOS	64
4 RESULTADOS	70
4.1 DESCRIÇÃO DA AMOSTRA	70
4.2 ANÁLISE POR PRODUTO	72
4.2.1 Açúcar	74
4.2.2 Água	75
4.2.3 Água Sanitária	76
4.2.4 Álcool	77
4.2.5 Café	78
4.2.6 Caneta	79
4.2.7 Copo	79
4.2.8 Detergente	80
4.2.9 Esponja	81
4.2.10 Feijão	82
4.2.11 Marca Texto	83
4.2.12 Papel A4	84
4.2.13 Pilha	86
4.2.14 Quadro Branco	87
4.3 SÍNTESE DOS RESULTADOS	88
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	90
REFERÊNCIAS	93
APÊNDICE	101

1 INTRODUÇÃO

As licitações e contratações públicas, no âmbito da Administração Pública Federal, são reconhecidamente processos administrativos que, via de regra, geram custos e não se revestem da celeridade esperada, causando retardo no cumprimento de políticas públicas e no atendimento aos anseios da sociedade ou no cumprimento de atividades dos diversos órgãos do Governo Federal.

Contudo, é notório que as exigências legais de uma adequada pesquisa mercadológica, de pareceres jurídicos, de publicações em periódicos, entre outros, devem ser cumpridos com a finalidade de possibilitar a transparência necessária quando se manipula a coisa pública e, também, para se ter a certeza de realizar a melhor contratação.

Fiuza (2014, p. 10) defende que, atualmente, o desafio da Administração Pública é promover a eficiência, ou seja, fazer a melhor contratação com os menores custos operacionais. Essa afirmação é corroborada por diversos autores e por legislações que, ao longo dos anos, foi e ainda é discutida. Entretanto, há dúvidas quanto à relação 'eficiência' x 'economicidade', pois são dois princípios essenciais à boa gestão pública, que caminham juntos na maioria das vezes, porém, em outras oportunidades, existe a sensação de que, para o atendimento de um, deve haver o prejuízo do outro.

Como conhecimento básico para a presente pesquisa sabe-se que as compras públicas de bens e serviços são fundamentadas nos princípios constitucionais previstos na Lei nº 8.666/1993, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, probidade administrativa, isonomia, publicidade, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo, sigilo na apresentação das propostas e adjudicação compulsória ao vencedor (BRASIL, 1993).

Para Fiuza (2009, p. 246) há outras formas de aquisição baseadas nesses princípios. Afirma que um sorteio idôneo seria igualmente impessoal, isonômico, amplamente divulgado e com acessos irrestritos; além disso,

seguiria trâmites legais e o contrato oriundo do resultado poderia ser vinculado ao instrumento convocatório. Mas, o que garantiria a proposta mais vantajosa?

Dessa forma, tem-se que, a fim de chegar a uma proposta economicamente interessante para a Administração Pública, deve haver disputa entre concorrentes, de modo a possibilitar que cada um deles, sabendo da proposta dos outros concorrentes, seja capaz de alcançar um limite máximo de “descontos” em suas ofertas, até que o valor ofertado tanto seja economicamente viável para o contratado quanto vantajoso para o órgão público.

No entanto, a concorrência não é sinônimo de certeza da melhor contratação. Ela é necessária, mas não basta. Vários fatores podem influenciar os valores a serem ofertados pelos licitantes para a execução dos seus serviços. Por exemplo: riscos na execução de obras, como as mudanças denominadas custos de adaptação, que tornam quase imprevisível o valor a ser ofertado como custo na planilha de formação de preços. Essas incertezas influenciam diretamente a proposta formulada pelo licitante, que se vê obrigado a majorá-la diante da imprevisibilidade dos acontecimentos durante a execução do serviço.

Outro exemplo é o de casos de licitação na modalidade pregão por Sistema de Registro de Preços (SRP), cuja característica é manter a validade das propostas com duração máxima de até doze meses, ou seja, assegurar os mesmos valores propostos inicialmente. Esse fator causa insegurança ao licitante e este deve considerá-lo no momento em que o valor for ofertado ao pregoeiro, tendo-se em vista que vários acontecimentos podem influenciar o valor de mercado daquele material no período de um ano. Tal incerteza incentiva o fornecedor a oferecer preços maiores a fim de mitigar eventuais mudanças no mercado, como variações da taxa cambial, falta de algum insumo necessário à entrega do material adquirido, crises internacionais, doenças que prejudiquem o comércio exterior, entre outros.

Há ainda a questão do “jogo de planilhas” (Justen Filho, 2005), em que a assimetria de informações pode beneficiar alguma empresa detentora de dados que outras licitantes não possuem. Isso quer dizer que determinada licitante pode oferecer um valor total do serviço ou do produto menor que as outras

concorrentes, pelo que ela é declarada vencedora. Porém, com informações privilegiadas, essa licitante distribui em sua planilha de formação de preços os custos em cada fase de uma obra ou serviço e informa valores mais altos em etapas nas quais ela já sabe que não haverá óbices, ao passo que emite valores mais baixos em etapas em que existem vícios de que somente ela tem conhecimento. Com isso, depois de contratada e após o início do serviço, ela aponta os vícios, que são de responsabilidade do contratante, obrigando-o a aditar o contrato com valores que ultrapassam as demais propostas iniciais dos outros licitantes que não se sagraram vencedores.

Todos os casos citados comprovam que são diversos os fatores capazes de influenciar as propostas dos licitantes e, conseqüentemente, a eficiência e economicidade da contratação. Essas ocorrências tornam questionável ou, no mínimo, duvidoso que se deva realizar qualquer tipo de contratação por meio de licitações do tipo pregão, que, em tese, é a modalidade de licitação mais célere e menos onerosa prevista em nossa legislação. Além disso, os custos de transação em processos licitatórios com ritos mais formais, tempos de execução mais longos e envolvendo pessoal especializado levam o gestor a questionar se realmente está contratando da forma mais vantajosa para o poder público e, principalmente, se está sendo eficiente nessa contratação.

Não há aqui a intenção de afirmar que a modalidade de licitação pregão é ineficiente. Há escassez de trabalhos que tratam dessa discussão. Entretanto, é necessário verificar se há processos licitatórios que, em virtude do tipo do material ou do valor a ser adquirido, seriam mais rápidos e menos custosos se fossem conduzidos por meio da dispensa de licitação.

Desse questionamento surge a comparação inevitável entre a relação eficiência x economicidade. A eficiência é algo buscado e normatizado há muitos anos. Não se pode vislumbrar uma compra e afirmar que ela foi eficiente somente pelo valor final pago e pela qualidade do produto. Também não existe a intenção de negar que o valor final e a qualidade são desejos básicos e primordiais da Administração Pública e devem ser o farol a ser alcançado. Contudo, não se pode perder de vista que o “como” se contrata também é uma dimensão essencial para uma contratação eficiente.

No contexto das contratações públicas, há margem para dúvida quanto às aquisições realizadas por meio de pregão, quando comparadas à dispensa de licitação pois é possível que se fossem feitas por dispensa de licitação, os preços seriam praticamente os mesmos ou até menores do que no pregão, sem levar em consideração os custos operacionais, reconhecidamente maiores no pregão.

De acordo com Alegria (2018, p. 41), o custo de uma licitação, levando-se em conta os gastos com pessoal, com materiais de expediente, com concessionárias de serviço público, dentre outros, seria de R\$ 15.058,04. Esse é um valor importante, tendo-se em vista que, para uma licitação ser tida como eficiente, ela deverá, além de atingir propostas vantajosas para a Administração, superar o valor de seus custos, sob pena de ser reputada ineficiente ou deficitária. Isto quer dizer que, para ser considerada eficiente, ao final da licitação, os ganhos com descontos oriundos da diferença entre o valor de referência (ou de mercado) e a proposta do fornecedor devem, no mínimo, ser maiores que o valor com os custos da licitação.

Nesse escopo, a Controladoria Geral da União (BRASIL, 2017a), por meio de Nota Técnica, mensurou a eficiência (custos x benefícios) da realização de pregões no Governo Federal, comparando a situação dos diversos órgãos públicos diante de diferentes cenários de limite para as aquisições diretas, ou seja, as dispensas de licitação, analisando três aspectos: i) a quantificação da eficiência dos pregões, considerando seu custo e benefício financeiro; ii) a contabilização, para cada órgão federal, dos saldos dos pregões realizados; e iii) a análise do comportamento das medidas anteriores diante de diferentes cenários de limite para aquisições diretas.

Nesse estudo, a CGU tem a intenção de propor alterações a um novo limite de valores para aquisições diretas. O estudo surtiu efeito, já que os valores foram alterados por meio do Decreto nº 9.412/2018, conforme segue:

Art. 1º Os valores estabelecidos nos incisos I e II do caput do art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ficam atualizados nos seguintes termos:

I - para obras e serviços de engenharia:

a) na modalidade convite - até R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil reais);

b) na modalidade tomada de preços - até R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais); e

- c) na modalidade concorrência - acima de R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais); e
- II - para compras e serviços não incluídos no inciso I:
 - a) na modalidade convite - até R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais);
 - b) na modalidade tomada de preços - até R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais); e
 - c) na modalidade concorrência - acima de R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais). (BRASIL, 2018).

Ainda assim, conforme a própria Nota Técnica demonstra, mesmo com os valores ajustados, os processos de contratação de bens e serviços comuns ainda são deficitários. Para se ter ideia, de acordo com a CGU, 47,67% dos processos de compras por meio de pregão utilizados na Administração Pública direta, autárquica e fundacional, em 2016, tinham valores orçados em menos de R\$ 50.000,00, ou seja, durante o planejamento da licitação, as pesquisas de mercado dos itens a serem adquiridos no pregão não ultrapassavam o valor retro mencionado.

Além disso, se os valores de todos esses processos fossem somados, apenas representariam 1,5% de todos os pregões realizados. Isto quer dizer que quase metade da força de trabalho de diversos órgãos públicos federais ocupa-se em gerenciar a mesma quantidade de processos, só que com valores financeiros muito maiores. Essa desproporção influencia diretamente a capacidade de trabalho empregada nesses numerosos processos e poderia estar dedicada a licitações de maior vulto e que necessitam de retorno mais tempestivo de políticas públicas.

Fica nítida a percepção de que há esforço e custo bem grande para se atingir algo, em princípio, insignificante.

A CGU realizou testes com vários cenários, em que inferiu três valores como limites para dispensa de licitação, isto é, só se poderia adquirir por compra direta de bens de serviços comuns, se o valor orçado não ultrapassasse R\$ 8.000,00, R\$ 26.000,00 ou R\$ 52.000,00. Nas três situações, os órgãos comprariam de forma deficitária, ou seja, os ganhos com a diferença do valor de referência obtido no mercado e as propostas dos licitantes seriam menores que os custos operacionais na condução de um pregão. No entanto, na hipótese de que o limite para aquisições por dispensa de licitação fosse majorado para R\$ 52.000,00, 63% dos órgãos estariam contratando de forma

superavitária, ou seja, os custos do processo seriam inferiores aos ganhos com a economia atingida pela diferença entre o valor orçado e o preço final.

Após conhecer o estudo apresentado pela CGU, percebeu-se que havia uma questão a ser respondida. Essa questão é o desafio do presente trabalho: identificar e comparar os valores de itens de material adquiridos por Unidades Gestoras da Administração Pública Federal que sejam consideradas *commodities*, adquiridos tanto por pregão como por dispensa de licitação, com o intuito de verificar se a diferença de valores ofertados pelos fornecedores, quando comprados por meio do pregão e da dispensa de licitação, prevista no inciso II do artigo 24 da Lei 8.666/1993, é efetivamente mais vantajosa para uma ou para outra modalidade de compra ou, até mesmo, indiferente.

A hipótese para o senso comum é de que as compras na modalidade licitatória pregão sejam bem mais vantajosas que as realizadas por dispensa de licitação.

Nesse propósito, de acordo com estudos apresentados pela CGU, pode-se comprovar a desvantagem relatada, sendo possível tornar as contratações públicas mais eficientes tanto na economia efetiva quanto na entrega da política pública à população. Há, assim, recorrentes indícios de que a opção imposta pelas legislações e normativos que regem as contratações na Administração Pública Federal, por vezes, não é a mais eficiente e economicamente viável.

Assim, surge o seguinte problema de pesquisa: em que medida os processos de contratação, por meio da utilização do pregão eletrônico, são mais eficientes e trazem maior economia dos recursos públicos, quando comparados às aquisições que utilizam a dispensa de licitação?

Com base nessa questão define-se, então, o objetivo geral deste trabalho, que é: analisar os valores contratados, de bens idênticos, em processos de aquisição, utilizando a modalidade de licitação pregão eletrônico e a dispensa de licitação em unidades gestoras da Administração Pública Federal.

Intenta-se, desse modo, verificar se há diferenças estatisticamente significativas de preços entre essas duas modalidades, levando-se em consideração os volumes adquiridos em cada certame.

Pretende-se com isso, contribuir para tornar mais eficiente a gestão pública no que tange ao planejamento das licitações e às contratações de pequeno valor. O estudo pretende mostrar processos de compras nos quais, atentando-se para as modalidades de compra, as quantidades e o período de compra, talvez, a dispensa de licitação poderia ter preferência em relação à modalidade pregão.

Para atingir o objetivo geral, será necessário alcançar os seguintes objetivos específicos:

- Analisar trabalhos precedentes sobre o tema das licitações públicas;
- Coletar dados referentes a um conjunto de bens padronizados adquiridos por pregão e por dispensa de licitação;
- Comparar preços, usando técnicas econométricas que permitam isolar o efeito da modalidade de licitação;
- Com base nos resultados obtidos, propor eventualmente ferramentas legais que mitiguem a lentidão dos processos de compras e possibilitem celeridade nas contratações de valores de menor vulto.

Atualmente, a gama de legislações, normativos e instruções é gigantesca e o controle interno e externo estão diligentes em suas funções, atuando igualmente no combate às fraudes. Entretanto, o administrador não deve se sentir tolhido na busca pela melhor prática de gestão do recurso público.

Este trabalho justifica-se e reveste-se de importância quando se percebe que vários serviços públicos não são entregues, ou são entregues de forma ineficiente e intempestiva, mediante o antigo jargão do “sempre foi assim”, impondo restrições à inovação e, pior, como fruto do retardamento causado pela própria previsão legal.

Não é desejável que a lei obrigue gastar tempo e dinheiro público, quando se demonstra que há soluções mais rápidas e satisfatórias sob a óptica da eficiência. Nesse caso, o servidor inicia o processo de aquisição ou de contratação sabendo que poderá alcançar economicidade sob a óptica do menor preço, que, no entanto, poderá não ser o mais eficiente.

Ao final do trabalho, se confirmada a hipótese de que os valores de aquisição por dispensa de licitação são menores, semelhantes ou maiores que as realizadas por meio do pregão, porém com diferença estatisticamente insignificante, será possível propor, além de mudança na legislação, com o devido aumento dos valores previstos nas alíneas a) dos incisos I e II do artigo 23 da Lei 8.666/93, a maior utilização da dispensa de licitação, empregando-se ferramentas com transparência, isonomia e concorrência que permitirão ganhar em eficiência e gerar economia em contratações de menor vulto.

Desse modo, a demanda reprimida de processos de contratação poderia ser desobstruída, permitindo que pregões eletrônicos sejam utilizados como modalidade de licitação nos processos em que realmente haverá ganho no tocante à eficiência, economia, transparência e cuidado com a coisa pública.

Do exposto, o diferencial no presente estudo será a apresentação e a comparação direta de contratações mais recentes, finalizadas por diversos órgãos da Administração Pública Federal no ano de 2019. Essas contratações já possuem seus valores definidos e publicados nos sítios eletrônicos e sistemas corporativos, o que permite comparar aquisições de materiais idênticos, embora com modalidades de contratações diferentes.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo, apresenta-se o referencial teórico que ampara a análise e apresenta informações sobre o tema das contratações públicas e a consequente comparação entre os preços públicos fixados pelas contratações por dispensa de licitação e pela modalidade pregão.

O capítulo está segmentado em sete seções. Na Seção 2.1 apresentam-se breves apreciações sobre os princípios que norteiam a Administração Pública. Na Seção 2.2 serão tecidos comentários sobre o princípio da economicidade, seu conceito e fundamento constitucional. Na Seção 2.3 expõem-se conceitos sobre a importância do controle na Administração Pública. A Seção 2.4 trata de informações e comparativos sobre as compras públicas no Brasil e em outros países. A Seção 2.5 expõe o panorama legal sobre formas de aquisição e contratação pública, em particular, dispensa de licitação e pregão. Na Seção 2.6 faz-se breve análise sobre a relação entre a eficiência e a economicidade nas compras públicas. Finalmente, na Seção 2.7, de acordo com trabalhos anteriores, são apresentados os fatores que podem influenciar os preços nas compras públicas.

2.1 PRINCÍPIOS NORTEADORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Como mencionado na Introdução, ao final deste trabalho entende-se que há a necessidade de propor soluções que possam mudar efetivamente o cenário atual de ineficiência em alguns tipos de aquisições conduzidas pela Administração Pública Federal.

Contudo, deve-se ter em vista que a legislação norteadora, juntamente com seus princípios, precisa ser rigorosamente cumprida. Dessa forma, serão tecidos breves comentários sobre os princípios norteadores da Administração Pública com o fito de ratificar que, após as conclusões e sugestões a serem propostas, nenhum deles deixará de ser respeitado.

2.1.1 Princípio da legalidade

O artigo 37 da Constituição Federal de 1988 estabelece que a Administração Pública, em todas as suas esferas, deve obedecer a certos

princípios. Destaca-se o princípio da legalidade que determina que todos os atos administrativos devam ser pautados em lei, posto representar a vontade geral.¹

Para melhor entendimento, comparando-se a conduta de um cidadão comum e a do gestor público, verifica-se que o primeiro tem liberdade para praticar ações que não estejam previstas na legislação, enquanto o segundo, só está autorizado a agir nos estritos termos da lei.

Esse regra se justifica na medida que a legalidade no direito do particular permite total autonomia ao indivíduo, que pode atuar e decidir conforme os seus interesses, desde que suas decisões não figurem como proibidas por lei. Dessa forma se confirma o que Marinela (2017, p. 119) define como “[...] relação de não contradição à lei”. Todavia, a Administração existe para atender aos anseios da coletividade e, por isso, depende e subordina-se à lei:

Observando esse princípio, a Administração só pode fazer aquilo que a lei autoriza ou determina, instituindo-se um critério de subordinação à lei. Nesse caso, a atividade administrativa deve não apenas ser exercida sem contraste com a lei, mas, inclusive, só pode ser exercida nos termos da autorização contida no sistema legal, também denominada regra da reserva legal em sentido amplo ou do “nada sem lei” (MARINELA, 2017, p. 119).

A definição de legalidade é encontrada no art. 5º, inciso II, da Constituição Federal quando, expressamente, é previsto que ninguém será obrigado a fazer algo ou deixar de fazê-lo senão por determinação legal.

Como dito no início deste capítulo, o *caput* do art. 37 da Lei Maior eleva a legalidade ao patamar de princípio constitucional:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos

¹ A lei como representação da vontade popular é assim descrita por Mello (2015, p. 103-104): “Instaura-se o princípio de que todo poder emana do povo, de tal sorte que os cidadãos é que são proclamados como os detentores do poder. Os governantes nada mais são, pois, que representantes da sociedade. O art. 1º, parágrafo único, da Constituição dispõe que: ‘Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição’. Além disto, é a representação popular, o Legislativo, que deve, impessoalmente, definir na lei e na conformidade da Constituição os interesses públicos e os meios e modos de persegui-los, cabendo ao Executivo cumprindo ditas leis, dar-lhes a concreção necessária. Por isto se diz, na conformidade da máxima oriunda do Direito inglês, que no Estado de Direito quer-se o governo das leis, e não o dos homens; impera a *rule of law, not of men.*”

Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...] (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Porém, antes da Constituição Federal de 1988, já havia previsão desse princípio em outros normativos. Por exemplo, pode-se verificar que o art. 2º, c, e parágrafo único da Lei nº 4.717/1965, conhecida como Lei da Ação Popular tornam nulos os atos administrativos prejudiciais aos entes da federação.

Entretanto não se pode confundir a obrigatoriedade do gestor público agir de acordo com a previsão em lei com ausência de discricionariedade.

De acordo com Marinela (2017, p. 163), mesmo com todo o arcabouço legal existente nem sempre é capaz de prever todas as situações concretas. Nos casos em que a literalidade da lei é insuficiente para satisfazer as necessidades de determinada situação, deverá o agente público, utilizar-se de uma base constitucional geral, a fim de que a Administração cumpra o seu papel.

Barroso (2015, p. 1521) defende que não se pode mais sustentar a idéia de que o gestor público age exclusivamente com as diretrizes tipificadas em normativos. Mais essencial que seguir a lei, é seguir a Constituição: “O princípio da legalidade transmuda-se, assim, em princípio da constitucionalidade ou, talvez mais propriamente, em princípio da juridicidade, compreendendo sua subordinação à Constituição e à lei, nessa ordem”.

A definição de Aragão (2013) concorda com o apresentado até o momento:

O princípio da legalidade administrativa significa, então, nessa acepção, que a Administração Pública, ao contrário do particular, que pode fazer tudo que a lei não proíba, só pode fazer aquilo que a lei (aqui entendida de forma larga, como ordenamento jurídico) esteie. A lei não precisa preordenar exaustivamente toda a ação administrativa, bastando fixar os parâmetros básicos que a Administração Pública deve observar ao exercer os poderes por ela conferidos. E, em casos bem extremos, não pode ser descartada a possibilidade de a Administração Pública atuar, inclusive restringindo direitos e criando obrigações, direta e exclusivamente por força da necessidade de preservar valores e princípios constitucionais (ARAGÃO, 2013, p. 204).

Esse princípio é de suma importância sobre o tema das licitações públicas, pois, no caso concreto desta pesquisa, o gestor público se vê

obrigado a utilizar-se de modalidades de licitações, como, por exemplo, o pregão, mesmo sabendo que esta não seria a forma mais adequada (entenda-se, eficiente) de contratação.

2.1.2 Princípio da moralidade

A definição de moral, de acordo com o dicionário jurídico, pode ser resumida como o conjunto de regras abstratas seguidas por um grupo social no transcurso do tempo ou por tempo determinado.²

Moralidade pública, por sua vez, são “costumes pautados em certa ética e que ditam o comportamento de uma coletividade quanto à sua atividade política, administrativa e de vida privada” (SIDOU *et al.*, 2016, p. 683).

Justen Filho (2016) entende que a moralidade administrativa recai sobre a lealdade, no respeito à identidade, à autonomia e aos interesses de terceiros:

[...] O princípio da moralidade interdita a obtenção de vantagens não respaldadas pela boa-fé. Exclui a legitimidade de condutas fundadas em subterfúgios, no aproveitamento da ausência de conhecimento ou de condições de defesa do próximo.
O princípio da moralidade exige que a atividade administrativa seja desenvolvida de modo leal e que assegure a toda a comunidade a obtenção de vantagens justas. Exclui a aplicação do provérbio de que o fim justifica os meios. Nem mesmo a invocação do bem comum ou do interesse público abstrato legitima a expropriação ardilosa de bens ou a destruição de interesses de um particular (JUSTEN FILHO, 2016, p. 228).

A moralidade, tendo como premissa o interesse da coletividade, foi objeto do RMS 35016/RS, analisado pela Primeira Turma do STJ, em 12 de junho de 2017 (BRASIL, 2017b). Nessa oportunidade tornou-se pacífico ser abuso ao interesse público, o ingresso na Administração Pública de candidato que fora aprovado em concurso público e que, em investigação social surgiram passagens policiais pela prática de crimes.

A Administração Pública deve buscar e valorizar condutas morais e éticas, não sendo aceitável que o candidato que não possui idoneidade moral e reputação ilibada faça parte dos seus quadros:

² De acordo com o Novo Dicionário da Língua Portuguesa, a expressão “moral” significa: adj. Relativo aos bons costumes: comportamento moral. Que tem bons costumes. Relativo ao domínio da alma ou da inteligência, (em oposição a *physico* ou material). F. Parte da *Philosophia* que trata dos costumes ou dos deveres do homem para com os seus semelhantes e para consigo. M. Conjunto das nossas faculdades morais. O que há de moralidade em qualquer coisa (Lat. *moralis*). (FIGUEIREDO, 1913, p. 1341).”

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONCURSO PÚBLICO. AGENTE PENITENCIÁRIO. INVESTIGAÇÃO SOCIAL. CANDIDATO QUE NÃO APRESENTA IDONEIDADE MORAL E CONDUTA ILIBADA NECESSÁRIAS AO EXERCÍCIO DO CARGO. CASO CONCRETO. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. SEGURANÇA DENEGADA. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 1973. APLICABILIDADE. IV - O ingresso, na carreira de Agente Penitenciário, de candidato que figura 11 (onze) boletins de ocorrência, sendo 5 (cinco) relativas à lesão corporal, 3 (três) de crime de ameaça, 2 ocorrências de estelionato e, ainda, 1 (uma) referente ao crime de porte ilegal de armas, importa indubitável ofensa aos valores morais e éticos que devem ser almejados pela Administração Pública, por imposição constitucional. V - Seria afrontoso ao interesse coletivo, admitir-se, no serviço público, candidato possuidor de vida pregressa duvidosa, como in casu, ainda mais se tratando de cargo inserido na estrutura da segurança pública, a qual reclama maior higidez moral de seus agentes. VI - A investigação social em concursos públicos, além de servir à apuração de infrações criminais, presta-se, ainda, a avaliar idoneidade moral e lisura daqueles que desejam ingressar nos quadros da Administração Pública. Precedentes. VII - Recurso Ordinário não provido (BRASIL, 2017b).

Esse é um princípio que, inevitavelmente, deve estar impregnado no gestor público, independente de qual modalidade ou forma de aquisição irá conduzir. Aliás, é princípio que deve ser rigorosamente buscado em ação de qualquer cidadão, principalmente quando a coisa pública está sob sua responsabilidade.

Pode-se destacar ainda, além da Constituição Federal, a Ação Popular,³ a Ação Civil Pública,⁴ a Lei da Ficha Limpa⁵ e a Lei Anticorrupção.⁶

2.1.3 Princípio da impessoalidade

Talvez o princípio de maior subjetividade entre todos, não possui entedimento de conceitos pacificados entre os doutrinadores. Oliveira (2017, p.

³ Cf. art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência:[...] (BRASIL, 1988).

⁴ Cf. art. 129, III, da Constituição Federal - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. (BRASIL, 1988).

⁵ Dentre outros, a LC 132/2010, popularmente conhecida como Lei da Ficha Limpa, dispõe sobre a inelegibilidade, com vistas a preservar a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato político. (BRASIL, 2010b).

⁶ A Lei Anti-Corrupção – Lei n. 12.846/2013 – dispõe sobre a responsabilização civil e a administrativa da pessoa jurídica cuja conduta gera prejuízos à Administração Pública. (BRASIL, 2013b).

116-117), defende duas possibilidades para posicionamento: i) igualdade ou isonomia; ii) proibição da promoção social.

A isonomia se encaixa na obrigação que a Administração deve dispensar ao particular, sendo considerado inaceitável qualquer tipo de favorecimento ou preconceito.

Na vertente da proibição da promoção social, o intuito é o de impedir que o próprio gestor público promova ações e que essas ações recaiam beneficiando ou promovendo sua pessoa. Essa proibição está tipificada expressamente no art. 37, § 1º, da CRFB:

Art. 37. [...].

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos (BRASIL, 1988).

Furtado (2016, p. 82) destaca que a realização do interesse público é característica do princípio da impessoalidade. Esse princípio equipara-se ao da finalidade,⁷ e quando fere-se tal princípio, pode o gestor ser beneficiado por suas ações.

No dia 3 de outubro de 2017, o STJ baseou sua decisão nos princípios da isonomia e da impessoalidade, quando não concedeu solicitação de remarcação de teste de aptidão física de determinado candidato que não conseguiu participar de exame fruto de doença, mesmo que comprovada.

ADMINISTRATIVO. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONCURSO PÚBLICO. TESTE DE CAPACIDADE FÍSICA. ETAPA DO CERTAME CONFORME DISPOSTO NO EDITAL. CANDIDATO INABILITADO. NOVO TESTE. IMPOSSIBILIDADE. PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE E DA LEGALIDADE. [...] não é possível admitir a remarcação de prova de aptidão física para data diversa da estabelecida em edital de concurso público em razão de circunstâncias pessoais do candidato, ainda que de caráter fisiológico, como doença temporária devidamente comprovada por atestado médico, salvo se essa possibilidade estiver prevista no próprio edital do certame. [...] 3. Outrossim, **acolher a pretensão do recorrente, com a redesignação de nova oportunidade para a realização do teste físico, ofenderia os Princípios da Isonomia e da Impessoalidade, que devem reger os certames públicos.** 4. Recurso Ordinário não provido. (BRASIL, STJ, 2017, grifo nosso).

⁷ No mesmo sentido, declara Meirelles (2016, p. 97): “O princípio da *impessoalidade*, referido na Constituição/88 (art. 37, *caput*), nada mais é que o clássico princípio da *finalidade*, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o *seu fim legal*. E o *fim legal* é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, *de forma impessoal*”

Esse é um princípio que deve ser buscado incansavelmente na Administração Pública, pois não é admissível o favorecimento tanto de algum fornecedor de materiais quanto do próprio gestor público. A isonomia transmite a fortaleza e a segurança que a sociedade espera da Administração.

2.1.4 Princípio da publicidade

Também chamado de princípio da transparência ou da visibilidade, este princípio é bem definido como a total transparência que a Administração deve franquear ao cidadão de todos os atos praticados por ela.

Este princípio foi o cerne da decisão do STF na ADPF 378 MC, em 16 de dezembro de 2015. Na oportunidade, era discutida a possibilidade da votação secreta do *impeachment* da então presidente pelos parlamentares.

O STF entendeu que a votação secreta violava a publicidade dos atos administrativos.

No *impeachment*, todas as votações devem ser abertas, de modo a permitir maior transparência, controle dos representantes e legitimação do processo. No silêncio da Constituição, da Lei 1.079/1950 e do Regimento Interno sobre a forma de votação, não é admissível que o presidente da Câmara dos Deputados possa, por decisão unipessoal e discricionária, estender hipótese inespecífica de votação secreta prevista no RI/CD, por analogia, à eleição para a Comissão Especial de *impeachment*. Em uma democracia, a regra é a publicidade das votações. O escrutínio secreto somente pode ter lugar em hipóteses excepcionais e especificamente previstas. Além disso, o sigilo do escrutínio é incompatível com a natureza e a gravidade do processo por crime de responsabilidade. **Em processo de tamanha magnitude, que pode levar o presidente a ser afastado e perder o mandato, é preciso garantir o maior grau de transparência e publicidade possível. Nesse caso, não se pode invocar como justificativa para o voto secreto a necessidade de garantir a liberdade e independência dos congressistas, afastando a possibilidade de ingerências indevidas.** Se a votação secreta pode ser capaz de afastar determinadas pressões, ao mesmo tempo, ela enfraquece o controle popular sobre os representantes, em violação aos princípios democrático, representativo e republicano. Por fim, a votação aberta (simbólica) foi adotada para a composição da Comissão Especial no processo de *impeachment* de Collor, de modo que a manutenção do mesmo rito seguido em 1992 contribui para a segurança jurídica e a previsibilidade do procedimento. (ADPF 378 MC, rel. p/ o ac. min. Roberto Barroso, j. 16-12-2015, P, DJE de 8-3-2016, grifo nosso).

O princípio da publicidade pode ser observado no art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal, quando garante ao cidadão receber informações de

caráter pessoal ou coletivo. Há, nessa previsão legal, a garantia do direito a conhecer os atos gerados pela Administração.

Por meio da Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei da Transparência, há a previsão legal do dispositivo constitucional que deve ser atender ao cidadão quando este solicita informações da Administração. Nessa legislação são discriminadas as medidas a serem adotadas pelos entes federados, a fim de garantir o direito ao cidadão em conhecer o que lhe for conveniente desde que não seja considerado sigiloso.

Entretanto, deve-se ter em mente que a publicidade é a regra e o sigilo é exceção.

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública. (BRASIL, 2011, grifo nosso).

Atualmente, qualquer processo, de compra pública na Administração Federal, com raras exceções, pode ser conduzido de forma eletrônica, facilitando o acesso às informações, o acompanhamento por qualquer cidadão e possibilitando atender ao princípio da isonomia, ou seja, permitindo que fornecedores de qualquer parte do Brasil e do mundo, participem de seus processos aquisitórios. A internet é ferramenta essencial e condição *sine qua non* para a consecução desse objetivo.

Para Mendes (2012), a transparência dos atos administrativos fortalece e legitima o Estado, ao aproximá-lo dos cidadãos, e a *internet* tem facilitado essa proximidade:

[...] a publicização de todos os documentos preconizados pela lei através da Internet somente fortalece e legitima o Estado, tornando as decisões governamentais cada vez mais próximas dos cidadãos. A Internet propicia tanto a fiscalização como dá acesso a que sugestões sejam dadas a fim de que o regime fiscal seja aperfeiçoado em um grau cada vez maior (MENDES, 2012).

Não se pode olvidar que a internet tem, cada vez mais, garantido o seu espaço nas residências, nas escolas, nas empresas, no comércio etc. De uma população com mais de 200 milhões de habitantes, mais da metade (63%) dos domicílios brasileiros possui acesso à rede mundial de computadores, anunciou o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística em 2017 (SILVEIRA, 2017).

O governo federal, por intermédio do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), tem se preocupado em ampliar significativamente o número de usuários com acesso à internet. Prova disso é o Programa Nacional de Banda Larga (PNBL)⁸ – O Brasil em alta velocidade – que tem a finalidade de oferecer amplo acesso à internet a toda a sociedade, às empresas privadas, às instituições públicas e a quem dela carecer.

Pode-se notar que esse é um princípio considerado essencial pelo legislador, pois enseja dar transparência no campo das compras públicas, além de complementar a competitividade. Isso, porque, com o advento das disputas eletrônicas, é permitido que empresas domiciliadas nos mais longínquos rincões possam competir em situação de igualdade com empresas localizadas nos grandes centros econômicos do País.

2.1.5 Princípio da eficiência

Por fim, dentro do contexto do presente trabalho e não mais importante que os princípios retromencionados, mas com estreita ligação entre eles, o princípio da eficiência foi incorporado ao texto da Carta Magna brasileira por meio do art. 37, *caput*, da Constituição Federal e pela Emenda nº 19/1998. Esse princípio foi um dos pilares da Reforma Administrativa que procuraram implementar o modelo de administração pública gerencial voltada ao controle de resultados na atuação estatal.

O princípio da eficiência obriga o gestor adotar critérios técnicos que garantam o melhor resultado possível, eliminando-se amadorismo, além de obrigar a entidade a organizar-se de modo eficiente. De acordo com Di Pietro:

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atuações e

⁸ Disponível em: https://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/textogeral/banda_larga.html. Acesso em: 02 fev. 2020.

atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a administração pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público (DI PIETRO, 2011, p. 84).

É importante destacar que a simples previsão legal desse princípio no texto constitucional não garante a efetiva eficiência nos serviços prestados pela Administração Pública. Há a necessidade de que as rotinas e a cultura implementadas nos processos da Administração estejam concorrendo para o objetivo maior de entrega de serviços de acordo com os interesses coletivos. (CARVALHO FILHO, 2017, p. 70-71).

O principal objetivo da eficiência é a constante tentativa de alcançar a produtividade e a economicidade. Conquistando esses dois objetivos, naturalmente a eficiência surge como resultado. Como destaca Carvalho Filho (2017), a eficiência é atingida quando aumenta-se a produtividade com menos energia. No caso da Administração Pública a energia pode ser comparada aos recursos públicos.

Como destaca Justen Filho (2016), os gestores públicos não podem ser avaliados somente pela boa-fé e honestidade. Óbvio que são predicados essenciais à boa prática na gestão pública. É mister buscar a eficiência na medida que a atividade administrativa deve ser observada sob diversos ângulos e com constante equilíbrio entre o custo e o benefício.

Os recursos públicos não são suficientes para o atendimento de todas as necessidades apresentadas pela coletividade. Dessa forma é necessário que os recursos sejam utilizados com a máxima eficiência possível, a fim de atender o maior número de demandas da sociedade. Nesse contexto, a licitação se torna uma ferramenta essencial para a conquista desse objetivo:

A licitação é um instrumento de direito administrativo que se orienta a simular condições de contratação próximas às praticadas no setor privado. A Administração Pública deve tomar em vista os princípios do funcionamento do mercado para assegurar a eficiência econômica em suas contratações. A criação de regras e exigências desnecessárias e inúteis gera o afastamento de potenciais fornecedores ou a elevação dos preços praticados (JUSTEN FILHO, 2016, p. 553).

Entretanto deve-se dispensar especial atenção à relação entre eficiência e economicidade. Conforme será verificado nos capítulos à frente, a

Administração, na busca pela economia dos recursos não deve desdenhar da qualidade do material adquirido, da durabilidade e confiabilidade. A eficiência não é sinônimo de baixo custo. Na verdade, esse é somente um de seus objetivos. (OLIVEIRA, 2017, p. 119-120).

Do exposto, compreende-se que o princípio da eficiência se define como uma “trama” de princípios, nos quais, todos juntos, buscam atender os objetivos da sociedade de bons serviços com menor custo.

2.2 O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA ECONOMICIDADE

A palavra “economicidade” faz uma ligação entre as ciências econômicas e as ciências de gestão, à busca pelo desempenho. Caracteriza-se por buscar alcançar o melhor resultado possível utilizando-se recursos financeiros, econômicos e/ou patrimoniais em determinado cenário socioeconômico (BUGARIN, 1998, p. 42).

Este princípio foi inserido na previsão legal de acordo com o art. 70 da Carta Magna de 1988, que prevê:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (BRASIL, 1988)

Nesse sentido, é notório perceber que, há na descrição legal dos congressistas, a intenção inquestionável de observar a questão do adequado emprego dos recursos públicos, ou seja, os recursos precisam ser investidos de forma a maximizar a aquisição de bens ou contratação de serviços.

2.2.1 Conceito

Economicidade transmite a idéia de disponibilidade, na gestão dos recursos públicos, de buscar a forma mais dinâmica e moral entre as possíveis, atuando o gestor de forma ética e objetiva a fim de conquistar os fins econômicos almejados com mais eficiência.

Segundo o ainda vigente Manual de Auditoria de Natureza Operacional do Tribunal de Contas da União, editado no ano 2000, o conceito de economicidade seria a “[...] minimização dos custos dos recursos utilizados na

consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade (BRASIL. 2000, p.107).

Para Freitas (2004):

Economicidade é a otimização da ação estatal e ressalta que este princípio está a proibir, de forma definitiva, todo e qualquer desperdício dos recursos públicos ou ainda os desígnios que não possam ser catalogados como verdadeiros comprometimentos com a procura da otimização. O doutrinador assegura, que este princípio faz jus ao tratamento autônomo e prudente para que seja melhor considerado, não somente na sede de controle externo ou interno, mas também na esfera do controle a ser realizado pelo Poder Judiciário e, além disso, no domínio do controle social (FREITAS, 2004, p. 72).

Sobre o assunto, Bugarin (2004) afirma que:

O que se entende nesse momento é a fixação de uma ideia central de que economicidade ajuíza uma alternativa com estratégia da Lei Maior de 1988 pela racional fundamentação das decisões politicamente motivadas concernentes à alocação do conjunto escasso de recursos públicos à disposição dos agentes delegados da sociedade, na sua primordial missão de atender, da melhor maneira possível, aos legítimos e urgentes anseios individuais e coletivos presentes em nossa perversa realidade socioeconômica. Neste sentido, economicidade, num plano político-econômico, se vincula ao necessário, e ainda não consolidado, processo de avaliação das decisões públicas sob o prisma da análise de seus custos e benefícios para a sociedade, ou para a comunidade a que se refere. (BUGARIN, 2004, p.117).

No entendimento de Torres (1995. p. 150-151), o conceito do princípio da economicidade é originário da linguagem dos economistas e corresponde, no discurso jurídico, ao de justiça: “[...] inspira-se no princípio do custo/benefício, subordinado à ideia de justiça, que deve prevalecer no fornecimento de bens e serviços públicos”.

2.2.2 Fundamento constitucional

O princípio da economicidade está descrito no artigo 70 da Constituição Federal de 1988 e trata, em resumo, da promoção de resultados aguardados com o menor custo plausível. É a junção da celeridade, qualidade e menor custo na prestação do serviço ou no negócio acordado com os bens públicos.

A Lei nº 8.443/1992, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, há a previsão de que, dentre as diversas atribuições que são destinadas ao Órgão de Controle Externo, está a responsabilidade de examinar

a eficiência e a economicidade na aplicação e na gestão orçamentário-financeira dos recursos públicos.

Essa afirmação pode ser ratificada abaixo:

Art. 38. Compete, ainda, ao Tribunal: [...] IV - auditar, por solicitação da comissão a que se refere o art. 166, § 1o, da Constituição Federal, ou comissão técnica de qualquer das Casas do Congresso Nacional, projetos e programas autorizados na lei orçamentária anual, avaliando os seus resultados quanto à eficácia, eficiência e economicidade. (BRASIL, 1992b)

Art. 49. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário sustentarão, de forma interligada, norma de controle interno, com a seguinte finalidade: [...] II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado. (BRASIL, 1992b).

No que diz respeito à Lei nº 8.666/1993, que regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Carta Magna de 1988 e estabelece normas atinentes às licitações e aos contratos da Administração Pública, diversos artigos tratam da economicidade ou da sugestão de escolha da proposta que mais possui vantagem e que pode ser alcançada como a de menor custo no discernimento de seleção no decorrer do certame.

2.3 CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Após explicitar e conhecer os princípios norteadores da Administração Pública, não se pode olvidar os controles interno e externo que tanto contribuem para a boa gestão da Administração.

Cabe destacar que muitos gestores, fruto de experiências amargas em atuações dos controles, deixam de sugerir inovações ou usar sua discricionariedade em casos omissos nas legislações. Isto é bastante notório, principalmente, quando o legislador apresenta legislações novas ou remodeladas, que ainda não sofreram análises dos controles.

Não há dúvidas de que os controles, interno e externo, são essenciais para a boa conduta dos gestores, seja na condução de uma auditoria, seja na forma de balizar decisões em acórdãos. Entretanto, as figuras dos controles não devem configurar empecilhos para inovações que contribuam à eficiência administrativa dos diversos órgãos espalhados pelo Brasil.

A definição da expressão controle em dicionário específico dos termos administrativos é: “[...] vigilância, direção e correção que a Administração desempenha sobre os negócios públicos e sobre o procedimento dos diversos órgãos bem como dos administrados.” (AMORIM; CLARES, 2005, p. 57).

Guerra (2015) defende que:

Em síntese, controle da Administração Pública é a possibilidade de verificação, inspeção, exame, pela própria Administração, por outros Poderes ou por qualquer cidadão, da efetiva correção na conduta gerencial de um Poder, órgão ou autoridade, no escopo de garantir atuação conforme aos modelos desejados e anteriormente planejados, gerando uma aferição sistemática. Trata-se, na verdade, de poder-dever, já que uma vez determinado em lei, não poderá ser renunciado ou postergado, sob pena de responsabilização por omissão do agente infrator (GUERRA, 2015. p. 90).

Segundo Oliveira (2017):

Do Estado Democrático de Direito, a Administração Pública depara-se limitada pelo ordenamento jurídico, precisando desempenhar suas funções (deveres-poderes) com a finalidade de gerar e defender os direitos fundamentais. Nessa sequência, o ordenamento aplica diferentes espécies de controle da atuação administrativa que serão exercidas no domínio da própria Administração ou por órgãos externos, segundo se destacará na sequência. (OLIVEIRA, 2017, p. 916)

Destarte, percebe-se que o objetivo maior do controle é manter a harmonia entre todos os princípios legais previstos, tanto na Constituição Federal, quanto em outros princípios não tipificados, mas notoriamente respeitados pela Administração, como a motivação, a razoabilidade e a proporcionalidade.

Corroborando essa idéia, Di Pietro (2017) afirma o seguinte:

A finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade; em determinadas circunstâncias, abrange também o controle chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa. (DI PIETRO, 2017, p. 728).

Do exposto, os gestores devem pautar seus atos e decisões seguindo a previsão legal, com a busca incessante pelo bem comum e cumprindo as orientações dos controles. Para garantir esta conduta existem os controles interno e externo na Administração Pública.

2.4 COMPRAS PÚBLICAS

2.4.1 Panorama internacional

As compras públicas são realizadas em todos os países do mundo. Assim como no Brasil, estas precisam obedecer a determinadas regras para que sejam consideradas legais, de acordo com as normas ou regulamentos que tratam da sua aplicação.

Em geral, o Estado necessita de bens e serviços e, para isso, faz uso dos processos licitatórios, devendo respeitar os valores limites referentes ao processo de compra. As empresas ou os interessados em participar do processo precisam apresentar um cadastro junto ao governo e podem expor suas propostas em documentos físicos ou por meio eletrônico.

Alguns processos de compras públicas foram desenvolvidos e incentivados por intermédio da Organização Mundial do Comércio (OMC), que é uma impulsionadora para motivar as relações comerciais e expandir ainda mais o procedimento de compras por parte dos governos.

A OMC criou um acordo, em 1979, na cidade de Tóquio com a intenção de unificar ou propor regulamentações a serem cumpridas por parte dos governos no processo de compras públicas, assim como indicar possíveis restrições ao desenvolvimento da compra pública. Esse pode ser considerado um marco importante no que se refere às compras públicas internacionais, uma vez que os procedimentos evidenciados por meio do acordo fortalecem e fundamentam ainda mais a relação entre os países (GABILONDO, 2003).

Seguindo a tendência mundial, na maioria dos países existem órgãos de fiscalização e de acompanhamento do processo de compras, os quais têm a responsabilidade de verificar se os valores, prazos e fornecedores estão devidamente classificados ou, mesmo, de acordo com o que a gestão pública deseja realizar através da compra.

Um ponto importante a ser destacado consiste no controle desenvolvido por parte de alguns países para verificar o piso estabelecido para compras, assim como analisar de que forma os governantes têm aplicado os processos de compras dentro da sua gestão.

Um dos principais órgãos que promovem ou apresentam restrições quanto às compras públicas é o Banco Mundial. Este destaca, ao longo dos seus regulamentos, quais aspectos devem ser respeitados e observados por parte dos governantes na hora de realizar compras (WILLAMS-ELEGBE, 2017).

Ainda que não participe diretamente das compras, o Banco Mundial criou regulamento para compras públicas, que visa resguardar a aplicação de seus aportes financeiros aos fins do projeto contratado. O primeiro regulamento sobre as compras públicas do Banco Mundial foi lançado na década de 1960 (FOSS, 2019).

Conforme explica Oliveira (2015), nos Estados Unidos da América (EUA), de forma semelhante ao Brasil, há uma série de legislações que regulam os processos de compras. A principal é a *Federal Acquisition Regulation* (FAR).

Segundo Moreira e Morais (2002, p. 16), os objetivos das políticas públicas na legislação norte-americana abrangem aspectos econômicos, industriais, sociais, militares e de desenvolvimento local, dentre outros; o que, juntamente com a possibilidade de políticas de compras específicas, leva ao direcionamento das compras dos diversos órgãos aos bens produzidos internamente.

Lá, os Estados e os Municípios são obrigados a seguir regras impostas pela FAR, desde que os recursos sejam financiados pelo Governo Federal. Há uma característica no âmbito Federal que torna possível estabelecer normas internas para certo departamento. Entretanto, essas normas não podem contrariar princípios norteadores do FAR. Geralmente, a intenção de se criar normas específicas dentro de determinado departamento é de suplementar as regras previstas no FAR, de modo a permitir que se adapte às necessidades peculiares daquele departamento específico.

Dentro dos objetivos da FAR há a busca pela tempestividade, eficiência (redução de custos), pela integridade e por entregar políticas públicas à população. São objetivos da FAR:⁹

- (1) satisfazer o consumidor em termos de custo, qualidade e entrega em tempo hábil;
- (2) minimizar os custos administrativos operacionais;
- (3) conduzir os negócios com integridade, justiça e abertura; e
- (4) alcançar os objetivos das políticas públicas.

Percebe-se a importância que o legislador imputou aos quesitos qualidade do produto, à minimização dos custos administrativos e à integridade, pois são objetivos essenciais para a boa aquisição pública.

A principal modalidade de compras públicas norte-americanas é conhecida como procedimentos simplificados (*simplified procedures*).¹⁰ Esta modalidade é utilizada quando as compras são estimadas para valores abaixo de US\$ 150.000,00.

Neste caso, a Lei Federal de Aquisição Simplificada (*Federal Acquisition Streamlining Act – Fasa*)¹¹ foi editada em 1994 com o objetivo de simplificar os processos de aquisição do Governo Federal. Essa edição permitiu que várias exigências fossem reduzidas ou até dispensadas com a finalidade de imprimir eficiência e agilidade para compras até esse valor. Comparando com o Brasil, seria a dispensa de licitação.

Há ainda outra possibilidade para compras até US\$ 3.000,00. Neste caso, as aquisições são denominadas microcompras e podem ser efetuadas por meio de um cartão de crédito semelhante ao Cartão de Pagamento do Governo Federal utilizado no Brasil.¹²

⁹ Disponível em: <https://www.acquisition.gov/content/part-1-federal-acquisition-regulations-system>. Acesso em: 15 mar. 2020.

¹⁰ Disponível em: <http://practice.findlaw.com/law-marketing/how-the-government-makes-a-purchase.html>. Acesso em: 15 mar. 2020.

¹¹ Disponível em: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-103s1587enr/pdf/BILLS-103s1587enr.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2020.

¹² Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/pagina-interna/603242-cartao-de-pagamento-dogoverno-federal>. Acesso em: 15 mar. 2020.

Nos EUA, a estimativa é de que 70% de todas as aquisições do Governo Federal sejam operacionalizadas por intermédio das microcompras.¹³

Existe ainda a Licitação aberta (*sealed bidding*). Nesta modalidade, as aquisições são realizadas quando os objetos são claros, delimitados e completos. Neste caso, considerado como compras tradicionais, previstas no FAR 6.102,¹⁴ podem ser realizadas das seguintes formas:

- (a) *sealed bids* (propostas fechadas) que é um tipo de licitação que, apesar do nome, é aberta e qualquer interessado pode oferecer proposta. A idéia de “fechada” na denominação se refere ao fato de que as propostas são definitivas e não podem ser modificadas posteriormente;
- (b) aquisições negociadas (*negotiated acquisitions*) que se caracteriza como uma aquisição negociada onde alguns licitantes são convidados a participarem da disputa;
- (c) combinação de procedimentos de concorrência;
- (d) outros procedimentos concorrenciais.

A licitação aberta deve ser escolhida como opção de modalidade licitatória quando houver tempo disponível para as etapas necessárias à avaliação das propostas; se a determinação do vencedor tiver como principal fator o preço; ao não ser necessário negociar com o licitante; e se houver expectativa de receber mais de uma proposta.

Semelhante à modalidade existente no Brasil denominada “técnica e preço”, a *sealed bidding* pode ser conduzida em duas etapas, também conhecida como *two-step sealed bidding*.

Nela, primeiramente é analisada a parte técnica e, após essa fase, aquelas propostas técnicas aprovadas são conduzidas com as ofertas dos valores que devem ser definitivos e inegociáveis posteriormente, característica fundamental dessa modalidade.

Outra modalidade é conhecida como Aquisições Negociadas (*negotiated acquisitions*). Esta é utilizada quando os objetos não se enquadram nos requisitos da *sealed bidding*, ou seja, sempre que as aquisições envolverem

¹³ Disponível em:

https://www.sba.gov/sites/default/files/gc101-2_workbook.pdf. Acesso em: 15 mar. 2020.

¹⁴ Disponível em:

<https://www.acquisition.gov/content/6102-use-competitive-procedures>. Acesso em: 15 mar. 2020.

valores acima de US\$ 150.000,00 ou caso torne-se mister um material ou serviço de alta complexidade técnica.

Existem duas formas de contratar por intermédio das aquisições negociadas. A primeira, é chamada de *sole source acquisitions* e é utilizada quando a aquisição ou contratação for possível de uma única origem. Nesse caso, o pedido de propostas, também conhecido como *request for proposals (RFP)* precisa ser enviado com a exclusão de informações desnecessárias.

A segunda, é a *competitive acquisitions*, ou aquisições competitivas. Nela deve haver um mercado amplo e competitivo. No entanto, ainda assim, os procedimentos devem ser simplificados, facilitando a escolha e a avaliação do gestor público sem perder de vista a imparcialidade e a melhor contratação para a Administração Pública. A principal diferença entre essa modalidade e a *sealed bidding* é que, naquela, ainda há a possibilidade de negociar as propostas após serem apresentadas.

Nessa modalidade ainda existe uma ferramenta denominada pedido de cotação ou *request for quotation (RFQ)*, pelo qual o governo demonstra a possibilidade de, em futuro próximo, adquirir determinado produto. Nesse caso, as propostas não são julgadas efetivamente como um lance ou oferta e só serão formalizadas em contrato caso o fornecedor aceite.

Existem ainda os Programas Consolidados de Compra (*consolidated purchasing programs*). Esta é a modalidade mais semelhante ao pregão eletrônico por sistema de registro de preços, muito utilizada no Brasil. Os órgãos a empregam para compras de materiais comuns de forma centralizada, ou seja, naquelas demandas comuns a vários órgãos federais e que são licitadas centralizadamente, havendo, dessa forma, a economia de esforços administrativos e ganho de escala. Os contratos são celebrados por vários órgãos ao mesmo tempo e contam também com certa agilidade, uma vez que os contratos já existem e não é necessário realizar outro procedimento licitatório.

Por sua vez, na Itália, em particular, no que se refere às contratações diretas, há duas possibilidades (MIRANDA, 2017). A primeira, denominada *trattativa privata*, é invocada quando a licitação é deserta, ou seja, nenhum

licitante participou do certame. Essa dispensa de licitação ocorrerá com a publicação de um edital, no qual a Administração negociará as condições da contratação.

A outra hipótese, conhecida como *procedura negoziata* ocorre quando a contratação direta é realizada sem a publicação de um edital, mas em casos bem definidos, como a inviabilidade de competição, semelhante à contratação por inexigibilidade no Brasil e em casos de emergência. Também é possível para aquisições e contratações de produtos que tenham como objetivo oferecer insumos para pesquisa científica ou para complementar licitações anteriores que não tenham alcançado êxito em determinados materiais.

Há ainda a possibilidade de aquisição de insumos considerados de interesse de empresas que declararam falência. Outro caso em que é permitida a contratação direta diz respeito às obras públicas, quando o mesmo objeto ou objetos semelhantes já tenham sido licitados em prazo máximo de até três anos, não se permitindo ultrapassar o montante de 1 milhão de euros para obras e de 135 mil ou 209 mil euros, respectivamente, para serviços ou aquisição de materiais.

Essa prática denota a intenção do legislador italiano em trazer eficiência às contratações pois, se já existem licitações semelhantes homologadas, se há interesse em complementar somente alguns insumos que, caso não sejam adquiridos, podem prejudicar uma aquisição maior e se há condição vantajosa em adquirir insumos de empresas em falência, tudo isso favorece a eficiência da compra pública.

Verificando-se as possibilidades dentre as modalidades de compras, pode-se perceber a intenção desses países, de tornar as aquisições mais eficientes e econômicas. Essas duas palavras tão simples e costumeiramente citadas em vários estudos e políticas públicas têm sido consideradas objetivos a serem conquistados em todas as oportunidades.

Inicialmente buscadas pelo setor privado, serviram de exemplo ao setor público, que começou a mensurar os custos envolvidos em todos os seus processos e perceber que é necessário buscar o cumprimento das políticas públicas da maneira mais rápida, eficiente e econômica possível.

2.4.2 Compras públicas no Brasil

As compras governamentais possuem papel relevante para a Administração Pública, uma vez que é a responsável pela aquisição de bens e a contratação de serviços necessários a fim de que as instituições públicas possam executar plenamente suas atividades (COSTANTINO *et al.*, 2012).

A licitação é um método formal regido pela Lei nº 8.666/1993, em que a Administração Pública faz a escolha da proposta sugerida que lhe seja mais atrativa. Trata-se de um meio para um fim e, em geral, é mediante as licitações que os órgãos públicos contratam serviços e compram materiais no exercício do desempenho administrativo, para cumprir sua finalidade estabelecida por lei.

Logo, licitação é o processo administrativo proposto para selecionar, conforme critérios objetivos já consagrados, a proposta de contratação que possui mais vantagem para a Administração, garantindo-se a extensa participação dos envolvidos e o seu tratamento isonômico.

Para Carvalho Filho (2015. p. 20), a definição de licitação é:

[...] o procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados, com dois objetivos – a celebração de contrato, ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico.

Seguindo essa linha de raciocínio, a finalidade da licitação é a seleção da proposta que ofereça maior vantagem para o Estado. Com isso, entende-se que em momento algum é dito que a finalidade da licitação é a opção da proposta de menor preço. Diante disso, o comprador público precisa sempre observar o melhor preço adequado à melhor qualidade, tendo consciência de que melhor preço não se confunde com menor preço.

São apresentados, a seguir, de forma clara, os principais aspectos que guiam as metodologias licitatórias. Verifica-se que, a fim de chegar a uma proposta economicamente interessante para a Administração Pública, deve haver disputa entre os concorrentes, permitindo-se que cada um deles, sabendo da proposta dos demais, disponha de um limite máximo de “descontos” em suas ofertas, até que o valor sugerido seja economicamente viável para o contratado e vantajoso para o órgão público.

De forma resumida, a licitação é um procedimento administrativo formal pelo qual a Administração Pública convida empresas interessadas (licitantes) a apresentarem propostas, a fim de oferecerem bens e serviços, todos colaborando para formar a vontade contratual. De um lado, a Administração institui as condições da licitação (edital); de outro, os particulares retiram o edital e apresentam propostas e garantias.

Os processos licitatórios têm por objetivos: regradar as possibilidades de contratação de serviços ou compra de produtos por parte dos órgãos públicos; buscar dar destaque aos prazos para que tal serviço ou produto seja realizado; e estabelecer os valores que podem ser gastos para tal finalidade.

No Brasil, as compras e contratações públicas, em regra, devem ser realizadas por meio de licitações. A Lei nº 8.666/1993 conhecida como “Lei de Licitações” é a base para todas as formas de contratação (BRASIL, 1993). Em seu artigo 22, estão previstas as modalidades de licitação, quais sejam: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Todas essas modalidades possuem rito específico, e, o gestor público deve observar, na escolha da modalidade, entre outras características, o valor estimado durante a fase interna da licitação. De forma enxuta, as modalidades são definidas assim:

a) Concorrência: essa modalidade de licitação consiste em duas fases. Na primeira, as empresas interessadas em participar devem apresentar a documentação exigida no edital do referido processo licitatório, destacando principalmente o objeto do edital e sua atividade econômica. A segunda fase consiste na verificação da situação financeira/econômica das empresas e se apresentam as condições necessárias para o fornecimento do objeto descrito no edital. Em geral, o contrato dessa modalidade de licitação é anual. Ela pode ser utilizada praticamente em qualquer aquisição, desde que esteja dentro do limite orçamentário previsto nas alíneas “c” dos incisos I e II do artigo 23 da Lei 8.666/1993, inclusive no caso de alienação de bens e direitos. Os valores atualizados são, respectivamente, acima de R\$ 3.300.000,00 para obras e serviços de engenharia e acima de R\$ 1.430.000,00 para compras e serviços, excetuados os referidos anteriormente.

b) Tomada de preços: é a modalidade de licitação em que os valores para sua utilização estão enquadrados nas alíneas “b” dos incisos I e II do artigo 23 da Lei de Licitações, quais sejam, respectivamente, entre os valores de R\$ 330.000,00 e R\$ 3.300.000,00 para obras e serviços de engenharia e entre R\$ 176.000,00 até R\$ 1.430.000,00 para outras compras ou serviços. Nessa modalidade, considerada intermediária, pois se coloca entre a concorrência e o convite, os interessados devem se cadastrar ou atender todas as condições exigidas para o cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, sempre atentando à obrigação de entrega da documentação de qualificação. Nessa modalidade são firmados os contratos de médio porte, sendo bastante utilizada pelas prefeituras e por algumas secretarias.

c) Convite: essa modalidade de licitação ocorre por meio da convocação de algumas empresas ou pessoas, que desempenham as atividades específicas necessárias das quais a Administração precisa, as quais precisam levar a documentação ou mesmo a proposta para ser avaliada pelo gestor público. Deve haver, no mínimo, três propostas para que a licitação seja considerada válida, e seu orçamento prévio deve estar no limite máximo de R\$ 330.000,00 para obras e serviços de engenharia e de R\$ 176.000,00 para outras aquisições e serviços, conforme determinado, respectivamente, nas alíneas “a” dos incisos I e II do artigo 23 da Lei 8.666/1993.

d) Concurso: esta modalidade de licitação consiste na escolha de uma empresa com certo conhecimento técnico ou científico, observando sempre o objeto destacado ao longo do edital. Esta pode ser considerada uma das modalidades de licitação menos aplicadas dentro do ambiente nacional, uma vez que grande parte dos serviços ou produtos contratados pelos órgãos públicos não possuem restrição técnica ou científica para sua aplicação.

e) Leilão: nessa modalidade qualquer interessado pode participar e tem como principal objetivo as alienações. Podem ser bens móveis inservíveis, materiais apreendidos ou fruto de penhora e também serve para alienação de bens imóveis previstas no artigo 19 da Lei nº 8.666/1993. Sua operacionalização nada mais é do que o oferecimento de lances sucessivos maiores que o anterior. Os lances devem iniciar com valor igual ou superior ao valor da avaliação.

Vale destacar que os valores mencionados acima, constantes das alíneas “a”, “b” e “c”, foram alterados e atualizados por intermédio do Decreto 9.412/2018 (BRASIL, 2018).

Particularmente, os valores previstos na alínea c) supracitada, servem de parâmetro e limite para as aquisições por dispensa de licitação, quando invocados os incisos I e II do artigo 24 da Lei nº 8.666/1993. Esse assunto será melhor detalhado na próxima Seção.

2.5 PREGÃO X DISPENSA NAS COMPRAS DE MENOR VULTO: PANORAMALEGAL

Após a Lei nº 8.666/1993 – mais precisamente, nove anos depois – foi criada a modalidade de licitação pregão por meio da Lei nº 10.520/2002. O conceito era de que o pregão seria a modalidade de licitação a ser utilizada de forma preferencial, dada sua agilidade e a economia de meios, pois, nela, diferentemente das outras modalidades de licitação, havia a inversão das fases, ou seja, primeiro era ordenada a melhor proposta financeira e, só após essa fase, solicitava-se toda a documentação de habilitação apenas da licitante melhor colocada.

De fato, se for comparado o pregão com as modalidades de licitação previstas na Lei nº 8.666/1993, as vantagens da primeira modalidade serão vistas como superiores se comparadas às outras. Ao ser avaliada a documentação de habilitação somente da licitante melhor colocada, a economia processual é bem maior quando comparada às modalidades tradicionais de licitação.

De acordo com o artigo 1º da Lei nº 10.520/2002, o pregão é a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns em que a disputa pelo fornecimento se dá através de sessão pública, presencial ou eletrônica (via internet), por meio de propostas e lances, para a classificação e a habilitação do licitante que ofertou o menor preço (BRASIL, 2002).

Desse modo, o pregão é um leilão reverso. Os licitantes participantes do pregão ofertam valores de venda cada vez menores, até que a oferta com menor valor vence, dentro de tempo determinado. No caso do pregão presencial, os licitantes se apresentam no órgão gerenciador do pregão, em dia

e horário marcado no instrumento convocatório, e proferem suas propostas, que devem ser menores que a anterior.

Mesmo assim, com todas as vantagens em relação às modalidades previstas na Lei de Licitações, havia ainda uma melhoria a ser implementada, adotando-se as ferramentas de tecnologia da informação e tornando-a a modalidade mais transparente de licitação. Por meio do Decreto nº 5.450/2005, instituiu-se o pregão eletrônico. Essa modalidade possibilitaria maior transparência, celeridade e aumento do número de concorrentes. A expectativa era de que o pregão eletrônico se tornasse uma ferramenta que permitisse compras públicas rápidas e eficientes (BRASIL, 2005).

Fernandes (2015, p. 5) destaca que o “[...] papel estratégico que as compras públicas tendem a assumir, implicando em adotar formatos de organização que combinem centralização e descentralização em múltiplos e diversificados arranjos, apoiados na utilização intensiva das tecnologias de comunicação eletrônica”.

Em uma era digital, todos os processos ou procedimentos aplicados dentro das rotinas governamentais precisam estar alinhados com essa nova metodologia de desenvolvimento. Por isso, se torna cada vez mais comum a utilização de recursos digitais para promover o processo de compras e vendas, assim como os demais procedimentos necessários dentro do contexto social. Os governantes percebem essa nova visão na sua realidade e, assim, desenvolveram e criaram formas de promover o processo licitatório dentro das rotinas governamentais de forma mais transparente, isonômica e célere quanto possível.

Para isso, um ponto de fundamental importância no processo de compras públicas consiste na utilização dos recursos de informática, considerados primordiais para o aumento da concorrência e transparência. Nesse diapasão, os processos relacionados às compras públicas eletrônicas precisam ser alinhados com as rotinas dos órgãos governamentais, além de contar com ambiente seguro de acesso das informações relativas às compras a serem realizadas.

Baily *et al.* (2008, p 371) afirmam que “[...] o advento da tecnologia de informação (TI) e de sistemas de *softwares* mais integrados tem mudado

radicalmente a área de compras”. Por essa razão, os sistemas de compras passaram por períodos de aprimoramento de forma que, atualmente, se apresentam de forma complementar, proporcionando o alcance de maior eficiência.

Veja-se uma breve comparação entre o pregão, as modalidades de licitação presentes na Lei nº 8.666/1993 e a dispensa de licitação (Tabela 1):

Tabela 1 – Modalidades e Limites

Modalidade	Legislação	Limites para obras e serviços de engenharia	Limites para compras e demais serviços
Dispensa de licitação	Lei nº 8.666/93	Até R\$ 33.000,00	Até R\$ 17.600,00
Concorrência	Lei nº 8.666/93	Acima de R\$ 3.300.000,00	Acima de R\$ 1.430.000,00
Tomada de preço	Lei nº 8.666/93	Até R\$ 3.300.000,00	Até R\$ 1.430.000,00
Convite	Lei nº 8.666/93	Até R\$ 330.000,00	Até R\$ 176.000,00
Pregão	Decreto nº 10.024/2019	Não há limite	Não há limite

Observando a tabela acima, percebe-se a vantagem do pregão perante qualquer outra modalidade de licitação e a dispensa de licitação: não há limite quanto ao valor a ser adquirido ou contratado. Essa ausência de limite permite que o pregão alcance descontos maiores junto aos seus fornecedores licitantes, pois o ganho de escala e o poder de barganha é diretamente proporcional à quantidade licitada (FARIA *et al.*, 2010; CIBILS, 2019).

Buscando a melhoria dos processos, os órgãos de controle procuraram apresentar, ao longo dos anos, pontos a serem observados, visando dar maior segurança a sua realização, assim como buscaram verificar de que forma os procedimentos relativos às compras públicas poderiam ser mais ágeis ou, mesmo, mais eficientes dentro das rotinas governamentais.

Neste contexto, com a finalidade de regulamentar o artigo 15 da Lei nº 8.666/1993, o Decreto nº 7.892 de 23 de janeiro de 2013 foi editado (BRASIL, 2013a), depois alterado pelo Decreto nº 8.250, de 23 de maio de 2014, que trata do Sistema de Registro de Preços (SRP), com a finalidade de registrar formalmente os preços ofertados à Administração para compras ou contratações futuras. Nada mais é do que um “almoxarifado virtual”, pois permite que o órgão realize a licitação de vários itens, em determinadas

quantidades, mas não os adquira ou contrate de forma imediata, tão pouco na quantidade total prevista no edital.

Esse sistema facilitou muito o planejamento do gestor, em virtude de não ser necessária a disponibilidade imediata do orçamento para a execução da licitação e também permitir a compra de forma parcelada com valores fixados do início ao término da vigência da Ata de Registro de Preços (ARP), que tem validade de até doze meses. Esse sistema possibilitou uma enorme flexibilidade que não existia nas licitações tradicionais. No entanto, essa ferramenta gerou insegurança para os fornecedores, haja vista que suas ofertas deveriam ser mantidas por um período de até doze meses nas mesmas condições da proposta inicial.

É óbvio que essa insegurança é enxertada nos valores ofertados durante a fase de lances do pregão, pois se torna mais um custo que a contratação direta não possui (FIUZA, 2009). O fornecedor, no momento de oferecer seu lance, deve calcular e arriscar que o mercado permaneça estável e seus fornecedores mantenham os preços de venda inalterados durante toda a validade da ata de registro de preços, para que possa continuar a cumprir o contrato com o órgão público nas mesmas condições iniciais do pregão.

Entretanto, nem sempre é assim. O mercado flutua, os insumos podem faltar nas prateleiras e os valores podem subir ou baixar, de acordo com o momento. É nessa gangorra que o licitante se vê, quando precisa calcular e oferecer seu lance, que, inevitavelmente, será maior do que se ele pudesse vender aquele mesmo material imediatamente, como na dispensa de licitação.

Recentemente, foi editado o Decreto nº 10.024/2019, que regulamentou o pregão de forma semelhante às legislações retromencionadas, mas com uma importante modificação: a possibilidade de contratar os serviços comuns de engenharia por essa modalidade de licitação, o que era vedado anteriormente (BRASIL, 2019).

Outro instrumento para garantir ainda maior eficiência ao processo que envolve as compras públicas é a dispensa de licitação, prevista nos incisos I e II do artigo 24 da Lei nº 8.666/1993. Esses dispositivos fixam também, com base nos limites de enquadramento das modalidades de licitação, a base de cálculo para a dispensa de licitação.

Tal dispensa está prevista no artigo 24 da Lei nº 8.666/1993 e poderá ser avocada de acordo com 35 incisos. Dentre eles estão os casos de emergência ou calamidade pública e quando houver possibilidade de comprometimento da segurança nacional. Nesta pesquisa serão abordadas comparações e estudos apenas nos casos enquadrados no inciso II do referido artigo, conforme segue:

Art. 24. É dispensável a licitação:

I-Para obras e serviços de engenharia de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso I do artigo anterior, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente;

II-Para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez; [...] (BRASIL, 1993).

Fruto de muitos anos sem correções financeiras, o Decreto nº 9.412/2018 atualizou os valores das modalidades de licitação, previstos nos incisos I a II do artigo 23 da Lei 8.666/1993, da seguinte forma:

Art. 1º Os valores estabelecidos nos incisos I e II do caput do art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ficam atualizados nos seguintes termos:

I - para obras e serviços de engenharia:

a) na modalidade convite - até R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil reais);

b) na modalidade tomada de preços - até R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais); e

c) na modalidade concorrência - acima de R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais); e

II - para compras e serviços não incluídos no inciso I:

a) na modalidade convite - até R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais);

b) na modalidade tomada de preços - até R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais); e

c) na modalidade concorrência - acima de R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais). (BRASIL, 2018).

Dessa forma, as dispensas de licitação, previstas nos incisos I e II do artigo 24 também foram alteradas, pois são limitadas em função dos valores supra mencionados.

A partir daí, se for desejável e considerado interesse da Administração realizar a dispensa de licitação com base nos incisos I e II do artigo 24, acima citados, as compras não poderão ser maiores que, respectivamente, R\$ 33.000,00 e R\$ 17.600,00. Ou seja, atualmente, mesmo que o gestor possua

dados concretos de que a economia obtida com uma licitação de bens ou serviços comuns, por exemplo, estimada em R\$ 30.000,00, não trará eficiência, levando em consideração os custos para a condução do certame, o tempo gasto, os recursos humanos, logística, material utilizado no processo licitatório, não será possível utilizar o inciso II do artigo 24 da Lei 8.666/93 em virtude de ultrapassar o limite máximo permitido pelo Decreto nº 9.412/2018.

Já o pregão, modalidade de licitação instituída pela Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, não possui limite de valores. É a modalidade que deve ser utilizada para aquisições ou contratações, respectivamente, de bens e serviços comuns, independentemente do valor de referência ou valor de mercado que fora orçado na fase interna da licitação.

A discussão se assevera quando se decide adquirir por meio da dispensa de licitação, pois traz a conotação de ausência de competitividade, de falta de transparência, de que o fornecedor “A” ou “B” pode ser beneficiado, dentre outros tons pejorativos. Entretanto, há um instrumento, que poucos utilizam e não deixa nada a desejar, quando comparado ao pregão, nos quesitos isonomia, competitividade, transparência e vinculação ao instrumento convocatório: Cotação Eletrônica ou Sistema de Dispensa Eletrônica.

A Administração Pública possui, disponível desde 2001, uma ferramenta que permite realizar compras por dispensa de licitação, amparada no inciso II do artigo 24 da Lei nº 8.666/1993, que possibilita selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração de forma transparente, isonômica e competitiva, ou seja, nos mesmos moldes do pregão. Essa ferramenta é chamada de Cotação Eletrônica.

Por meio da Portaria nº 306 de 13 de dezembro de 2001, do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, foi instituído o sistema de cotação eletrônica. O objetivo da Portaria é descrito da seguinte forma:

Considerando a necessidade de dotar de maior transparência os processos de aquisição de bens de pequeno valor, por dispensa de licitação, com fundamento no Inciso II do Art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 junho de 1993;
Considerando a necessidade de se buscar a redução de custos, em função do aumento da competitividade; e considerando a necessidade de racionalizar procedimentos, propiciando maior agilidade aos referidos processos de aquisição;
Considerando a necessidade de racionalizar procedimentos, propiciando maior agilidade aos referidos processos de aquisição; [...]
(BRASIL, 2001a)

Pode-se perceber que o legislador, em 2001, já tinha a intenção de privilegiar a celeridade, mitigando procedimentos desnecessários, porém preservando a transparência, a concorrência e a eficiência (redução de custos).

Realmente, a cotação eletrônica propicia todas essas vantagens. Ela nada mais é do que um “mini” pregão eletrônico. O gestor, ao identificar a necessidade de determinado bem, pode utilizar essa ferramenta que permite adquirir bens de pequeno valor, conforme previsto no inciso II do Art. 24 da Lei nº 8.666/1993. Para isso, o responsável pela compra realizará um cadastramento de pedido de cotação, indicando os bens a serem adquiridos de interesse do órgão, enquanto o próprio sistema encaminhará os pedidos de cotação aos fornecedores cadastrados.

Estipula-se um período para o recebimento de propostas no portal de compras do Governo Federal,¹⁵ e os fornecedores oferecem seus lances de forma que cada um diminua a proposta anterior. Como se pode perceber, é um procedimento idêntico ao pregão. Quando o tempo estabelecido para o envio das propostas encerrar, o menor valor proposto será encaminhado para adjudicação. É possível perceber que se trata de uma sessão pública virtual também semelhante ao pregão, em que o gestor público não tem ingerência na escolha da proposta vencedora.

Ao contrário do que muitas pessoas pensam, há concorrência, transparência e isonomia nessa disputa. O problema é que diversos gestores não conhecem ou não utilizam a ferramenta. Entretanto, ela está disponível e, da mesma forma que o pregão eletrônico, deve ser utilizada de forma prioritária pela Administração Pública. O advento do pregão inicialmente era conduzido de forma presencial, porém, a partir do Decreto nº 5.450/2005, foi determinado que fosse empregado, de forma preferencial, o pregão eletrônico, pelo que, para que fosse utilizada a forma presencial, deveria haver justificativa *in verbis*:

Art. 4º Nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns será obrigatória a modalidade pregão, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica.

§ 1º O pregão deve ser utilizado na forma eletrônica, salvo nos casos de comprovada inviabilidade, a ser justificada pela autoridade competente. (BRASIL, 2005).

¹⁵ Disponível em: www.comprasgovernamentais.gov.br

A partir dessa legislação, todo órgão que tivesse a intenção de realizar um pregão na forma presencial, só o faria caso fosse comprovada sua inviabilidade. Entretanto, na mesma legislação, a cotação eletrônica também é colocada em posição de preferência nas aquisições amparadas no inciso II do artigo 24 da Lei nº 8.666/93:

§ 2º Na hipótese de aquisições por dispensa de licitação, fundamentadas no inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, as unidades gestoras integrantes do SISG deverão adotar, preferencialmente, o sistema de cotação eletrônica, conforme disposto na legislação vigente. (BRASIL, 1993)

Percebe-se, entretanto, que não é necessário justificar a opção pela não utilização do sistema. Esta ausência de previsão legal do dever de justificar a não utilização da cotação eletrônica nas aquisições por dispensa de licitação, permitiu que os gestores não se sentissem obrigados a utilizarem a ferramenta.

Pode-se observar a seguir uma comparação entre as características do pregão eletrônico e a cotação eletrônica (Tabela 2).

Tabela 2 – Comparação entre as características do pregão eletrônico e da cotação eletrônica

Características	Pregão Eletrônico	Cotação Eletrônica
Utiliza o Compras Governamentais (Sistema de Compras do Governo Federal)	Sim	Sim
Gestor Público pode influenciar a escolha da proposta	Talvez	Talvez
Permite isonomia entre os concorrentes	Sim	Sim
É transparente	Sim	Sim
Tempo (em dias úteis) da publicação até a abertura da sessão pública	8	1
Limite de valor	Não há	Até R\$ 17.600,00

Pode-se observar que, no pregão, sem considerar o tempo com levantamento de pesquisa de mercado, a montagem de edital e o envio de minuta para parecer jurídico, dentre outras medidas obrigatórias por legislação, serão necessários oito dias úteis, no mínimo, desde o momento da inclusão do edital com todos os seus anexos no sistema de compras do Governo Federal até a data da sessão pública. Por sua vez, na cotação eletrônica será preciso somente um dia até o início da sessão pública e se poderá declarar o vencedor nesse mesmo dia.

É importante ressaltar que não é intenção da pesquisa sugerir o uso indiscriminado da dispensa de licitação, nem a limitação do uso do pregão. O

estudo pretende comparar os processos de aquisição operacionalizados por intermédio da modalidade pregão e da dispensa de licitação e propor a discussão a respeito dos valores unitários contratados pela Administração.

Recentemente, por intermédio do Decreto nº 10.024 de 20 de setembro de 2019, ratificando a intenção do legislador em buscar a transparência e a celeridade nas aquisições públicas, semelhante ao sugerido no Decreto nº 5.450/2005, foi determinado que os pregões deverão sempre ser conduzidos na forma eletrônica.

Art. 1º Este Decreto regulamenta a licitação, na modalidade de pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal.

§ 1º A utilização da modalidade de pregão, na forma eletrônica, pelos órgãos da administração pública federal direta, pelas autarquias, pelas fundações e pelos fundos especiais é obrigatória. (BRASIL, 2019).

Apesar de haver uma sensível diferença entre as legislações, note-se que, quando o Decreto nº 5.450/2002 permite de forma expressa que deve ser dada preferência à forma eletrônica, no Decreto nº 10.024/2019 o legislador é taxativo quanto à obrigatoriedade da forma eletrônica na condução dos pregões.

Ainda assim, a legislação permite, nos casos específicos, a forma presencial do pregão:

§ 4º Será admitida, excepcionalmente, mediante prévia justificativa da autoridade competente, a utilização da forma de pregão presencial nas licitações de que trata o **caput** ou a não adoção do sistema de dispensa eletrônica, desde que fique comprovada a inviabilidade técnica ou a desvantagem para a administração na realização da forma eletrônica. (BRASIL, 2002)

Entretanto, já é possível notar a tendência que não havia nas legislações anteriores, pois nesta há a previsão de um sistema de dispensa eletrônica. Seria uma nova modelagem da cotação eletrônica e, desta vez, tornaria obrigatória sua utilização, permitindo também a contratação de serviços, antes vedada pela cotação eletrônica.

Tal obrigatoriedade induz perceber que a ferramenta é um modelo de contratação eficiente e, da mesma forma que o pregão eletrônico, transparente, só que bem mais rápido e eficiente.

Contudo, a nova ferramenta ainda aguarda regulamentação para o funcionamento do sistema, conforme previsto no artigo 51 §§ 1º e 2º do Decreto nº 10.024/2019:

Art. 51. As unidades gestoras integrantes do Sisg adotarão o sistema de dispensa eletrônica, nas seguintes hipóteses:

[...]

§ 1º Ato do Secretário de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia regulamentará o funcionamento do sistema de dispensa eletrônica.

§ 2º A obrigatoriedade da utilização do sistema de dispensa eletrônica ocorrerá a partir da data de publicação do ato de que trata o § 1º. (BRASIL, 2019)

Essa legislação sinaliza que a tendência é a utilização do sistema de dispensa de licitação, denominado anteriormente como cotação eletrônica. Tal medida representaria um ganho substancial na economia de tempo, de custos e de eficiência. Contudo, ainda seria possível tornar mais eficiente o sistema, caso houvesse aumento dos limites previstos nas alíneas a) dos incisos I e II do artigo 23 da Lei nº 8.666/1993.

2.6 A RELAÇÃO EFICIÊNCIA X ECONOMICIDADE

A eficiência é algo tão importante na gestão da coisa pública que por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998, foi definida como um princípio constitucional,¹⁶ denominado Princípio Constitucional da Eficiência (PCE) (BRASIL, 1998). Não é intenção sobrepor um princípio a qualquer outro. Todos os princípios constitucionais devem ser respeitados e, por isso, a discussão e os estudos sobre o tema são tão instigantes.

É essencial perceber que tais princípios caminham juntos na busca pela boa gestão dos recursos públicos. Difícil caracterizar uma contratação como eficiente sem ser econômica e vice-versa. Ou seja, mesmo com uma série de aperfeiçoamentos nos processos de compras públicas no Brasil, a economia gerada em razão da competição entre os licitantes, quando comparada ao valor estimado da licitação, por vezes, não é suficiente para afirmar que a

¹⁶ O caput do artigo 37 da Constituição Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988), determina que a "administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência".

contratação foi eficiente (HERRMANN, 1998; KELMAN, 2002; BAJARI, McMILLAN, TADELIS, 2008; FIUZA, 2009; MOTTA, 2010).

Outros normativos deixam clara a visão do legislador em sempre buscar a eficiência na gestão pública. Como exemplo, o Decreto-Lei nº 200/1967 que dispõe sobre a organização da Administração Federal e estabelece diretrizes para a reforma do Estado, é expresso quanto à necessidade de buscar a eficiência e a economicidade:

Art. 25. A supervisão ministerial tem por principal objetivo, na área de competência do Ministro de Estado:

[...] IX – Acompanhar os **custos globais** dos programas setoriais do Governo, a fim de alcançar uma **prestação econômica de serviços**. X - Fornecer ao órgão próprio do Ministério da Fazenda os elementos necessários à **prestação de contas do exercício financeiro**. (Grifo nosso)

[...]

Art. 26. No que se refere à Administração Indireta, a supervisão ministerial visará a assegurar, essencialmente: [...] III - **A eficiência administrativa**. (BRASIL, 1967, grifo nosso). (BRASIL, 1967)

A Lei nº 8.443/1992, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (TCU), traz taxativamente, como uma das competências do Controle Externo, a verificação da eficiência e da economicidade dos recursos públicos. (BRASIL, 1992b)

Os gestores devem seguir estritamente o conceito de que “se está escrito, é permitido”. Dentro deste conceito existem diversas ferramentas de controle e de orientação a serem seguidos pelos gestores públicos. Esse é o caso do Manual do Ordenador de Despesas, atualizado constantemente e disponibilizado pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), onde constam informações diversas sobre a legislação de regência, as técnicas administrativas, os julgados do CNMP, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do TCU, as práticas catalogadas e a bibliografia indicada, além de buscar alinhamento com as principais referências sobre governança em órgãos públicos (BRASIL, 2010).

Tais orientações poderão facilitar o alcance da eficiência administrativa e contribuir com a eficácia dos órgãos públicos, além de agirem diretamente como controladores nas ações dos gestores, orientando condutas e impedindo iniciativas indevidas, *in verbis*:

Art. 38. Compete, ainda, ao Tribunal:

[...] IV - auditar, por solicitação da comissão a que se refere o art. 166, § 1 da Constituição Federal, ou comissão técnica de qualquer das Casas do Congresso Nacional, projetos e programas autorizados na lei orçamentária anual, avaliando os seus resultados quanto à eficácia, **eficiência e economicidade**. (Grifo nosso).

[...]

Art. 49. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno, com a finalidade de: [...] II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e à **eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial** nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado. (BRASIL, 1992b, grifo nosso).

No mesmo propósito, o Decreto nº 3.591/2000, em seu artigo 2º, inciso II, que trata sobre o sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, determina que uma das funções do Sistema de Controle Interno é comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e nas entidades da Administração Pública Federal (BRASIL, 2000).

Esse é um objetivo lógico, tendo-se em vista que avaliar a gestão pública no quesito “contratações públicas” sem analisar os custos de transação que foram dispensados na compra seria um contrassenso. Antes de planejar uma contratação, seja na própria casa ou em seu local de trabalho privado, qualquer administrador fará um estudo de situação, pelo qual avaliará os riscos, os custos e os ganhos que advirão como fruto daquela contratação.

Fortini (2009), a seu turno, pontua a necessidade da criação de novos arranjos que proporcionem o dinamismo da Administração Pública na persecução do interesse público: “A realidade exige, hoje, que a Administração Pública seja municiada de novas armas, realmente capazes de promover o interesse público, afastando-a da situação de paralisia e ineficiência, como clama a coletividade”.

Do exposto, considerando o grande número de doutrinadores e legislações que tratam do assunto, é mister buscar mecanismos e ferramentas que possam potencializar a gestão eficiente e econômica nas contratações públicas.

2.7 FATORES QUE AFETAM OS PREÇOS NAS COMPRAS PÚBLICAS

Até o presente momento, pode-se perceber que as compras públicas, independentemente, de serem conduzidas por pregão ou por dispensa de

licitação devem oferecer, ao final do processo, a transparência, a isonomia, a economicidade e a eficiência exigidas pelas normas e pela sociedade.

Verificou-se que os princípios da Administração Pública devem ser respeitados, tendo efeitos diretos na boa gestão pública; que o Controle Interno e Externo devem cumprir suas missões institucionais, auditando e fazendo cumprir as previsões legais; que os processos de aquisição, tanto por pregão como pela dispensa de licitação, têm suas características particulares, cada uma com suas qualidades e oportunidades de melhoria; e, finalmente, que há relação estreita entre economia e eficiência, as quais podem andar juntas sem comprometer a liturgia do processo.

Nesse contexto, para que seja possível chegar a uma conclusão, torna-se mister identificar fatores que podem influenciar os preços praticados durante uma compra pública. Cabe destacar que trabalhos semelhantes são raros e inconclusivos quanto ao aspecto comparativo entre as licitações (pregão) e a dispensa de licitação. Há alguns que tratam especificamente do pregão, contudo sem realizar a comparação com a dispensa de licitação. Mesmo assim, é desejável saber quais fatores podem influenciar os preços a serem propostos pelos licitantes a fim de buscar a eficiência das contratações.

Um fator que influencia os preços nas compras públicas é a complexidade do objeto. Pode parecer óbvio mas é essencial que se diga expressamente. Bajari, McMillan e Tadelis (2008) afirmam que a licitação tende a proporcionar menores preços, evita a corrupção e o favoritismo a algum concorrente. No entanto, pode não ser o método mais eficiente. Por isso, a forma de selecionar a proposta mais vantajosa e de contratar com o particular depende diretamente da complexidade do objeto a ser adquirido.

Os autores destacam que, para processos mais complexos, nos quais exista a necessidade de descrições detalhadas, como obras de engenharia ou serviços de tecnologia da informação, há o instituto da negociação em alguns países. Essa modalidade tem o condão de seguir um rito menos formal e mais negociativo. Contudo, para produtos manufaturados, de fácil descrição, a licitação convencional, em que há a disputa direta entre os concorrentes, mostra-se a mais indicada.

Arantes *et al.* (2019) afirmam que vários fatores podem interferir no valor de licitações, dentre eles, a demora no processo de aquisição e as compras frequentes em pequenas quantidades. Esses dois fatores obviamente, como mostrado neste trabalho, interferem diretamente no valor a ser ofertado pelo licitante.

A demora no processo de aquisição é característica dos processos licitatórios, pois a exigência de cumprimento de várias fases do processo, associada ao aumento constante da judicialização em licitações públicas faz com que o fornecedor aumente o valor de sua proposta, considerando a imprevisibilidade da compra e, conseqüentemente, do pagamento. A insegurança jurídica quanto a normativos, a aumento de alíquotas e impostos, a juros, a flutuações de taxas de câmbio são outros fatores que, associados à demora do processo, fazem com que o valor dos produtos encareça.

Os autores destacam, ainda, com base em pesquisa realizada no Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo (HCFMUSP), que, dentre os 984 itens de medicamento que se pretendeu adquirir utilizando o pregão como modalidade de compra, 488 itens (49,59%) foram fracassados, ou seja, ao final do processo licitatório os itens não foram adquiridos. Isto demonstra grande ineficiência, já que quase metade do que foi planejado, principalmente produtos tão essenciais como os medicamentos, não foram adquiridos. Vários foram os motivos dessa ineficiência: os preços ofertados pelos licitantes foram maiores que os de referência, a ausência de propostas (itens desertos) e revogações pela própria Administração, entre outros.

Outro fator que influencia diretamente os preços é a pesquisa de mercado ou a pesquisa de preços. Independente de como é realizada a compra pública, sempre se deve realizar, na fase de planejamento, uma pesquisa com a finalidade de obter o valor de referência ou de mercado, ou ainda, o preço estimado da aquisição ou da contratação. Em alguns casos percebe-se a influência determinante da pesquisa de mercado no valor final dos produtos.

Paz (2016) percebeu que produtos iguais tiveram variação significativa de preços em unidades gestoras semelhantes e em períodos temporais iguais. A pesquisa de mercado tem a finalidade de ser um limitador e referencial para

o gestor, tornando-se referência dos preços praticados pelo mercado. Se a pesquisa não transmitir o valor real do produto, estando acima do valor de mercado, pode permitir que a Administração adquira produtos acima do que realmente valem. No entanto, se os preços da pesquisa de mercado estiverem abaixo dos preços de mercado, a licitação pode fracassar, pois os licitantes não oferecerão propostas abaixo deles. Pode-se ainda supor uma terceira opção, que seria, em tese, a ideal, ou seja, de que a pesquisa de mercado seja coerente e compatível com os valores praticados pelos fornecedores. Seria o máximo da economia e eficiência para as compras públicas.

Contudo, no pregão com o sistema de registro de preços, os lances ofertados pelos licitantes permanecem válidos por um período de até doze meses, com todas as incertezas e os custos operacionais da empresa, sem a obrigação de a Administração adquirir um ou outro item licitado e dependendo, muitas vezes, de materiais importados, cujos preços sofrem forte influência das taxas de câmbio. Sabendo disso, os licitantes ofertam lances acima do valor de referência e, em consequência, acabam tornando o processo fracassado. É a típica cena do “cachorro correndo atrás do rabo”.

Obviamente, não se pode burlar o que se encontra previsto em diversos normativos, mas deve-se procurar um ponto de equilíbrio que minimize os prejuízos causados com tamanha ineficiência.

Barbosa (2016) segue o mesmo raciocínio quando ratifica que a pesquisa de preços pode causar uma falsa comparação com o mercado. A autora afirma que diversos fornecedores, ao serem requisitados a encaminhar pesquisas de preços para planejamento de processo licitatório, sabendo tratar-se de dados para compor procedimento administrativo do certame, ou seja, que não é compra imediata, informam valores acima do mercado, podendo ocasionar preços superfaturados. Há também a possibilidade de que os fornecedores, ao serem solicitados a enviar propostas de preços, não as encaminhem ou nem mesmo informem que não vão encaminhá-las, gerando retardo na condução dos processos.

Com a finalidade de mitigar este obstáculo, o TCU, atuando na interpretação de normativos e orientando a Administração, emitiu, por intermédio do Acórdão nº 1445/2015 – Plenário, esclarecimentos sobre orçamentos para estimativa de preços, priorizando as consultas ao Portal de

Compras Governamentais ou em contratações similares de entes públicos. Ainda assim, por vezes, a consulta a fornecedores é necessária em virtude do tipo do material a ser adquirido ou serviço a ser contratado. Ademais, no caso de obras de engenharia ou de serviços continuados de mão de obra terceirizada, em que há a necessidade de preenchimento de uma planilha de custos e formação de preços, a dependência de uma empresa especializada no serviço é total.

Percebe-se que, caso o limite para a utilização da dispensa de licitação fosse maior, o tempo dispensado para a condução do processo seria menor e a contratação seria concretizada de imediato, fazendo com que o fornecedor apresentasse ofertas atualizadas e compatíveis com o praticado no mercado naquele exato momento.

No caderno de logística, do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que serve como guia de orientação sobre a Instrução Normativa nº 5/2014 e trata dos procedimentos para a realização de pesquisa de preços, é dito que:

No âmbito das aquisições públicas, a pesquisa de preços possui como uma das principais finalidades, estimar o custo do objeto para fins de análise quanto à existência de recursos orçamentários suficientes para o pagamento da despesa com a contratação e servir de parâmetro objetivo para julgamento das ofertas apresentadas, quando da aceitação das propostas. (BRASIL, 2017d).

Outro fator que pode influenciar os preços das compras públicas é a quantidade de itens que estão sendo licitados. Cibils (2019) afirma que quanto maior a quantidade dos itens licitados, maior será o desconto obtido junto ao fornecedor. Raciocínio lógico, tendo-se em vista o ganho em escala e a competitividade estabelecida em processos de maior valor financeiro.

Faria *et al.* (2010) seguem o mesmo raciocínio, ratificando que a quantidade confere maior poder de barganha da Administração junto aos licitantes.

Neste ponto, o pregão leva vantagem, uma vez que não há limite de valor para licitar. É possível que, no caso da dispensa de licitação, se o limite legal para sua utilização fosse aumentado e desconsiderado os custos na condução de um pregão, os preços não flutuariam demais, quando comparados ao pregão.

Certamente, não se concebe que a dispensa de licitação, semelhante ao pregão, não tenha um “teto”, um limite para sua utilização. Não há pretensão em sugerir algo dessa natureza. Mas, um acréscimo significativo no valor do limite legal poderia aumentar a quantidade a ser contratada e, semelhante ao pregão, almejar descontos maiores, tendo em vista sua contratação imediata após a homologação da compra.

3 METODOLOGIA DE PESQUISA

A metodologia de pesquisa adotada para analisar os valores contratados em processos de aquisição mediante a utilização das modalidades de pregão eletrônico e de dispensa de licitação em unidades gestoras da Administração Pública Federal envolveu:

- A coleta de dados relativos a 14 itens que dispensam especificações complexas e tecnicamente rebuscadas; e
- A análise desses dados, utilizando técnicas econométricas capazes de isolar o impacto das diferentes modalidades de licitação nos valores contratados.

Esses procedimentos são descritos nas seções 3.1 e 3.2, a seguir.

3.1 COLETA DE DADOS

Com a finalidade de colher dados confiáveis, comparáveis e que reflitam os valores efetivamente contratados pela Administração Pública Federal, seguiram-se as seguintes diretrizes:

- Os dados foram extraídos da plataforma “Painel de Preços” do Ministério da Economia. Esse sistema torna públicos os preços de todos os bens adquiridos e de todos os serviços contratados pela Administração Pública Federal.
- Optou-se por pesquisar apenas a aquisição de bens, em virtude da dificuldade de se compararem preços relativos à contratação de serviços (PAINEL DE PREÇOS, 2020).
- Selecionaram-se 14 itens que dispensam especificações complexas e tecnicamente rebuscadas e que são descritos de forma mais detalhada no “Apêndice”, exatamente como apresentados na plataforma (açúcar, água sanitária, água mineral, álcool, café, caneta, copo, detergente, esponja, feijão, marca texto, papel A4, pilha e quadro branco).
- Foram aplicados filtros que permitissem a replicabilidade, a igualdade de condições, a imparcialidade e a transparência na

pesquisa e garantissem uma amostra representativa para cada item selecionado.

- O período de análise foi circunscrito ao ano de 2019.

Cada material possui um código associado ao Catálogo de Materiais (CATMAT) do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG) do Ministério da Economia (BRASIL, 2012). Os códigos identificam e padronizam as características do material de forma a deixar claro, para o fornecedor, qual material se deseja adquirir. A padronização evita a dubiedade de especificações e favorece a celeridade no processo de compras. No entanto, esse código, por vezes, não é suficientemente claro, sendo necessárias informações adicionais no momento de divulgar a compra, que permitirão ao fornecedor oferecer o preço justo àquele material.

Além disso, em alguns casos, existem códigos diferentes, porém os materiais são praticamente os mesmos. Simplesmente, no momento em que o código é cadastrado, ao detalhar sua descrição, é informada alguma característica complementar, que, contudo, existe em todos os materiais semelhantes, só que de forma implícita. Pode-se citar o exemplo do “furo no corpo cilíndrico da caneta esferográfica”. Além de essa característica não influenciar o valor da proposta do fornecedor, ela já está presente na maioria dos modelos de caneta esferográfica mais utilizados no mercado.

Por esse motivo, quando foi possível encontrar código CATMAT que gerou diversas aparições de aquisições de materiais, tanto para pregão como para a dispensa de licitação, utilizou-se somente um código. Isto facilita as comparações entre as modalidades de compras que serão analisadas. Porém, quando não se encontrou um código capaz de gerar, no mínimo, 30 aparições em cada uma das modalidades de licitação, foi necessário identificar pelo menos mais um código que, em sua descrição, não contivesse especificações que modificassem as características básicas do material e que não influenciassem o preço ofertado.

Assim, nesses casos, embora fossem usados mais de um código, os materiais eram essencialmente os mesmos. Quando não foi possível encontrar outro código que permitisse comparar os preços em condições de igualdade,

descartou-se o material da pesquisa. Essa sistemática teve a finalidade primordial de comparar itens em condições de extrema igualdade entre os dois processos de compra selecionados.

Acessando o sistema, materiais de uso comum e de fácil descrição utilizados por qualquer órgão da Administração Pública Federal foram buscados de forma genérica. Ainda assim, há vários itens de material que, mesmo básicos, contêm uma série de variações. Por exemplo, ao se pesquisar “caneta esferográfica”, foi possível identificar vários códigos CATMAT para este tipo de material, como se segue:

Tabela 3 – Identificação de vários códigos CATMAT

Código CATMAT	Descrição dos códigos
288155	Caneta esferográfica, material: plástico, quantidade cargas: 1 un, material ponta: aço inoxidável com esfera de tungstênio, tipo escrita: média, cor tinta: azul, características adicionais: corpo cilíndrico, transparente e orifício lateral
288156	Caneta esferográfica, material: plástico, quantidade cargas: 1 un, material ponta: aço inoxidável com esfera de tungstênio, tipo escrita: média, cor tinta: preta, características adicionais: corpo cilíndrico, transparente e orifício lateral
288157	Caneta esferográfica, material: plástico, quantidade cargas: 1 un, material ponta: aço inoxidável com esfera de tungstênio, tipo escrita: média, cor tinta: vermelha, características adicionais: corpo cilíndrico, transparente e orifício lateral
289209	Caneta esferográfica, material: plástico, quantidade cargas: 1 un, material ponta: esfera de tungstênio, tipo escrita: média, cor tinta: azul
289210	Caneta esferográfica, material: plástico, quantidade cargas: 1 un, material ponta: esfera de tungstênio, tipo escrita: média, cor tinta: preta
289211	Caneta esferográfica, material: plástico, quantidade cargas: 1 un, material ponta: esfera de tungstênio, tipo escrita: média, cor tinta: vermelha
289405	Caneta esferográfica, material: plástico, quantidade cargas: 1 un, material ponta: aço inoxidável com esfera de tungstênio, tipo escrita: média, cor tinta: azul, características adicionais: corpo sextavado, transparente e orifício lateral
289406	Caneta esferográfica, material: plástico, quantidade cargas: 1 un, material ponta: aço inoxidável com esfera de tungstênio, tipo escrita: média, cor tinta: preta, características adicionais: corpo sextavado, transparente e orifício lateral
289407	Caneta esferográfica, material: plástico, quantidade cargas: 1 un, material ponta: aço inoxidável com esfera de tungstênio, tipo escrita: média, cor tinta: vermelha, características adicionais: corpo sextavado, transparente e orifício lateral

Como é possível perceber, é razoável supor que algumas características pouco ou nada influenciam a formulação do preço pelo fornecedor, como a cor da tinta.

Com a finalidade de buscar itens com descrição idêntica ou que possuem diferenças insignificantes e que, conseqüentemente, não influenciam o valor a ser ofertado pelo fornecedor do bem e, também, para que seja possível considerar 100% dos materiais pesquisados, aplicaram-se os seguintes filtros:

- o material propriamente dito;
- a unidade de fornecimento;
- o ano da contratação;
- o código do material (CATMAT); e
- a modalidade de contratação.

No caso do ano da contratação, restringiu-se ao de 2019 e, para a modalidade de contratação, os filtros “pregão” e “dispensa de licitação” foram utilizados.

Após selecionar todos os filtros necessários, buscaram-se materiais adquiridos por todas as Unidades Gestoras da Administração Pública Federal. (BRASIL, Painel de Preços, 2020) (Ver Apêndice).

O sistema disponibiliza várias informações, tais como média, mediana, menor valor, maior valor e, principalmente, um gráfico de dispersão entre a quantidade e o preço unitário com todos os processos de compra realizadas pela Administração Pública Federal.

Quando a quantidade de processos ultrapassa o limite de 1.000 itens de pesquisa, o sistema não permite a continuidade da pesquisa para a emissão dos relatórios. Normalmente, isto ocorre quando se executa a pesquisa somente pelo nome (descrição) do material. O sistema entende que se quer, por exemplo, qualquer “caneta” e apresenta todas as canetas adquiridas pelo Governo Federal, sejam elas esferográficas, tinteiro, marcador de texto, dentre outras.

No entanto, como foram pesquisados os itens por código do material (CATMAT), justamente para realizar comparações de itens de material idênticos entre si, a tendência é que não ultrapassem 1.000 itens de pesquisa.

O sistema gera um relatório que pode ser extraído, por exemplo, em formato de planilha eletrônica. Esse relatório disponibiliza as seguintes informações:

- o número da compra;
- o número do item dentro do processo de compra;
- a modalidade (pregão ou dispensa de licitação);
- o código do material;
- a descrição do item;
- a quantidade;
- o valor contratado;
- o nome do fornecedor;
- o órgão;
- a Unidade Gestora;
- a data da compra, entre outros.

Outro detalhe é que o sistema apenas gera os relatórios de 50 (cinquenta) em 50 (cinquenta) processos de compra. É mister adequar cada relatório, juntando as informações de cada um, a fim de consolidar em relatório único.

Em alguns casos, nos quais a quantidade de itens de compra é superior a 1.000, o sistema não emite o relatório. É necessário selecionar no gráfico de dispersão itens de compra até que a quantidade seja inferior a 1.000. É importante frisar que essa ação não permite ao pesquisador selecionar itens que poderiam ser manipuláveis, já que não aparecem informações sobre cada item de compra no gráfico. É possível, dessa forma, selecionar uma amostra considerável sem conhecer, principalmente, a modalidade de compra.

Para que a seleção seja imparcial, já que é realizada manualmente, o único critério para a seleção dos itens de compra no gráfico de dispersão seria escolher os valores dos preços semelhantes, ou seja, sem conhecer a modalidade de compra seria selecionada uma amostra considerável de itens de compra, com preços médios próximos em quantidade inferior a 1.000 para que

fosse possível a emissão do relatório. Dessa forma, seriam emitidos relatórios de amostra bastante significativa.

Entretanto, para que não houvesse dúvidas sobre a escolha dos itens de compra (isto é, para afastar a possibilidade de eventual manipulação na escolha dos itens), optou-se por tratar somente itens de compras em que a quantidade não ultrapassasse 1.000. Assim, menor do que 1.000 itens de compra, todos os itens de compra, sem exceção, foram exportados para a planilha de dados.

É importante salientar que alguns itens de compra estão mais disponíveis que outros. Por isso, a planilha com as informações de cada compra e de cada item são bem variadas. Há planilha com cerca de 200 itens e outras com mais de 600 itens. Isto se deve à quantidade de processos de compra que os órgãos da Administração Pública Federal realizaram durante o ano de 2019.

Outra informação importante se refere a alguns processos de compra, nos quais os valores informados estão bem menores ou bem maiores do que a média de preços. Como dito acima, a intenção em não descartar um preço é de justamente transmitir a replicabilidade da pesquisa e, também, transmitir ao leitor que nenhum dado está sendo retirado ou manipulado.

Os valores que poderiam ser considerados desproporcionais estão presentes em ambos os processos de compra e, por isso, há isonomia na comparação. Para isso, os *outliers* serão tratados e retirados das amostras. Segundo Hair *et al.* (2009), *outliers* podem ser retirados das amostras, uma vez que tendem a prejudicar as estimativas.

3.2 ANÁLISE DOS DADOS

Uma primeira abordagem para analisar os valores contratados de bens idênticos em processos de aquisição, utilizando as modalidades de pregão eletrônico e de dispensa de licitação, seria simplesmente verificar se os valores médios seriam iguais ou diferentes dentro de determinada margem de confiança.

Contudo, um procedimento dessa natureza poderia levar a conclusões enganosas, porque há outros fatores que afetam o preço unitário e podem não estar uniformemente distribuídos entre as duas modalidades. Por exemplo, conforme se evidenciou na Seção 2, autores como Cibils (2019) e Faria *et al.* (2010) mostram que os preços unitários são sensíveis à escala de compras.

Nesse sentido, se as escalas de compras foram maiores no caso do pregão eletrônico, poder-se-ia concluir, comparando simplesmente as médias, que os preços unitários, nesse caso, seriam menores, quando, na verdade, a diferença decorreria da quantidade adquirida.

Por essa razão, neste trabalho optou-se por utilizar uma especificação em que se considera o preço unitário de cada produto i (p_i) como variável dependente e as seguintes, variáveis independentes:

- Modalidade de aquisição (m_i). Existem duas categorias ou possíveis resultados, quais sejam, pregão ou dispensa de licitação. Visa aferir se as modalidades afetam o valor unitário obtido.
- Quantidade total ofertada (q_i), que, conforme indicado na literatura apresentada na Seção 2, tende a afetar significativamente o preço unitário.
- Trimestre da compra (t_i). Se referem aos 1º, 2º, 3º e 4º trimestres. Visam aferir se teria havido variações de preço ao longo do ano que pudessem afetar os resultados obtidos.

Portanto, a especificação pode ser resumida da seguinte forma:

$$\ln(p_i) = \beta_0 + \beta_1 m_i + \beta_2 \ln(q_i) + \beta_3 t_i + \varepsilon$$

Convém notar que não se pretendeu, neste trabalho, propor um modelo preditivo do comportamento dos preços unitários (que, possivelmente, requeria a inclusão de variáveis explicativas adicionais), mas apenas verificar se a modalidade de aquisição influencia significativamente o preço unitário, considerando o quantidade ofertada e o momento da compra.

Visando identificar o modelo probabilístico mais bem ajustado aos dados relativos aos 14 produtos, foram testadas as seguintes alternativas:

- Modelo normal linear;
- Modelo gama; e
- Modelo normal inverso.

O modelo normal linear é apropriado quando a variável dependente é do tipo quantitativa contínua e simétrica e, para a obtenção de bons ajustes, requer a existência de uma relação linear entre a variável dependente e as variáveis explicativas, além de o erro ter distribuição normal (CHARNET *et al.*, 1999).

Assim, após a organização dos bancos de dados, o modelo normal linear foi analisado para o produto “açúcar”, a fim de verificar se os dados estariam bem ajustados. Comprovou-se que o modelo normal linear não estava bem ajustado através da porcentagem dos pontos de resíduo fora das bandas de confiança; isso, tanto para o banco de dados completo, ou seja, com os *outliers*, como para o banco do qual foram retirados os *outliers*.

Dessa forma, ao tentar achar a causa deste problema, verificou-se que a variável dependente tem comportamento assimétrico. Por essa razão, optou-se por utilizar os modelos lineares generalizados.

A tabela abaixo mostra que os valores de significância (p -valores), de modo que, p -valores inferiores a 0,05 significam que a respectiva variável não segue a distribuição normal de probabilidade ao nível de 5% de significância (o mesmo que 95% de confiança). Assim, se ocorrer ao menos um dos testes com p -valor significativo, a variável em questão não segue distribuição normal.

Vale salientar que a execução dos testes se faz necessária para que se possa saber quais métodos estatísticos serão utilizados posteriormente, se paramétricos e/ou não paramétricos. Valores acompanhados de “*” significam que a respectiva variável não segue a distribuição normal de probabilidade (Tabela 4).

Tabela 4 – Testes de normalidade

Variáveis	Shapiro-Wilk	Kolmogorov-Smirnov
Açúcar	< 0,001 *	< 0,001 *
Água	< 0,001 *	< 0,001 *
Água sanitária	< 0,001 *	< 0,001 *
Álcool	< 0,001 *	< 0,001 *
Café	0,004 *	0,272
Caneta	< 0,001 *	< 0,001 *
Copo	< 0,001 *	0,066
Detergente	< 0,001 *	0,003 *
Esponja	< 0,001 *	< 0,001 *
Feijão	< 0,001 *	0,002 *
Marca texto	< 0,001 *	< 0,001 *
Papel A4	< 0,001 *	< 0,001 *
Pilha	< 0,001 *	< 0,001 *
Quadro branco	< 0,001 *	< 0,001 *

Nota.: p -valores com "***" significam que a variável não segue a distribuição normal de probabilidade.

Os modelos lineares generalizados (MLG) são uma extensão do modelo normal linear, que possibilitam a utilização de outras distribuições para os erros e uma função de ligação que relaciona a média da variável dependente (resposta) à combinação linear das variáveis independentes (explicativas). Os modelos gama e normal inverso são alguns dos MLG adequados para dados do tipo quantitativo contínuo com valores positivos e assimétricos. Assim, como se identificou que a variável resposta é assimétrica e positiva, foram analisados os MLG com estas distribuições.

Em seguida, foi necessário mudar o tipo de transformação nos dados, pois a variável resposta (valor do produto) tem valores entre 0 e 1 na maior parte dos bancos de dados, tornando impossível a utilização dos modelos gama e normal inverso, pois os valores neste intervalo seriam negativos ao aplicar a transformação $\log(x)$. Assim, para corrigir este problema, a transformação foi alterada para $\log(x) + 5$, corrigindo-se, desta forma, o problema da alta variabilidade e da escala. A função de ligação utilizada foi a logarítmica, uma vez que impede o surgimento de resultados negativos e fornece boas interpretações a partir do exponencial dos coeficientes.

Segundo Moore (2016), uma das melhores formas de se avaliar os modelos estatísticos é através do critério de informação de Akaike (AIC), que consiste em encontrar o modelo mais parcimonioso possível. Desse modo, quanto menor o valor de AIC, melhor o ajuste do modelo. Para verificar se a distribuição utilizada em cada um dos seis tipos de modelo (com e sem *outliers*)

estava bem ajustada, verificou-se a porcentagem de pontos de resíduos fora das bandas de confiança, em que o nível de tolerância indicado é de 5%.

A tabela a seguir apresenta o r^2 , o valor do AIC e a porcentagem de pontos fora do gráfico de envelope para os modelos: linear, gama e normal inversa. Esta tabela foi utilizada para a escolha de qual modelo utilizar na análise (Tabela 5).

Tabela 5 – Seleção de modelos

Variáveis	Modelos	Dados Completos			Dados sem <i>outliers</i>		
		r^2	AIC	Pontos fora	r^2	AIC	Pontos fora
Açúcar	Linear	0,103	220,72	92,83%	0,169	143,98	50,17%
	Gama	0,119	169,65	97,07%	0,171	140,08	19,87%
	normal inversa	0,125	148,12	89,90%	0,172	142,78	16,50%
Água	linear	0,213	880,22	68,62%	0,178	774,99	80,89%
	gama	0,235	813,20	38,27%	0,193	772,03	19,87%
	normal inversa	0,245	785,08	23,47%	0,200	700,05	25,92%
Água sanitária	linear	0,204	281,61	92,71%	0,317	48,39	26,37%
	gama	0,243	233,18	89,06%	0,325	40,52	13,74%
	normal inversa	0,258	214,28	79,17%	0,328	37,07	2,75%
Álcool	linear	0,238	383,37	93,48%	0,332	100,58	22,28%
	gama	0,258	337,49	91,06%	0,339	85,97	0,99%
	normal inversa	0,266	317,70	84,78%	0,340	80,04	0,50%
Café	linear	0,195	46,80	71,34%	0,177	-53,84	5,42%
	gama	0,201	40,40	49,68%	0,177	-54,11	2,03%
	normal inversa	0,203	37,59	57,32%	0,177	-54,16	2,70%
Caneta	linear	0,257	1867,11	21,40%	0,242	1728,16	13,76%
	gama	0,281	1740,50	31,51%	0,260	1634,50	41,99%
	normal inversa	0,279	1706,10	59,08%	0,260	1608,10	55,05%
Copo	linear	0,174	200,91	95,19%	0,292	-72,66	14,53%
	gama	0,209	154,49	90,37%	0,293	-75,40	1,12%
	normal inversa	0,223	135,38	67,38%	0,294	-76,55	0,00%
Detergente	linear	0,252	97,17	69,37%	0,255	-77,85	25,35%
	gama	0,277	64,31	57,21%	0,259	-82,96	10,80%
	normal inversa	0,287	50,95	32,43%	0,261	-85,23	13,15%
Esponja	linear	0,234	309,13	75,00%	0,176	120,94	31,65%
	gama	0,289	255,34	64,29%	0,188	109,27	5,70%
	normal inversa	0,308	234,75	12,50%	0,194	103,85	2,53%
Feijão	linear	0,215	177,24	2,34%	-	-	-
	gama	0,216	117,31	0,39%	-	-	-
	normal inversa	0,217	117,32	0,00%	-	-	-
Marca texto	linear	0,212	343,73	97,04%	0,318	32,72	84,98%
	gama	0,114	558,64	95,39%	0,326	18,47	61,09%
	normal inversa	0,045	858,09	99,67%	0,330	12,16	52,90%
Papel A4	linear	0,048	424,16	99,58%	0,295	-765,55	3,86%
	gama	0,013	1061,00	99,58%	0,296	-767,38	0,45%
	normal inversa	0,003	1735,10	99,79%	0,296	-768,02	0,23%
Pilha	linear	0,248	1326,78	63,31%	0,210	1151,08	1,72%
	gama	0,266	1257,70	2,40%	0,211	1133,90	0,74%
	normal inversa	0,265	1240,70	0,24%	0,210	1132,20	0,98%
Quadro branco	linear	0,058	923,46	2,97%	0,063	872,93	7,00%
	gama	0,056	934,76	1,32%	0,063	871,39	1,33%
	normal inversa	0,054	944,19	5,94%	0,063	871,80	3,00%

Mais informações sobre os referidos modelos estatísticos utilizados podem ser vistos em Charnet *et al.* (1999), Cordeiro e Demétrio (2008), Hair *et al.* (2009) e Moore (2016). Reitera-se que foi considerado um nível de 5% de significância nos resultados obtidos (o mesmo que 95% de confiança).

Tratando-se dos *softwares* utilizados na execução das análises estatísticas presentes neste relatório, foi utilizado o “R” versão 3.6.2 e o Excel (OFFICE 365).

4 RESULTADOS

Com o objetivo de analisar os valores contratados de bens idênticos em processos de aquisição que utilizam as modalidades de pregão eletrônico e de dispensa de licitação em unidades gestoras da Administração Pública Federal, descreve-se, em seguida, a amostra obtida para os 14 produtos selecionados (Seção 4.1) e analisam-se os resultados relativos a cada um deles (Seção 4.2). Esses resultados são sintetizados na Seção 4.3.

4.1 DESCRIÇÃO DA AMOSTRA

A amostra foi composta por 4.375 compras de mercadorias. Aproximadamente 24.1% das compras realizadas consistiram de materiais de escritório, como canetas e papel A4. Grande parte das compras realizadas foram por pregão eletrônico (75.0%) e somente (25.0%) tiveram dispensa de licitação. Abaixo a tabela com a discriminação de cada item em relação à modalidade de compra realizada (Tabela 6).

Tabela 6 – Caracterização da amostra

Item Comprado	n (dispensa de licitação)	n (pregão eletrônico)	% (dispensa de licitação)	% (pregão eletrônico)
Geral	1.094	3.281	25,0%	75,0%
Açúcar	98	209	31,9%	68,1%
Água Mineral	43	349	11,0%	89,0%
Água Sanitária	67	125	34,9%	65,1%
Álcool	98	316	23,7%	76,3%
Café	41	116	26,1%	73,9%
Caneta	165	419	28,3%	71,7%
Copo	32	155	17,1%	82,9%
Detergente	52	170	23,4%	76,6%
Esponja	40	128	23,8%	76,2%
Feijão	71	185	27,7%	72,3%
Marca Texto	90	214	29,6%	70,4%
Papel A4	108	363	22,9%	77,1%
Pilha	113	304	27,1%	72,9%
Quadro Branco	76	228	25,0%	75,0%

Na tabela abaixo apresentam-se os valores médios e os desvios padrão dos itens comprados (inclusive segmentados por modalidade). Indica-se, além disso, se há diferença significativa das médias das duas modalidades (Tabela7).

Tabela 7 – Médias e desvios padrão

Variáveis	Geral		Dispensa de Licitação		Pregão		p-valor ¹
	Média	Desvio Padrão	Média	Desvio padrão	Média	Desvio padrão	
Açúcar	2,46	0,56	2,58	0,57	2,40	0,54	0,002 *
Água	1,50	1,91	1,47	1,97	1,51	1,92	0,102
Água sanitária	1,72	0,64	2,06	0,70	1,54	0,54	< 0,001 *
Álcool	5,94	2,29	7,24	2,97	5,54	1,87	< 0,001 *
Café	7,06	1,53	7,58	1,65	6,90	1,46	0,035 *
Caneta	3,31	6,44	4,49	7,39	2,85	5,99	< 0,001 *
Copo	1,36	0,31	1,64	0,34	1,30	0,27	< 0,001 *
Detergente	1,30	0,31	1,44	0,28	1,25	0,31	< 0,001 *
Esponja	0,50	0,24	0,59	0,26	0,47	0,22	0,001 *
Feijão	5,41	1,70	6,31	1,32	5,21	1,97	< 0,001 *
Marca texto	1,01	0,36	1,26	0,43	0,91	0,28	< 0,001 *
Papel A4	16,21	2,36	17,46	2,52	15,83	2,18	< 0,001 *
Pilha	10,60	18,83	11,68	17,87	10,22	19,17	0,046 *
Quadro branco	329,65	386,01	339,28	382,15	410,60	386,50	0,038 *

¹Teste de Mann-Whitney;

Nota: p-valor com "***" indica que existe diferença significativa entre as médias das modalidades ao nível de 5% significância, o mesmo que 95% de confiança

Observando a tabela, verifica-se que, em geral, os preços dos produtos adquiridos por meio da modalidade pregão é menor. No entanto, aí não estão sendo consideradas as quantidades. Tendo em vista que a utilização da dispensa de licitação só é permitida quando a pesquisa de mercado aponta para um valor igual ou menor a R\$ 17.600,00, a quantidade de produtos é limitada. Provavelmente, caso o limite supracitado fosse maior, a quantidade de itens de material aumentaria e, com isso, o valor unitário seria menor.

Este é o diferencial que o pregão tem sobre a dispensa de licitação, pois não há limite de valor e, conseqüentemente, de itens de material. Assim, o pregão tende a ser utilizado quanto maior a demanda do órgão por determinado material, tendo em vista a proibição legal de utilização da dispensa para valores acima de R\$ 17.600,00.

Pode-se ver, ainda, que a diferença das médias dos preços unitários foi insignificante no caso do item “água”. Já no caso do “quadro branco” foi

significante, mas com valor unitário maior no caso da compra conduzida por pregão.

Cabe ressaltar que, no momento do levantamento dos dados, alguns itens pesquisados não geraram o mínimo de 30 aparições de contratações por dispensa de licitação. No entanto, isto não quer dizer que essas mesmas contratações não foram mais eficientes. Simplesmente, por questões estatísticas, no caso das dispensas de licitação não se pode considerar a amostra pela pouca aparição de dados.

Exemplificando: é possível encontrar processos de aquisição de determinado material, nos quais apareceram 150 processos de aquisição por pregão e 28 processos de aquisição por dispensa de licitação. Na verdade será bem comum que a quantidade de processos por pregão venha a ser bem maior que a quantidade de processos por dispensa de licitação. Neste caso, não foi considerada a análise desses processos pelo motivo de a amostra para dispensa de licitação não ter gerado dados estatísticos suficientes, ou seja, no mínimo 30 aparições. Isso não quer dizer que os processos por dispensa de licitação foram menos eficientes ou que seus preços unitários não foram próximos aos processos conduzidos por pregão. Simplesmente deixaram de ser analisados, por não gerarem o mínimo de amostras necessárias à análise estatística.

Pelo fato de a legislação vigente obrigar o uso do pregão em compras acima de R\$ 17.600,00, as aparições por dispensa de licitações serão sempre bem menores se comparadas aos processos por pregão. Dessa forma, para que não parem dúvidas, esta pesquisa só levará em consideração, no mínimo, 30 (trinta) aparições, para que a pesquisa seja válida estatisticamente.

4.2 ANÁLISE POR PRODUTO

Ao longo das próximas 14 subseções analisam-se, em detalhes, os resultados obtidos para os 14 produtos selecionados. Em todos os casos, as análises baseiam-se em tabelas que contêm o resultado obtido com a exclusão de *outliers* e com o modelo normal inverso, conforme descrito na Seção 3.

Nas tabelas indicam-se os coeficientes betas (β), aqueles que quantificam a força e o sentido das relações entre as variáveis explicativas e a variável resposta. Em se tratando de um MLG no qual foi utilizada a função de $\log(x)$ como função de ligação, não é possível interpretar o valor de beta diretamente. Portanto, é necessário aplicar antes a função inversa de $\log(x)$ nos betas para se ter a informação de como cada variável independente influencia a variável dependente; por isso foi calculado a exponencial (Exp) dos betas. O erro padrão é a medida da precisão da média amostral. O erro padrão é obtido ao se dividir o desvio padrão pela raiz quadrada do tamanho da amostra.

O p -valor é uma estatística utilizada para sintetizar o resultado de um teste de hipóteses. Formalmente, o p -valor é definido como a probabilidade de se obter a estatística de teste igual ou mais extrema que aquela observada em uma amostra, assumindo-se como verdadeira a hipótese nula. Como geralmente se define o nível de significância em 5%, um p -valor menor que 0,05 gera evidências para rejeição da hipótese nula do teste; neste caso, a hipótese nula é que o valor de beta é zero (0), ou seja, a variável dependente não exerce influência na variável resposta.

No geral, deve-se observar o p -valor e verificar se o resultado é menor que 0,05. Sendo menor, a variável correspondente é significativa (todas estão marcadas com “*”, ou seja, influenciam o valor unitário). A partir dessa constatação, observa-se o β correspondente ao p -valor e vê-se se é negativo ou positivo. No caso da “quantidade ofertada”, que é uma variável quantitativa, sendo seu β negativo, significa que quanto maior a quantidade ofertada, menor será o valor unitário.

As variáveis “pregão” e o “1º Trimestre” foram colocados como referências e os resultados sempre são comparados com esses parâmetros. Por exemplo, no caso da modalidade, a referência é o “pregão”. Como essas variáveis não são quantitativas, a interpretação é semelhante: se o β da modalidade for negativo, significa que a variável influencia o preço para uma tendência de valor menor. Se for positivo, ocorre exatamente o contrário, ou seja, o preço é influenciado para uma tendência de valor maior.

Da mesma forma, se o β do trimestre for negativo, significa dizer que este trimestre teve valores menores quando comparados ao 1º trimestre. Se determinado β do trimestre for positivo, significa que este trimestre obteve valores maiores quando comparados ao 1º trimestre.

Portanto, para o ajuste dos modelos, foi considerado o seguinte:

- Variável dependente: Valor do produto;
- Variáveis independentes:
 - Quantidade ofertada;
 - Modalidade;
 - Período da compra.

4.2.1 Açúcar

De acordo com o banco de dados encontrado para o item “açúcar”, as estimativas geradas pelo modelo Normal Inversa estão apresentadas na tabela a seguir (Tabela 8):

Tabela 8 – Significância das variáveis no modelo – açúcar

Componentes do modelo	β	Exp(β)	Erro Padrão	t-valor	p-valor
Intercepto	1,834	6,258	0,011	170,746	< 0,001 *
log (Quantidade ofertada)	-0,005	0,995	0,001	-5,344	< 0,001 *
Modalidade (Pregão)	0,001	1,001	0,005	0,102	0,919
2º Trimestre	-0,009	0,991	0,005	-1,618	0,107
3º Trimestre	-0,009	0,991	0,005	-1,637	0,103
4º Trimestre	0,012	1,012	0,006	2,020	0,044 *

O item “açúcar” foi obtido por meio do CATMAT 236247 e 295332, que gerou uma amostra com 307 resultados de contratações públicas, dos quais foram 98 por dispensa de licitação e 209 por pregão.

Como pôde ser observado na Tabela 7, quando adquirido por dispensa de licitação, a média dos preços foi de R\$ 2,58 e por pregão foi de R\$ 2,40. Portanto, de acordo com o p-valor de 0,002, houve diferença significativa entre as médias dos preços das aquisições.

Examinando os resultados apresentados na Tabela 8, tem-se que os p-valor da “quantidade ofertada” e do “4º trimestre” foram significativos, ou seja,

elas influenciam o valor unitário do produto, pois são menores que 0,05. Notando-se os β correspondentes, no caso da “quantidade ofertada”, vê-se que é negativo, representando que o valor do produto tende a abaixar, à medida que a quantidade ofertada aumenta.

Já o β do “4º trimestre” é positivo, o que significa que o valor do produto tende a ser mais alto no quarto trimestre, levando em consideração os valores do primeiro trimestre. No caso do açúcar, não houve influência da modalidade de aquisição sobre o preço.

4.2.2 Água

Segue-se a análise para o banco de dados “água”, conforme tabela abaixo (Tabela 9):

Tabela 9 – Significância das variáveis no modelo – água

Componentes do modelo	β	Exp(β)	Erro Padrão	t-valor	p-valor
Intercepto	1,832	6,245	0,038	48,610	< 0,001 *
log (Quantidade ofertada)	-0,002	0,978	0,003	-8,295	< 0,001 *
Modalidade (Pregão)	0,014	1,014	0,022	0,619	0,537
2º Trimestre	0,057	1,059	0,021	2,737	0,006*
3º Trimestre	0,055	1,057	0,021	2,640	0,009*
4º Trimestre	0,065	1,067	0,021	3,111	0,002 *

Observando os resultados apresentados na Tabela 9, a amostra do item “água” foi obtida por meio do CATMAT 445484, que gerou 392 resultados, sendo 43 por dispensa de licitação e 349 por pregão.

Como pôde ser visto na Tabela 7, quando adquirido por intermédio da dispensa de licitação, a média dos preços foi de R\$ 1,47 e no pregão foi de R\$ 1,51. Portanto, de acordo com o p-valor de 0,102, não houve diferença significativa entre as médias dos preços das aquisições.

Analisando-se os resultados da Tabela 9, percebe-se que os p-valor das variáveis “quantidade ofertada” e dos “2º, 3º e 4º trimestres” são menores que 0,05, ou seja, foram significativas na definição dos preços.

Observando os β correspondentes, vê-se que é negativo no caso da “quantidade ofertada”, representando que, à medida que a quantidade ofertada aumenta, o valor do produto tende a diminuir.

Já os β dos “2º, 3º e 4º trimestres” são positivos, o que significa que o valor do produto tende ser mais alto nestes 3 trimestres do que no primeiro trimestre.

No caso da “água”, não houve influência da modalidade de aquisição sobre o preço.

4.2.3 Água Sanitária

Para o banco de dados referente ao produto “água sanitária”, as estimativas geradas pelo modelo Normal Inversa estão apresentadas na tabela a seguir (Tabela 10):

Tabela 10 – Significância das variáveis no modelo – água sanitária

Componentes do modelo	β	Exp(β)	Erro Padrão	t-valor	p-valor
Intercepto	1,854	6,386	0,025	75,315	< 0,001 *
log (Quantidade ofertada)	-0,013	0,987	0,002	-5,971	< 0,001 *
Modalidade (Pregão)	-0,011	0,989	0,010	-1,072	0,285
2º Trimestre	-0,009	0,991	0,015	-0,615	0,540
3º Trimestre	0,013	1,013	0,014	0,932	0,353
4º Trimestre	0,004	1,004	0,013	0,314	0,754

O item “água sanitária” foi obtido por meio do CATMAT 310507, que gerou uma amostra com 192 resultados de contratações públicas, dos quais foram 67 por dispensa de licitação e 125 na modalidade pregão.

Como foi visto na Tabela 7, a média dos preços foi de R\$ 2,06 e por pregão foi de R\$ 1,54 quando adquirido por dispensa de licitação. Portanto, de acordo com o p-valor menor que 0,001, houve diferença significativa entre as médias dos preços das aquisições.

Examinando os resultados apresentados na Tabela 10, tem-se que somente o p-valor da “quantidade ofertada” foi significativo, ou seja, ela influencia o valor unitário do produto, pois é menor que 0,05.

Analisando o β correspondente, vê-se que é negativo no caso da “quantidade ofertada”, representando que, à medida que a quantidade ofertada aumenta, o valor do produto tende a diminuir.

No item “água sanitária”, não houve influência da modalidade de aquisição sobre o preço.

4.2.4 Álcool

Continuando com as análises, a tabela a seguir apresenta a significância do item “álcool” (Tabela 11):

Tabela 11 – Significância das variáveis no modelo – álcool

Componentes do modelo	β	Exp(β)	Erro Padrão	t-valor	p-valor
Intercepto	2,027	7,591	0,011	188,762	< 0,001 *
log (Quantidade ofertada)	-0,011	0,989	0,001	-11,647	< 0,001 *
Modalidade (Pregão)	-0,007	0,993	0,005	-1,208	0,228
2º Trimestre	-0,002	0,998	0,006	-0,269	0,788
3º Trimestre	0,002	1,002	0,006	0,423	0,672
4º Trimestre	0,000	1,000	0,007	0,032	0,974

O item “álcool” foi obtido por meio do CATMAT 269941, que gerou uma amostra com 414 resultados de contratações públicas, dos quais 98 por dispensa de licitação e 316 na modalidade pregão.

Como foi examinado na Tabela 7, quando adquirido por dispensa de licitação, a média dos preços foi de R\$ 7,24 e por pregão foi de R\$ 5,54. Portanto, de acordo com o p-valor menor que 0,001, houve diferença significativa entre as médias dos preços das aquisições.

Observando os resultados apresentados na Tabela 11, tem-se que somente o p-valor da “quantidade ofertada” foi significativo, ou seja, ela influencia o valor unitário do produto, pois é menor que 0,05.

Analisando o β correspondente, vê-se que é negativo no caso da “quantidade ofertada”, representando que à medida que a quantidade ofertada aumenta, o valor do produto tende a diminuir.

No item “álcool”, não houve influência da modalidade de aquisição sobre o preço.

4.2.5 Café

Para o banco de dados referente ao produto “café”, as estimativas geradas pelo modelo Normal Inversa estão apresentadas na tabela a seguir (Tabela 12):

Tabela 12 – Significância das variáveis no modelo – café

Componentes do modelo	β	Exp(β)	Erro Padrão	t-valor	p-valor
Intercepto	2,025	7,576	0,018	114,521	< 0,001 *
log (Quantidade ofertada)	-0,007	0,993	0,001	-4,991	< 0,001 *
Modalidade (Pregão)	0,003	1,003	0,006	0,534	0,594
2º Trimestre	0,000	1,000	0,008	-0,005	0,996
3º Trimestre	0,001	1,001	0,007	0,105	0,917
4º Trimestre	-0,005	0,995	0,008	-0,723	0,471

O item “café” foi obtido por meio do CATMAT 217366 que gerou amostra com 157 resultados de contratações públicas, dos quais 41 por dispensa de licitação e 116 na modalidade pregão.

Como observado na Tabela 7, a média dos preços foi de R\$ 7,58 quando adquirido por dispensa de licitação, enquanto por pregão foi de R\$ 6,90. Portanto, de acordo com o p-valor de 0,035, houve diferença significativa entre as médias dos preços das aquisições.

Pelos resultados apresentados na Tabela 12, tem-se que somente o p-valor da “quantidade ofertada” foi significativo, ou seja, influencia o valor unitário do produto, pois é menor que 0,05.

Analisando o β correspondente, no caso da “quantidade ofertada” é negativo, representando que, à medida que a quantidade ofertada aumenta, o valor do produto tende a diminuir.

No item “café”, não houve influência da modalidade de aquisição sobre preço.

4.2.6 Caneta

As estimativas geradas no item “caneta” são as seguintes (Tabela 13):

Tabela 13 – Significância das variáveis no modelo – caneta

Componentes do modelo	β	Exp(β)	Erro Padrão	t-valor	p-valor
Intercepto	2,218	9,190	0,049	44,914	< 0,001 *
log (Quantidade ofertada)	-0,053	0,949	0,004	-12,169	< 0,001 *
Modalidade (Pregão)	0,015	1,015	0,022	0,667	0,505
2º Trimestre	-0,009	0,991	0,024	-0,368	0,713
3º Trimestre	-0,025	0,975	0,024	-1,048	0,295
4º Trimestre	0,054	1,056	0,032	1,710	0,088

O item “caneta” foi obtido por meio do CATMAT 32859, que gerou uma amostra com 584 resultados de contratações públicas, dos quais 165 por dispensa de licitação e 419 na modalidade pregão.

Como pôde ser visto na Tabela 7, quando adquirido por dispensa de licitação, a média dos preços foi de R\$ 4,49 e por pregão foi de R\$ 2,85. Portanto, de acordo com o p-valor menor que 0,001, houve diferença significativa entre as médias dos preços das aquisições.

Observando os resultados apresentados na Tabela 13, tem-se que somente o p-valor da “quantidade ofertada” foi significativo, ou seja, ela influencia o valor unitário do produto, pois é menor que 0,05.

Analisando o β correspondente, no caso da “quantidade ofertada” é negativo, representando que, à medida que a quantidade ofertada aumenta, o valor do produto tende a diminuir.

No item “caneta” não houve influência da modalidade de aquisição sobre o preço.

4.2.7 Copo

Segue-se a análise para o banco de dados “copo”, conforme abaixo (Tabela 14):

Tabela 14 – Significância das variáveis no modelo – copo

Componentes do modelo	β	Exp(β)	Erro Padrão	t-valor	p-valor
Intercepto	1,782	5,942	0,018	98,575	< 0,001 *
log (Quantidade ofertada)	-0,008	0,992	0,002	-5,224	< 0,001 *
Modalidade (Pregão)	-0,026	0,974	0,008	-3,162	0,002*
2º Trimestre	-0,003	0,997	0,009	-0,316	0,752
3º Trimestre	-0,006	0,994	0,009	-0,623	0,534
4º Trimestre	0,007	1,007	0,009	0,776	0,439

O item “copo” foi obtido por meio do CATMAT 226342, que gerou uma amostra com 187 resultados de contratações públicas, dos quais 32 por dispensa de licitação e 155 na modalidade pregão.

Como pôde ser observado na Tabela 7, quando adquirido por dispensa de licitação, a média dos preços foi de R\$ 1,64 e por pregão foi de R\$ 1,30. Portanto, de acordo com o p-valor menor que 0,001, houve diferença significativa entre as médias dos preços das aquisições.

Examinando os resultados apresentados na Tabela 14, tem-se que o p-valor da “quantidade ofertada” foi significativo, ou seja, ela influencia o valor unitário do produto, pois é menor que 0,05.

Analisando o β correspondente, no caso da “quantidade ofertada” é negativo, representando que o valor do produto tende a abaixar à medida que a quantidade ofertada aumenta.

Quanto à variável “modalidade” pode-se perceber que também foi significativa, pois o p-valor é menor que 0,05 sendo o β negativo, o que significa que, quando a modalidade de aquisição for o pregão, os preços tendem a ser menores.

4.2.8 Detergente

Assim, para o banco de dados referente ao produto “detergente”, as estimativas geradas pelo modelo normal inversa estão apresentadas na tabela a seguir (Tabela 15):

Tabela 15 – Significância das variáveis no modelo – detergente

Componentes do modelo	β	Exp(β)	Erro Padrão	t-valor	p-valor
Intercepto	1,768	5,859	0,018	98,132	< 0,001 *
log (Quantidade ofertada)	-0,010	0,990	0,002	-6,038	< 0,001 *
Modalidade (Pregão)	0,000	1,000	0,008	-0,001	0,999
2º Trimestre	0,004	1,004	0,008	0,488	0,626
3º Trimestre	0,022	1,022	0,009	2,569	0,011*
4º Trimestre	-0,003	0,997	0,008	-0,345	0,731

O item “detergente” foi obtido por meio dos CATMAT 226698, 232373, 226694 e 285860, que geraram uma amostra com 222 resultados de contratações públicas, dos quais 52 para dispensa de licitação e 170 por pregão.

Como pôde ser observado na Tabela 7, quando adquirido por dispensa de licitação, a média dos preços foi de R\$ 1,44 e por pregão foi de R\$ 1,25. Portanto, de acordo com o p-valor menor que 0,001, houve diferença significativa entre as médias dos preços das aquisições.

Examinando os resultados apresentados na Tabela 15, tem-se que os p-valor da “quantidade ofertada” e do “3º trimestre” foram significativos, ou seja, elas influenciam o valor unitário do produto, pois são menores que 0,05.

Observando os β correspondentes, no caso da “quantidade ofertada” é negativo, o que representa que à medida que a quantidade ofertada aumenta, o valor do produto tende a abaixar.

Já o β do “3º trimestre” é positivo, significando que o valor do produto tende a ser mais alto no terceiro trimestre, levando em consideração os valores do primeiro trimestre.

No caso do “detergente”, não houve influência da modalidade de aquisição sobre o preço.

4.2.9 Esponja

Prosseguindo, o banco de dados referente ao produto “esponja” mostrou o seguinte (Tabela 16):

Tabela 16 – Significância das variáveis no modelo – esponja

Componentes do modelo	β	Exp(β)	Erro Padrão	t-valor	p-valor
Intercepto	1,660	5,258	0,043	38,403	< 0,001 *
log (Quantidade ofertada)	-0,017	0,983	0,004	-4,648	< 0,001 *
Modalidade (Pregão)	-0,012	0,988	0,018	-0,678	0,499
2º Trimestre	-0,015	0,986	0,024	-0,607	0,545
3º Trimestre	0,000	1,000	0,024	0,012	0,991
4º Trimestre	-0,020	0,980	0,023	-0,854	0,390

O item “esponja” foi obtido por meio dos CATMAT 232372 e 250722, que geraram uma amostra com 168 resultados de contratações públicas, dos quais 40 por dispensa de licitação e 128 na modalidade pregão.

Como pôde ser observado na Tabela 7, quando adquirido por dispensa de licitação, a média dos preços foi de R\$ 0,59 e por pregão foi de R\$ 0,47. Portanto, de acordo com o p-valor igual a 0,001, houve diferença significativa entre as médias dos preços das aquisições.

Observando os resultados apresentados na Tabela 16, tem-se que somente o p-valor da “quantidade ofertada” foi significativo, ou seja, ela influencia o valor unitário do produto, pois é menor que 0,05.

Analisando o β correspondente, no caso da “quantidade ofertada” é negativo, representando que à medida que a quantidade ofertada aumenta, o valor do produto tende a diminuir.

No item “esponja” não houve influência da modalidade de aquisição sobre o preço.

4.2.10 Feijão

Próxima análise será referente ao item “feijão” e as estimativas geradas estão apresentadas na tabela a seguir (Tabela 17):

Tabela 17 – Significância das variáveis no modelo – feijão

Componentes do modelo	β	Exp(β)	Erro Padrão	t-valor	p-valor
Intercepto	1,983	7,266	0,018	108,701	< 0,001 *
log (Quantidade ofertada)	-0,008	0,993	0,001	-5,019	< 0,001 *
Modalidade (Pregão)	-0,018	0,983	0,007	-2,441	0,015*
2º Trimestre	0,028	1,028	0,010	2,673	0,008*
3º Trimestre	0,000	1,000	0,011	0,010	0,992
4º Trimestre	0,013	1,013	0,010	1,268	0,206

O item “feijão” foi obtido por meio do CATMAT 233587 que gerou uma amostra com 256 resultados de contratações públicas, sendo 71 por dispensa de licitação e 185 por pregão.

Como pôde ser observado na Tabela 7, quando adquirido por dispensa de licitação, a média dos preços foi de R\$ 6,31 e por pregão foi de R\$ 5,21. Portanto, de acordo com o p-valor menor que 0,001, houve diferença significativa entre as médias dos preços das aquisições.

Examinando os resultados apresentados na Tabela 17, tem-se que os p-valor da “quantidade ofertada”, “modalidade” e do “2º trimestre” foram significativos, ou seja, elas influenciam o valor unitário do produto, pois são menores que 0,05.

Ao observar os β correspondentes, no caso da “quantidade ofertada” é negativo, representando que, à medida que a quantidade ofertada aumenta, o valor do produto tende a abaixar.

O β da “modalidade” é negativo, o que significa que, quando a modalidade for pregão, os preços tendem a ser menores. Já o β do “2º trimestre” é positivo, o que significa que o valor do produto tende a ser mais alto no 2º trimestre, levando em consideração os valores do 1º trimestre.

4.2.11 Marca Texto

Para o banco de dados referente ao produto “marca texto”, as estimativas foram as seguintes (Tabela 18):

Tabela 18 – Significância das variáveis no modelo – marca texto

Componentes do modelo	β	Exp(β)	Erro Padrão	t-valor	p-valor
Intercepto	1,772	5,884	0,021	82,653	< 0,001 *
log (Quantidade ofertada)	-0,013	0,987	0,002	-6,091	< 0,001 *
Modalidade (Pregão)	-0,033	0,968	0,008	-4,097	< 0,001 *
2º Trimestre	-0,001	0,999	0,009	-0,098	0,922
3º Trimestre	-0,013	0,988	0,009	-1,371	0,172
4º Trimestre	-0,022	0,978	0,009	-2,390	0,018*

O item “marca texto” foi obtido por meio do CATMAT 279313, que gerou uma amostra com 304 resultados de contratações públicas, dos quais 90 por dispensa de licitação e 214 por pregão.

Como pôde ser observado na Tabela 7, quando adquirido por dispensa de licitação, a média dos preços foi de R\$ 1,26, enquanto por pregão foi de R\$ 0,91. Portanto, de acordo com o p-valor menor que 0,001, houve diferença significativa entre as médias dos preços das aquisições.

Examinando os resultados apresentados na Tabela 18, tem-se que os p-valor da “quantidade ofertada”, “modalidade” e do “4º trimestre” foram significativos, ou seja, elas influenciam o valor unitário do produto, pois são menores que 0,05.

Observando os β correspondentes, no caso da “quantidade ofertada” é negativo, o que representa que, à medida que a quantidade ofertada aumenta, o valor do produto tende a abaixar.

O β da “modalidade” é negativo o que significa que, quando a modalidade for pregão, os preços tendem a ser menores. Já o β do “4º trimestre” é negativo, o que representa que o valor do produto tende ser menor no 4º trimestre, levando em consideração os valores do 1º trimestre.

4.2.12 Papel A4

Dando prosseguimento, para o banco de dados referente ao produto “papel A4”, as estimativas geradas foram as seguintes (Tabela 19):

Tabela 19 – Significância das variáveis no modelo – papel A4

Componentes do modelo	β	Exp(β)	Erro Padrão	t-valor	p-valor
Intercepto	2,100	8,170	0,005	453,112	< 0,001 *
log (Quantidade ofertada)	-0,004	0,996	0,000	-10,784	< 0,001 *
Modalidade (Pregão)	0,002	1,002	0,002	1,012	0,312
2º Trimestre	0,004	1,004	0,002	2,012	0,045*
3º Trimestre	0,003	1,003	0,002	1,328	0,185
4º Trimestre	0,000	1,000	0,002	-0,149	0,881

O item “papel A4” foi obtido por meio dos CATMAT 226606, 271478, 271480, 271481, 271482, 271486, 271491, 275655, 317127, 364334, 395860, 399719 e 427322, que geraram uma amostra com 471 resultados de contratações públicas, dos quais 108 por dispensa de licitação e 363 por pregão.

Como pôde ser observado na Tabela 7, quando adquirido por dispensa de licitação, a média dos preços foi de R\$ 17,46, enquanto por pregão foi de R\$ 15,83. Portanto, de acordo com o p-valor menor que 0,001, houve diferença significativa entre as médias dos preços das aquisições.

Examinando os resultados apresentados na Tabela 19, tem-se que os p-valor da “quantidade ofertada” e do “2º trimestre” foram significativos, ou seja, influenciam o valor unitário do produto, pois são menores que 0,05.

Observando os β correspondentes, no caso da “quantidade ofertada” é negativo, o que representa que, à medida que a quantidade ofertada aumenta, o valor do produto tende a abaixar.

Já o β do “2º trimestre” é positivo, o que significa que o valor do produto tende ser mais alto no 2º trimestre, levando-se em consideração os valores do 1º trimestre.

No caso do “papel A4”, não houve influência da modalidade de aquisição sobre o preço.

4.2.13 Pilha

Para o banco de dados referente ao produto “pilha”, segue-se os resultados encontrados (Tabela 20):

Tabela 20 – Significância das variáveis no modelo – pilha

Componentes do modelo	β	Exp(β)	Erro Padrão	t-valor	p-valor
Intercepto	2,286	9,839	0,049	47,099	< 0,001 *
log (Quantidade ofertada)	-0,044	0,957	0,005	-9,353	< 0,001 *
Modalidade (Pregão)	0,046	1,048	0,020	2,300	0,022*
2º Trimestre	-0,032	0,969	0,027	-1,186	0,236
3º Trimestre	-0,007	0,993	0,026	-0,278	0,781
4º Trimestre	0,032	1,033	0,027	1,215	0,220

O item “pilha” foi obtido por meio do CATMAT 21806 que gerou uma amostra com 417 resultados de contratações públicas, sendo 113 por dispensa de licitação e 304 na modalidade pregão.

Como pôde ser observado na Tabela 7, quando adquirido por dispensa de licitação, a média dos preços foi de R\$ 11,68 e por pregão foi de R\$ 10,22. Portanto, de acordo com o p-valor de 0,046, houve diferença significativa entre as médias dos preços das aquisições.

Observando os resultados apresentados na Tabela 20, tem-se que o p-valor da “quantidade ofertada” foi significativo, ou seja, ela influencia o valor unitário do produto, pois é menor que 0,05.

Analisando o β correspondente, no caso da “quantidade ofertada” é negativo, o que representa que, à medida que a quantidade ofertada aumenta, o valor do produto tende a abaixar.

Quanto à variável “modalidade” pode-se perceber que também foi significativa, pois o p-valor é menor que 0,05 sendo o β positivo, o que significa que quando a modalidade de aquisição for o pregão, os preços tendem a ser maiores.

4.2.14 Quadro Branco

Por último, o banco de dados referente ao produto “quadro branco”, apresentou as seguintes características (Tabela 21):

Tabela 21 – Significância das variáveis no modelo – quadro branco

Componentes do modelo	β	Exp(β)	Erro Padrão	t-valor	p-valor
Intercepto	2,361	10,602	0,029	80,299	< 0,001*
log (Quantidade ofertada)	-0,003	0,997	0,004	-0,667	0,505
Modalidade (Pregão)	0,032	1,032	0,017	1,926	0,055
2º Trimestre	0,014	1,014	0,020	0,709	0,479
3º Trimestre	-0,037	0,964	0,019	-1,974	0,049*
4º Trimestre	0,014	1,014	0,018	0,799	0,425

O item “quadro branco” foi obtido por meio do CATMAT 140805 que gerou uma amostra com 304 resultados de contratações públicas, dos quais 76 por dispensa de licitação e 228 na modalidade pregão.

Como pôde ser visto na Tabela 7, quando adquirido por dispensa de licitação, a média dos preços foi de R\$ 339,28 e por pregão foi de R\$ 410,60. Portanto, de acordo com o p-valor de 0,038, houve diferença significativa entre as médias dos preços das aquisições.

Observando os resultados apresentados na Tabela 21, tem-se que o p-valor da “modalidade” (0,055), embora não tenha significativo a 95% de confiança, é razoavelmente reduzido. Analisando o β correspondente, no caso da “modalidade” é positivo, representando que o valor do produto tende a ser maior quando a modalidade for pregão. Isso implica dizer que se pode afirmar, a 90% de confiança que, nesse caso, a dispensa de licitação está associada a menores preços quando se leva em consideração a quantidade adquirida.

Já o β do “3º trimestre” é negativo, o que significa que o valor do produto tende ser menor no 3º trimestre, levando em consideração os valores do 1º trimestre.

No caso do “quadro branco”, não houve influência da quantidade ofertada sobre o preço.

4.3 SÍNTESE DOS RESULTADOS

Dos 14 produtos, em dois casos (pilha e quadro branco), a modalidade pregão tem seus valores maiores quando comparados aos preços adquiridos por dispensa de licitação, pois possuem o coeficiente β positivo. Já em três casos (copo, feijão e marca texto), a modalidade pregão tem seus valores menores, quando comparados aos valores adquiridos por dispensa de licitação, pois possuem o β negativos refletindo tendência de preços menores quando a modalidade for pregão.

No restante dos produtos, a modalidade de aquisição não interferiu nos preços dos produtos. Veja a tabela que contém os coeficientes β e os p-valor correspondentes da quantidade ofertada e da modalidade de contratação (Tabela 22):

Tabela 22 – Tabela consolidada

	Coef. qtd.	P-value qtd	Coef. modalidade	P-value modalidade
Açúcar	-0,005	< 0,001 *	0,001	0,919
Água Mineral	-0,002	< 0,001 *	0,014	0,537
Água Sanitária	-0,013	< 0,001 *	-0,011	0,285
Álcool	-0,011	< 0,001 *	-0,007	0,228
Café	-0,007	< 0,001 *	0,003	0,594
Caneta	-0,053	< 0,001 *	0,015	0,505
Copo	-0,008	< 0,001 *	-0,026	0,002 *
Detergente	-0,010	< 0,001 *	0,000	0,999
Esponja	-0,017	< 0,001 *	-0,012	0,499
Feijão	-0,008	< 0,001 *	-0,018	0,015 *
Marca Texto	-0,013	< 0,001 *	-0,033	< 0,001 *
Papel A4	-0,004	< 0,001 *	0,002	0,312
Pilha	-0,044	< 0,001 *	0,046	0,022 *
Quadro Branco	-0,003	0,505	0,032	0,055

Em quase todos os casos, a quantidade afeta diretamente os preços unitários. Somente o item “quadro branco” não foi influenciado pela quantidade. Nos outros 13 itens, quanto maior a quantidade disponibilizada no certame, menor o preço contratado.

Essa é o grande diferencial da modalidade pregão, pois não possui limite para valores a serem licitados. Ainda assim, pode-se perceber que vários dos itens, apesar de adquiridos por dispensa de licitação e em quantidade limitadas, não tiveram significativo aumento nos preços unitários dos produtos.

Em somente um deles (quadro branco), o coeficiente negativo não é significativo, talvez por ser um produto que tenha maior durabilidade e suas aquisições não sejam realizadas em grandes quantidades.

Quanto aos trimestres, parece que as variações não passaram de coincidências. De modo geral, no interno de um ano (2019), variações de preços unitários não exibiram correlação com o momento da compra, denotando que a inflação não teve papel significativo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, analisaram-se os valores unitários contratados em processos de aquisição por meio da modalidade pregão eletrônico e da dispensa de licitação em unidades da Administração Pública Federal. Pretendeu-se, desse modo, verificar se há diferenças estatisticamente significativas de preços entre essas duas modalidades levando-se em consideração os volumes adquiridos em cada certame.

A análise foi precedida por uma breve revisão bibliográfica que mostrou que os custos operacionais do pregão eletrônico são superiores àqueles da dispensa de licitação. A CGU (2017), em particular, assume parâmetros que pressupõem maiores custos operacionais do pregão eletrônico porque o número de horas de trabalho dedicadas pelos servidores envolvidos é maior. Isso decorre da combinação dos fatores duração do processo, quantidade de servidores envolvidos e percentual de tempo de sua carga horária dedicado a essas atividades. Os maiores custos operacionais seriam, no modelo usado pela CGU (2017), eventualmente compensados pelos descontos observados no caso do pregão eletrônico em relação à dispensa de licitação. A revisão bibliográfica indicou ainda que a demora no processo de aquisição e o volume de compras afetam significativamente os valores unitários dos bens adquiridos. Desse modo, embora o pregão eletrônico seja, em tese, favorecido por maiores volumes de compras, a dispensa de licitação, por ser mais rápida e por não envolver as incertezas associadas àquela modalidade, pode também, em determinados casos, resultar em preços unitários menores.

Após a análise de inúmeros dados, há que se destacar o resultado obtido, no qual, em 11 dos 14 produtos, os preços dos materiais adquiridos por dispensa de licitação são equivalentes ou menores do que os produtos adquiridos na modalidade pregão. Em primeira análise, o senso comum é de que os preços por pregão seriam sempre menores do que na dispensa de licitação. Esse foi o grande destaque do trabalho no tema das contratações públicas.

A pesquisa mostra que, por vezes, a modalidade de aquisição não é preponderante no valor final dos produtos. Outras variáveis tendem a

influenciar os preços de forma mais evidente, quando comparada a dispensa e o pregão, que a modalidade de compra. No entanto, o pregão sempre terá um viés regulador, sendo considerado uma referência para outras aquisições. Tanto o é que os preços homologados nos pregões são indicados a comporem as pesquisas de mercado no planejamento das compras públicas.

A quantidade ofertada é outra variável que deve ser constantemente buscada no sentido de que, independente da modalidade de compra, seja incentivada a cultura de realizar planejamentos com a finalidade de aumentar o volume de itens a serem licitados e, com isso, buscar o ganho de escala, o poder de negociação com o fornecedor e a intensa competição entre os concorrentes.

De todo o exposto, não é intenção do presente trabalho sugerir a extinção da modalidade de licitação “pregão”. Pelo contrário, diante dos dados apresentados na pesquisa é necessário dedicar a utilização do pregão, com todas as suas vantagens e benefícios, aos processos licitatórios de maior vulto financeiro, aqueles que requeiram especificações técnicas mais elaboradas e capacitação técnica do pregoeiro em nível mais elevado. O pregão não deixa de ser um regulador de preços, pois, se não existisse, é provável que os valores da dispensa de licitação se tornariam mais elevados.

Também, não há a intenção de incentivar a utilização indiscriminada da dispensa de licitação, prevista no inciso II do artigo 24 da Lei nº 8.666/93. A sugestão é tornar a Administração Pública Federal mais ágil e eficiente, sem deixar de lado a economicidade, com a proposta de atualização e de majoração do limite previsto na Lei nº 8.666/1993.

Como dito anteriormente e de acordo com os dados apresentados, a dispensa de licitação para aquisição de materiais pode e deve ser conduzida por meio da ferramenta cotação eletrônica, denominada recentemente como Sistema de Dispensa Eletrônica, disponibilizada no portal de compras do Governo Federal, conhecido como Comprasnet.

Na cotação eletrônica estão presentes todas as características do pregão necessárias ao atendimento dos princípios de isonomia, de competitividade, de vinculação ao instrumento convocatório e de transparência.

Porém, com o atual limite imposto às dispensas de licitação no valor de R\$ 17.600,00, as cotações eletrônicas ficam limitadas a esse valor e, conseqüentemente, a quantidades reduzidas, obrigando que qualquer aquisição acima desse valor seja executada por intermédio do pregão.

A sugestão seria de um possível aumento do limite previsto na alínea a) do inciso II do artigo 23 da Lei nº 8.666/1993, atualizada pelo Decreto 9.412/2018, de forma gradual e com monitoramento estatístico dos resultados obtidos com essa mudança, para que seja possível identificar e definir um “ponto ótimo” como limite para as dispensas de licitação. Essa sugestão tem o viés de proporcionar eficiência, sem deixar de cumprir tanto os princípios da Administração como as orientações dos controles interno e externo e, ainda, atenderia o princípio da eficiência, tão destacado pelos doutrinadores nacionais e pelas legislações internacionais.

Pelo estudo conduzido pela CGU e apresentado neste trabalho, um aumento inicial do limite das dispensas de licitação para R\$ 50.000,00 traria benefícios à Administração sem ferir os preceitos da isonomia, da transparência e da concorrência. Bastaria tornar obrigatório o uso da ferramenta Sistema de Dispensa Eletrônica para aquisições dessa modalidade de compra. Após a regulamentação do artigo 51 do Decreto 10.024/2019, as contratações de serviços também poderão ser realizadas com o Sistema de Dispensa Eletrônica.

Obviamente, o estudo não se esgota com a presente pesquisa. Ainda há aspectos que podem ser analisados, os quais, de forma conjunta, apresentam a possibilidade de maximizar os resultados na busca pela eficiência administrativa.

REFERÊNCIAS

- ALEGRIA, Bruno de Oliveira. **Dispensa de Licitação**: a necessária correção monetária da dispensa de licitação em razão do valor. 2016. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento – ICPD. Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2016.
- AMORIM, Ricardo Gomes; CLARES, Cleide. **Dicionário elucidativo de termos administrativos**. 2. ed. Ribeirão Preto: Editora Ibrap, 2005.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.
- ARANTES, Tiago; SFORSIN, Andréa Cássia Pereira; PINTO, Vanusa Barbosa; MARTINS Maria Cleusa. Avaliação dos desfechos licitatórios na modalidade pregão eletrônico de um hospital universitário. **Revista de Administração de Saúde**, São Paulo, v. 19, n. 76, 2019.
- BAILY, John S. *'Ethnomusicology, Intermusability, and Performance Practice'*. In: STOBART, Henry (ed.). **The New (Ethno) musicology**. Chicago: Scarecrow Press, 2008.
- BAJARI, Patrick; MCMILLAN, Robert; TADELIS, Steven. Auctions versus negotiations in procurement: an empirical analysis. **The Journal of Law, Economics & Organization** (Oxford), v. 25, n. 2, 2008.
- BARBOSA, Elisa Gonçalves. **Externalidades da pesquisa de preços nas licitações sob a modalidade pregão eletrônico**: um estudo de caso no DNIT. João Pessoa: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba, 2016.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-200-25-fevereiro-1967-376033-norma-pe.html>. Acesso em: 03 abr. 2020.
- BRASIL. [Constituição] **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 02 mar. 2020.
- BRASIL. **Lei 8.429, de 02 de junho de 1992a**, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm. Acesso em: 29. mar. 2020.
- BRASIL. Presidência da República. **Lei no 8.443, de 16 de julho de 1992b**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm. Acesso em: 11 abr. 2020.

BRASIL. **Lei 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm. Acesso em: 18 abr. 2020.

BRASIL. **EMENDA Constitucional n. 19, de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre Princípios e Normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm. Acesso em 20. abr. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 3.591, de 06 de setembro de 2000**. Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3591.htm. Acesso em: 11 abr. 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Gabinete do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Portaria Nº 306, de 13 de dezembro de 2001a**. Aprova a implantação do Sistema de Cotação Eletrônica de Preços - módulo do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - SIASG. Disponível em: http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/portarias/p306_01.htm. Acesso em: 03 dez. 2019.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Departamento de Engenharia e Construção. Diretoria de Obras Militares. **Manual de Fiscalização de Obras**. Brasília, 2001b.

BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**: institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm. Acesso em: 10 abr. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005**. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm. Acesso em: 29 mar. 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União – CGU. **Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas**. Controle Social, orientações aos cidadãos. Brasília-DF, 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. Secretaria-Geral de Controle Externo. Secretaria de Fiscalização em Tecnologia da Informação **1. Nota Técnica nº 03/2009 – SEFTI/TCU** – versão 1.0 Brasília, 10 de abril de 2010 Assunto: Exigência de credenciamento das licitantes pelos fabricantes de produtos de tecnologia da informação, nos certames para aquisição de bens e serviços da área. Disponível em: <http://www.cogef.ms.gov.br/wp->

[content/uploads/2019/06/NT_03_credenciamento_licitantes-2.pdf](#). Acesso em: 15 fev. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça – STJ. **AP 409**, voto do rel. min. Ayres Britto, j. 13-5-2010, P, *DJE* de 1º-7-2010a. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14756140/acao-penal-ap-409-ce>. Acesso em: 04 fev. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei Complementar Nº 135, de 4 de junho de 2010b**. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm. Acesso em: 05 mar. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011b**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 04 mar. 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Catálogo de Materiais – CATMAT**. 2012. Disponível em: <https://www.saude.gov.br/gestao-do-sus/economia-da-saude/banco-de-precos-em-saude/catalogo-de-materiais-catmat>. Acesso em: 30 mar. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013a**. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm. Acesso em: 09. abr. 2020.

BRASIL. **Lei Anticorrupção - Lei n. 12.846/2013b**. Disponível em: http://www5.trf5.jus.br/novasAquisicoes/sumario/lei_anticorrupcao_438-2018_sumario.pdf. Acesso em: 13 abr. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013c**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências.

BRASIL. **Decreto nº 8.250, de 23 de maio de 2014**. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/Decreto/D8250.htm. Acesso em: 09. Abr. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental** (ADPF) 378. 2015. Disponível em:

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10444582>. Acesso em: 15 abr. 2020.

BRASIL. **Guia do Ordenador de Despesas**, 1. ed., jul. 2016. Disponível em: http://www.11icfex.eb.mil.br/images/orientar_e_controlar/Ordenadores_de_Despesa_-_OD/GUIA_DO_OD.pdf. Acesso em: 17 abr. 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Nota Técnica nº 1.081 2017a CGPLAG DG SFC.PDF**. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/noticias/2017/07/cgu-divulga-estudo-sobre-eficiencia-dos-pregoes-realizados-pelo-governo-federal/nota-tecnica-no-1-081-2017-cgplag-dg-sfc-1.pdf>. Acesso 30 nov. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça – STJ. **RMS: 35016 RS 2011/0153041-3**, Relator: Ministra Regina Helena Costa, Data de Julgamento: 06/06/2017b, T1 - Primeira Turma, Data de Publicação: DJe 12/06/2017b.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça – STJ. **RMS: 54512 RJ 2017/0158856-7**, Relator: Ministro Herman Benjamin, Data de Julgamento: 11/10/2017c. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/514539249/recurso-ordinario-em-mandado-de-seguranca-rms-54512-rj-2017-0158856-7?ref=juris-tabs>. Acesso em: 27 jan. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação. **Caderno de Logística**; Contratações públicas sustentáveis – Guia de orientação sobre a Instrução Normativa nº IN 5/2014 que dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral. 2017d. Brasília : SEGES, 2017. Disponível em: https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/2.Caderno-de-Logistica_Pesquisa-de-Precos-2017.pdf. Acesso em: 04 mar. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 9.412, de 18 de junho de 2018**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2018/decreto-9412-18-junho-2018-786866-publicacaooriginal-155861-pe.html>. Acesso em: 01 abr. 2020.

BRASIL. **Decreto 10.024, de 20 de setembro de 2019**. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viv_Identificacao/DEC10.024-2019?OpenDocument. Acesso em: 20 abr. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. **Painel de Preços**. 2020. Disponível em: <http://paineldepregos.planejamento.gov.br/>. Acesso em: 02 fev. 2020.

BRASIL. **Portal da transparência**. s.d. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/pagina-interna/603242-cartao-de-pagamento-do-governo-federal>. Acesso em: 13 mar. 2020.

BRASIL. **Portal de Compras** – Governo Federal. Comprasnet - Cotação Eletrônica. 2020. Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/cotacaoeletronica-faq#P1>. Acesso em: 02 mar. 2020.

BUGARIN, Paulo Soares. Reflexões sobre o princípio constitucional da economicidade e o papel do TCU. **Revista do Tribunal de Contas da União**, n. 78, 1998. Seção Doutrina

BUGARIN, Paulo Soares. **O princípio constitucional da economicidade da jurisprudência do tribunal de contas da união**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

CARVALHO FILHO, José Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

CHARNET, Reinaldo *et al.* **Análise de modelos de regressão linear com aplicações**. Campinas: Unicamp, 1999.

CIBILS, Felipe Guimarães. **Pregão eletrônico**: uma análise de sua utilização em um órgão público federal sob o aspecto da economicidade. Porto Alegre: Repositório Digital, UFRGS, 2019.

CORDEIRO, Gauss Moutinho; DEMÉTRIO, Clarice GB. **Modelos lineares generalizados e extensões**. Piracicaba: USP, 2008.

COSTANTINO, N.; DOTOLI, M.; FALAGARIO, M.; SCIANCALEPORE, F. *Balancing the additional costs of purchasing and the vendor set dimension to reduce public procurement costs*. **Journal of Purchasing and Supply Management**, v. 18, n. 3, p. 189–198, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.pursup.2012.08.001>

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, **Direito Administrativo**, 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30.ed. rev, atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

FARIA, Evandro Rodrigues de; FERREIRA, Marco Aurélio Marques; SANTOS, Lucas Maia dos; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos. Fatores determinantes na variação dos preços dos produtos contratados por pregão eletrônico. **Revista de Administração Pública** (RJ), v. 44, n. 6, nov./dez., 2010.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Direito e recuperação empresarial**. Fazzio Jurídico. São Paulo, 2016a. Disponível em: <http://fazziojuridico.com.br/direito-e-recuperacao-empresarial/>. Acesso em: 17 fev. 2020.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. **A centralização das compras na administração federal**: lições da história. Brasília: VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública, Painel 48/148, 2015.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário Aurélio**. Nova Fronteira. Rio de Janeiro, 2009.

FIUZA, E. P. S. Licitações e governança de contratos: a visão do economistas. In: SALGADO, Lúcia H.; FIUZA, Eduardo P.S. (Org.). **Marcos Regulatórios no Brasil: É tempo de rever regras?** Rio de Janeiro: IPEA, 2009, v. 1.

FIUZA, E. P. S. **A agenda perdida das compras públicas brasileiras**: rumo a uma reforma abrangente da lei de licitações e do arcabouço institucional. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3362/1/td_1990.pdf. Acesso em: 11 dez. 2019.

FORTINI, B. W. **Assédio moral: o impacto dos valores organizacionais**. 2009. Dissertação (Mestrado em Psicologia) - Universidade Católica de Goiás. Goiânia, 2009.

FOSS, Maria Carolina. **Compras públicas como instrumento de política de inovação orientada à demanda**: experiências no Brasil, nos Estados Unidos e na União Europeia, 2019. Disponível em: http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/333966/1/Foss_MariaCarolina_D.pdf. Acesso em: 15 fev. 2020.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e princípios fundamentais**. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2004.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

GABILONDO, J. Perez. **Solução de controvérsias** - organização mundial do comércio 3.12 Compras Governamentais. Nações Unidas Nova Iorque/Genebra: Unctad, 2003. Disponível em: https://unctad.org/pt/docs/edmmisc232add27_pt.pdf. Acesso em: 19 fev. 2020.

GUERRA, Evandro Martins. **Os Controles Externo e Interno da Administração Pública e os Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

GUERRA, Evandro Martins. **Os Controles Externo e Interno da Administração Pública**. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2015.

HAIR, J. F.; BLACK, W. C.; BABIN, B. J.; ANDERSON, R. E.; TATHAM, R. L. **Análise Multivariada de Dados**. Porto Alegre: Bookman, 2009.

HERRMANN, I. Licitações públicas no Brasil: explorando o conceito de ineficiência por desenho. **Anais do III SemeAd**, São Paulo, SP, 1998

JUSTEN Filho Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 2016.

MOTTA, A. R. **O combate ao desperdício no gasto público**: uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compra privado, público federal norte-americano e brasileiro. 189 p. 2010. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico), Universidade de Campinas, Campinas, 2010.d

MIRANDA, Henrique Savonitti. Entrevista sobre licitações nos países da União Europeia com o professor Henrique Savonitti Miranda, [Entrevista cedida a Rodrigo MADY]. 2017. Disponível em: <https://comunidades.enap.gov.br/mod/forum/discuss.php?d=67>. Acesso em: 03 fev. 2020.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. / atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015.

MENDES, Gilmar Ferreira. Arts. 48-59. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Orgs.). **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**. [Recurso eletrônico]. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MOORE, D. F. **Applied survival analysis using R**. [S.l.]: Springer, 2016.

MOREIRA, Heloísa Camargos; MORAIS, José Mauro. **Compras Governamentais: Políticas e Procedimentos na Organização Mundial do Comércio, União Européia, NAFTA, Estados Unidos e Brasil**. Texto para Discussão no 930. Brasília. Ipea, 2002. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/Publicacoes/td_results_ano.php?maintext=2002. Acesso em: 17 fev. 2020.

MOTTA, A. R. **O combate ao desperdício no gasto público**: uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compra privado, público federal norte-americano e brasileiro. 189 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico), Universidade de Campinas, Campinas, 2010.

OLIVEIRA, Christiaan Allessandro Lopes de. **Compras públicas no âmbito federal nos Estados Unidos da América. Análise sucinta acerca das principais modalidades de compras de bens e serviços, bem como dos principais instrumentos contratuais decorrentes ou antecedentes**. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 67, ago. 2015. Disponível em: https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao067/Christiaan_deOliveira.html. Acesso em: 13 abr. 2020.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**, 5. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro/São Paulo: Forense/MÉTODO, 2017.

PAZ, Sinderley Junior Ferreira da. **A experiência com a utilização do pregão eletrônico nas aquisições de bens – o caso de unidades gestoras do Exército Brasileiro sediadas no Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2016.

SALGADO, Lúcia H.; FIUZA, Eduardo P.S. (Org.). **Marcos Regulatórios no Brasil: É tempo de rever regras?** Rio de Janeiro: IPEA, 2009, v. 1.

SIDOU, J. M. Othon. [et. a]. **Dicionário Jurídico**: Academia Brasileira de Letras Jurídicas. 11. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2016. Disponível em:

[https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530973056/cfi/6/2\[vnd.vst.idref=cover\]!](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530973056/cfi/6/2[vnd.vst.idref=cover]!). Acesso em: 25 abr. 2020.

SILVEIRA, Adriano Dutra da. **Gestão de Riscos da Terceirização**. 2. edição. Porto Alegre, Badejo Editorial, 2017.

TORRES, Ricardo Lobo. **Os Direitos Humanos e a Tributação**. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

WILLIAMS-ELEGBE, ***Sope Public procurement and multilateral development banks: law, practice and problems***. Oxford; Portland: Hart Publishing, 2017.

.

APÊNDICE

Quadro 1 – Descrição dos Itens conforme o Painel de Preços (2019)

Código do CATMAT	Item	Unidade de Fornecimento
236247	"AÇÚCAR", TIPO:REFINADO, COMPOSIÇÃO:ORIGEM VEGETAL, SACAROSI DE CANA DE AÇÚCAR	QUILOGRAMA
295332	"AÇÚCAR", TIPO:REFINADO, CARACTERÍSTICAS ADICIONAIS:BRANCO	QUILOGRAMA
310507	ÁGUA SANITÁRIA, COMPOSIÇÃO QUÍMICA:HIPOCLORITO DE SÓDIO, HIDRÓXIDO DE SÓDIO, CLORETO, COR:INCOLOR, APLICAÇÃO:LAVAGEM E ALVEJANTE DE ROUPAS, BANHEIRAS, PIAS,, TIPO:COMUM	LITRO
445484	ÁGUA MINERAL NATURAL, TIPO:SEM GÁS, MATERIAL EMBALAGEM:PLÁSTICO, TIPO EMBALAGEM:DESCARTÁVEL	GARRAFA 500,00 ML
269941	ÁLCOOL ETÍLICO, TIPO:HIDRATADO, TEOR ALCOÓLICO:70%_(70"GL), APRESENTAÇÃO:LÍQUIDO	FRASCO 1000,00 ML
217366	"CAFÉ", TIPO:TORRADO, APRESENTAÇÃO:MOÍDO, TIPO EMBALAGEM:A VÁCUO	PACOTE 500,00 G
32859	CANETA ESFEROGRÁFICA, CANETA ESFEROGRAFICA	UNIDADE
226342	COPO DESCARTÁVEL, MATERIAL:POLIESTIRENO, CAPACIDADE:50 ML, APLICAÇÃO:CAFÉ	PACOTE 100,00 UN
226694	DETERGENTE, COMPOSIÇÃO:TESOATIVOS ANIÔNICOS, COADJUVANTE, PRESERVANTES, COMPONENTE ATIVO:LINEAR ALQUIBENZENO SULFONATO DE SÓDIO, APLICAÇÃO:REMOÇÃO DE GORDURAS DE LOUÇAS, TALHERES E PANEAS, AROMA:NATURAL, CARACTERÍSTICAS ADICIONAIS:CONTÉM TENSOATIVO BIODEGRADÁVEL	FRASCO 500,00 ML
226698	DETERGENTE, COMPOSIÇÃO:TESOATIVOS ANIÔNICOS, COADJUVANTE, PRESERVANTES, COMPONENTE ATIVO:LINEAR ALQUIBENZENO SULFONATO DE SÓDIO, APLICAÇÃO:REMOÇÃO DE GORDURAS DE LOUÇAS, TALHERES E PANEAS, AROMA:NEUTRO, CARACTERÍSTICAS ADICIONAIS:CONTÉM TENSOATIVO BIODEGRADÁVEL	FRASCO 500,00 ML
232373	DETERGENTE, COMPOSIÇÃO:AGENTE ALCALINO SOLUENTE E DETERGENTE SINTÉTICO., COMPONENTE ATIVO:LINEAR ALQUIBENZENO SULFONATO DE SÓDIO, APLICAÇÃO:REMOÇÃO GORDURA E SUJEIRA EM GERAL., AROMA:NEUTRO, CARACTERÍSTICAS ADICIONAIS:CONTÉM TENSOATIVO BIODEGRADÁVEL	FRASCO 500,00 ML
285860	DETERGENTE, COMPOSIÇÃO:DETERGENTE LÍQUIDO, CLORO ATIVO, APLICAÇÃO:REMOÇÃO GORDURA E SUJEIRA EM GERAL., AROMA:NEUTRO	FRASCO 500,00 ML
250722	ESPONJA LIMPEZA, MATERIAL:FIBRA SINTÉTICA, FORMATO:RETANGULAR, ABRASIVIDADE:ALTA, APLICAÇÃO:UTENSÍLIOS DOMÉSTICOS, CARACTERÍSTICAS ADICIONAIS:DUPLA FACE	UNIDADE

Código do CATMAT	Item	Unidade de Fornecimento
232372	ESPONJA LIMPEZA, MATERIAL:ESPUMA / FIBRA SINTÉTICA, FORMATO:RETANGULAR, ABRASIVIDADE:ALTA / MÍNIMA, APLICAÇÃO:LIMPEZA GERAL, CARACTERÍSTICAS ADICIONAIS:UMA FACE MACIA OUTRA ÁSPERA	UNIDADE
233587	FEIJÃO, TIPO:1, TIPO CLASSE:CARIOCA, PRAZO VALIDADE:180 (EMPACOTADO) DIAS	QUILOGRAMA
279313	CANETA MARCA-TEXTO, MATERIAL:PLÁSTICO, TIPO PONTA:FLUORESCENTE, COR:AMARELA	UNIDADE
226606	"PAPEL A4", MATERIAL:PAPEL ALCALINO, COMPRIMENTO:297 MM, LARGURA:210 MM, APLICAÇÃO:IMPRESSORA JATO TINTA, GRAMATURA:75 G/M2	RESMA
271478	"PAPEL A4", MATERIAL:PAPEL ALCALINO, GRAMATURA:75 G/M2, COR:BRANCA	RESMA
271480	"PAPEL A4", MATERIAL:PAPEL ALCALINO, GRAMATURA:75 G/M2, COR:AZUL	RESMA
271481	"PAPEL A4", MATERIAL:PAPEL ALCALINO, GRAMATURA:75 G/M2, COR:VERDE	RESMA
271482	"PAPEL A4", MATERIAL:PAPEL ALCALINO, GRAMATURA:75 G/M2, COR:AMARELA	RESMA
271486	"PAPEL A4", MATERIAL:PAPEL ALCALINO, GRAMATURA:75 G/M2, COR:ROSA	RESMA
271491	"PAPEL A4", MATERIAL:PAPEL SULFITE, GRAMATURA:75 G/M2, COR:BRANCA	RESMA
275655	"PAPEL A4", MATERIAL:PAPEL ALCALINO, GRAMATURA:75 G/M2, COR:BRANCA, CARACTERÍSTICAS ADICIONAIS:EMBALAGEM RESISTENTE A UMIDADE	RESMA
317127	"PAPEL A4", MATERIAL:PAPEL ALCALINO, COMPRIMENTO:297 MM, LARGURA:210 MM, APLICAÇÃO:IMPRESSORA LASER E JATO DE TINTA, GRAMATURA:75 G/M2, COR:BRANCA	RESMA
364334	"PAPEL A4", MATERIAL:PAPEL SULFITE, GRAMATURA:75 G/M2, COR:VARIADA	RESMA
395860	"PAPEL A4", MATERIAL:CELULOSE VEGETAL, APLICAÇÃO:IMPRESSORA LASER, GRAMATURA:75 G/M2, COR:BRANCA, CARACTERÍSTICAS ADICIONAIS:CERTIFICAÇÃO FSC OU CONSELHO DE MANEJO FLORESTAL	RESMA
399719	"PAPEL A4", MATERIAL:PAPEL RECICLADO, APLICAÇÃO:IMPRESSORA LASER E JATO DE TINTA, GRAMATURA:75 G/M2, COR:BRANCA	RESMA
427322	"PAPEL A4", MATERIAL:CELULOSE VEGETAL, APLICAÇÃO:IMPRESSORA LASER E JATO DE TINTA, GRAMATURA:75 G/M2, COR:BRANCA	RESMA
21806	PILHA, PILHA	UNIDADE
140805	QUADRO BRANCO, QUADRO BRANCO	UNIDADE