



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Administração e Finanças

Leonardo Barboza Pinheiro

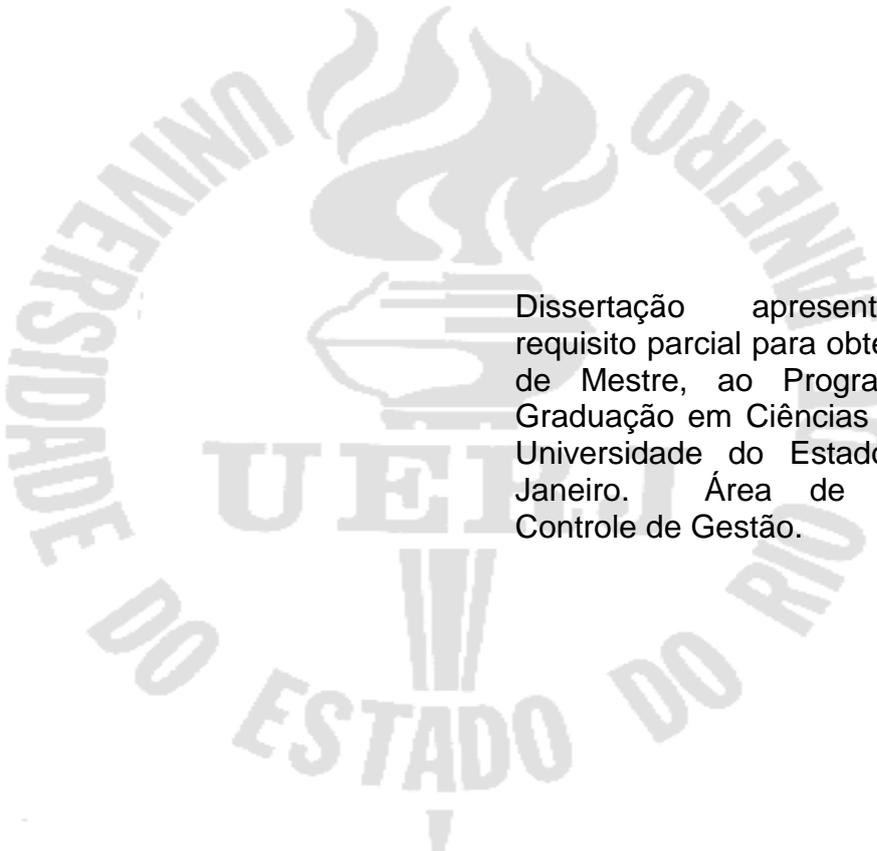
**Estudo da economicidade na despesa de custeio da Marinha do
Brasil referente à execução orçamentária de 2012**

Rio de Janeiro

2014

Leonardo Barboza Pinheiro

**Estudo da economicidade na despesa de custeio da Marinha do Brasil
referente à execução orçamentária de 2012**



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Controle de Gestão.

Orientador: Prof. Dr. Waldir Jorge Ladeira dos Santos

Rio de Janeiro

2014

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/B

P654 Pinheiro, Leonardo Barboza.
Estudo da economicidade na despesa de custeio da Marinha do Brasil referente à execução orçamentária de 2012 / Leonardo Barboza Pinheiro. – 2014.
110 f.

Orientador: Waldir Jorge Ladeira dos Santos.
Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Administração e Finanças.
Bibliografia: f. 101-106.

1. Contabilidade – Brasil – Teses. 2. Orçamento público – Teses. 3. Administração pública – Brasil – Teses. I. Santos, Waldir Jorge Ladeira dos. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Administração e Finanças. III. Título.

CDU 657.4:351(81)

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação.

Assinatura

Data

Leonardo Barboza Pinheiro

**Estudo da economicidade na despesa de custeio da Marinha do Brasil
referente à execução orçamentária de 2012**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Faculdade de Administração e Finanças, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Controle de Gestão.

Aprovada em 11 de março de 2014.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Waldir Jorge Ladeira dos Santos (Orientador)
Faculdade de Administração e Finanças - UERJ

Prof. Dr. Francisco José dos Santos Alves
Faculdade de Administração e Finanças - UERJ

Prof. Dr. Frederico Antônio Azevedo de Carvalho
Faculdade de Administração e Ciências Contábeis - UFRJ

Rio de Janeiro

2014

DEDICATÓRIA

A Deus, por tudo que tem feito em minha vida.

À minha mulher Paula e a meu pequenino filho Thomaz, pelo amor e tranquilidade que me dão.

Aos meus pais, por tudo que representam para mim.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, que sempre iluminou minhas escolhas, me dando sabedoria para fazê-las, por me dar força e saúde na busca dos meus objetivos, por colocar sempre na minha vida pessoas importantes e amigas. Enfim, agradeço a ele por todas às suas bênçãos.

À minha mulher Paula Amorim Schiavo por todo seu amor, carinho e dedicação, ingredientes fundamentais para um bom relacionamento. Sua presença nos momentos mais difíceis sempre me traz a paz necessária para seguir em frente e vencer os desafios a que sou submetido. Obrigado por ser a pessoa maravilhosa que você é!

Ao meu filho Thomaz Schiavo Pinheiro, que embora tenha chegado há pouco tempo neste mundo, já me ensinou muitas coisas que desconhecia. Um simples sorriso seu consegue transmitir uma energia imensurável e fazer com que os momentos ruins sejam esquecidos.

Aos meus pais Vanderlei da Silva Pinheiro e Maria da Penha Barboza Pinheiro pelo amor e dedicação incondicionais. Muito do que sou hoje, devo a eles.

Ao meu orientador, Professor Dr. Waldir Jorge Ladeira dos Santos, pelos exemplos e ensinamentos dados, além da paciência e dedicação despendida na orientação desta dissertação.

Ao coordenador do Programa de Mestrado em Ciências Contábeis, Professor Dr. Francisco José dos Santos Alves, por estar aberto a novas ideias, pelas palavras oportunas, e pela dedicação dada ao Programa.

Aos professores do Programa de Mestrado em Ciências Contábeis, pelas experiências passadas, pela convivência, pelos conselhos e ensinamentos.

Ao Professor Dr. Frederico Antonio Azevedo de Carvalho pela oportunidade que me deu na produção de artigos, pela atenção dada nos encontros do grupo de pesquisa, pela sugestão do tema da minha dissertação, pelos constantes conselhos, mas principalmente pela grande amizade cultivada.

À Professora Dra. Andrea Paula Osório Duque pelo acompanhamento, atenção e sugestões dadas durante a construção desta pesquisa, sendo muito importante para a sua conclusão.

A todos os colegas da turma pelo excelente convívio, pelo companheirismo, e por tudo que compartilhamos nesses anos de curso. Em especial, ao grande amigo de longa data Marcos José Araújo dos Santos, pelo fortalecimento da amizade, pelos trabalhos publicados, pelos estudos realizados em grupo e pela agradável companhia em todos os momentos; aos amigos Erica Jann Velozo, Joelson Fagundes Coelho Júnior, Mariana Pereira Bonfim e Jefferson Siqueira Silva, pelos momentos vividos dentro e fora da Universidade, pelas histórias compartilhadas e pelas boas risadas que demos juntos; ao amigo Warley Francisco de Araújo Pereira pela incondicional ajuda na busca de informações para o desenvolvimento desta dissertação.

Aos funcionários da secretaria do mestrado e da graduação da faculdade de administração e finanças, por estarem sempre prontos a prestarem o socorro necessário.

Aos amigos Capitão-Tenente (IM) Ramos, Capitão-Tenente (IM) Mário Bessa e ao Suboficial Varela por terem atendido a todos os meus pleitos na busca de informações e fornecimento dos dados, que me permitiram chegar aos resultados alcançados e cumprir os objetivos desta pesquisa.

Aos meus chefes diretos pela paciência e pelo apoio dado sempre quando solicitado.

Por fim, mas não menos importante, à Marinha do Brasil por ter me dado esta oportunidade de realizar um sonho de muito tempo e ter permitido que durante esses dois anos de curso eu pudesse me dedicar exclusivamente a ele, me dispensando das atividades profissionais, o que foi de suma importância para o bom desempenho alcançado.

A mente que se abre a uma nova ideia
jamais voltará ao seu tamanho original.

Albert Einstein

RESUMO

PINHEIRO, Leonardo Barboza. *Estudo da economicidade na despesa de custeio referente ao orçamento de 2012 na Marinha do Brasil*, 2014. 110 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

As constantes denúncias de superfaturamento nas compras do governo, o excesso de burocratização nos procedimentos licitatórios, entre outras motivações, fazem com que a qualidade do gasto público seja cada vez mais discutida e questionada. Pesquisas acadêmicas analisam os princípios da eficiência, da eficácia, da efetividade e da economicidade na gestão pública e mostram que o processo de compra pública é ineficiente. É neste contexto, que esta dissertação teve como objetivo avaliar o cumprimento do princípio da economicidade nas licitações ocorridas em 2012 na Marinha do Brasil, para a realização de suas despesas de custeio. Para isto, foi realizada uma pesquisa do tipo descritiva e com a utilização do método quanti-qualitativo. O universo da pesquisa é constituído de todas as 2.192 Ordens de Compras emitidas pelo Centro de Obtenção da Marinha no Rio de Janeiro (COMRJ), no exercício de 2012 e de todas as empresas cadastradas no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG) que tenha participado de algum processo licitatório nos anos de 2011, 2012 ou 2013. Os resultados obtidos evidenciaram que a Marinha do Brasil conseguiu, nas suas aquisições de 2012, selecionar a proposta mais vantajosa, cumprindo assim o princípio constitucional da economicidade. Os resultados também sugerem que, mesmo a Marinha do Brasil tendo conseguido ser econômica nas suas aquisições, os fatores de custos apresentados na pesquisa, se melhor estudado e trabalhado, podem possibilitar uma redução ainda maior nos preços dos produtos adquiridos.

Palavras-chave: Princípio da Economicidade. Controle Interno. Compras Públicas. Licitação. Administração Pública.

ABSTRACT

PINHEIRO, Leonardo Barboza. *Study of economicity in operation costing related to the 2012 budget in the Brazilian Navy*, 2014. 110 f. Dissertation (Masters in Accounting) - Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

The constant complaints of overpricing in government purchases, the excessive bureaucracy in procurement procedures, among other reasons, make the quality of public costing increasingly discussed and questioned. Academic researches analyzing the principles of the efficiency, efficacy, effectiveness and economicity in public administration show that the process of public procurement is inefficient. It was in this scenario that this dissertation aimed to evaluate the compliance with the principle of economicity in procurements conducted in 2012 in Brazilian Navy to the achievement of its operating expenses. For this, a descriptive research and the use of quantitative and qualitative methods were performed. The research consists of all 2,192 orders issued by Obtention Center of Brazilian Navy in Rio de Janeiro (COMRJ) in 2012 and all companies registered in the Integrated System of the General Services Administration (SIASG) that has engaged in any procurement process in the years 2011, 2012 or 2013. The results showed that the Brazilian Navy succeeded in its 2012 acquisitions, selecting the highest bidder, thus fulfilling the constitutional principle of economicity. The results also suggest that even having been economic in its purchases, the cost factors presented in the survey, if best studied and worked, may allow a further reduction in the prices of acquired goods for the Brazilian Navy.

Keywords: Principle of Economicity. Internal Control. Public Procurement. Bidding. Public Administration.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 -	Estrutura dos instrumentos de planejamento.....	29
Figura 2 -	Estrutura dos desembolsos do Estado.....	35
Figura 3 -	Estrutura da natureza da despesa orçamentária.....	37
Figura 4 -	Estrutura do Código Orçamentário.....	38
Figura 5 -	Principais Mecanismos de Controle no Brasil.....	61
Figura 6 -	Constituição da amostra.....	72
Figura 7 -	Percentual de gasto, por subelemento de despesa, do total de recurso destinado à aquisição de material de consumo.....	81
Figura 8 -	Porte das empresas pesquisadas.....	93
Figura 9 -	Importância dos fatores para a formação de preço.....	96
Quadro 1 -	Normas sobre compras públicas.....	41
Quadro 2 -	Limites por modalidade de licitação.....	50
Quadro 3 -	Relação de Ordem de Compras emitidas, em 2012, pelo COMRJ para aquisição de Óleo Diesel Automotivo e Gasolina Comum.....	84

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Recursos utilizados com material de consumo em 2012 pelo Centro de Obtenção da Marinha no Rio de Janeiro.....	70
Tabela 2 - Naturezas de despesas com peso orçamentário superior a 0,9%....	80
Tabela 3 - Itens adquiridos pelo COMRJ com utilização de pelo menos 0,5 % do total de recurso destinado à aquisição de material de consumo.....	82
Tabela 4 - Itens adquiridos pelo COMRJ com possibilidade de comparação de preço com a tabela de preços da Fundação Getúlio Vargas ou o sistema de levantamento de preços da ANP.....	83
Tabela 5 - Médias de preços do Óleo Diesel Automotivo e da Gasolina Comum conforme o sistema de levantamento de preços da ANP....	86
Tabela 6 - Comparativo entre médias de preços de compra e médias do preço de mercado do Óleo Diesel Automotivo e da Gasolina Comum, levando como base o sistema de levantamento de preços da ANP.....	87
Tabela 7 - Médias de preços apresentadas pela tabela de preços da Fundação Getúlio Vargas.....	88
Tabela 8 - Comparativo entre médias de preços de compra do COMRJ e médias dos preços de mercado constante na tabela da Fundação Getúlio Vargas.....	89
Tabela 9 - Perfil dos respondentes da pesquisa.....	91
Tabela 10 - Perfil das empresas da pesquisa.....	92
Tabela 11 - Grau de importância dos fatores para a formação do preço.....	95

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU	Advocacia-Geral da União
ANP	Agência Nacional do Petróleo
ARP	Atas de Registros de Preços
CGU	Controladoria-Geral da União
COMRJ	Centro de Obtenção da Marinha no Rio de Janeiro
COSO	Committee of Sponsoring Organizations of The Treadway Commission
DAbM	Diretoria de Abastecimento da Marinha
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte
FGV	Fundação Getúlio Vargas
IDOC	Identificado de Operação de Crédito
IDUSO	Identificador de uso
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade fiscal
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MB	Marinha do Brasil
NBCASP	Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público
OC	Ordem de Compra
PLOA	Projeto da Lei Orçamentária Anual
PPA	Plano Plurianual
SAbM	Sistema de Abastecimento da Marinha
SGM	Secretaria Geral da Marinha
SIASG	Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais
SICAF	Sistema de Cadastro Unificado de Fornecedores
SLP	Sistema de levantamento de preços
SRP	Sistema de Registro de Preços
TCE	Tribunais de Contas Estaduais
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	14
1	REFERENCIAL TEÓRICO	19
1.1	Administração Pública	19
1.1.1	<u>Organização da administração</u>	19
1.1.2	<u>Modelos organizacionais da administração pública</u>	20
1.1.2.1	Administração pública patrimonialista.....	21
1.1.2.2	Administração pública burocrática.....	22
1.1.2.3	Administração pública gerencial.....	24
1.2	Orçamento Público	27
1.2.1	<u>Instrumentos de planejamento governamental</u>	29
1.2.2	<u>Despesa pública</u>	34
1.3	Licitação Pública	39
1.3.1	<u>Características gerais</u>	40
1.3.2	<u>Princípios relacionados à licitação</u>	42
1.3.2.1	Princípio da isonomia ou da igualdade.....	43
1.3.2.2	Princípio da economicidade.....	44
1.3.2.3	Princípio da legalidade.....	46
1.3.2.4	Princípio da impessoalidade.....	46
1.3.2.5	Princípio da moralidade e da probidade administrativa.....	47
1.3.2.6	Princípio da publicidade.....	47
1.3.2.7	Princípio da vinculação ao instrumento convocatório.....	48
1.3.2.8	Princípio do julgamento objetivo.....	49
1.3.3	<u>Modalidades de licitação</u>	50
1.3.4	<u>Pregão eletrônico</u>	52
1.3.4.1	Características gerais.....	54
1.3.4.2	Fases do pregão.....	55
1.3.5	<u>Tipos de licitação</u>	56
1.3.6	<u>Dispensa de licitação</u>	57
1.3.7	<u>Inexigibilidade de licitação</u>	58
1.4	Controle na Administração Pública	58

1.4.1	<u>Controle interno</u>	62
1.4.2	<u>Controle externo</u>	64
1.4.3	<u>Controle social</u>	66
2	METODOLOGIA DA PESQUISA	68
2.1	Método	68
2.2	Universo da pesquisa	69
2.3	Coleta de dados	69
2.3.1	<u>Coleta dos valores pagos e dos valores de mercado</u>	70
2.3.2	<u>Pesquisa junto às empresas fornecedoras da administração pública</u>	74
2.4	Limitações da Pesquisa	75
2.5	Centro de Obtenção da Marinha no Rio de Janeiro (COMRJ)	76
2.5.1	<u>Sistema de abastecimento da Marinha do Brasil</u>	76
2.5.2	<u>Responsabilidades e estrutura</u>	78
3	ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS	80
3.1	Análise e discussão das médias de preços	80
3.2	Análise e discussão do resultado do questionário aplicado às empresas	90
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	98
	REFERÊNCIAS	101
	APÊNDICE A - Questionário para fornecedores da Administração Pública	107

INTRODUÇÃO

Durante muito tempo o cidadão brasileiro não se preocupou com o destino dado aos recursos públicos e de como estes eram utilizados pelos seus gestores. Atualmente, este cenário vem se mostrando diferente em virtude do crescente interesse da sociedade nas ações do governo, em especial na maneira pela qual os governantes vêm gerindo esses recursos.

O aumento desse interesse vem acompanhado das muitas mudanças pelas quais a administração pública vem passando nas últimas décadas. Segundo Paes de Paula (2005), os brasileiros estão buscando reformar o país e mudar a gestão pública para um modelo mais aberto às necessidades do povo.

A partir de 1980, o mundo começou a discutir uma nova forma de administração pública, sugerindo modificações do Estado e exigindo dele uma gestão fiscal responsável (PIGATTO, 2010). Este novo modelo de administração pública surge com o objetivo de superar as deficiências dos modelos anteriores, em especial o burocrático.

Seguindo esta mesma tendência, surgiu, no Brasil, a ideia de uma reforma administrativa, que culminou com a emenda constitucional nº 19 de 4 de junho de 1998, e junto a ela, a inserção do princípio da eficiência no rol dos princípios da administração pública, previstos no art. 37 da Carta Magna (BRASIL, 1988).

Esta ideia de reforma ganhou força a partir de 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso, e vem transformando, significativamente, a administração pública nos últimos 18 anos, visto que este novo modelo surge com o objetivo de desburocratizar a administração governamental e fazer com que o país seja mais eficiente e célere no atendimento às demandas da sociedade (SILVA; FADUL, 2007).

Por conta dessas modificações do Estado, cada vez mais, os gestores públicos vêm procurando maximizar a utilização dos recursos do governo, primando pela eficiência e eficácia dos serviços prestados à sociedade, sem com isso proporcionar maiores gastos aos cofres públicos. Desta forma, a administração governamental busca se alinhar a uma visão mais gerencial, ou seja, aproximando as técnicas da administração pública as da administração privada.

No entanto, promover essas mudanças vem sendo um grande desafio para o Brasil. A baixa qualidade dos serviços públicos frente a uma exaustiva carga tributária; as constantes denúncias de superfaturamento nas compras do governo; o excesso de burocratização nos procedimentos licitatórios, entre outras motivações, fazem com que a qualidade do gasto público seja cada vez mais discutida e questionada pela população, impulsionada pela busca de mecanismos que possibilitem a obtenção de transparência na gestão pública.

Neste contexto, é importante o aparecimento de novas ferramentas que auxiliem os gestores na execução de suas atividades, bem como na obtenção de dados, permitindo assim que os mesmos possam melhorar seus processos e oferecer à sociedade maior acesso a informações, possibilitando a ela que fiscalize, e até mesmo participe, das ações governamentais.

Dessa forma, o governo brasileiro vem tomando algumas medidas que visam contribuir para esse novo modelo de administração pública, tais como: aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF - Lei Complementar 101); criação de uma nova modalidade de licitação (pregão), com a aprovação da lei 10.520/02; elaboração das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP); desenvolvimento e instauração do Sistema de Informação de Custos na Administração Pública Federal; criação da Lei da Transparência Pública (Lei nº 12.527/12), entre outras.

Em que pese o surgimento dessas novas ferramentas, um bom planejamento das finanças públicas continua sendo fundamental para o melhor aproveitamento dos recursos. Assim, o orçamento público, como um instrumento democrático de planejamento que norteia o processo de distribuição dos recursos do governo, permanece como uma importante ferramenta para a boa gestão pública. Bezerra Filho (2012) corrobora esse pensamento quando afirma que o orçamento público é um valioso instrumento de planejamento que prevê as receitas e as despesas de um período e distribui os recursos de acordo com os objetivos e metas estabelecidos.

Os Órgãos e Entidades da Administração Pública, por ocasião da utilização desses recursos, não podem escolher com liberdade os seus fornecedores, como fazem as empresas privadas. Eles são obrigados, em regra, a realizar um conjunto de procedimentos administrativos, que de forma isonômica possibilite a concorrência dos fornecedores de bens e serviços à administração pública, denominado licitação. Estes procedimentos, previsto no art. 3º da lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), visam

assegurar o princípio da isonomia, garantindo a igualdade de condições de participação entre os licitantes, bem como “selecionar a proposta mais vantajosa para a administração”, referindo-se implicitamente ao princípio da economicidade, conforme afirma Pereira (2008).

Entretanto, mesmo com a obrigatoriedade desse procedimento administrativo, Pereira (2008) assegura que o governo acaba comprando bens e serviços de baixa qualidade e com preços superfaturados, não cumprindo o princípio constitucional da economicidade. O autor garante que existem empresas especialistas em licitação e que atuam em diversos ramos de atividade, de forma a poder participar do maior número possível de certames, possuindo, por vezes, apenas um pequeno escritório, sem nenhuma infraestrutura. Além disso, o autor argumenta que a burocracia da lei de licitações e o atraso no pagamento aos fornecedores são fatores que motivam os licitantes a aumentarem os produtos ofertados.

Estudos como os de Araújo e Jesus (2013), Motta (2010), Fiuza (2009), Pereira (2008) e Hermann (1999) mostram ainda que o processo de compra pública é ineficiente, sobretudo por desconsiderar critérios que vão além da simples redução de preço.

Outro problema encontrado nas licitações públicas, apontado por Pereira (2008), é o descumprimento dos princípios administrativos, acompanhado de irregularidades e desvio de recursos, costumeiramente divulgados pelos meios de comunicação.

As mudanças na forma de administrar o Estado e o aperfeiçoamento do controle e da execução da Administração Pública não combinam com as constantes notícias veiculadas na mídia¹ a respeito de superfaturamentos nas compras do

¹ Alguns exemplos de notícias de superfaturamento:

a) Compra superfaturada de bambolês para crianças da rede pública de ensino na prefeitura de Terra Roxa/ PR. Disponível em: <<http://www.terraroxa.pr-br.com/?p=2657>>. Acesso em: 29 set. 2013.

b) Compra superfaturada de medicamentos entre 2006 e 2010 traz prejuízo de R\$ 56 milhões aos cofres públicos federais. Disponível em: <<http://www.contasabertas.com.br/WebSite/Noticias/DetalleNoticias.aspx?Id=2122&AspxAutoDetectCookieSupport=1>>. Acesso em: 29 set. 2013.

c) O deputado Paulo Maluf foi condenado na ação de improbidade administrativa em que era acusado de superfaturar a compra de frangos para a Prefeitura de São Paulo. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,maluf-e-condenado-por-compra-superfaturada-de-frangos,543346,0.htm>>. Acesso em: 29 set. 2013.

d) O prefeito de Londrina, José Joaquim Ribeiro é investigado pelo Ministério Público (MP) por envolvimento num esquema de propina e compra superfaturada de uniformes escolares na cidade. Disponível em: <<http://estadao.jusbrasil.com.br/noticias/100067081/prefeito-de-londrina-e-preso>>. Acesso em: 29 set. 2013.

governo. Sendo assim, é necessário que o tema seja cada vez mais discutido por pesquisadores e estudiosos do assunto junto com as pessoas executoras desse processo.

Dentro deste cenário estão inseridos os órgãos e entidades dos governos federal, estadual, distrital e municipal. Logo, a Marinha do Brasil, como um órgão pertencente à estrutura do Governo Federal, precisa cumprir os princípios administrativos, sendo responsável no trato com os recursos públicos e exigindo de seus gestores uma administração alinhada aos princípios estabelecidos para a administração pública brasileira.

Com o intuito de verificar se a Marinha do Brasil vem cumprindo esse papel, surge o seguinte problema de pesquisa: A Marinha do Brasil conseguiu, nas suas aquisições de 2012, selecionar a proposta mais vantajosa, especialmente no que se refere à comparação dos preços pagos com os preços praticados no mercado?

Este estudo se torna relevante por dois pontos fundamentais. O primeiro refere-se à própria administração pública, à medida que busca uma forma gerencial do trato de suas ações estratégicas envolvendo o patrimônio público, com destaque para a questão de avaliação dos indicadores de eficiência e eficácia sendo motivado também pela questão da transparência de suas ações tanto cobrada pela sociedade.

O segundo ponto refere-se ao contribuinte que assume também seu papel como cliente dessa nova administração gerencial, pois ele exige cada vez mais, por meio de movimentos sociais, associações, sindicatos, e sociedade civil organizada, a qualidade nos gastos do governo, principalmente no que tange as suas compras de bens, sejam de uso ou para consumo, e de serviços contratados. A preocupação da sociedade, perante o papel do administrador público, é verificar se ele é capaz de evitar e combater o superfaturamento que estão sempre presentes nas suas discussões.

e) O Ministério Público de Minas Gerais (MPMG), com apoio da Polícia Federal, desarticulou esquema responsável pelo desvio de pelo menos R\$ 166 milhões dos cofres públicos por meio de fraudes em licitações para a compra de alimentos superfaturados e de má qualidade nos estados de Minas e Tocantins. Disponível em: <<http://www.viacomercial.com.br/2013/09/justica-revalida-provas-de-fraude-da-merenda-escolar-superfaturada-em-minas/>>. Acesso em: 29 set. 2013.

OBJETIVO GERAL

- Avaliar o cumprimento do princípio da economicidade nas licitações ocorridas em 2012 na Marinha do Brasil, para a realização de suas despesas de custeio.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Identificar os valores pagos pelo Centro de Obtenção da Marinha no Rio de Janeiro (COMRJ), em 2012, nos materiais de consumo.
- Comparar os preços praticados no mercado com o das compras realizadas pelo Centro de Obtenção da Marinha no Rio de Janeiro.
- Investigar, por meio de questionário aos fornecedores, os principais fatores que influenciam na formação dos preços praticados pelas empresas contratadas pela Administração Pública.

Esta pesquisa está dividida em quatro seções, além desta introdução. O referencial teórico apresenta uma descrição dos modelos organizacionais da Administração Pública; o orçamento público, abordando, brevemente, os instrumentos de planejamento governamental, conceitos e classificação das despesas públicas e um panorama sobre a legislação brasileira vinculada aos processos licitatórios e controle. A segunda seção trata da metodologia, onde estão descritos o método utilizado, o universo em que se encontra a pesquisa, com uma breve explanação sobre o Centro de Obtenção da Marinha no Rio de Janeiro, campo de aplicação do estudo de caso, e o procedimento de coleta realizado para o seu desenvolvimento. Na seção posterior é realizada a análise e discussão dos dados, e por fim as considerações finais, referências, apêndices e anexos.

1 REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção são abordados os conceitos de Administração Pública, orçamento público e licitação, apresentando, em especial, os modelos organizacionais da administração pública, o ciclo orçamentário brasileiro, as peças orçamentárias, a execução do orçamento e normas de licitação.

1.1 Administração Pública

A administração pública pode ser vista sob dois sentidos distintos: subjetivo (orgânico ou formal) ou sentido objetivo (funcional ou material). Quanto ao sentido subjetivo, levam-se em consideração os entes que compõem a administração, ou seja, pessoas jurídicas, órgãos, e agentes públicos, aos quais é atribuída a função administrativa. Quanto ao sentido objetivo, leva-se em consideração a própria atividade administrativa exercida pelos seus entes (FREIRE, 2004; PIETRO, 2011).

No seu art. 3º, a Constituição Federal de 1988 apresenta os objetivos fundamentais do Estado brasileiro (BRASIL, 1988). E são exatamente as pessoas jurídicas do Estado as responsáveis pelas ações necessárias ao alcance desses objetivos. Assim, é por meio dessas pessoas que a administração pública exerce suas funções administrativas.

1.1.1 Organização da administração

O Estado brasileiro está dividido entre os seguintes entes federados: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, também conhecidos como entidades políticas. Por possuírem autonomia política, têm competência para legislar, diferentemente das entidades administrativas que têm apenas autonomia administrativa. Estas entidades pertencentes à administração indireta são nominadas como: autarquias, fundações públicas, sociedades de economia mista e

fundações públicas, que por possuírem personalidade jurídica, como toda entidade, respondem pelos seus próprios atos.

Diferentemente das entidades, os órgãos públicos não são independentes, são meras divisões da pessoa federativa. A União, por exemplo, é dividida em ministérios, e quando eles agem, na verdade quem está agindo é a União, pois o órgão não tem personalidade jurídica, não assume a responsabilidade pelos atos, quem assume é a pessoa jurídica do Estado, neste caso a União.

De acordo com Freire (2004, p.5), “a organização administrativa calca-se em três situações fundamentais: a centralização, a descentralização e a desconcentração”. O autor afirma que a centralização ocorre quando o Estado executa suas tarefas diretamente por meio dos seus órgãos e agentes, neste caso trata-se da administração pública direta.

Já a descentralização é exatamente o oposto, ou seja, é quando o Estado delega algumas de suas funções para outras entidades, conhecida como administração pública indireta. Esta delegação ocorre nos casos em que as atividades são tão complexas que não podem ser exercidas diretamente pelo Estado, sendo necessário que um terceiro as realizem.

A desconcentração é uma distribuição interna de competências (PIETRO, 2011). Para o Estado exercer o seu papel com qualidade é necessário que ele se organize de uma maneira adequada, criando órgãos públicos e desconcentrando sua atribuição dentro da sua pessoa estatal.

1.1.2 Modelos organizacionais da administração pública

A atividade administrativa exercida pelo Estado, aspecto objetivo da administração pública, vem sofrendo mudanças ao longo dos anos, especialmente a partir da década de 1980. Segundo Secchi (2009, p. 348), desde esta década “as administrações públicas em todo o mundo realizaram mudanças substanciais nas políticas de gestão pública e no desenho de organizações programáticas”.

No Brasil, a ideia de transformar a administração pública está presente desde a década de 1930, embora tenha ganhado mais força “[...] em meados da década de

1990, via institucionalização da Lei da Reforma do Estado Brasileiro” (KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010, p. 5).

Durante as mudanças da administração pública, diferentes modelos de administração foram utilizados pelos governos em todo o mundo. No caso brasileiro, foram identificados, conforme afirma Klering; Porsse; Guadagnin (2010, p. 5), “[...] três modelos básicos de administração: o patrimonialista, o burocrático e o gerencial”, que embora tenham se sucedido no tempo, não foram completamente abandonados.

1.1.2.1 Administração pública patrimonialista

A administração patrimonialista surgiu na Idade Média e representa o modelo mais antigo dentre as formas de gerenciar um Estado. Bresser-Pereira (2000, p.16) assevera que ela, embora pertença ao Estado, não pode ser considerada como pública, por não visar o interesse público. Por ser uma administração originária das monarquias absolutas, que antecederam o capitalismo e a democracia, ela confunde o patrimônio do príncipe com o do público.

Holanda (1995) afirma que existia, no Brasil colonial, uma administração pública (ou que pelo menos deveria ser pública) baseada em interesses meramente pessoais, o que caracteriza a forma patrimonialista de administrar o Estado.

Neste modelo de administração, vivido no país principalmente até 1889, a máquina pública é utilizada como uma extensão do poder de seu governante. Confunde-se o que é público com o que é privado, o político do administrador público, favorecendo assim a corrupção, o clientelismo e o nepotismo, características típicas da administração pública patrimonialista (KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010).

No entanto, com o crescimento da democracia e do capitalismo, se tornou cada vez mais necessário a existência de uma administração pública profissionalizada, com respeito às normas e princípios constituídos. Sendo assim, as ideias apresentadas por Max Weber foram sendo introduzidas aos poucos no Brasil.

Com o intuito de sanear as deficiências do modelo patrimonialista, surge a administração pública burocrática, apresentando como premissa básica a profissionalização do serviço público.

Embora o patrimonialismo seja um modelo das monarquias absolutistas da Idade Média, ainda se vê essa prática nos dias de hoje, como por exemplo: a indicação de familiares sem preparo para exercerem cargos de confiança na administração pública; empresas que realizam serviços de valor elevado com qualidade duvidosa; utilização de recursos e bens públicos utilizados para fim particular; uso do cargo para obtenção de benefícios próprios, entre outros.

1.1.2.2 Administração pública burocrática

Este modelo de administração tem em sua essência a ideia de profissionalização da coisa pública, do estabelecimento de carreiras, e do formalismo nos atos administrativos. Parte-se da premissa que tanto os administradores públicos quanto os cidadãos que demandam serviços públicos não são confiáveis, o que leva a necessidade de um controle rígido dos processos. Este controle torna-se tão fundamental para a administração que acaba se tornando a sua própria razão de ser (KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010).

Bresser-Pereira (2008) corrobora esse pensamento quando afirma que o planejamento na administração pública burocrática limita-se aos mandamentos normativos e legalistas, dando importância basicamente a rigidez dos controles e a centralização dos processos. Desta forma, verifica-se que na administração burocrática é adotada uma postura de desconfiança em relação aos funcionários públicos, prevalecendo o excesso de formalismo e controle.

Conforme afirma Secchi (2009), este modelo tem como principais características: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo. Estas características apareceram como solução para os problemas constatados na administração patrimonialista – corrupção, clientelismo e nepotismo.

Com um modelo extremamente preocupado com o controle, o Estado acaba voltando para si, concentrando seus esforços na manutenção da ordem, na garantia

dos contratos e da propriedade, e se esquece do seu objetivo principal que é servir à sociedade (KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010).

No Brasil, o modelo burocrático de Max Weber na administração pública foi introduzido somente em 1936, em oposição ao domínio conservador das oligarquias rurais, após a reforma administrativa realizada por Maurício Nabuco e Luís Simões Lopes (BRESSER-PEREIRA, 1996; KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010).

Isto se deu em virtude do desenvolvimento industrial no país ter começado apenas no final do século XIX, mas com o seu primeiro grande impulso durante o primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945). Segundo Klering; Porsse; Guadagnin (2010), neste período houve um crescimento da industrialização no país e da intervenção do Estado no setor produtivo. “A implantação da administração pública burocrática é uma consequência clara da emergência de um capitalismo moderno no país” (KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010, p. 6).

Já visando à modernização da administração pública foi criado, no mesmo ano de introdução do modelo burocrático, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), o que possibilitou mostrar a clara diferença entre a administração e a política (KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010).

No entanto, com o crescimento do Estado e a sua transformação de liberal para social e econômico no século XX, o modelo burocrático, supostamente eficiente, não conseguia atender às crescentes demandas sociais e econômicas. Os serviços públicos mostravam-se de baixa qualidade, com lentidão na sua prestação e com alto custo (BRESSER-PEREIRA, 1996).

De acordo com Prats I Calatà (2005), a forma racional do modelo administrativo burocrático não permite que as organizações atuem de forma eficiente e eficaz, uma vez que a falta de flexibilidade dos processos geram resistências às mudanças que seriam benéficas para os próprios órgãos.

Sendo assim, por conta das inconformidades do modelo burocrático, a administração pública brasileira passou por sucessivas tentativas de reforma, com extinção e criação de órgãos, com estudos para simplificar os processos administrativos e mudanças nos ministérios, entre outras (KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010).

Dentre as tentativas de reforma, Klering; Porsse; Guadagnin (2010, p. 6) afirmam que:

A reforma operada em 1967 pelo Decreto-Lei nº 200, entretanto, constitui um marco na tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. Mediante o referido Decreto-Lei, realizou-se a transferência de atividades para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, a fim de obter-se maior dinamismo operacional por meio da descentralização funcional. Instituíram-se, como princípios de racionalidade administrativa, o planejamento e o orçamento, o descongestionamento das chefias executivas superiores (visando a desconcentrar e descentralizar), a tentativa de reunir competência e informação no processo decisório, a sistematização, a coordenação e o controle.

No entanto, estas reformas realizadas pelo decreto-lei nº 200 não acarretaram em mudanças na administração central, embora houvesse apresentado melhoras na administração indireta com a presença de uma administração eficiente e competente (KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010).

Também nas décadas de 1970 e 1980, surgem novas tentativas de modernização da administração pública brasileira, de forma a mudar a burocracia e colocá-la na direção do modelo da administração gerencial. Na primeira, foi criada a Secretaria da Modernização (SEMOR), onde administradores públicos buscaram implementar novas técnicas de gestão na administração federal. Na segunda, foi criado o Ministério da Desburocratização e o Programa Nacional de Desburocratização (PrND), que visava revitalizar e dar mais agilidade às organizações do Estado, simplificar os processos administrativos e promover a eficiência na administração pública (KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010).

No entanto, somente na década de 1990 que o Brasil conseguiu emplacar o modelo gerencial como forma de propiciar a eficiência e eficácia tão pretendida pela administração pública para um melhor atendimento às demandas da sociedade.

1.1.2.3 Administração pública gerencial

Este novo modelo de administração pública aparece com o propósito de substituir o modelo burocrático, muito questionado pela sua ineficiência, em virtude da excessiva regulamentação, que dificulta o bom andamento dos processos. Este tipo de administração é definido como “um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade” (SECCHI, 2009, p. 354).

Bresser-Pereira (2000) afirma que este modelo, também conhecido como nova gestão pública (*new public management*), teve início na década de 1980, principalmente no Reino Unido, Nova Zelândia, Austrália e países escandinavos, se estendendo para os EUA e Brasil na década de 1990.

Paes de Paula (2005, p. 38) assegura que a administração pública gerencial surgiu “[...] como o modelo ideal para o gerenciamento do Estado reformado [...]”. Para Secchi (2009), a origem deste modelo está relacionada à crise de governabilidade e credibilidade que vivia a América Latina nas décadas de 1980 e 1990.

A proposta de implantação deste novo modelo ocorreu no Brasil em 1995, como forma de combater a crise fiscal que o país enfrentava. Quando Fernando Henrique Cardoso assumiu a presidência da República (1998), ele transformou a então Secretaria da Administração Federal da Presidência da República em Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, nomeando Luiz Carlos Bresser-Pereira como ministro para ele implantar a reforma do Estado (BRESSER-PEREIRA, 2000). A partir daí foram geradas expectativas de que o modelo de reforma no país introduzisse a administração pública gerencial, pois isso significaria mudar a cultura burocrática, existente desde os anos 30. Desta forma, os gestores públicos passariam a focar mais nos resultados das políticas públicas do que nos controles burocráticos (SILVA; FADUL, 2007)

Assim, o então ministro Bresser-Pereira viajou para a Inglaterra em busca de novos conhecimentos sobre o tema para aplica-los no Brasil (BRESSER-PEREIRA, 2000). Como resultado, foi elaborado “[...] o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e a emenda constitucional da reforma administrativa [...]” (BRESSER-PEREIRA, 2000, p. 11).

A reforma gerencial no Brasil “[...] está voltada para uma maior afirmação da cidadania”, em que a sociedade controla as ações do Estado, tornando-o mais democrático e mais forte. Ela contribui para o atendimento “eficiente às demandas da sociedade” (BRESSER-PEREIRA, 2000, p. 24).

A partir da reforma, o Estado “[...] deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento” (KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010, p. 8).

Desta forma, a administração gerencial substituiu as estruturas rígidas e engessadas da administração burocrática por uma estrutura mais flexível, os controles dos resultados ganharam mais importância do que os controles dos processos, dando assim mais agilidade à administração pública.

Embora o aparecimento desses três modelos de administração pública tenha acontecido em momentos distintos da história, a existência de um não extingue o outro totalmente, havendo sempre uma continuidade do modelo anterior, então menos aparente. Matias-Pereira (2010) corrobora essa ideia quando afirma que apesar da busca dos governos em implementar reformas consistentes da administração pública, seja por ajustes ou adoção de novos modelos organizacionais, verifica-se que sempre estão presentes resquícios dos antigos modelos patrimonialista e burocrático.

Dentre as principais características dos três modelos, verifica-se que no modelo patrimonialista a administração está amparada pela vontade do governante e o poder é pessoal e aplicado sem interesse público. Já o modelo burocrático, que surge para pôr fim aos destemperos do modelo patrimonialista, principalmente a corrupção, tem na sua essência o formalismo dos processos, que atrapalha a eficiência da gestão, logo não são mais aceitáveis em um mercado de resultados. Já o modelo gerencial, contemporaneamente às necessidades sociais, apresenta mecanismos mais eficientes ao atendimento dos anseios do povo e desinchando a máquina pública pela descentralização e parcerias com o setor privado. Desta forma, este modelo visa apresentar um Estado mais eficiente, efetivo e célere na administração dos seus recursos.

Com o objetivo de por em prática os conceitos deste novo modelo, o Estado brasileiro precisou implementar diferentes medidas na sua administração, dentre elas a criação de novos procedimentos para o processo de compra governamental.

O processo de compra no setor público é tradicionalmente conhecido por sua morosidade e ineficiência, e o excesso de formalismo previsto na lei que o regulamenta – Lei 8.666/93 – é considerado por alguns estudiosos como sendo o principal responsável. Diante disso, surge uma nova modalidade de licitação conhecida como pregão, regulamentada pela Lei 10.520/02 com o objetivo de dar mais transparência e agilizar o procedimento de compras do setor público (JORGE et al., 2010).

1.2 Orçamento público

Instrumento de planejamento importante para a administração pública, pois é nele que são previstas as receitas e fixadas as despesas de um determinado período. No Brasil, ele está previsto na Constituição Federal e é utilizado pelos governos de todas as esferas para organizar suas finanças.

Diversos autores conceituam o orçamento público de maneira diferente e com variações sobre sua abrangência. Para Silva (2011, p. 172) é “um ato preventivo e autorizativo das despesas que o Estado deve realizar em um exercício”. Já Piscitelli e Timbó (2012, p. 32) afirmam que o orçamento “[...] é o instrumento de que dispõe o poder público [...] para expressar, em determinado período, seu programa de atuação, discriminando a origem e o montante dos recursos a serem obtidos, bem como a natureza e o montante dos dispêndios a serem efetuados”. Segundo Baleeiro (2003, p. 411), orçamento público se refere ao:

[...] ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei.

O orçamento público tem grande importância na programação, execução e controle das ações do estado, além de possibilitar a sociedade conhecer as prioridades do governo, o quanto ele pretende gastar com os programas e atividades que serão executados, bem como o valor previsto para as receitas em um determinado período. No entanto, por ser um documento essencialmente técnico, com muitos números com significados desconhecidos por grande parte da sociedade, torna-se de difícil entendimento por pessoas que não trabalham na área pública. Entendê-lo é extremamente importante para que o cidadão possa acompanhar e fiscalizar a execução orçamentária do governo.

Devido a sua grande importância, o orçamento público vem sendo motivo de estudos em todo o mundo, desde a sua origem até os dias de hoje. Na sua pesquisa, Brotti; Laffin; Borgert, (2007, p. 2) identificaram “[...] um grande crescimento no interesse em pesquisar o referido tema na última década, principalmente após a Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000, que dispõe sobre questões ligadas à gestão fiscal do orçamento público”.

A ideia de orçamento é bem antiga. De acordo com Rosa (2011, p.59), “O orçamento é um dos mais antigos e tradicionais instrumentos utilizados para a gestão dos recursos públicos. Situam-se suas origens na idade média [...]”.

Segundo Silva (2011) e Valente (2010), o modelo de orçamento que conhecemos hoje tem sua origem, de maneira bem embrionária, no século XII na Inglaterra, sendo formalizada mais precisamente no ano de 1215, quando o rei João Sem Terra outorgou a carta magna que determinava que nenhum tributo poderia ser instituído sem a aprovação do Conselho do Reino, espécie de parlamento nacional.

No Brasil a ideia do orçamento público surgiu com a vinda do rei D. João VI, em 1808, - após a abertura dos portos da então colônia portuguesa - que para aumentar a arrecadação, criou o Erário Régio e o Conselho da Fazenda para organizar as Finanças Públicas (SILVA, 2011; VALENTE, 2010).

A primeira constituição brasileira, outorgada em 1824, já tratava do orçamento público, quando estabelecia que o ministro da fazenda deveria apresentar à câmara dos deputados o orçamento dos ministérios. No entanto, somente em 1830, é que se consolidou o primeiro orçamento público (VALENTE, 2010; GIACOMI, 2003).

Com o passar dos anos, o orçamento foi sofrendo modificações, e conforme afirma Silva (2011), em 1891, a nova constituição brasileira atribuiu ao Congresso Nacional a competência de “orçar a receita, fixar a despesa federal anualmente e tomar as contas da receita e despesa de cada exercício financeiro”.

O orçamento foi ganhando importância na administração pública, de forma que na constituição de 1934 ele passa a ser tratado em seção própria. Neste momento, o Presidente da República assume a competência pela elaboração das propostas orçamentárias (GIACOMONI, 2010). Meirelles (2001, p. 84) afirma que este fato foi significativo durante a era Vargas. Caracterizada como ditadura, era o Poder Executivo quem elaborava e aprovava o orçamento.

Com a Constituição de 1946, o Brasil volta a ser um Estado democrático, e o Poder Legislativo novamente passa a aprovar as propostas orçamentárias efetuadas pelo Poder Executivo.

No entanto, com a outorga da Constituição de 1967, o Poder Legislativo se afasta novamente do processo orçamentário, pois foi vetado “aos parlamentares a propositura de emendas ou de projetos de lei que criassem ou aumentassem a despesa previamente fixada pelo Executivo” (VALENTE, 2010 p. 26). Neste sentido, Valente (2010, p. 26) aponta que:

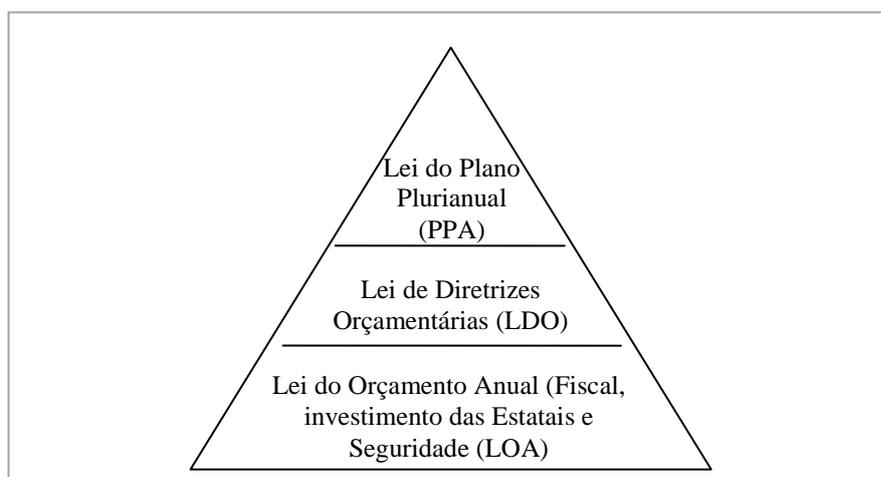
De acordo com a aludida Constituição, coube ao Poder Executivo a iniciativa de elaboração das leis orçamentárias, assim como das que abrissem créditos adicionais ou que fixassem novas despesas. Logo, não seriam objeto de deliberação do Legislativo a propositura de emendas das quais decorressem aumento da despesa global ou de cada órgão, projeto ou programa, ou as que viessem modificar o seu montante, natureza e objetivo. O projeto de lei orçamentária anual era enviado pelo Presidente da República à Câmara dos Deputados até cinco meses antes do início do exercício financeiro seguinte, e, caso dentro do prazo de quatro meses, a contar de seu recebimento, o Poder Legislativo não o encaminhasse para sanção, esse seria promulgado como lei. A atuação dos parlamentares no processo orçamentário era meramente cerimonial, já que os projetos de lei eram aprovados sem alterações.

Com a promulgação da constituição de 1988, o Poder Legislativo volta a ter o benefício de apresentar emendas à Lei Orçamentária Anual (LOA) (VALENTE, 2010 p. 26), retornando assim a participar, efetivamente, do processo orçamentário.

1.2.1 Instrumento de planejamento governamental

Hoje, com as alterações efetuadas pela atual Constituição, ficou estabelecido que o processo orçamentário deverá utilizar três instrumentos para seu planejamento: Lei do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), que deverão ser compatíveis entre si. Esta é uma das novidades apresentadas pela Carta Magna. Segundo Silva (2011), estes três instrumentos tem uma estrutura hierárquica conforme representado na Figura 1.

Figura 1- Estrutura dos instrumentos de planejamento



Fonte: SILVA, 2011.

Para Rosa (2011, p.29), “o Plano Plurianual é um instrumento de planejamento previsto no inciso I do art. 165 da Constituição Federal de 1998 [...]”. Ele “visa à solução dos problemas e demandas socioeconômicas previamente diagnosticadas pelos governantes” (BEZERRA FILHO, 2012, p.28). “[...] o PPA pode ser considerado como o elo entre as demais peças orçamentárias, pois representa o início do processo de planejamento de implementação das políticas públicas em médio prazo, além de instrumento que visa garantir a otimização da aplicação dos recursos [...]” (VALENTE, 2010, p. 29).

A lei do Plano Plurianual é elaborada no primeiro ano de cada mandato, mas só começa a vigorar no segundo ano e se estende até o final do primeiro ano do mandato seguinte.

Esta defasagem, entre o início de um governo e o início da vigência do PPA, torna-se inevitável na medida em que a discussão e aprovação do plano demandam tempo e só podem ser iniciados a partir da posse do novo governo. Sendo assim, todo o governo no seu primeiro ano de mandato é obrigado a concluir o que ficou pendente do período anterior enquanto, paralelamente, trabalha na construção do seu próprio plano (PISCITELLI; TIMBÓ, 2012).

Na União, o projeto de lei do PPA deverá ser encaminhado pelo Poder Executivo, a cada quatro anos, até o dia 31 de agosto para o Congresso Nacional, devendo ser remetido para sanção do presidente da República até o dia 15 de dezembro.

Conforme estabelece a Constituição Federal, no seu art. 165, 1º§, “a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (BRASIL, 1988).

Para melhor entendimento deste dispositivo, Rosa (2011), afirma que as despesas de capital são aquelas referente à investimentos e inversões financeiras; as outras delas decorrentes, são aquelas despesas com manutenção de rodovias, ferrovias, entre outras e as despesas relativas aos programas de duração continuada podem ser tanto despesas de capital quanto despesas correntes.

O Plano Plurianual, conforme estabelecido no § 4º do art. 165 da Constituição Federal, servirá de base para a elaboração dos planos e programas de governo. “Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição

serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional” (BRASIL, 1998).

Após a aprovação da lei do PPA, é elaborado o projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias que deverá apresentar quais dos programas constantes do PPA deverão ser executados no próximo ano. A LDO foi instituída pela atual Constituição Federal e tem como principal objetivo orientar a elaboração da LOA. De acordo com Rosa (2011, p. 37) a LDO possui as seguintes características: “ é lei ordinária e de natureza transitória; é vinculada a um exercício financeiro, ou seja, de prioridade anual; está sujeita a prazos e ritos especiais de tramitação; especifica as metas e prioridades da administração pública federal; e define a estrutura e organização do orçamento (LOA)”.

Na União, o projeto da LDO deverá ser encaminhado para apreciação do Congresso Nacional até o dia 15 de abril de cada ano, devendo ser sancionado até o dia 30 de junho.

Valente (2010, p. 31) comenta o aumento significativo da importância da LDO, com a aprovação da lei de responsabilidade fiscal (LRF), ao afirmar que com a sua publicação “[...] a importância da LDO aumentou significativamente, agregando ao seu conteúdo regras de planejamento que convergem para o equilíbrio entre receitas e despesas durante a execução do orçamento.”

Por conta desse novo instrumento normativo, a LDO passou a definir as normas de controle de custos e de avaliação de resultados dos programas previstos no orçamento, além de:

[...] estabelecer as condições e exigências para transferência de recursos a entidades públicas e privadas; definir o montante e forma de utilização da reserva de contingência; dispor sobre a contratação excepcional de horas extras; autorizar os municípios a auxiliar o custeio de despesas atribuídas a outros entes da federação; definir critérios para o início de novos projetos; definir as condições para a renúncia de receitas; e dispor acerca dos critérios e formas de ligação de empenho (VALENTE, 2010).

A criação da LRF é uma tentativa de criar limites, de maneira clara e objetiva, nos gastos públicos, gerando nos governantes a preocupação com a eficiência destes gastos, procurando assim obedecer a aspectos mais técnicos do que políticos.

Conforme consta no seu art 1º, a LRF “[...] estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal [...]” (BRASIL, 2000). No entanto, ela não surge com o objetivo de substituir a lei nº 4.320 de 1964. Segundo

Bezerra Filho (2012, p.25) “A LRF é uma lei do direito financeiro que trata sobre finanças públicas, prevista no art. 163 da CF, enquanto a lei nº 4.320/1964 é uma lei que trata sobre orçamento e contabilidade pública.”

No § 1º do art. 1º, a LRF explica o que se entende por responsabilidade na gestão fiscal:

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (BRASIL, 2000, art 1º).

O terceiro instrumento, a Lei de Orçamento Anual (LOA), encontra-se na base da pirâmide da estrutura do processo orçamentário, conforme observado na Figura 1, e visa concretizar os objetivos e metas estabelecidos no PPA, detalhando, em termos financeiros, cada receita e despesa estabelecidas. Valente (2010, p.33) corrobora essa ideia quando afirma que “[...] ela corresponde ao orçamento propriamente dito, ou seja, discrimina os gastos de um exercício financeiro e autoriza o montante que será retirado dos cofres públicos para a quitação das despesas assumidas pela Administração Pública [...]”

Na União, o Projeto da Lei Orçamentária Anual (PLOA) deverá ser encaminhado para apreciação do Congresso Nacional até o dia 31 de agosto de cada ano, devendo ser sancionado até o dia 15 de dezembro.

De acordo com a com a Constituição Federal, no seu art. 165 § 5º, incisos I, II e III, a LOA compreenderá:

- I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público (BRASIL, 1988, art. 165).

O PLOA é elaborado com base nas propostas apresentadas pelos poderes legislativo, judiciário e executivo. O Ministério do Planejamento consolida todas estas propostas, elabora o PLOA e encaminha-o para aprovação no Congresso Nacional.

Após a promulgação da LOA, o Poder Executivo se prepara para executar o orçamento. Desta forma, conforme estabelecido no art. 8º da Lei de

Responsabilidade Fiscal, até um mês após a publicação do orçamento, ele estabelece a sua programação financeira e o cronograma de desembolso, definindo metas de arrecadação e realizando uma previsão de como será dividido o desembolso ao longo do ano (BRASIL, 2000).

Bimestralmente, a União emite um relatório resumido de execução orçamentária, que serve como peça de gerenciamento para verificar se as receitas previstas e as despesas fixadas realmente se efetivaram. Desta forma é possível fazer uma projeção para o final do exercício, a fim de verificar se as metas fiscais serão cumpridas ou não. Caso seja observada a possibilidade de não cumprimento das metas, deverá se fazer um contingenciamento na sua execução financeira, conforme art. 9º da Lei complementar n. 101, de 4 de maio de 2000:

Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias (BRASIL, 2000, art. 9).

A limitação de empenho restringe a execução do orçamento no exercício. Já a limitação de movimentação financeira restringe tanto a execução do orçamento quanto o resto a pagar. Por isso, o mecanismo de contingenciamento deve ser efetivamente utilizado na busca de um equilíbrio fiscal, a fim de proporcionar, conforme afirma Valente (2010, p.102), “uma melhoria constante das condições macroeconômicas, conferindo credibilidade e segurança, além de criar condições favoráveis para atração de investidores internos e externos”. Ainda neste sentido, Valente (2010, p.102) afirma que assim que for verificada a indisponibilidade de recursos para custear determinada despesa, em virtude do não recebimento das receitas previstas para o seu custeio, faz-se necessário efetuar corte nessas despesas para que se obtenha uma execução orçamentária bem planejada, dentro dos “preceitos da racionalização e eficiência do gasto público.”

Entretanto, na prática, a utilização do contingenciamento é arbitrária, pois existem despesas aprovadas na LOA que não são executadas e não possuem nenhuma justificativas ou motivos apresentados pelo governo para isso, o que faz com que esse instrumento, que deveria servir para controle e equilíbrio do gasto público, tenha sua finalidade aparentemente distorcida, uma vez que “[...] os critérios

utilizados para a escolha dos programas que serão ou não realizados não são claros nem objetivos” (VALENTE 2010, p.102).

O contingenciamento deve ser feito de uma forma transparente, de forma que toda a sociedade possa conhecer os reais motivos da frustração de receita que levaram o governo a tomar esta atitude. Esta ferramenta não pode ser utilizada como forma de burlar o que o Poder Legislativo aprovou na LOA para priorizar um determinado programa em detrimento de outro.

1.2.2 Despesa pública

O Estado tem por objetivo atender as necessidades públicas demandadas por toda a sociedade, e para que ele consiga alcançar este objetivo, é inevitável que incorra em despesas, que são financiadas pelas suas receitas.

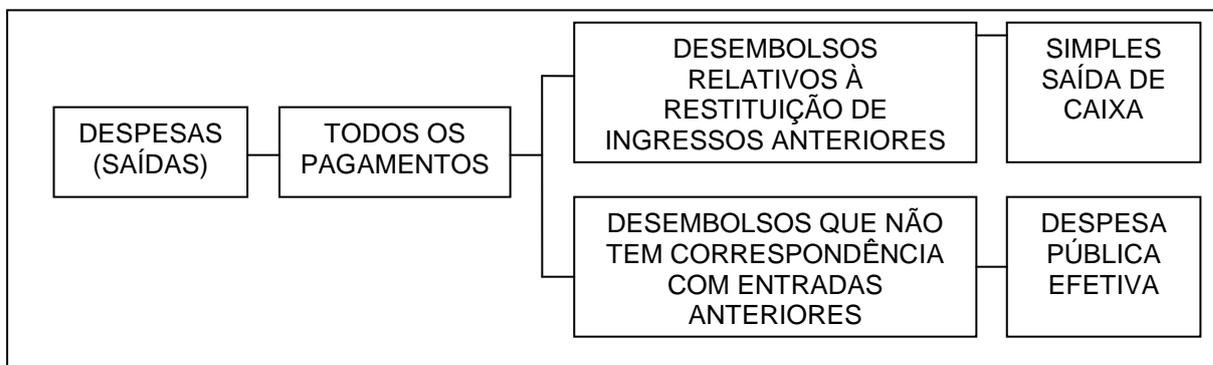
Este tipo de despesa realizada é conhecido como despesa pública, e “[...] pode ser conceituada como a soma de dispêndios ou gastos realizados pelo Estado com o objetivo de atender as necessidades coletivas, implementar suas políticas públicas e dar cumprimento as suas finalidades” (ROSA, 2011, p. 249).

Para Silva (2011, p. 247) as despesas públicas são “[...] todos os desembolsos efetuados pelo Estado no atendimento dos serviços e encargos assumidos no interesse geral da comunidade, nos termos da Constituição, das leis, ou em decorrência de contratos ou outros instrumentos”. No entanto, para que essas despesas possam ocorrer, é necessário que haja previamente uma autorização do Poder Legislativo. Sendo assim, ela faz parte do orçamento de todos os órgãos e entidades do Estado.

Assim como nas receitas, é importante observar que nem todos os desembolsos podem ser considerados como despesas públicas. Silva (2011) apresenta claramente essa ideia quando afirma que existem desembolsos que reduzem definitivamente o patrimônio do governo, enquanto outros apenas restituem valores recebidos anteriormente. O primeiro caso refere-se às despesas públicas (*stricto sensu*), já o segundo, por não haver mudança no patrimônio, refere-se a simples desembolso.

Na Figura 2, Silva (2011) elucida o assunto apresentando a estrutura dos desembolsos do Estado

Figura 2- Estrutura dos desembolsos do Estado



Fonte: SILVA, 2011.

As despesas públicas são classificadas de acordo com critérios distintos, e estas classificações são extremamente importantes para a elaboração do orçamento público. Para Piscitelli e Timbó (2012), esta importância se deve ao fato de que com as classificações é possível se obter uma padronização das informações, possibilitando assim a avaliação da execução das despesas e sua consequente análise, bem como compreender e identificar sua procedência e destinação, atendendo assim as diversas necessidades do usuário.

Uma primeira classificação diz respeito à **esfera orçamentária**, que tem por objetivo indicar a que tipo de orçamento pertence a despesa. Ela é representada por dois dígitos da seguinte maneira: 10 – para o orçamento fiscal; 20 – para o orçamento da seguridade social; ou 30 – para o orçamento de investimento das empresas estatais.

Uma segunda classificação, que pode ser dada à despesa, é a **institucional**. Esta classificação, que está dividida em dois níveis (órgão orçamentário e unidade orçamentária), indica qual estrutura organizacional será a responsável pela utilização do recurso. Conforme previsto no art. 14 da lei nº 4.320/64, “constitui unidade orçamentária o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias.”

Uma terceira classificação é a **funcional**. Ela “segrega as dotações orçamentárias em funções e subfunções, buscando responder basicamente à indagação ‘em que’ área de ação governamental a despesa será realizada” (SILVA, 2011, p. 255).

Outra classificação dada à despesa é a **programática**, que identifica “os programas, projetos, atividades e as operações especiais a serem realizados pelo governo em benefício à sociedade” (VALENTE, 2010, p. 39).

Segundo Silva (2011, p.256), programa é a forma de organização da ação governamental, com o fim de concretizar os objetivos pretendidos; o projeto envolve “[...] um conjunto de operações, limitadas no tempo, [...] para expansão ou aperfeiçoamento da ação do governo”; atividade envolve “[...] um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente [...]”; e as operações especiais são “[...] despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo [...]”.

A classificação por **natureza de despesa** é dividida em cinco níveis: categoria econômica, o grupo de despesas a que pertence a modalidade de aplicação, o elemento de despesa e o item ou subelemento de despesa (SILVA, 2011).

Quanto à categoria econômica, a despesa se divide em despesas correntes e despesas de capital. A primeira, conforme previsto nos art. 12 e 13 da lei nº 4.320/64, se divide em despesas de custeio (pessoal civil, pessoal militar, material de consumo, serviços de terceiros, encargos diversos) e transferências Correntes (subvenções sociais, subvenções econômicas, inativos, pensionistas, salário-família e abono familiar, juros da dívida pública, contribuições de previdência social e diversas transferências correntes). Já as despesas de capital se dividem em investimentos (obras públicas, serviços em regime de programação especial, equipamentos e instalações, material permanente e Participação em constituição ou aumento de capital de empresas ou entidades industriais ou agrícolas), inversões financeiras (aquisição de imóveis, participação em constituição ou aumento de capital de empresas ou entidades comerciais ou financeiras, aquisição de títulos representativos de capital de empresas em funcionamento, constituição de fundos rotativos, concessão de empréstimos, diversas inversões financeiras) e transferências de capital (amortização da dívida pública, auxílios para obras públicas, auxílios para equipamentos e instalações, auxílios para inversões financeiras, outras contribuições).

Para Piscitelli e Timbó (2012, p.114), a despesa corrente refere-se às “[...] despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital” e a despesa de capital refere-se àquelas “[...] que contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital”. Valente (2010,

p.39) afirma que “estas despesas implicam aumento patrimonial e referem-se, sobretudo, à amortização e pagamento da dívida, bem como os gastos com investimentos para a formação do superávit primário”.

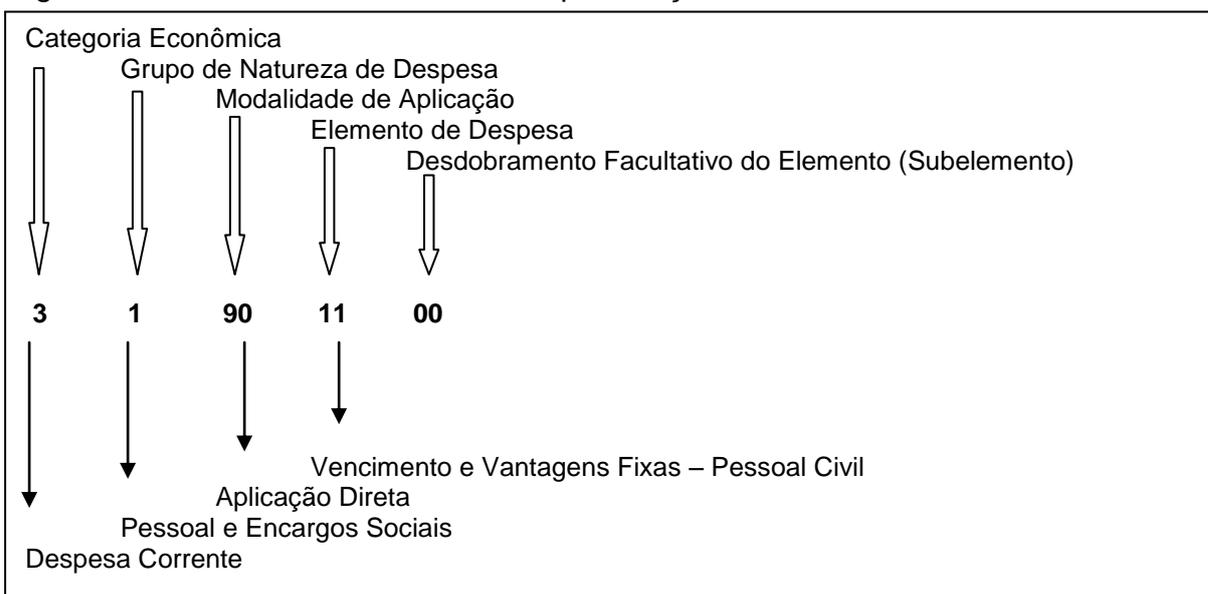
Já o grupo de despesas é aquele nível que visa agrupar as despesas com a mesma natureza e identificar, de forma sintética, o objeto de gasto (BEZERRA FILHO, 2012).

A modalidade de aplicação, segundo Silva (2011, p. 262), “[...] tem por finalidade indicar se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades no âmbito da mesma esfera de governo ou por outro ente da Federação e suas respectivas entidades”.

Quanto ao elemento de despesa, Bezerra Filho (2012, p.161) afirma que sua finalidade é “[...] identificar os objetos de gasto [...], tais como vencimentos e vantagens fixas, juros, diárias, material de consumo, serviços de terceiros prestados sob qualquer forma [...] e outros que a administração pública utiliza para a consecução de seus fins [...]”.

Já o quinto e último nível, que diz respeito ao item ou subelemento de despesa, “[...] correspondem a desdobramentos dos respectivos elementos de despesas e devem ser estabelecidos pelas respectivas esferas de governo” (SILVA, 2011, p. 263). A Figura 3 mostra um exemplo da estrutura da natureza de despesa, que é apresentada por meio de um código de oito dígitos.

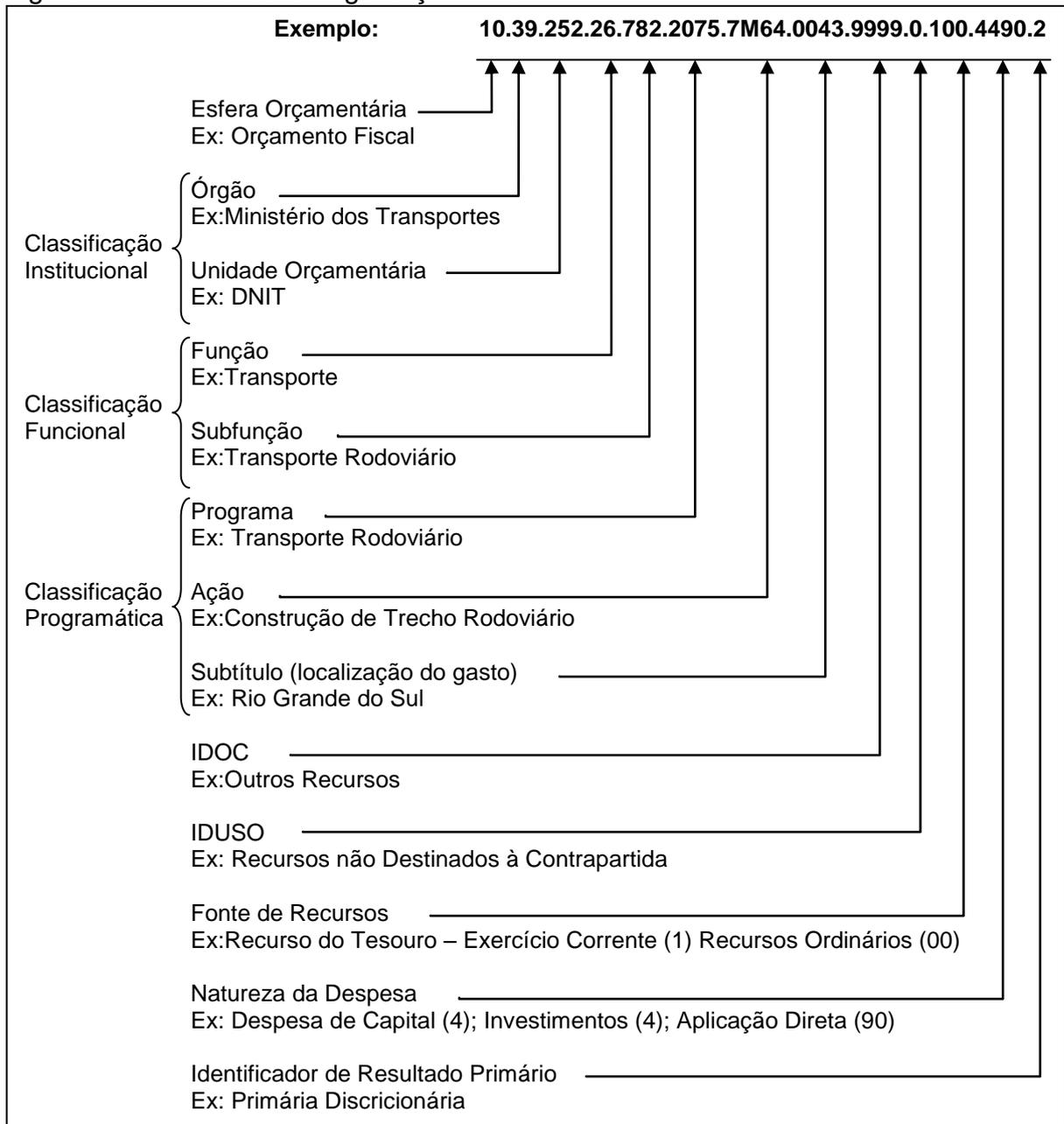
Figura 3- Estrutura da natureza da despesa orçamentária



Fonte: BRASIL, 2013.

A figura 4 apresenta um exemplo de como as despesas orçamentárias são apresentadas na LOA, detalhando melhor o que foi mencionado nos parágrafos anteriores.

Figura 4- Estrutura do Código Orçamentário



Fonte: adaptado de BRASIL, 2013.

Na estrutura do código orçamentário existem ainda três indicadores que auxiliam na classificação da despesa. O primeiro é o Identificado de Operação de Crédito (IDOC), explicado por Brasil (2013, p. 64) como sendo um indicador que “[...] identifica as doações de entidades internacionais ou operações de crédito

contratuais alocadas nas ações orçamentárias, com ou sem contrapartida de recursos da União”. O segundo é o identificador de uso (IDUSO) que “[...] destina-se a indicar se os recursos compõem contrapartida nacional de empréstimos ou de doações ou destinam-se a outras aplicações [...]” (BRASIL, 2013, p. 64). Por fim, existe o identificador de resultado primário, que como o próprio nome diz, visa auxiliar na identificação do resultado primário previsto na LDO.

Para se compreender o orçamento público federal e acompanhar os gastos realizados pelo governo, faz-se necessário o conhecimento da formação desta estrutura.

1.3 Licitação Pública

Diferentemente de como ocorre na iniciativa privada, na administração pública, sempre que se pensa em efetuar uma despesa, esta deverá estar previamente autorizada pelo Poder Legislativo e, na maioria das vezes, estabelecida em contrato. Como regra geral, a administração pública deve efetuar suas compras por meio de um procedimento administrativo conhecido por licitação, conforme estabelecido na Constituição Federal, no inciso XXI do art. 37: “Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes [...]”.

Por conta de sua importância, o processo de compra no setor público é um assunto bastante discutido e estudado no país. Conforme afirma Araújo e Jesus (2013), as compras públicas representam um percentual significativo do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro. Além disso, a licitação exerce uma função de controle sobre a utilização dos recursos públicos, por permitir que os gestores públicos escolham a melhor proposta dentre as apresentadas (PEREIRA, 2008).

No entanto, as denúncias de irregularidades na utilização dos recursos públicos, veiculadas invariavelmente pela mídia, demonstram a ineficiência no uso desses recursos no processo de compra (HERRMANN, 1999).

Mesmo com o esforço feito pelos governos para evoluir e melhorar o processo licitatório no país, Domakoski et al. (2012) afirma que o Brasil tem registrado um

grande número de fraudes nesses processos e na gestão de contratos administrativos oriundos deles, principalmente naqueles que não utilizaram o pregão eletrônico.

1.3.1 Características gerais

A licitação visa selecionar, durante o processo de compra, a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, e é dentro deste contexto que a professora Pietro (2011, p. 254) define licitação:

[...] procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato.

A licitação possui duas fases: a interna e a externa. A fase interna vai até a publicação do edital, daí em diante inicia-se a fase externa.

O procedimento da licitação se inicia pela fase interna, quando o setor interessado solicita à autoridade competente a abertura do processo. Após a autorização, inicia-se o processo de confecção do Projeto Básico, Projeto Executivo, quando for o caso, ou Termo de Referência (esta para a modalidade de pregão) que deverá ser entregue à comissão de licitação ou pregoeiro (no caso da modalidade escolhida for pregão) para que se de início a confecção do edital, especificando o objeto exatamente igual ao apresentado no projeto básico. Em seguida, após uma pesquisa de mercado, o valor da contratação é estimado, neste momento é definindo a modalidade de licitação a ser utilizada. Deverá ainda se indicado o recurso orçamentário que fará frente às despesas.

A fase interna é extremamente importante para o bom andamento de toda licitação, pois é nela que as possíveis falhas poderão ser corrigidas, evitando uma futura e possível anulação de todo o processo. No entanto, muitas vezes ela não recebe o tratamento que merece, o que leva invariavelmente a inobservância de detalhes legais ou procedimentais que contribuem para a anulação de toda a licitação já na segunda fase.

Após a publicação do edital, inicia-se a fase externa. É nela que os interessados em contratar com a Administração entram no processo. Esta fase é

dividida em cinco subfases: publicação do instrumento convocatório, habilitação, julgamento, homologação e adjudicação. Cada uma dessas subfases, de acordo com a modalidade utilizada, tem prazos diferenciados que devem ser seguidos pelos gestores públicos.

Esta determinação legal implica um tempo mínimo a ser respeitado do início da fase interna até a conclusão da fase externa, o que diferencia, em questão do tempo, a contratação do serviço público da iniciativa privada.

Hoje, as duas principais leis que regulamentam este conjunto de procedimentos no Brasil é a lei 8666/93, lei de licitações e contratos administrativos, e a lei 10.520/02, lei do pregão. Esta trata da nova modalidade de licitação (Pregão), antes inexistente na legislação brasileira, e que tem o menor preço como critério de seleção da proposta mais vantajosa. No entanto, a legislação brasileira contém outras normas que também devem ser observadas por todos os órgãos da administração direta, pelas entidades e órgãos da administração indireta e pelas demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

O Quadro 1 apresenta sinteticamente essas normas.

Quadro 1 – Normas sobre compras públicas

Lei nº 8.666/1993 (Lei das Licitações)	Institui as normas para licitações e contratos da Administração Pública, normatizando as compras públicas.
Decreto nº 3.555/2000	Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.
Lei nº 10.520/2002	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.
Decreto nº 5.450/2005	Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.
Decreto nº 5.504/2005	Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos.
Lei nº 123/06	Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte.
Lei nº 12.462/2011.	Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC.
Decreto nº 7.892/2013	Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Fonte: adaptado de ARAUJO; JESUS, 2013

Para Mello (2012), a licitação possui basicamente três objetivos: realizar o negócio mais vantajoso para a Administração Pública; garantir a participação dos particulares nos negócios realizados pelo governo, mediante preenchimento de condições legais e preestabelecidas; e promover o desenvolvimento sustentável, atendendo a três pressupostos – garantia dos interesses e recursos públicos, cumprimento aos princípios da impessoalidade e da isonomia, além do respeito às demandas de probidade administrativa. Esta ideia está expressamente apresentada no art. 3º da lei nº 8.666/93:

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (BRASIL, 1993).

A maioria desses princípios apresentados na lei é de interesse de todas as atividades administrativas do governo, apenas os princípios da vinculação ao instrumento convocatório e o do julgamento objetivo é que podem ser considerados específicos da licitação.

1.3.2 Princípios relacionados à licitação

Conforme visto anteriormente, o art. 3º da lei nº 8.666/93 elenca alguns dos princípios atribuídos à licitação. Dentre eles, Caixeta (2004, p.18) assegura que dois “[...] são considerados os pilares da licitação pública, qualquer que seja sua modalidade: a economicidade, princípio pelo qual a administração pública busca a contratação que lhe seja mais econômica, e a isonomia [...]”. Além desses dois princípios, existem outros explícitos no artigo, como o da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo e também os princípios implícitos, chamados pela norma de correlatos. Caixeta (2004) supõe que, por serem mencionados pela grande maioria dos doutrinadores, estes princípios possam ser os do formalismo, da razoabilidade, da motivação, da supremacia e da indisponibilidade do interesse público e da adjudicação compulsória.

No entanto, Freire (2004) assegura que os doutrinadores apresentam ideias diferentes quanto a indicação dos princípios ligados à licitação. Como essa discussão não tem interesse direto para esta pesquisa, nas seções seguintes serão apresentados apenas os princípios básicos da licitação, expressos na lei nº 8.666/93.

1.3.2.1 Princípio da isonomia ou da igualdade

O princípio da igualdade, quando relacionado à licitação, significa dizer que todos os licitantes devem ser tratados da mesma maneira perante a administração pública, não podendo existir distinção entre eles, garantindo assim a igualdade de direitos e não sendo permitido o estabelecimento de condições que favoreça um licitante em detrimento de outros, assegurando assim, a observância do princípio constitucional da isonomia. Este princípio está claramente exposto na própria Constituição Federal, no início do art. 5º, quando ela coloca que todos são iguais perante a lei e no inciso XXI, do art. 37, conforme abaixo descrito:

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes (BRASIL, 1988, art. 5º).
Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (BRASIL, 1988).

No entanto, Caixeta (2004) alerta para a necessidade de se discutir o que se entende por igualdade, pois a doutrina majoritária defende que a isonomia é dar tratamento igual aos iguais, e não tratar todos indiscriminadamente da mesma maneira. Esta ideia pode ser claramente confirmada, por exemplo, na lei nº 123 de 14 de dezembro de 2006, que estabelece normas para o tratamento diferenciado que é dado às microempresas e empresas de pequeno porte do país.

1.3.2.2 Princípio da economicidade

A Administração Pública, em todos os seus feitos, tem que atender inúmeros princípios, dos quais se pode citar a economicidade, igualdade, proporcionalidade, publicidade, entre outros (DOMAKOSKI et al., 2012).

No que diz respeito às compras públicas, como regra, os contratos carecem de uma licitação, e o gestor público deve perseguir sempre a impessoalidade nas contratações e primar pela economicidade nos procedimentos licitatórios (DOMAKOSKI et al., 2012; ALMEIDA, 2006), pois, enquanto para as empresas a busca pela eficiência econômica é uma opção para a maximização de seus lucros, para a Administração Pública ela é uma obrigação.

Sendo assim, o gestor público tem a responsabilidade de aplicar de maneira eficiente os escassos recursos disponíveis (GUIMARÃES et al., 2007). Segundo Caixeta (2004), esta é a maneira como alguns autores se referem ao princípio da economicidade. No entanto, existem autores que “[...] se referem aos princípios da economicidade e da eficiência da mesma forma, sem nenhuma distinção” (CAIXETA, 2004, p. 19).

Para Silva, e Revorêdo (2005) a economicidade agrega os conceitos de eficiência, eficácia e a efetividade. De acordo com os autores, o gestor público só consegue ser econômico se ele for ao mesmo tempo eficiente, eficaz e efetivo. Ele é eficiente quando fornece mais benefícios utilizando menos recursos; é eficaz, quando atingir as metas estabelecidas; e é efetivo, quando atende às necessidades dos usuários/clientes.

Embora esteja implícito no caput do art. 3º da lei de licitações, Pereira (2008) afirma que o princípio da economicidade é um dos princípios consagrados na referida lei. O citado dispositivo legal apresenta os princípios que devem ser observados em um processo licitatório. Conforme previsto no caput do art. 3º da lei 8.666/93, a licitação deve:

[...] garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (BRASIL, 1993).

Segundo Pereira (2008) e Caixeta (2004), quando a lei menciona sobre a seleção da proposta mais vantajosa, ela está se referindo ao princípio constitucional da economicidade. Embora, Caixeta (2004) admita que nem sempre a opção mais econômica é a mais indicada.

Este princípio constitucional também deve ser observado durante as atividades de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado. Conforme afirma Silva e Revorêdo (2005), fiscalizar a economicidade sugere analisar a atividade administrativa sob a ótica econômica, buscando a maximização dos benefícios e a redução dos seus respectivos gastos.

O Tribunal de Contas da União define economicidade, no seu manual de auditoria operacional, da mesma maneira que a International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). Segundo o referido órgão, “a economicidade é a minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade” (ISSAI 3000, 2004, p.15).

Para Pascoal (2002), quando a Constituição Federal, no seu art. 70, registra a necessidade de avaliar os aspectos objetivos quanto à economicidade, ela remete a fiscalização muito além da simples observação de leis. Segundo o autor:

[...] a fiscalização, no atinente à execução das despesas, deverá observar se o gasto público se concretizou da forma menos custosa para a administração. Deverá observar se os preços dos produtos adquiridos pela administração estão dentro do preço de mercado. Em caso de aplicação antieconômica dos recursos públicos (preço de aquisição > preço de mercado), aplicação que causa dano (prejuízo) ao erário, independentemente de a administração ter realizado processo licitatório, cabe aos órgãos de controle identificar a responsabilidade e determinar as medidas para ressarcimento do prejuízo (PASCOAL, 2002 p. 132, grifo nosso).

Guimarães et al. (2007) corrobora esta ideia quando afirma que a análise da economicidade é feita com base no valor contratado, e que a comparação deste com o preço de mercado é um importante procedimento de controle quanto ao cumprimento deste princípio.

É justamente com base nesta ideia que este estudo se baseia para fazer as comparações de preços, obter a proposta mais vantajosa desde que ela esteja dentro do preço de mercado. Somente assim o órgão estará cumprindo o referido princípio.

1.3.2.3 Princípio da legalidade

O princípio da legalidade determina que o procedimento licitatório esteja estritamente vinculado a lei, devendo a Administração cumprir rigorosamente todas as normas nela estabelecidas.

Caixeta (2004, p. 21) assegura que “este princípio é um dos principais sustentáculos do Estado de Direito e uma das principais garantias de que os direitos individuais serão respeitados”. Ele apresenta a ideia de que na administração pública só se pode fazer o que estiver previsto em lei. Por causa da sua importância, ele aparece nos diversos ramos do Direito.

Na área de licitações, o princípio da legalidade faz com que o administrador público esteja vinculado diretamente às determinações legais, limitando-o a colocar nos editais de licitação somente o que estiver previsto em lei (FREIRE, 2004). Isto traz segurança e garantias para os interessados em participar do processo licitatório.

Conforme afirma Caixeta (2004, p. 21), “a licitação é ato estritamente vinculado, vez que todas as suas fases e procedimentos são estabelecidos em lei”. Sendo assim, tanto os licitantes quanto a administração pública estão vinculados às normas constituídas.

1.3.2.4 Princípio da impessoalidade

Este princípio visa impedir que os atos praticados pelos administradores públicos sejam para atender seus próprios interesses ou de terceiros. Eles sempre devem praticar atos que sejam em prol da coletividade. .

Segundo Pietro (2011), na licitação, o princípio da impessoalidade está ligado diretamente ao princípio da isonomia e do julgamento objetivo, externando a ideia de que todos os participantes da licitação devem ter o mesmo tratamento no que diz respeito a direitos e obrigações e que as decisões tomadas pelo agente público devem se basear em critérios objetivos, não levando em conta os atributos pessoais do licitante e nem possíveis vantagens que ele por ventura possa a vir oferecer, com exceção àquelas que estiverem estipuladas em lei ou no edital de licitação.

1.3.2.5 Princípio da moralidade e da probidade administrativa

Os princípios da moralidade e da probidade administrativa estão citados na lei nº 8.666/93 separadamente, dando a ideia de que são diferentes. Porém, a doutrina majoritária entende que estes princípios têm o mesmo significado (CAIXETA, 2004).

Pietro (2011, p. 260) acredita existir um motivo para que esses princípios sejam citados separadamente, segundo a professora:

A Lei nº. 8.666 faz referência à moralidade e à probidade, provavelmente porque a primeira, embora prevista na Constituição, ainda constitui um conceito vago, indeterminado, que abrange uma esfera de comportamentos ainda não absorvidos pelo Direito, enquanto a probidade ou, melhor dizendo, a improbidade administrativa já tem contornos bem mais definidos no direito positivo, tendo em vista que a Constituição estabelece sanções para punir os servidores que nela incidem.

Estes princípios demandam do agente público um comportamento ético, de acordo com a moral e os bons costumes, e não somente um comportamento que cumpra as normas legais, pois existem procedimentos que embora lícitos, são completamente amorais (FREIRE, 2004; PIETRO, 2011).

1.3.2.6 Princípio da publicidade

O princípio da publicidade afirma que para que os atos administrativos possam produzir efeitos, faz-se necessário sua publicação, atos sigilosos podem vir restringir direitos dos administrados.

Este princípio é fundamental para que tanto os licitantes quanto a sociedade possam acompanhar e controlar os atos da administração pública. O princípio da publicidade, nos atos referente à licitação, exige que ela seja muito bem divulgada, de maneira que as suas regras sejam de conhecimento de um grande número de pessoas, e que se aumente o número de licitantes (FREIRE, 2004).

A lei nº 8.666/93 traz em seu texto alguns dispositivos que tratam do princípio da publicidade, dentre eles o § 3º do art. 3º que determina que “a licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura” (BRASIL, 1993).

Para Pietro (2011), a publicidade vai crescendo à medida que cresce a modalidade de licitação. Se a modalidade de licitação utilizada for a concorrência, a publicidade deve ser mais ampla, pois neste caso a administração visa conseguir o maior número possível de participantes na licitação. Já no caso da modalidade utilizada ser o convite, a publicidade não precisa ser tão ampla. Neste caso, a colocação do convite em um local adequado, um quadro de aviso na entrada do órgão por exemplo, é o suficiente.

1.3.2.7 Princípio da vinculação ao instrumento convocatório

Este princípio é fundamental para a validade do processo licitatório, pois se ele não for observado, o procedimento não terá validade, podendo ser questionado administrativamente ou até mesmo judicialmente (FREIRE, 2004; PIETRO, 2011).

A vinculação da administração pública ao edital de convocação esta expressa no art. 41 da lei nº 8.666/93, segundo o qual “a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada” (BRASIL, 1993). Sendo assim, será admitido fazer ou agir apenas o que estiver estabelecido na carta-convite ou no edital de convocação.

Vários dispositivos da lei nº 8.666/93 como o art. 41, art. 43, inciso II e art 48, inciso I, mostram que o princípio da vinculação ao instrumento convocatório deve ser observado tanto pela administração pública como pelos licitantes, pois as regras apresentadas neste instrumento devem ser observadas por todos (FREIRE, 2004; PIETRO, 2011).

Ao se fixar as regras de participação no processo licitatório, no edital ou na carta-convite, os interessados deverão cumpri-las, apresentando suas propostas dentro do que for estabelecido. Por isso que se a administração aceitar a proposta que não esteja cumprindo as condições estabelecidas, ela estará ferindo princípios da administração, “em especial o da igualdade entre os licitantes, pois aquele que se prendeu aos termos do edital poderá ser prejudicado pela melhor proposta apresentada por outro licitante que os desrespeitou” (PIETRO, 2011, p. 261).

No entanto, existe a possibilidade do edital ou da carta-convite conter alguma falha ou ilegalidade que podem gerar situações indesejadas. Neste caso, é possível

a correção do instrumento convocatório, mas para isso é necessário que as alterações sejam de conhecimento dos licitantes (FREIRE, 2004). Esse entendimento está expresso no § 4º do art. 21 da lei nº 8.666/93, segundo o qual “qualquer modificação no edital exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas” (BRASIL, 1993).

Neste mesmo contexto, Meirelles (2004) afirma que após o estabelecimento e a publicação das regras do certame, elas são imutáveis durante todo o processo licitatório. Porém, se a administração observar a inviabilidade da licitação, ela será obrigada a revogá-la e abri-la no novo modelo.

Chama-se atenção, ainda, o contido no § 1º do art. 41 da lei de licitações, que assegura aos cidadãos o poder de impugnar o edital de licitação quando verificado a sua ilegalidade.

1.3.2.8 Princípio do julgamento objetivo

Este princípio visa garantir critérios objetivos na seleção da proposta vencedora, de forma a minimizar a discricionariedade do gestor, obrigando os julgadores a se basearem nos critérios fixados no edital (FREIRE, 2004; PIETRO, 2011). Isto está previsto expressamente no art. 45 da lei nº 8.666/93:

O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle (BRASIL, 1993).

Pelo exposto no referido artigo, observa-se que o critério de julgamento está vinculado diretamente ao tipo de licitação escolhido para o certame. Os tipos de licitação serão melhor explorados na subseção 1.3.4.

1.3.3 Modalidades de licitação

Inicialmente a legislação sobre licitação no país previa apenas cinco modalidades, a saber: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Cada uma delas possui propriedades particulares que as diferenciam uma das outras. Uma das diferenças que é bem marcante, diz respeito aos limites estabelecidos pela lei nº 8.666/93 para a utilização de cada uma dessas modalidades, que são hierarquizadas pelo grau de complexidade de seus procedimentos.

O quadro 2 resume os limites, de cada modalidade, estabelecidos pela lei para cada tipo de objeto de contratação:

Quadro 2 – limites por modalidade de licitação

Objeto	Valor em R\$	Modalidade de Licitação
Obras e serviço de engenharia	Até 150.000,00	Convite
	Até 1.500.000,00	Tomada de preços
	Acima de 1.500.000,00	Concorrência
Compras e outros serviços	Até 80.000,00	Convite
	Até 650.000,00	Tomada de preços
	Acima de 650.000,00	Concorrência
Obras e serviço de engenharia	Até 15.000,00	Dispensa de licitação
Compras e outros serviços	Até 8.000,00	Dispensa de licitação

Fonte: adaptado de SILVA, 2011.

Concorrência – é a modalidade mais complexa. Segundo Freire (2004), ela é apropriada para contratações de alto valor. No entanto, independente do valor do contrato a ser firmado, esta modalidade pode ser utilizada.

Existem, ainda, situações em que a lei obriga a utilização desta modalidade, independentemente do valor a ser contratado. Estas situações estão previstas no § 3º do art. 23 da lei nº 8.666/93, a saber: na compra ou alienação de bens imóveis, ressalvado as situações em que as aquisições sejam derivadas de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento; nas concessões de direito real de uso e nas licitações internacionais. Conforme afirma Piscitelli e Timbó (2012, p. 202), neste último caso é admitido, desde que se observe “[...] os limites de licitações, a tomada

de preços, quando o órgão ou entidade dispuser de cadastro internacional de fornecedores, ou o convite, quando não houver fornecedor do bem ou serviço no País”.

Tomada de Preço – conforme está previsto no § 2º do art. 22 da lei nº 8.666/93, “é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação” (BRASIL, 1993).

Por se tratar de contratações de valor mediano, cujas faixas de preço estão estabelecidas no art. 23 da lei nº 8.666/93, a Tomada de Preço tem menos formalidades do que a modalidade Concorrência (FREIRE, 2004).

Convite – Conforme afirma Freire (2004, p. 143), “[...] é a modalidade de licitação mais simples, destinada às contratações de pequeno valor [...]”. O autor assegura que nesta modalidade o instrumento convocatório não é o edital, pois ele é substituído pela carta-convite.

No convite, os interessados em participar da licitação podem estar cadastrados ou não no Sistema de Cadastro Unificado de Fornecedores (SICAF) e o órgão licitante deverá convidar a participar do processo um número mínimo de três licitantes, salvo se houver limitações do mercado ou manifesto desinteresse dos convidados (PISCITELLI; TIMBÓ, 2012). Neste caso, a lei nº 8.666/93, no art. 22 § 7º determina que as “[...] circunstâncias deverão ser devidamente justificadas no processo, sob pena de repetição do convite” (BRASIL, 1993).

Concurso – “é a modalidade de licitação que visa à escolha de trabalho técnico, artístico ou científico, predominantemente de criação intelectual, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores” (FREIRE, 2004, p. 144). Sendo assim, o que leva a realização da licitação na modalidade concurso não é o valor do contrato e sim a natureza do seu objeto.

Leilão – “é a modalidade de licitação, entre quaisquer interessados, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação” (FREIRE, 2004, p. 145) para venda de:

- a- bens móveis inservíveis para a administração;
- b- produtos legalmente apreendidos ou penhorados;
- c- bens imóveis, cuja aquisição haja derivado de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento.

As modalidades de licitação têm particularidades diferentes, umas com procedimentos mais abstrusos do que outras. À medida que o valor a ser contratado vai aumentando, a modalidade a ser usada precisa possuir procedimentos mais complexos, sendo assim a modalidade *Concorrência* é mais complexa do que a modalidade *Tomada de preço* que é mais complexa do que a modalidade *Convite*. No entanto utilizar uma modalidade mais complexa para contratar objetos de menor valor é permitido².

A partir da aprovação da Lei nº 10.520/02 nasce uma nova modalidade de licitação chamada Pregão, que pode ser executada na forma presencial ou na forma eletrônica. Esta nova modalidade vem revolucionando a maneira de se comprar na administração pública. Na subseção 1.3.7, ela será mais bem explorada.

1.3.4 Pregão eletrônico

A ineficiência das modalidades de licitação previstas na Lei 8.666/93 deu espaço para o nascimento de uma nova modalidade, denominada Pregão. Herrmann (1999) afirma que desde a época do extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), o governo já demonstrava interesse em efetuar mudanças na referida lei, a fim de flexibilizar a estrutura de contratação de obras e serviços e de facilitar os processos licitatórios, pois segundo o MARE, com o surgimento da Lei 8.666/93 o governo passou a pagar mais caro, entre 10% e 20%, pelas compras e serviços efetuados, devido a fraqueza da lei no combate à corrupção e o seu formalismo em excesso. Desde então muitas emendas ocorreram à Lei 8.666/93.

Com a aprovação da Lei nº 10.520/02, surge então uma nova modalidade de licitação, denominado Pregão, que pode ser realizado na forma presencial ou na forma eletrônica. Bittencourt (2002), Freitas e Maldonado (2013) asseveram que esta nova modalidade busca aumentar a concorrência entre os licitantes e oferecer mais rapidez às contratações públicas. Outra questão que é minimizada com a

² Embora seja proibida a compra de um bem, por exemplo, de R\$ 90.000,00 na modalidade convite, por ter extrapolado o limite da modalidade, nada impede que um bem de valor inferior a R\$ 80.000,00 seja adquirido por uma licitação cuja modalidade utilizada tenha sido a Tomada de preço.

utilização do pregão é do poder de barganha existente entre o particular e o agente público (DOMAKOSKI et al., 2012), trazendo assim, mais transparência e imparcialidade ao processo.

No entanto, diferentemente das demais modalidades, o Pregão só poderá ser utilizado, conforme previsto no art. 1º da Lei nº 10.520/02, para aquisição de bens e serviços comuns, que a lei, em seu parágrafo único, define como sendo “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado”.

Domakoski et al. (2012, p.161) definem bens comuns como sendo todos aqueles materiais que podem ser encontrados no mercado sem grandes dificuldades “[...] ou aqueles bens que sua produção acontece de forma contínua e sem maiores detalhes na sua configuração comum, algo comum de se encontrar no mercado”.

Quanto aos serviços comuns, o autor define como sendo aquele “[...] trabalho que de maneira geral qualquer pessoa que tenha o mínimo de conhecimento seja capaz de executar, como exemplo, serviços de jardinagens, de lavanderia” (DOMAKOSKI et al., 2012, p.161).

A lei do pregão, desde a sua concepção, já vislumbrava a possibilidade de utilização da forma eletrônica, principalmente por conta do crescimento acelerado da Tecnologia de Informação no país, sobretudo com a utilização da Internet. De acordo com Croom e Jones (2007), a utilização da Internet como uma ferramenta para negócios tem sido muito importante para as mudanças nas operações das organizações, e que a compra por meio dela pode trazer melhorias expressivas nos custos de aquisição, nas funções de compra e na estrutura de abastecimento. Com o crescimento em todo o mundo do governo eletrônico, muitos países implementaram e estão implementando até hoje o *e-procurement*, compra de bens e serviços pela internet (AMAN; KASIMIN, 2011).

O Brasil é um destes países que vem procurando acompanhar estas mudanças e, em que pese a existência de outras modalidades, o pregão eletrônico tornou-se uma tendência nacional, principalmente após o Decreto presidencial nº 5.450, de 31 de maio de 2005, que regulamenta esta forma de Pregão no âmbito da União e exige, no seu art. 4º, que “nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns será obrigatória a modalidade pregão, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica.” Para os bens e serviços não comuns, a União deverá utilizar as demais modalidades estabelecidas na Lei nº 8.666/93.

Além das modalidades de licitação supracitadas, existe um procedimento especial de licitação conhecido por Sistema de Registro de Preços (SRP), previsto no art. 15 da Lei 8.666/93 e regulamentado pelo Decreto nº 7.892/2013 de 23 de janeiro de 2013.

Com o objetivo de dar maior eficiência ao SRP, o Governo Federal, por meio da Lei 10.520/02, admitiu o uso do Pregão para sua licitação (FERNANDES, 2007). Sendo assim, duas das modalidades apresentadas podem ser realizadas por esse sistema, conforme asseguram Jorge et al. (2010, p. 11).

Tanto a modalidade de Concorrência quanto a de Pregão podem ser realizadas por Sistema de Registro de Preços, que é o conjunto de procedimentos para registro formal dos preços relativos à prestação de serviços e à aquisição de bens. Esse procedimento de licitação é composto de: ata de registro de preços – documento com característica de compromisso para futura contratação, no qual se registram os preços, os fornecedores, os órgãos participantes e as condições a serem praticadas; órgão gerenciador – responsável pela condução do conjunto de procedimentos do certame para registro de preços e gerenciamento da ata de registro de preços dele decorrente; e órgão participante – órgão ou entidade que participa dos procedimentos anteriores.

Jorge et al. (2010), complementam sua ideia afirmando que o Sistema de Registro de Preços é adotado para contratações frequentes, para aquisições cujas entregas sejam parceladas, ou, ainda, quando não for possível definir previamente a quantidade a ser adquirida pelo órgão público.

1.3.4.1 Características gerais

O Pregão eletrônico usa a internet como meio de comunicação, permitindo facilmente a presença de licitantes de qualquer lugar do Brasil, aumentando desta forma a competitividade. Nesta forma de pregão, a sessão pública acontece em um ambiente virtual, por meio de um website específico conhecido como Comprasnet, desenvolvido pelo Governo Federal para a realização de todos os seus processos licitatórios na modalidade pregão eletrônico. Por meio dele se tem acesso aos editais, às atas de registro de preço, às sessões públicas, aos contratos firmados, às licitações em andamento, além de outras informações menos específicas como leis, portarias, etc.

Desta maneira, segundo Domakoski et. al. (2012), o pregão eletrônico está possibilitando ao governo maior agilidade nas suas contratações, especialmente pela desburocratização dos processos de habilitação dos interessados e de execução do certame.

1.3.4.2 Fases do pregão

O pregão é dividido em duas fases distintas: a fase interna, ou preparatória, e a fase externa. A primeira é aquela onde as atividades acontecem dentro do próprio órgão, onde apenas os gestores públicos estão envolvidos. É nesta fase que é definido o objeto da licitação, definida as regras do certame e elaborados os documentos de convocação exigidos por lei para a execução da licitação, nos mesmos moldes das modalidades tradicionais. No entanto, no pregão não é necessário a divulgação do Projeto Básico, apenas o Termo de Referência (FERNANDES, 2007).

O Termo de Referência é um documento que está definido no Decreto nº 3.555/2000, art. 8º, inciso II, como sendo aquele que contém “[...] elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato” (BRASIL, 2000).

A segunda fase é aquela onde as atividades envolvem as empresas interessadas em participar do processo. Assim como nas demais modalidades, ela se inicia a partir do momento em que o edital é publicado e termina com a assinatura do contrato.

Uma característica peculiar do pregão é a inversão da fase de habilitação com a fase de julgamento das propostas. Conforme afirma Domakoski et. al (2012), nas modalidades tradicionais primeiro se verifica a documentação de habilitação das empresas para somente depois se abrir o envelope com as propostas de preços, já no pregão acontece o inverso, agilizando assim todo o processo, visto que só se verifica a documentação de habilitação da empresa vencedora. Uma outra vantagem dessa inversão de fases deve-se ao aumento da concorrência, pois no pregão, mesmo se uma empresa não estiver habilitada a contratar com a Administração

Pública ela participa do certame, dando lances durante toda esta fase, forçando, por vezes, as empresas concorrentes reduzirem seus preços, caso desejem vencer a licitação.

1.3.5 Tipos de licitação

Os critérios que são adotados para o julgamento das propostas apresentadas pelos licitantes são denominados pela lei como tipos de licitação.

Definir o tipo de licitação que será utilizado em um processo licitatório é fundamental para a objetividade no julgamento das propostas (PISCITELLI; TIMBÓ, 2012).

De acordo com o art. 45, § 1º da lei 8.666/93, são quatro os tipos de licitação: a de menor preço; a de melhor técnica; a de técnica e preço; e a de maior lance ou oferta.

Menor preço – é utilizado “quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço” (BRASIL, 1993). Segundo Freire (2004) é o tipo de licitação mais comum.

Conforme previsto no inciso X, do art. 4º da lei nº 10.520/2002, este tipo de licitação é o único utilizado na modalidade pregão, pois a nova modalidade não admite outro tipo (BRASIL, 2002).

Melhor técnica – nesse tipo de licitação, será vencedor o licitante que oferecer a melhor técnica, dentro das especificações e do preço negociado pela administração (FREIRE, 2004). De acordo com o art. 46 da lei nº 8.666/93, ele é utilizado “exclusivamente para serviço predominantemente intelectual”.

Segundo Piscitelli e Timbó (2012, p. 211), a utilização deste tipo de licitação se desenvolverá da seguinte maneira:

O instrumento convocatório fixará o preço máximo que a administração se propõe a pagar, bem como estabelecerá os critérios de avaliação e classificação das propostas, considerando a capacitação e a experiência do proponente, a qualidade técnica da proposta e a qualificação das equipes técnicas a serem utilizadas para a execução do objeto licitado. Após a classificação das propostas técnicas, procede-se à abertura das de preço.

Tendo, então, como referência a proposta de menor preço entre os licitantes classificados, será feita a negociação das condições propostas (orçamentos detalhados e respectivos preços unitários) com os referidos licitantes, pela ordem de classificação, até a obtenção do acordo para contratação.

Técnica e preço – é quando se combinam esses dois tipos de licitação para a seleção da melhor proposta. Conforme estabelecido no inciso II, do § 2º do art. 46 da lei nº 8.666/93, “a classificação dos proponentes far-se-á de acordo com a média ponderada das valorizações das propostas técnicas e de preço, de acordo com os pesos preestabelecidos no instrumento convocatório” (BRASIL, 1993). Assim como na melhor técnica, o art. 46 da lei nº 8.666/93 prevê que este tipo de licitação é utilizado “exclusivamente para serviço predominantemente intelectual”.

Maior lance ou oferta – é utilizado nos “[...] casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso” (PISCITELLI; TIMBÓ, 2012, p. 212).

1.3.6 Dispensa de licitação

Existem, ainda, ocasiões em que a licitação é dispensável. O art. 24 da lei nº 8.666 apresenta, nos seus trinta e três incisos, as situações onde é admissível dispensar o processo licitatório e efetuar aquisições diretamente com um fornecedor (MOTTA, 2010).

Nessas situações apresentadas existe a possibilidade de competição, mas a lei faculta à administração a sua dispensa, ou seja, mesmo sendo possível efetuar a licitação ela não é necessária, a decisão de licitar ou não é competência discricionária do gestor (FREIRE, 2004).

Importante observação é feita por Pietro (2011, p. 266), quando ela afirma que “os casos de dispensa de licitação não podem ser ampliados”, ou seja, os casos são taxativamente expressos na lei.

Uma dessas situações diz respeito aos valores da contratação, neste caso, por exemplo, se a administração decidir adquirir um material cujo valor não ultrapasse R\$ 8.000,00, ela **poderá** efetuar a compra sem submeter a contratação a um procedimento licitatório.

1.3.7 Inexigibilidade de licitação

Outra situação apresentada pela lei é aquela em que a licitação é inexigível. Neste caso, não existe a possibilidade de competição. Isto ocorre, conforme afirma Freire (2004, p.140), por existir apenas “[...] um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da administração, o que torna a licitação inviável”.

O art. 25 da lei nº 8.666/93, em seus incisos, prevê exemplos de situações em que a licitação pode ser enquadrada como inexigível, no entanto estas situações são meramente exemplificativas, visto que outras, não constante no dispositivo legal, possa na prática existir (PIETRO, 2011).

1.4 Controle na Administração Pública

Em virtude do crescimento econômico do país, da complexidade de sua administração, do seu histórico de corrupção e do interesse da sociedade nas ações do governo, o assunto controle torna-se bastante relevante para a administração pública brasileira.

Para Cruz (1999, p.111) “a ação de controlar está diretamente relacionada com a ação de planejar, como função gerencial básica. Assim, de nada adiantaria planejar se não houvesse controle e, se não houvesse o planejamento, não haveria o que controlar”. Para os autores, a partir do momento em que a lei n. 4.320, no seu art. 75, exige o controle da execução do orçamento, ela está valorizando esta ferramenta de gerenciamento.

Diferentemente de como acontece na iniciativa privada, o controle no setor público é feito de formas variadas e em momentos distintos, envolvendo múltiplos atores e instituições neste processo (TORRES, 2012).

Freire (2004) certifica que o controle na administração pública tem um alcance bastante amplo, visto que envolve tanto o Poder Executivo quanto os poderes legislativo e judiciário nas suas funções administrativas. Para o autor, no que diz respeito à administração pública, o controle é a ação de vigiar, orientar e corrigir a conduta funcional de outro poder, órgão ou autoridade.

Segundo Freire (2004) existem muitos critérios de classificação das modalidades de controle, sendo elas definidas quanto às seguintes espécies:

- a) Quanto ao Órgão – o controle pode ser administrativo, legislativo ou judicial.
- b) Quanto ao momento – o controle pode ser prévio, concomitante ou posterior.
- c) Quanto à extensão – o controle pode ser interno ou externo.
- d) Quanto à natureza do controle – pode ser controle de legalidade ou controle de mérito.

O controle administrativo é aquele que a administração pública exerce sobre suas próprias ações, “[...] sob os aspectos de legalidade e mérito, por iniciativa própria ou mediante provocação” (FREIRE, 2004, p. 629).

O controle legislativo é aquele exercido pelos órgãos do Poder Legislativo sobre os atos do Poder Executivo e do Poder Judiciário, quando executando função administrativa. Compreende essencialmente o controle político, julgando as ações quanto à conveniência diante do interesse público e o controle financeiro, que diz respeito à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. O Tribunal de Contas da União é o órgão que auxilia o Congresso nessa atividade de controle, que deverá ser exercido, conforme prevê o art. 70, sobre os aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas. (FREIRE, 2004).

O controle judicial é aquele exercido pelo Poder Judiciário para revisão e apreciação dos atos administrativos com vício de legalidade e de legitimidade (FREIRE, 2004). Conforme afirma Pietro (2011, p. 492), este controle:

[...] constitui, juntamente com o princípio da legalidade, um dos fundamentos em que repousa o Estado de Direito. De nada adiantaria sujeitar-se a Administração Pública à lei se seus atos não pudessem ser controlados por um órgão dotado de garantias de imparcialidade que permitam apreciar e invalidar os atos ilícitos por ela praticados.

Entende-se por controle prévio aquele realizado antes do ato administrativo, ou seja, quando depende de autorização prévia e tem por objetivo evitar atos ilegais ou contrários ao interesse coletivo. O controle concomitante é aquele que ocorre durante a execução do ato administrativo. Já o *a posteriori*, ocorre após o ato administrativo com o propósito de revê-lo e corrigi-lo, caso necessário (PIETRO, 2011).

Para Freire (2004), o controle de legalidade é aquele que visa verificar se a conduta administrativa condiz com as normas legais e o controle de mérito visa observar a conveniência e a oportunidade do comportamento da administração pública.

Quanto à extensão, Piscitelli e Timbó (2012, p. 349) afirmam que “o controle interno é exercido do âmbito de cada Poder” e que “o controle externo é exercido pelo Poder Legislativo – em todas as esferas – em relação aos demais Poderes”.

A distinção destas duas modalidades de controle está bem clara no art. 70 da Constituição Federal:

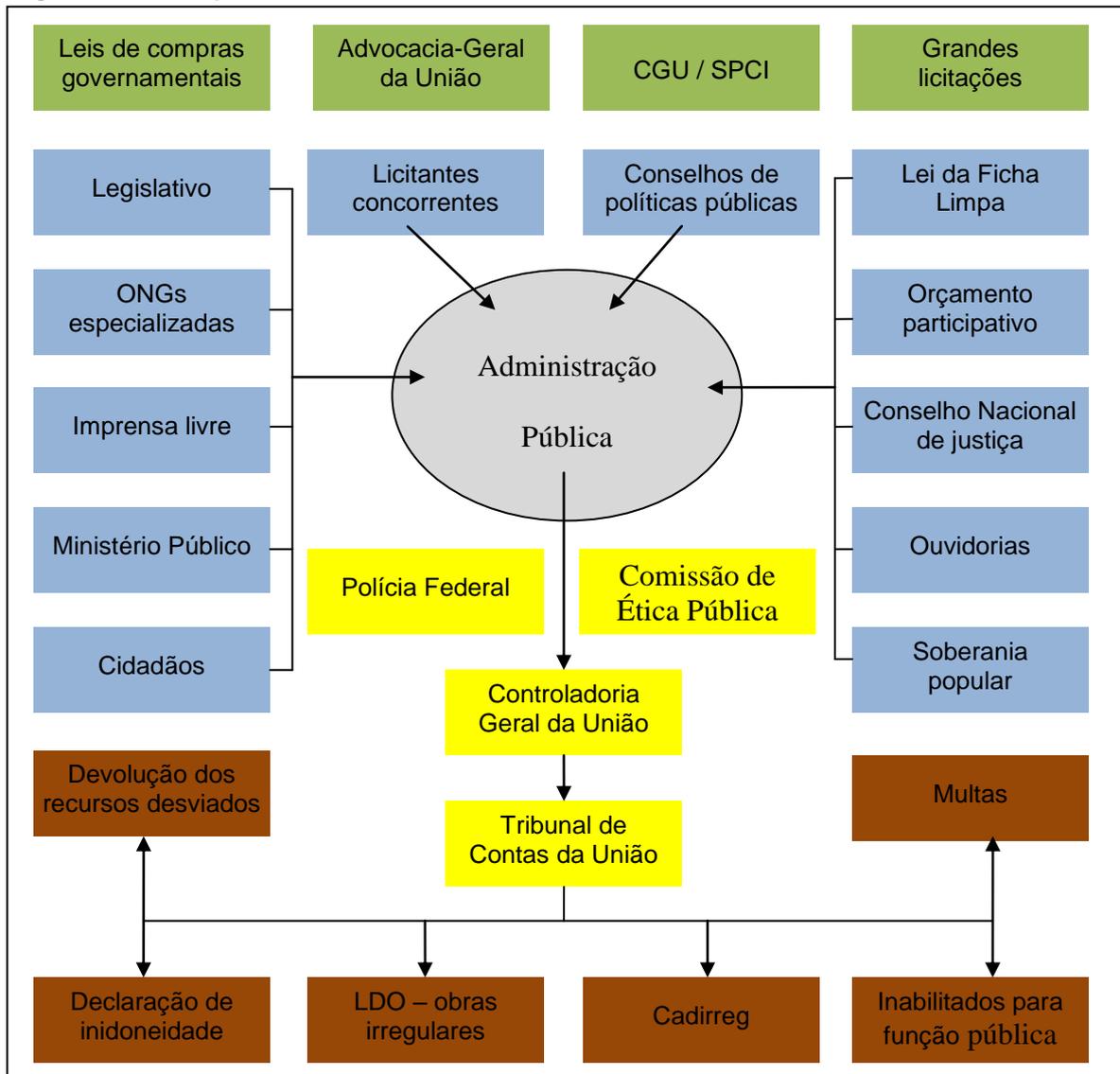
A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder (BRASIL, 1988, art. 70).

Destaca-se neste dispositivo constitucional a importância dada à fiscalização da economicidade, objeto deste estudo.

Torres (2012) classifica o controle interno e o controle externo como controle tradicional/institucional e apresenta uma terceira forma de controle, o controle social. Essas três formas de controle serão mais bem exploradas nas próximas seções.

A Figura 5 ilustra um esquema simples dos principais mecanismos de controle existente no Brasil e das instituições que exercem o controle sobre a administração pública em momentos diferentes.

Figura 5- Principais Mecanismos de Controle no Brasil



Legenda:

- Controle prévio.
- Penalidades aplicadas pelo TCU.
- Controles tradicional/institucional.
- Mecanismo de controle social.

Fonte: TORRES, 2012.

A presença dos três poderes, dentro desta estrutura, mostra que eles exercem controle um sobre os outros. Isto é necessário para que o Estado não ultrapasse as limitações impostas pela Constituição, conforme preconiza o princípio dos freios e contrapesos.

Pietro (2011) afirma que a administração pública, em sentido amplo, além de exercer o controle sobre os atos praticados por ela mesma, está sujeita ao controle

dos demais poderes. Sendo assim, tanto o Poder Executivo quanto os poderes legislativo e judiciário, exercendo suas funções administrativas, estão sujeitas a este controle.

Após o início da execução orçamentária ou de um processo licitatório, “[...] o controle sobre a administração pública brasileira encontra caminhos institucionais e legais claramente definidos” (TORRES, 2012, p. 284).

Um aspecto importante apontado por Cruz (1999), no que diz respeito a atividade de controle, é que ela tende identificar a performance de uma determinada entidade quanto à sua execução orçamentária, pois com o controle é possível verificar se as operações diárias estão atendendo ao pressuposto da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade.

1.4.1 Controle interno

O controle interno tem diferentes significados. E isto faz com que haja confusão entre empresários, legisladores, reguladores entre outros. E os problemas são agravados quando o termo, se não claramente definido, estiver escrito em leis, regulamentos ou regras (COSO, 1994).

O *Committee of Sponsoring Organizations of The Treadway Commission* – COSO (1994) define o controle interno como um processo feito pelo conselho de administração, pela administração e outras pessoas com o objetivo de alcançar os objetivos especificados, visando a eficiência e eficácia das operações, confiabilidade dos relatórios financeiros e a conformidade com as leis (COSO, 1994).

Outro conceito bem parecido é apresentado pela *International Organization Of Supreme Audit Institutions*. Para o referido órgão, o controle interno é um processo integrado efetuado pela administração e pelas pessoas da entidade, projetado para lidar com os riscos e para fornecer razoável segurança de que os objetivos gerais a seguir sejam alcançados: execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações; cumprimento das obrigações de prestar conta; cumprir as normas e leis e preservar os recursos, evitando mau uso e perda de recursos (INTOSAI, 2004).

Neste sentido, Torres (2012) destaca a importância do controle interno para o mundo corporativo, acrescentando ainda que ele garante, aos acionistas e a todos os demais colaboradores, que o desempenho dos administradores esteja em consonância com os objetivos estabelecidos pelos controladores da empresa.

Estes conceitos, consolidados no mundo corporativo, são assimilados pelo setor público e explorados na legislação brasileira. Muitos deles são apresentados ao longo da própria Constituição Federal. Como exemplo, pode-se citar o art. 74, que além de exigir a atuação integrada do sistema de controle interno dos três Poderes, apresenta as suas finalidades.

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

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

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

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional (BRASIL, 1988, art. 74).

Freire (2004, p. 627) afirma que “o controle interno é todo aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria administração”. Sendo assim, conclui-se que o controle interno na administração pública brasileira é exercido por um órgão integrante do mesmo Poder, com o objetivo de verificar o fiel cumprimento das normas e leis, além de avaliar a eficiência e eficácia na administração dos recursos públicos.

Devido a sua importância e para que se atenda o estabelecido na legislação, o controle interno precisa ser uma atividade contínua em qualquer organização, seja ela pública ou privada, e verificar qualquer indício de desvio dos objetivos estabelecidos.

No âmbito do Poder Executivo, a Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão responsável pela atividade de controle interno (TORRES, 2012), e atua como órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal para todos os órgãos do Poder, “[...] exceto os órgãos setoriais, ou seja, aqueles que integram a estrutura do Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Defesa, da Advocacia-Geral da União (AGU) e da Secretaria-Geral da Presidência da República (SG)” (SECRETARIA-GERAL).

Torres (2012) assegura que o Ministério Público e a Polícia Federal auxiliam a CGU na realização de auditorias especiais, principalmente quando se trata de situações em que se suspeita de corrupção.

1.4.2 Controle externo

Independentemente da existência de mecanismos de controle presente em cada um dos Poderes, é necessário que haja um órgão independente para a fiscalização da atividade financeira da Administração Pública, de forma a acompanhar a maneira que o Estado vem gerindo os recursos governamentais (PASCOAL, 2002).

No Brasil, a Constituição Federal dispõe de dispositivos que garantem a existência desses órgãos independentes, que atuarão como controlador externo, em todas as esferas de governo.

Torres (2012, p. 290) afirma que “o controle externo da administração pública brasileira está previsto e institucionalmente organizado nos arts. 70, 71, 72 e 73 da Constituição de 1998, devendo ser exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União”.

Quando a Constituição se refere ao Congresso Nacional, ela aponta a fiscalização praticada sobre a Administração Pública Federal ou sobre pessoas que utilizam recursos federais, uma vez que o controle externo nos Estados e nos Municípios é de responsabilidade das Assembleias Legislativas e das Câmaras de Vereadores, respectivamente.

Pascoal (2002, grifo nosso) assegura que, como regra, a utilização dos recursos federais e os voluntariamente repassados pelo Governo Federal são fiscalizados pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Já a aplicação dos recursos estaduais e os municipais, bem como os voluntariamente repassados pelo Governo Estadual e o Governo Municipal, como regra, são fiscalizados pelos Tribunais de Contas Estaduais (TCE). No entanto, existem ainda dois diferentes tipos de Tribunais de Contas: os Tribunais de Contas **dos Municípios** e o Tribunal de Contas **do município**. O primeiro trata-se de um órgão estadual, que tem por finalidade fiscalizar a utilização dos recursos municipais de todos os municípios daquele

Estado e os voluntariamente repassados por eles. Somente alguns Estados, como Pará, Ceará, Bahia e Goiás, possuem este tipo de Tribunal de Contas. Nestes casos, o Tribunal de Contas do Estado fiscaliza apenas os recursos estaduais, ficando a fiscalização dos recursos municipais a cargo do Tribunal de Contas dos Municípios. O segundo trata-se de um órgão municipal, que tem por finalidade fiscalizar a utilização dos recursos daquele município, assim como aqueles voluntariamente repassados por ele. Apenas os municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo dispõem deste tipo de Tribunal de Contas.

Segundo Pascoal (2002, p. 122), “o tribunal de contas é um órgão constitucional dotado de autonomia administrativa e financeira, sem qualquer relação de subordinação com os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário”. É muito comum a confusão quanto à autonomia do órgão, pois muitos acreditam que ele seja subordinado ao Poder Legislativo, no entanto a Constituição é clara quanto à autonomia do Tribunal de Contas. No art. 73, por exemplo, ela assinala que o Tribunal de Contas tem quadro próprio de pessoal (PASCOAL, 2002). Contribuindo com isso, Torres (2012) assegura que o TCU pode exercer suas atividades por iniciativa própria ou quando solicitado pelo Congresso Nacional.

O TCU tem uma variedade de atribuições prevista na constituição e é um Órgão bem diferente dentro da estrutura da Administração Pública brasileira, pois desempenha funções legislativas, executivas e judiciárias ao mesmo tempo (TORRES, 2012).

Para Pascoal (2002, p.134), “a obrigação de prestar contas é uma consequência do princípio republicano”. Isto porque os recursos administrados pelo governo não pertencem ao Poder Público, eles são de toda a sociedade, que tem o direito de saber como os seus recursos estão sendo geridos pelos agentes públicos.

Por este motivo que o julgamento, conforme previsto no art. 71, inciso II, da Constituição Federal, alcança qualquer pessoa que “[...] utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União, os Estados ou os Municípios respondam, ou que, em nome destes, assumam obrigações de natureza pecuniária”.

1.4.3 Controle social

O Controle Social é aquele que é exercido diretamente pelo cidadão e pela sociedade como um todo. Ele pode ser praticado de forma individual ou coletiva. Na forma individual, o cidadão age de maneira isolada; e na forma coletiva, o controle é exercido por meio dos Conselhos de Políticas Públicas.

Conforme assegura Torres (2012), existem inúmeros mecanismos de controle, além dos tradicionais, sobre a Administração Pública brasileira. Segundo o autor, a literatura nomeia estes mecanismos de controle social, justamente por serem praticados pelos cidadãos e pela sociedade civil organizada.

Partindo do princípio que o governo sempre busca atender as necessidades do povo e que os recursos disponíveis para isto são oriundos da própria sociedade, nada mais justo a Constituição Federal prever dispositivos que a garantam possibilidades de fiscalizar as ações da administração quanto à regularidade, de forma a impedir que ela pratique atos que venham a ser prejudicial à coletividade.

Sendo assim, Torres (2012, p. 297) afirma que existem inúmeras passagens na Constituição Federal que ela “[...] abre a possibilidade de a sociedade civil organizada participar e se envolver nos assuntos de interesse coletivo, contribuindo de maneira eficaz para o controle do Estado”.

Como exemplo, pode-se citar o art. 31, § 3º da Constituição Federal de 1988, que exige que as contas dos municípios fiquem disponíveis, para exame e apreciação, a qualquer contribuinte, anualmente, durante sessenta dias.

Ainda exemplificando, o art. 5º, inciso LXXIII da carta magna estabelece que “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 [...]”.

Outra prova de que a Constituição Federal disponibiliza ao cidadão a possibilidade de participar e se envolver com a Administração Pública, pode ser encontrada no art. 74, § 2º, que garante a “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”.

Outros dispositivos legais, assim como a Constituição Federal, também convidam a sociedade a se envolver com assuntos da Administração Pública. A lei

nº 8.666/93, por exemplo, já no seu art. 4º, assegura o direito de qualquer cidadão acompanhar ao desenvolvimento de qualquer licitação realizada por Órgãos ou Entidades, “desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a realização dos trabalhos”.

A lei de licitações, no seu art. 7º § 8º, apresenta mais uma convocação ao cidadão para exercer o controle social quando garante que “qualquer cidadão poderá requerer à Administração Pública os quantitativos das obras e preços unitários de determinada obra executada”.

Além desses dispositivos, outros podem ser encontrados no ordenamento jurídico brasileiro. Conforme afirma Torres (2012), a legislação brasileira é bem ampla e democrática no que diz respeito à presença da sociedade no controle da Administração Pública. No entanto, existem grandes dificuldades para que a população participe efetivamente desse controle, principalmente por conta da capacidade de mobilização e organização das pessoas.

O controle social³ tem um papel fundamental para a participação da sociedade na elaboração, execução e fiscalização das políticas públicas. Espera-se que, em uma sociedade democrática como a brasileira, o povo possa participar diretamente do controle que é feito sobre as ações de seu governo.

³ Figueiredo (2013) afirma que com o objetivo de proporcionar maior transparência nas contas do governo e de incentivar a sociedade a participar do controle na gestão pública, foi realizada nos dias 18 e 20 de maio de 2012 a 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (CONSOCIAL), onde foram discutidas propostas, apresentadas por governos e cidadãos, que contribuíram para a promoção da transparência pública. O CONSOCIAL além de poder ser considerado uma conquista, foi um movimento que mobilizou órgãos de classe, associações e sociedade em geral.

2 METODOLOGIA

Esta seção aborda o método de pesquisa utilizado, tomando como base os conceitos estabelecidos na literatura, além de descrever o universo da pesquisa, o procedimento adotado para a coleta e análise dos dados, bem como o órgão, campo de aplicação deste estudo de caso.

2.1 Método

Para Collis e Hussey (2005, p.61), a metodologia em um trabalho científico é a forma de tratamento dado ao procedimento de pesquisa, desde o seu embasamento teórico até a maneira de coleta e análise dos dados.

Segundo Collins e Hussey (2005), as pesquisas podem ser classificadas como: 1. Exploratória, descritiva, analítica ou preditiva, de acordo com seu objetivo; 2. Quantitativa ou qualitativa, de acordo com o processo de pesquisa; 3. Dedutiva ou indutiva, quanto à sua lógica; e 4. Aplicada ou básica, de acordo com seus resultados.

Para se alcançar os objetivos gerais e específicos apresentados, esta pesquisa utilizou a técnica de estudo de caso e, conforme as classificações apresentadas por Collins e Hussey (2005), pode ser considerada como uma pesquisa do tipo descritiva, por descrever e avaliar os fenômenos observados, com utilização do método quanti-qualitativo no tratamento dos dados. Ela é considerada quanti-qualitativa por utilizar procedimento estatístico simples para a análise e mensuração dos dados e por fazer uma reflexão sobre os resultados obtidos com o questionário, constituído de questões abertas e fechadas, que foi previamente preparado e encaminhado às empresas fornecedoras de bens e serviços da Administração Pública.

A pesquisa quanti-qualitativa é uma fusão da pesquisa quantitativa com a pesquisa qualitativa, e tem sido uma tendência nas pesquisas científicas. Segundo Collins e Hussey (2005, p.26), a pesquisa quantitativa está voltada para a mensuração de fenômenos e envolve “[...] coletar e analisar dados numéricos e

aplicar testes estatísticos.” Já a qualitativa, por não ser tão objetiva, é revestida de subjetividade e “envolve examinar e refletir as percepções para obter um entendimento de atividades sociais”. Quanto à pesquisa descritiva, o autor define como sendo uma “[...] pesquisa que descreve o comportamento dos fenômenos. É usada para identificar e obter informações sobre as características de um determinado problema ou questão” (COLLINS; HUSSEY, 2005, p.24).

2.2 Universo da Pesquisa

Devido à variedade de modalidades de licitação utilizadas nos processos de aquisição de bens e serviços no setor público, bem como a particularidade e complexidade peculiar das descrições dos serviços por ele contratados, esta pesquisa limitou-se às compras de materiais de consumo efetuadas pelo Centro de Obtenção da Marinha no Rio de Janeiro, no exercício de 2012, que tiveram seus preços registrados em atas de pregão.

Sendo assim, a população desta pesquisa compreende todas as Ordens de Compras para aquisição de materiais de consumo emitidas pelo COMRJ em 2012, ou seja, 2.192 Ordens de Compras, que foram analisadas neste trabalho.

Além de identificar os valores pagos nos materiais de consumo e efetuar as comparações desses valores com os preços praticados no mercado, esta pesquisa investigou, por meio de questionário junto aos fornecedores, os principais fatores que, na visão deles, impactam na formação dos preços de venda para a Administração Pública. Para isto, foram utilizadas como população-alvo desta pesquisa todas as empresas cadastradas no SIASG que tenha participado de algum processo licitatório nos anos de 2011, 2012 ou 2013.

2.3 Coleta de Dados

A coleta de dados foi realizada em momentos e lugares distintos. No que diz respeito aos valores pagos pelos materiais de consumo e aos valores de mercado,

foram utilizados os dados existente no Centro de Obtenção da Marinha no Rio de Janeiro e a tabela de preços da Fundação Getúlio Vargas (FGV) junto com o sistema de levantamento de preços (SLP) da Agência Nacional do Petróleo (ANP), respectivamente. Quanto aos principais fatores que impactam na formação dos preços dos produtos comercializados, foram distribuídos questionários para empresas que costumam contratar com a administração pública.

2.3.1 Coleta dos valores pagos e dos valores de mercado

Inicialmente foram consultados, no Departamento de Contabilidade da Diretoria de Finanças da Marinha, os valores empenhados e liquidados, em 2012, pelo Centro de Obtenção da Marinha no Rio de Janeiro com materiais de consumo, separando-os por subelemento de despesa.

De posse dessa informação, foi possível ordenar os subelementos de acordo com o valor gasto naquele exercício e demonstrar o quanto cada um deles impactou, percentualmente, no orçamento daquele ano.

A Tabela 1 apresenta o percentual dos recursos, destinados ao material de consumo, gasto em 2012 pelo Centro de Obtenção da Marinha no Rio de Janeiro com as respectivas naturezas de despesa.

Tabela 1 - Recursos utilizados com material de consumo em 2012 pelo Centro de Obtenção da Marinha no Rio de Janeiro.

NATUREZA DE DESPESA	TÍTULO	% dos recursos destinados ao material de consumo
3.3.90.30.01	Combustíveis e lubrificantes automotivos	6,97%
3.3.90.30.02	Combustíveis e lubrificantes de aviação	3,87%
3.3.90.30.03	Combustíveis e lubrificantes para outras finalidades	51,72%
3.3.90.30.05	Explosivos e munições	1,49%
3.3.90.30.07	Gêneros de alimentação	18,03%
3.3.90.30.09	Material farmacológico	2,86%
3.3.90.30.10	Material odontológico	0,04%
3.3.90.30.11	Material químico	0,37%
3.3.90.30.16	Material de expediente	0,94%

3.3.90.30.20	Material de cama, mesa e banho	1,01%
3.3.90.30.21	Material de copa e cozinha	0,47%
3.3.90.30.22	Material de limpeza e produto de higienização	2,00%
3.3.90.30.23	Uniformes, tecidos e aviamentos	5,33%
3.3.90.30.24	Material para manutenção de bens imóveis e instalações	1,91%
3.3.90.30.27	Material de manobra e patrulhamento	0,79%
3.3.90.30.28	Material de proteção e segurança	0,52%
3.3.90.30.34	Sobressalente para máquinas e motores de navios e embarcações	0,29%
3.3.90.30.36	Material hospitalar	0,96%
3.3.90.30.42	Ferramentas	0,18%
3.3.90.30.50	Bandeira, flâmulas e insígnias	0,23%

Fonte: DIRETORIA DE FINANÇAS DA MARINHA, 2013.

Para a escolha da amostra de trabalho, foram selecionadas, dessas Naturezas de Despesas, somente aquelas que representaram pelo menos 0,9% do total gasto com material de consumo. Sendo assim, apenas 12 naturezas de despesas foram selecionadas, são elas: 3.3.90.30.01, 3.3.90.30.02, 3.3.90.30.03, 3.3.90.30.05, 3.3.90.30.07, 3.3.90.30.09, 3.3.90.30.16, 3.3.90.30.20, 3.3.90.30.22, 3.3.90.30.23, 3.3.90.30.24, 3.3.90.30.36.

Em seguida, já no Centro de Obtenção da Marinha no Rio de Janeiro, foram escolhidas, dentro das 2.192 Ordens de Compras (OC) realizadas pelo órgão em 2012, apenas aquelas que continham pelo menos um item que pertencesse às naturezas de despesas selecionadas, sendo as demais OC descartadas. Isto feito, restaram 1.629 Ordens de Compras, com 1.189 diferentes itens distribuídos entre elas.

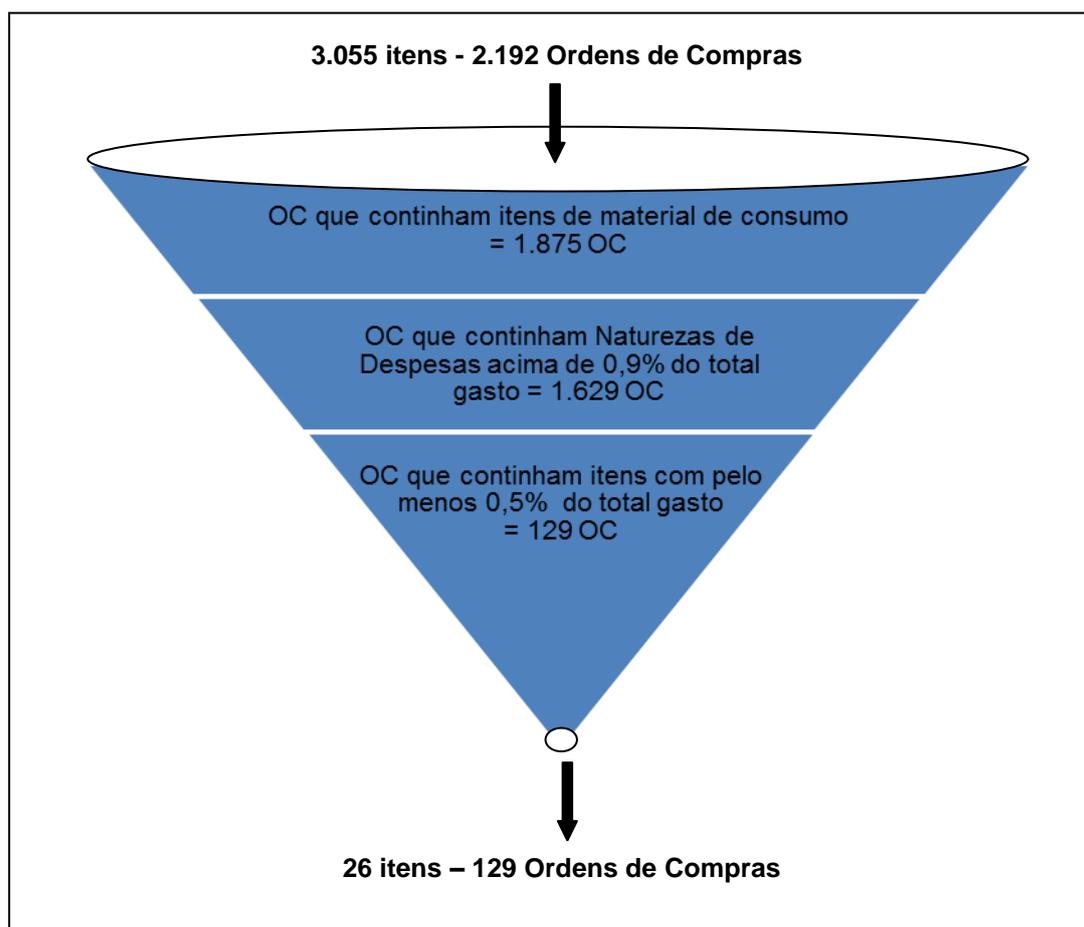
Posteriormente, foram somados todos os valores pagos ao longo do ano por cada um destes itens, de forma a se obter o quanto foi gasto com cada um deles naquele exercício. De posse dessa informação, foi possível ordená-los por valor gasto e demonstrar o quanto cada um representou, percentualmente, em relação aos valores gastos com material de consumo.

Em seguida, foram selecionados os itens que representaram pelo menos 0,5% do total gasto com material de consumo, para realizar a comparação do preço pago pelo COMRJ com os preços praticados no mercado. Após este procedimento, restaram para análise 26 itens distintos, distribuídos em 129 Ordens de Compras. O

total gasto com estes itens representa 70,82% do total gasto com material de consumo.

A Figura 6 apresenta um resumo do procedimento para seleção da amostra acima descrito. Cabe ressaltar que o processo de amostragem utilizado neste trabalho é não probabilístico.

Figura 6- Constituição da amostra



Fonte: O autor, 2013.

Após a seleção dos itens, foram realizadas consultas nas atas homologadas pelo COMRJ, com período de vigência de 01/01/2012 a 31/12/2012, a fim de verificar se os preços registrados desses itens condiziam com os valores constantes nas Ordens de Compras analisadas. Para isto, foi utilizado o site de compras do Governo Federal, COMPRASNET.

Em seguida, foi realizada a comparação entre a média anual dos preços pagos por cada um dos 26 itens e a média de preços desses itens praticados pelo mercado no ano de 2012.

Em virtude de limitações como o lapso temporal entre o período da realização da pesquisa (2013) e o período pesquisado (2012), bem como pela necessidade de se obter dados com um mínimo de credibilidade, referente aos preços praticados no mercado, minimizando a assimetria de informação, adotou-se como preços de mercado, neste trabalho, àqueles apresentados pela tabela de preços da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e pelo sistema de levantamento de preços (SLP) da Agência Nacional do Petróleo (ANP), pois assim foi possível levantar dados pretéritos de preços praticados no mercado por meio de duas instituições que se aceita ser crível. De relevante credibilidade, a primeira é inclusive utilizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro como apoio técnico às suas atividades para se verificar a economicidade nos atos praticados pela Administração Pública Estadual.

No entanto, por ela não dispor de itens como combustíveis e lubrificantes, e estes representarem uma parcela significativa das despesas realizadas pelo COMRJ, foi necessário a inclusão do sistema de levantamento de preços da ANP como mais uma fonte para comparação dos preços.

No caso dos combustíveis, o preço para um mesmo item varia de acordo com o local de destino. Sendo assim, foi necessário que se identificasse o destino de cada Ordem de Compra efetuada pelo COMRJ para possibilitar a comparação dos preços.

Para a comparação destes itens, foi considerado como valor de mercado os preços registrados pelo sistema de levantamento de preços da ANP referentes aos mesmos Estados que foram destinos das Ordens de Compras. Ou seja, combustíveis comprados pelo COMRJ para ser entregue em Manaus, por exemplo, tiveram seus preços comparados com os preços da ANP referente ao Estado do Amazonas.

A comparação foi feita entre a média anual dos preços pagos por cada item e os preços apresentados nas duas fontes utilizadas para comparação. No entanto, o cálculo da média anual dos preços pagos foi realizado de duas maneiras distintas: para os itens cuja comparação foi empregada a tabela de preços da FGV utilizou-se a média aritmética simples, visto que aquela Fundação emprega este método para o cálculo das médias de preços de sua tabela; já para os itens cuja comparação foi feita com o sistema de levantamento de preços da ANP utilizou-se a média ponderada, uma vez que aquela agência utiliza este tipo de média para a formação de seus preços médios.

2.3.2 Pesquisa junto às empresas fornecedoras da administração pública

No intuito de alcançar um dos objetivos específicos deste trabalho, foi realizada uma pesquisa de campo junto aos fornecedores de bens e serviços, tanto do COMRJ como de outros órgãos públicos, por meio de um questionário (apêndice A) encaminhado às empresas, com a finalidade de coletar informações que pudessem identificar os principais problemas enfrentados por elas, bem como os principais fatores que as influenciam na formação do preço de venda à Administração Pública Federal.

Desta forma, em um primeiro momento, foram disponibilizados 20 questionários no COMRJ para que estes fossem respondidos pelos fornecedores que diariamente comparecem àquele órgão, com a finalidade de ser realizado um pré-teste para identificar possíveis falhas no questionário. Embora todos tivessem sido distribuídos aos fornecedores, apenas 10 foram respondidos, número suficiente para identificar falhas que limitavam as respostas dos pesquisados. Sendo assim, o questionário foi reformulado e encaminhado para o endereço eletrônico de 200 empresas diferentes cadastradas no SIASG e que tivesse participado de algum processo licitatório nos anos de 2011, 2012 ou 2013. Destas, 38 responderam o questionário, o que representa 19% de retorno. Cabe ressaltar que o processo de amostragem utilizado neste trabalho é não-probabilístico, e que a decisão do tamanho da amostra foi por conveniência, uma vez que o que se busca com este questionário é apenas uma percepção do perfil das empresas que tratam com a Administração Pública, sem pretensão de qualquer generalização, ordenando os principais fatores componentes de custo de acordo com o seu grau de influência no preço final de venda para o governo.

O questionário elaborado, disposto no apêndice A desta dissertação, contém questões sobre dados pessoais do respondente, tais como sexo, estado civil e idade; sobre informações da empresa, tais como número de funcionários e tempo de comercialização com a Administração Pública; e ainda sobre a experiência e opinião profissional do indivíduo.

As questões de 1 a 6 tem por objetivo a qualificação do respondente, permitindo a identificação de subgrupos que responderam o questionário. Estes

podem ser formados por função na empresa, sexo, estado civil, idade, nível de escolaridade e tempo de serviço na empresa.

As questões de 7 a 12 tem por objetivo a qualificação da empresa, permitindo a identificação de subgrupos, que podem ser formados por porte da empresa, tempo de relação com a administração pública, principais clientes, entre outros.

A questão 13 apresenta uma abordagem psicológica da rejeição à ideia de vender para órgãos públicos, com o objetivo de buscar a percepção do usuário quanto ao risco de Contratar com a Administração Pública.

As questões 14 e 15 têm por objetivo identificar os principais fatores componentes do custo do produto e estimar o grau de sua influência no preço final de venda à Administração Pública.

A questão 16 visa abrir um espaço ao respondente para que possam ser apresentadas sugestões de melhora no processo de compra pública.

A partir da obtenção destes dados, buscou-se aprofundar o assunto em todos os seus ângulos e aspectos, confrontando-os com as boas práticas orçamentárias previstas na literatura, de forma a se alcançar os objetivos específicos e o objetivo geral deste trabalho.

2.4 Limitações da Pesquisa

Quando se conduzem pesquisas de comparação, deve-se tomar cuidado com o que se pretende colacionar, pois, para que o resultado seja confiável, é necessário que os produtos comparados tenham a mesma característica, caso contrário a diferença e até mesmo a indiferença nos preços pode ser justificada pelas diversidades existentes entre os produtos.

Sendo assim, após a seleção dos 26 itens para comparação, foi verificado se eles constavam na tabela de preços da Fundação Getúlio Vargas ou no sistema de levantamento de preços da ANP, e, ainda, se tinham as mesmas características. Aqueles que não constavam em nenhuma das bases supracitadas ou não possuíam as mesmas características foram retirados da análise. Desta forma, embora a ideia inicial fosse trabalhar com todos os 26 itens selecionados, apenas 13 puderam ter seus preços comparados.

Para a realização deste trabalho não foi feito nenhum teste laboratorial para identificação dos materiais, logo se limitou a comparar itens que tivessem a mesma nomenclatura e que se supunham ser de mesma característica, pois, embora alguns itens tivessem suas características bem discriminadas nas atas de registro de preços utilizadas pelo COMRJ, o mesmo não ocorreu para aqueles presentes na tabela de preços da Fundação Getúlio Vargas ou no sistema de levantamento de preços da ANP.

2.5 Centro de Obtenção da Marinha no Rio de Janeiro (COMRJ)

Para entendimento desta pesquisa, faz-se necessário conhecer o órgão integrante da Administração Pública Federal Direta, campo de aplicação deste estudo de caso, e onde ele está inserido.

O Centro de Obtenção da Marinha no Rio de Janeiro (COMRJ) é um Órgão de compra no país que pertence à estrutura do Sistema de Abastecimento da Marinha do Brasil.

2.5.1 Sistema de abastecimento da Marinha do Brasil

A capacidade operativa de uma Força Naval depende de um bom sistema de apoio logístico. E o responsável por esse sistema deve estar sempre atento na busca de melhor aproveitamento dos escassos recursos financeiros, assim como garantir que o sistema de abastecimento esteja sempre preparado para atender, tanto em época de paz como na guerra, às necessidades das forças combatentes (BRASIL, 2006).

Sendo assim, a Marinha do Brasil possui um sistema de abastecimento, doravante chamado de SAbM, que integra este Sistema de Apoio Logístico. Entende-se por abastecimento, “o conjunto de atividades que tem o propósito de prever e prover, para as Forças e demais organizações militares da Marinha do

Brasil, o material necessário a mantê-las em condições de plena eficiência” (BRASIL,2006, p. 1-1).

Para Brasil (2006, p. 1-6), o sistema de abastecimento da Marinha é o “conjunto constituído de Órgãos, processos e recursos de qualquer natureza, interligados e interdependentes, estruturado com a finalidade de promover, manter e controlar o provimento do material necessário à manutenção das Forças e demais Órgãos Navais em condição de plena eficiência”.

A estrutura deste sistema é complexa, possuindo Órgãos espalhado por todo o território nacional. Ela é formada por um Órgão de Supervisão Geral; por um Órgão de Superintendência, que visa zelar pelo cumprimento das normas e diretrizes estabelecidas; por um Órgão de Supervisão Técnica, que tem como tarefa orientar e controlar as atividades técnicas; pelos Órgãos de Direção, que tem por responsabilidade, planejar e dirigir as atividades de abastecimento dentro de sua área de jurisdição; e por fim os Órgãos de Execução, responsáveis pela efetiva atividade de abastecimento, que, segundo Brasil (2006), são de quatro tipos: Órgãos Técnicos, Órgãos de Controle, Órgãos de Compra, e Órgãos de Distribuição.

Os Órgãos de compras são os responsáveis pelas compras no Brasil e no exterior. No Brasil, um dos Órgãos de compra é o Centro de Obtenção da Marinha no Rio de Janeiro (COMRJ), objeto deste estudo de caso.

O processo de abastecimento é formado por três fases: Determinação de necessidade, Obtenção e Distribuição. A determinação de necessidade é a fase mais importante em todo esse processo, pois é exatamente nela que será definido o que comprar e quanto comprar. Brasil (2006, p. 1-2) assim a define:

Conforme definido na Doutrina de Logística Militar, a Determinação de Necessidades “decorre do exame pormenorizado dos planos propostos e, em particular, das ações e operações previstas, definindo quais são as necessidades, quando, em que quantidade, com que qualidades e em que local deverão estar disponíveis. A importância desta fase é ressaltada pela complexidade a ela inerente e por se constituir na base em que se assentam as fases subseqüentes”. É importante acrescentar que, em função da escassez de recursos, a Determinação de Necessidades não pode prescindir do estabelecimento de prioridades.

A fase da Obtenção é aquela em que o órgão identifica as fontes de recursos que serão utilizados e se inicia todo o processo necessário para a compra do que for determinado (BRASIL, 2006). Como se trata de Órgão público, é nesta fase que se dá o início do processo licitatório.

A fase da distribuição “consiste em fazer chegar, oportuna e eficazmente, aos usuários, todos os recursos fixados pela determinação das necessidades” (BRASIL, 2006, p.1-2).

Em cada uma dessas fases são realizadas diversas atividades, que são classificadas como técnica ou gerencial (BRASIL, 2006).

As atividades técnicas são voltadas para a orientação, relativa às características do material, por meio de preparação e estabelecimento de normas que garantam a manutenção dos padrões estabelecidos e dos resultados almejados com a sua utilização. Elas se dividem em: pesquisa, desenvolvimento, avaliação, especificação, inspeção, determinação técnica de necessidades e orientação técnica (BRASIL, 2006).

Já as atividades gerenciais utilizam as atividades técnicas como base. Elas são meramente administrativas, e visam manter o fornecimento necessário de material às organizações militares da Marinha do Brasil. As atividades gerenciais são: catalogação, contabilidade do material, determinação corrente de necessidade, controle de estoque, controle de inventário, obtenção, armazenagem, tráfego de carga, fornecimento e destinação de excesso (BRASIL, 2006).

O COMRJ, objeto deste estudo de caso, pode ser considerado como o principal órgão de compra da Marinha do Brasil, e tem como atribuição exercer a atividade gerencial de obtenção, que significa pesquisar e selecionar fornecedores dos itens demandados pela administração naval, efetuando suas aquisições.

2.5.2 Responsabilidades e estrutura

Estabelecido na cidade do Rio de Janeiro, o Centro de Obtenção da Marinha no Rio de Janeiro (COMRJ), foi criado em 21 de dezembro de 1993 e começou suas atividades, em 08 de abril de 1994, como um Órgão de Obtenção do Sistema de Abastecimento da Marinha no país.

O COMRJ está subordinado à Diretoria de Abastecimento da Marinha (DAbM) e tem como responsabilidade a aquisição de material necessário para a manutenção das condições de plena eficiência das Organizações Militares da Marinha do Brasil em todo o território nacional.

Desta forma, o COMRJ após o recebimento das necessidades de material, apresentadas pelo sistema de abastecimento da Marinha, inicia o processo de aquisição deste material, desde a estimativa de obtenção até a garantia da sua entrega. Para isso, exerce atividades como: condução de processo licitatório; pesquisa de preços; homologação; emissão de Ordens de Compra; acompanhamento do Contrato; e processamento da despesa.

Para que o COMRJ possa exercer suas atividades, ele conta com a seguinte estrutura organizacional básica: além do Diretor e do Vice-diretor, três Departamentos, o de Obtenção, o de Acompanhamento e o de Apoio, com suas respectivas Divisões e Seções. Em linhas gerais, o Regimento Interno do COMRJ prevê as seguintes atribuições para esses Departamentos:

I – Departamento de Obtenção - executar as atividades de obtenção, realizando os processos licitatórios, os de inexigibilidade e os de dispensa de licitação; acompanhar a vigência das Atas de Registros de Preços (ARP); emitir Ordens de Compra (OC) referente aos processos de obtenção feitos; executar os processos de adesões às Atas de Registros de Preços de outros órgãos, quando necessário, bem como responder os pedidos de adesão feitos por outros órgãos.

II – Departamento de Acompanhamento – realizar as atividades de diligenciamento da obtenção para garantir o fluxo de material desde as fontes de aquisição, no país, até os diversos pontos de acumulação de material ou destinatário final; diligenciar ações junto aos fornecedores, com o objetivo de entregar os materiais e equipamentos adquiridos pelo COMRJ, dentro dos prazos e condições estabelecidos em contrato; abrir processos administrativos para apuração das responsabilidades dos fornecedores quando necessário; assinar os contratos e ARP com as empresas vencedoras dos processos licitatórios; manter atualizado o cadastro de fornecedores; recepcionar e atender os fornecedores que procurem o COMRJ; promover o cadastramento de pessoas jurídicas e físicas no SICAF; elaborar e apresentar palestras ao público com potencial para ser fornecedor de materiais.

III – Departamento de apoio – assessorar a direção nos assuntos referentes às atividades administrativas de manutenção e funcionamento do órgão.

3 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

Esta seção apresenta os resultados da coleta de dados, fazendo a comparação entre as médias dos preços pagos pelos produtos selecionados e as médias dos preços de mercado, bem como discutindo os resultados encontrados na pesquisa feita junto às empresas que costumam tratar com a Administração Pública.

3.1 Análise e discussão das médias de preços

Após excluir as naturezas de despesas que tiveram um percentual inferior a 0,9% do total gasto com material de consumo no exercício de 2012 pelo COMRJ, restaram apenas 12 naturezas de despesas, que correspondem, aproximadamente, a 97% do total gasto com esse tipo de material.

A Tabela 2 apresenta as Naturezas de despesas com peso orçamentário superior a 0,9%.

Tabela 2 – Naturezas de despesas com peso orçamentário superior a 0,9%.

NATUREZA DE DESPESA	TÍTULO	% dos recursos destinados ao material de consumo
3.3.90.30.01	Combustíveis e lubrificantes automotivos	6,97%
3.3.90.30.02	combustíveis e lubrificantes de aviação	3,87%
3.3.90.30.03	Combustíveis e lubrificantes para outras finalidades	51,72%
3.3.90.30.05	Explosivos e munições	1,49%
3.3.90.30.07	Gêneros de alimentação	18,03%
3.3.90.30.09	Material farmacológico	2,86%
3.3.90.30.16	Material de expediente	0,94%
3.3.90.30.20	Material de cama, mesa e banho	1,01%
3.3.90.30.22	Material de limpeza e produto de higienização	2,00%
3.3.90.30.23	Uniformes, tecidos e aviamentos	5,33%
3.3.90.30.24	Material para manutenção de bens imóveis e instalações	1,91%
3.3.90.30.36	Material hospitalar	0,96%

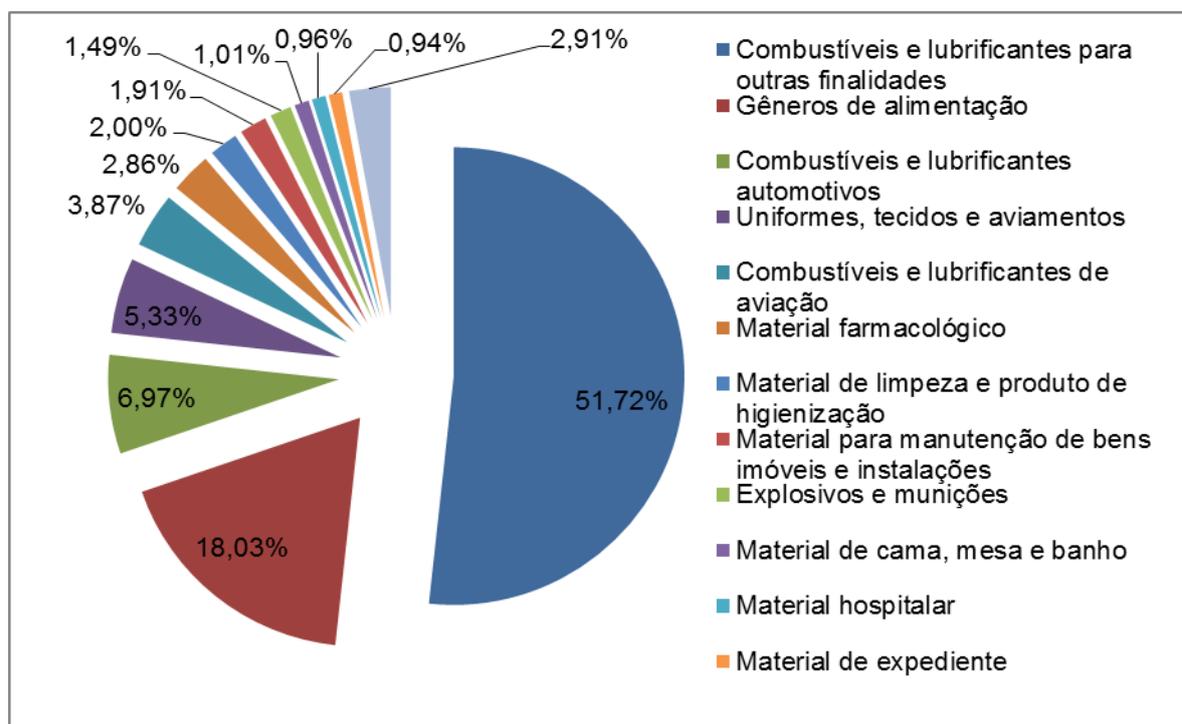
Fonte: DIRETORIA DE FINANÇAS DA MARINHA., 2013.

É importante ressaltar que os materiais pesquisados são oriundos de processos licitatórios realizados pelo COMRJ, na modalidade Pregão, na forma eletrônica, cuja aquisição ocorreu no exercício de 2012.

Como se pode observar na Tabela 2, o subelemento de despesa “combustíveis e lubrificantes para outras finalidades” possui, disparadamente, o maior peso no orçamento de 2012, com 51,72% do total gasto com material de consumo, seguido do “gênero de alimentação” com 18,03%. Já o “material de expediente” é o subelemento de despesa que possui o menor peso orçamentário, com 0,94% do total gasto.

A Figura 7 apresenta graficamente o peso que cada um desses grupos de material teve em relação ao orçamento do Centro de Obtenção da Marinha no Rio de Janeiro no exercício de 2012.

Figura 7 – Percentual de gasto, por subelemento de despesa, do total de recurso destinado à aquisição de material de consumo.



Fonte: O autor, 2014.

Dentro deste grupo selecionado, encontrou-se 1.189 itens distintos. Conforme comentado anteriormente, foram selecionados, dentre estes itens, apenas aqueles que representaram, no mínimo, 0,5% do total gasto com material de consumo, para

que se fosse feita a comparação do preço pago pelo COMRJ com os preços praticados no mercado.

Sendo assim, após o critério de seleção supracitado, restaram 26 diferentes itens para a comparação, distribuídos em 129 Ordens de Compras distintas, que representaram 70,82% do total gasto com material de consumo naquele ano.

A Tabela 3 apresenta a relação destes itens em ordem decrescente de gasto e as suas respectivas quantidades de Ordens de Compras emitidas no ano.

Tabela 3 – Itens adquiridos pelo COMRJ com utilização de pelo menos 0,5 % do total de recurso destinado à aquisição de material de consumo.

NOME	% MATERIAL DE CONSUMO	QUANTIDADE DE ORDENS DE COMPRA EMITIDA EM 2012
Óleo diesel especial MB	20,64%	2
Óleo diesel marítimo	11,93%	12
Querosene aviação I	5,73%	5
Óleo diesel automotivo	5,71%	8
Gasolina comum	3,95%	14
Ração alternativa de combate para 24 horas (rac)	1,81%	8
Coxa frango	1,80%	7
File peito frango	1,80%	5
Óleo lubrificante para motor	1,76%	6
Lagarto redondo	1,74%	4
Querosene aviação II	1,54%	1
Alcatra	1,31%	5
Óleo lubrificante de turbina de vapor	1,27%	1
Patinho	1,23%	6
Contrafilé	1,20%	5
Tecido azul-ferrete	1,14%	5
Leite pó instantâneo	0,88%	5
Pano limpeza	0,74%	6
File mignon	0,66%	5
Bife contrafilé	0,65%	6
Filezinho peito frango	0,60%	5
Coxão mole em cubos (chã de dentro cubos)	0,58%	4
Papel formato a4 (297 x 210mm)	0,57%	2
Feijão preto tipo 1 sa 1 kg fa 10 kg	0,54%	4
Arroz branco tipo 1 sc 1 kg fa 10 a 30 kg	0,54%	6
Açúcar refinado sc 1 kg	0,51%	6
TOTAL	70,82%	

Fonte: CENTRO DE OBTENÇÃO DA MARINHA NO RIO DE JANEIRO, 2013

Conforme pode ser visto na Tabela 3, somente os cinco primeiros itens representam 47,96% do total de gastos com material de consumo. Isto mostra o quanto é representativo o gasto com combustível no Órgão estudado.

Dos 26 itens selecionados para comparação, apenas 13 fazem parte da tabela de preços da Fundação Getúlio Vargas ou do sistema de levantamento de preços da ANP. Sendo assim, para efeito desta pesquisa, apenas eles puderam ter os seus preços de compra comparados com o preço de mercado. Os itens em questão podem ser observados na Tabela 4 com as suas respectivas médias de preços pagos pelo Centro de Obtenção da Marinha no Rio de Janeiro em 2012.

Tabela 4 – Itens adquiridos pelo COMRJ com possibilidade de comparação de preço com a tabela de preços da Fundação Getúlio Vargas ou o sistema de levantamento de preços da ANP.

NOME	% MATERIAL DE CONSUMO	MÉDIA DE PREÇO PAGO EM 2012 PELO COMRJ
Óleo diesel automotivo	5,71%	R\$ 2,031
Gasolina comum	3,95%	R\$ 2,730
Coxa frango	1,80%	R\$ 4,127
File peito frango	1,80%	R\$ 6,476
Lagarto redondo	1,74%	R\$ 10,973
Alcatra	1,31%	R\$ 12,742
Patinho	1,23%	R\$ 9,813
Leite pó instantâneo	0,88%	R\$ 9,496
Filezinho peito frango	0,60%	R\$ 6,442
Papel formato a4 (297 x 210mm)	0,57%	R\$ 7,970
Feijão preto tipo 1 sa 1 kg fa 10 kg	0,54%	R\$ 2,475
Arroz branco tipo 1 sc 1 kg fa 10 a 30 kg	0,54%	R\$ 1,420
Açúcar refinado sc 1 kg	0,51%	R\$ 1,885
TOTAL	21,2%	xxxx

Fonte: CENTRO DE OBTENÇÃO DA MARINHA NO RIO DE JANEIRO, 2013.

Como pode ser analisado na tabela 4, os itens que puderam ter seus preços de compra comparados com os preços de mercado representam, aproximadamente, 21,2% do total gasto com material de consumo, no exercício de 2012, pelo COMRJ.

Cabe aqui lembrar que foi considerada a média ponderada para calcular as médias de preço pago em 2012 pelo COMRJ, para os itens Óleo diesel automotivo e Gasolina comum, diferentemente dos demais itens que tiveram suas médias calculadas com base na média aritmética simples.

No exercício de 2012, o Centro de Obtenção da Marinha no Rio de Janeiro emitiu 20 Ordens de Compras que contemplavam algum desses dois itens, cujos destinos foram: Belém, Brasília, Ladário, Manaus, Natal, Rio de Janeiro, Rio Grande, Salvador, São Pedro D'Aldeia.

O Quadro 3 mostra a relação de Ordem de Compras emitidas, em 2012, pelo COMRJ para aquisição de Óleo Diesel Automotivo e Gasolina Comum com os respectivos destinos e preços pagos.

Quadro 3 – Relação de Ordem de Compras emitidas, em 2012, pelo COMRJ para aquisição de Óleo Diesel Automotivo e Gasolina Comum.

NÚMERO DA ORDEM DE COMPRA	NOME DO MATERIAL ADQUIRIDO	LOCAL DE ENTREGA	PREÇO PAGO	QTDE COMPRADA EM LITROS
1054743	Óleo Diesel	Rio de Janeiro	R\$ 1,9446	2.000.000
1054744	Óleo Diesel	Belém	R\$ 2,1010	90.000
1054745	Óleo Diesel	Brasília	R\$ 1,9336	200.000
1054747	Óleo Diesel	São Pedro D'aldeia	R\$ 2,0342	200.000
1055441	Óleo Diesel	Rio de Janeiro	R\$ 1,9456	1.000.000
1058405	Óleo Diesel	Rio de Janeiro	R\$ 2,1612	200.000
1058405	Óleo Diesel	Salvador	R\$ 2,1653	150.000
1058405	Óleo Diesel	Belém	R\$ 2,1602	200.000
1058405	Óleo Diesel	Rio Grande - RS	R\$ 2,0709	250.000
1058405	Óleo Diesel	Manaus	R\$ 2,0153	300.000
1059465	Óleo Diesel	Manaus	R\$ 2,2120	225.000
1059602	Óleo Diesel	Rio de Janeiro	R\$ 2,1010	2.200.000
1054750	Gasolina	Rio Grande - RS	R\$ 2,8168	53.000
1054751	Gasolina	Ladário	R\$ 2,8711	10.000
1054754	Gasolina	Manaus	R\$ 2,7504	140.000
1054757	Gasolina	Belém	R\$ 2,6617	94.000
1054762	Gasolina	Rio de Janeiro	R\$ 2,7059	125.000
1054763	Gasolina	São Pedro D'aldeia	R\$ 2,9213	48.000
1054764	Gasolina	Salvador	R\$ 2,6425	110.000
1054765	Gasolina	Brasília	R\$ 2,7341	215.000
1054768	Gasolina	Natal	R\$ 2,5841	85.000
1058405	Gasolina	Rio de Janeiro	R\$ 2,7010	1.000.000
1058565	Gasolina	Manaus	R\$ 2,7428	22.770
1059465	Gasolina	Manaus	R\$ 2,7660	300.000
1059602	Gasolina	Rio de Janeiro	R\$ 2,7503	233.755

1059603	Gasolina	Rio de Janeiro	R\$ 2,7503	533.757
1059813	Gasolina	Rio de Janeiro	R\$ 2,7503	646.367

Fonte: CENTRO DE OBTENÇÃO DA MARINHA NO RIO DE JANEIRO, 2013

Analisando o Quadro 3, é possível identificar que o Rio de Janeiro é o destino que recebeu a maior quantidade de Óleo Diesel Automotivo e de Gasolina Comum, seguido de Manaus. Já Belém, Rio Grande, Brasília, São Pedro D'Aldeia e Salvador são os destinos que se seguem na ordem de recebimento de Óleo Diesel Automotivo, diferentemente da demanda de Gasolina Comum, que após a cidade de Manaus, tem como maiores destinos as cidades de Brasília, Salvador, Belém, Natal, Rio Grande, São Pedro D'Aldeia e Ladário respectivamente.

Conforme comentado anteriormente, o sistema de levantamento de preços da ANP fornece as informações, referentes a 2012, com base nas médias ponderadas dos preços cobrados pelos postos pesquisados em um Estado, pois, para o seu cálculo, se leva em consideração as quantidades vendidas por cada um destes postos. Sendo assim, foram destacados para comparação apenas os Estados considerados destinos do Óleo Diesel Automotivo e da Gasolina Comum, comprados pela Marinha do Brasil.

A Tabela 5 apresenta as médias mensais e anual, referente ao ano de 2012, dos preços do Óleo Diesel Automotivo e da Gasolina Comum praticados nos Estados do Amazonas, Bahia, Mato Grosso do Sul, Pará, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte e Rio Grande do Sul, além do Distrito Federal.

Tabela 5 – Médias de preços do Óleo Diesel Automotivo e da Gasolina Comum conforme o sistema de levantamento de preços da ANP.

	MÊS	AM	BA	DF	MS	PA	RJ	RN	RS
ÓLEO DIESEL AUTOMOTIVO	JAN	R\$ 2,156	R\$ 1,941	R\$ 2,073	R\$ 2,179	R\$ 2,157	R\$ 2,004	R\$ 2,013	R\$ 2,089
	FEV	R\$ 2,162	R\$ 1,938	R\$ 2,052	R\$ 2,175	R\$ 2,168	R\$ 2,004	R\$ 2,007	R\$ 2,086
	MAR	R\$ 2,157	R\$ 1,943	R\$ 2,028	R\$ 2,179	R\$ 2,163	R\$ 2,004	R\$ 2,002	R\$ 2,085
	ABR	R\$ 2,145	R\$ 1,949	R\$ 2,023	R\$ 2,183	R\$ 2,179	R\$ 2,010	R\$ 2,009	R\$ 2,076
	MAI	R\$ 2,146	R\$ 1,956	R\$ 2,025	R\$ 2,182	R\$ 2,179	R\$ 2,011	R\$ 2,013	R\$ 2,075
	JUN	R\$ 2,147	R\$ 1,950	R\$ 2,029	R\$ 2,181	R\$ 2,177	R\$ 2,011	R\$ 2,015	R\$ 2,076
	JUL	R\$ 2,170	R\$ 1,985	R\$ 2,070	R\$ 2,224	R\$ 2,195	R\$ 2,039	R\$ 2,042	R\$ 2,110
	AGO	R\$ 2,221	R\$ 2,054	R\$ 2,114	R\$ 2,285	R\$ 2,229	R\$ 2,094	R\$ 2,097	R\$ 2,189
	SET	R\$ 2,222	R\$ 2,049	R\$ 2,111	R\$ 2,286	R\$ 2,236	R\$ 2,100	R\$ 2,102	R\$ 2,190
	OUT	R\$ 2,225	R\$ 2,057	R\$ 2,110	R\$ 2,290	R\$ 2,265	R\$ 2,105	R\$ 2,102	R\$ 2,190
	NOV	R\$ 2,224	R\$ 2,064	R\$ 2,115	R\$ 2,292	R\$ 2,271	R\$ 2,108	R\$ 2,105	R\$ 2,189
	DEZ	R\$ 2,225	R\$ 2,064	R\$ 2,117	R\$ 2,296	R\$ 2,286	R\$ 2,115	R\$ 2,112	R\$ 2,187
	MÉDIA ANUAL	R\$ 2,183	R\$ 1,996	R\$ 2,072	R\$ 2,229	R\$ 2,209	R\$ 2,050	R\$ 2,052	R\$ 2,129
GASOLINA COMUM	JAN	R\$ 2,887	R\$ 2,786	R\$ 2,834	R\$ 2,717	R\$ 2,820	R\$ 2,850	R\$ 2,696	R\$ 2,792
	FEV	R\$ 2,887	R\$ 2,755	R\$ 2,842	R\$ 2,702	R\$ 2,824	R\$ 2,846	R\$ 2,695	R\$ 2,766
	MAR	R\$ 2,886	R\$ 2,757	R\$ 2,846	R\$ 2,696	R\$ 2,827	R\$ 2,849	R\$ 2,695	R\$ 2,750
	ABR	R\$ 2,889	R\$ 2,750	R\$ 2,845	R\$ 2,691	R\$ 2,852	R\$ 2,855	R\$ 2,693	R\$ 2,742
	MAI	R\$ 2,888	R\$ 2,748	R\$ 2,845	R\$ 2,737	R\$ 2,850	R\$ 2,857	R\$ 2,714	R\$ 2,754
	JUN	R\$ 2,888	R\$ 2,689	R\$ 2,845	R\$ 2,798	R\$ 2,848	R\$ 2,854	R\$ 2,713	R\$ 2,740
	JUL	R\$ 2,889	R\$ 2,644	R\$ 2,842	R\$ 2,830	R\$ 2,843	R\$ 2,851	R\$ 2,685	R\$ 2,761
	AGO	R\$ 2,889	R\$ 2,647	R\$ 2,829	R\$ 2,835	R\$ 2,837	R\$ 2,849	R\$ 2,669	R\$ 2,749
	SET	R\$ 2,891	R\$ 2,638	R\$ 2,828	R\$ 2,839	R\$ 2,839	R\$ 2,851	R\$ 2,689	R\$ 2,745
	OUT	R\$ 2,892	R\$ 2,763	R\$ 2,826	R\$ 2,839	R\$ 2,852	R\$ 2,851	R\$ 2,692	R\$ 2,759
	NOV	R\$ 2,890	R\$ 2,816	R\$ 2,824	R\$ 2,837	R\$ 2,867	R\$ 2,854	R\$ 2,694	R\$ 2,776
	DEZ	R\$ 2,891	R\$ 2,820	R\$ 2,824	R\$ 2,848	R\$ 2,875	R\$ 2,869	R\$ 2,732	R\$ 2,774
	MÉDIA ANUAL	R\$ 2,889	R\$ 2,734	R\$ 2,836	R\$ 2,781	R\$ 2,845	R\$ 2,853	R\$ 2,697	R\$ 2,759

Fonte: SISTEMA DE LEVANTAMENTO DE PREÇOS DA ANP, 2013.

Calculando as médias ponderadas dos preços pagos pelo COMRJ nos itens Óleo Diesel Automotivo e da Gasolina Comum, constante em todas as Ordens de Compras emitidas pelo Órgão em 2012, conforme consta no quadro 3, e comparando-as com as médias anuais de cada Estado, apresentadas na tabela 5, é possível verificar se a Marinha do Brasil conseguiu ser econômica ou não na aquisição dos itens em questão.

A Tabela 6 apresenta o comparativo feito entre as médias dos preços pagos pelo COMRJ com a média dos preços de mercado.

Tabela 6 – Comparativo entre médias de preços de compra e médias do preço de mercado do Óleo Diesel Automotivo e da Gasolina Comum, levando como base o sistema de levantamento de preços da ANP.

ITEM	LOCAL DE DESTINO	MÉDIA DE PREÇOS PAGO EM 2012 PELO COMRJ	MÉDIA DE PREÇO ANP
Óleo Diesel Automotivo	Rio de Janeiro	R\$ 2,017	R\$ 2,050
Óleo Diesel Automotivo	Pará	R\$ 2,142	R\$ 2,209
Óleo Diesel Automotivo	Amazonas	R\$ 2,100	R\$ 2,183
Óleo Diesel Automotivo	DF	R\$ 1,934	R\$ 2,072
Óleo Diesel Automotivo	Bahia	R\$ 2,165	R\$ 1,996 *
Óleo Diesel Automotivo	Rio Grande do Sul	R\$ 2,071	R\$ 2,129
Gasolina Comum	Amazonas	R\$ 2,760	R\$ 2,889
Gasolina Comum	Rio de Janeiro	R\$ 2,732	R\$ 2,853
Gasolina Comum	Rio Grande do Sul	R\$ 2,817	R\$ 2,759 *
Gasolina Comum	Mato grosso do sul	R\$ 2,871	R\$ 2,781 *
Gasolina Comum	Pará	R\$ 2,662	R\$ 2,845
Gasolina Comum	Bahia	R\$ 2,643	R\$ 2,734
Gasolina Comum	DF	R\$ 2,734	R\$ 2,836
Gasolina Comum	Rio grande do norte	R\$ 2,584	R\$ 2,697

Fonte: O autor, 2013.

Ao analisar a Tabela 6, observa-se que o Óleo Diesel Automotivo entregue na Bahia e a Gasolina Comum entregue no Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul foram adquiridos pelo COMRJ a valores superiores a média de preço constante no sistema de levantamento de preços da ANP para os mesmos Estados. No entanto, todas as demais aquisições foram realizadas a preços inferiores, o que mostra que a administração do Órgão em questão vem conseguindo comprar produtos a preços inferiores aos de mercado.

No que diz respeito aos demais itens selecionados para comparação, foi utilizado como preço de mercado a tabela de preços da Fundação Getúlio Vargas. A tabela 7 expõe a média dos preços destes itens, de janeiro a dezembro de 2012, e também as suas respectivas médias anuais.

Diferentemente do sistema de levantamento de preços da ANP, os preços fixados na tabela da Fundação Getúlio Vargas são calculados com base na média aritmética simples, uma vez que não é levada em consideração a quantidade vendida.

Tabela 7– Médias de preços apresentadas pela tabela de preços da Fundação Getúlio Vargas.

Descrição do Item	Jan R\$	Fev R\$	Mar R\$	Abr R\$	Maio R\$	Jun R\$	Jul R\$	Ago R\$	Set R\$	Out R\$	Nov R\$	Dez R\$	Média anual de preço
Frango (coxa/sobrecoxa)	3,58	3,40	3,40	3,30	3,52	5,16	5,43	5,29	5,50	5,37	5,27	5,70	R\$ 4,58
Frango (filé de peito)	5,92	5,83	5,89	5,90	5,76	7,17	7,66	7,23	6,51	6,86	7,12	7,22	R\$ 6,59
Lagarto Redondo	12,28	11,20	10,81	10,99	11,11	11,73	11,75	10,71	10,46	11,48	11,90	12,02	R\$ 11,37
Alcatra	15,44	14,46	12,62	12,63	12,92	13,48	13,52	13,25	13,84	14,43	13,69	14,44	R\$ 15,44
Patinho	11,14	10,75	10,06	10,48	10,86	11,19	11,36	10,94	11,05	11,17	11,74	11,54	R\$ 11,02
Leite em pó	6,42	6,33	6,09	6,24	6,88	6,75	6,78	7,01	7,00	6,61	6,69	6,91	R\$ 6,64
Frango (filezinho de peito)	5,92	5,83	5,89	5,90	5,76	7,17	7,66	7,23	6,51	6,86	7,12	7,22	R\$ 6,59
Papel A4	12,30	12,30	13,10	13,10	13,74	13,74	13,10	13,10	14,17	14,17	14,17	14,17	R\$ 13,43
Feijão Preto	2,42	2,66	2,56	2,63	2,66	2,97	3,04	3,01	3,09	2,88	2,92	2,99	R\$ 2,82
Arroz Branco	1,56	1,57	1,61	1,68	1,69	2,02	1,99	2,07	2,17	2,26	2,38	2,34	R\$ 1,95
Açúcar refinado	1,90	1,91	1,85	1,86	1,87	1,97	1,98	2,06	1,99	1,94	2,05	2,08	R\$ 1,96

Fonte: ADAPTADO DA TABELA DE PREÇOS DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2013.

É importante observar que na tabela de preços da FGV existem três diferentes tipos de leite em pó, cada um com médias de preços diferentes uns dos outros, além de possuírem códigos diferentes, o que se conclui tratar de itens distintos. Sendo assim, para a comparação de preços, foi considerada a menor média apresentada pela tabela, de forma a atender o princípio da economicidade.

Outro item que merece uma explicação é o filezinho de peito de frango. Ele, conforme consta nas atas de registro de preços, é um item diferente do filé de peito

de frango, possuindo, inclusive, preços diferentes, como pode ser visto na Tabela 8. No entanto, como o referido item não existe na tabela de preços da FGV, e, no entendimento do autor, poderia ser substituído pelo filé de peito de frango, para a comparação de preços foi considerada a média do filé de peito, constante na tabela de preços da FGV, como sendo a mesma para o item em questão.

A Tabela 8 ilustra a comparação entre as médias de preços pagos pelos itens em 2012 com a tabela de preços da FGV.

Tabela 8 – Comparativo entre médias de preços de compra do COMRJ e médias dos preços de mercado constante na tabela da Fundação Getúlio Vargas.

DESCRIÇÃO DO ITEM	PREÇO MÉDIO PAGO EM 2012 PELO COMRJ	MÉDIA DE PREÇO DA TABELA DA FGV
Coxa/sobrecoxa de frango	R\$ 4,13	R\$ 4,58
Filé de peito de frango	R\$ 6,48	R\$ 6,59
Lagarto Redondo	R\$ 10,97	R\$ 11,37
Alcatra	R\$ 12,74	R\$ 15,44
Patinho	R\$ 9,81	R\$ 11,02
Leite em pó	R\$ 9,50	R\$ 6,64 *
Filezinho de peito de Frango	R\$ 6,44	R\$ 6,59
Papel A4	R\$ 7,97	R\$ 13,43
Feijão Preto	R\$ 2,48	R\$ 2,82
Arroz Branco	R\$ 1,42	R\$ 1,95
Açúcar refinado	R\$ 1,89	R\$ 1,96

Fonte: O autor, 2013.

Ao analisar a Tabela 8, observa-se que todos os itens, com exceção do Leite em pó, foram adquiridos pelo COMRJ a valores inferiores às médias de preços constantes na tabela de preço da Fundação Getúlio Vargas, demonstrando que a administração do Órgão vem conseguindo comprar produtos a preços inferiores aos de mercado.

Desta forma, a pesquisa revelou que dos 13 itens analisados apenas o leite em pó e o Óleo Diesel Automotivo entregue na Bahia e a Gasolina Comum entregue

no Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul foram adquiridos pelo COMRJ a valores superiores ao preço de mercado.

Após a comparação dos valores contratados com os preços de mercado, conforme orientado por Guimarães et al (2007) e Pascoal (2002), verificou-se que o COMRJ obteve uma economia na ordem de R\$ 3.500.000,00 nas aquisições dos itens pesquisados. Sendo assim, é possível aceitar que aquele Órgão conseguiu, na amostra estudada, selecionar a proposta mais vantajosa, cumprindo assim o princípio constitucional da economicidade.

Além dos resultados encontrados a respeito de preços pagos pelo COMRJ e a sua comparação com o preço de mercado, este trabalho também analisa os resultados da pesquisa que foi encaminhada às empresas, de inúmeros segmentos, que participaram de processos licitatórios nos últimos 3 anos.

3.2 Análise e discussão do resultado do questionário aplicado às empresas

A partir deste momento, será apresentada a análise dos dados obtidos nas respostas dadas ao questionário (apêndice A) encaminhado às empresas.

Dos 200 e-mails enviados, foram obtidas 38 resposta. Em algumas questões, os pesquisados ou não responderam ou responderam de maneira inadequada. Estas respostas foram consideradas como inválidas e desconsideradas para a análise da pesquisa, conforme pode ser observado na Tabela 9.

A Tabela 9 apresenta o perfil das pessoas que responderam o questionário.

Tabela 9 – Perfil dos respondentes da pesquisa.

Questões	Respostas válidas	Respostas inválidas	Frequência	% das respostas	Média	Mediana
Função na empresa:						
- proprietário/sócio	38	0	11	29	-	-
- diretor			10	26		
- gerente			6	16		
- funcionário do setor de compras			5	13		
- outros			6	16		
Sexo:						
- masculino	38	0	26	68	-	-
- feminino			12	32		
Estado Civil:						
- solteiro	38	0	9	24	-	-
- casado			22	58		
- separado/divorciado			7	18		
- viúvo			0	0		
Idade:	36	2	-	-	36,64	37
Grau de formação:						
- nível fundamental	38	0	0	0	-	-
- nível médio			8	21		
- nível superior			20	53		
- pós-graduação			8	21		
- mestrado			2	5		
- doutorado			0	0		
- pós-doutorado			0	0		
Tempo na empresa:	35	3	-	-	6,17	5

Fonte: O autor, 2013.

O resultado encontrado nesta pesquisa aponta que mais da metade dos respondentes estão no topo da pirâmide hierárquica da empresa, ou como proprietário/sócio ou como diretor. A sua grande maioria é casado e pertence ao sexo masculino. A idade média dos respondentes é de 36,64 anos e a metade deles tem até 37 anos, mostrando ser uma amostra relativamente jovem.

Na Tabela 9, observa-se ainda que 79% dos entrevistados têm o nível superior, e que a metade deles tem no máximo 5 anos de trabalho na empresa.

Na Tabela 10, é apresentado o perfil das empresas respondentes.

Tabela 10 – Perfil das empresas da pesquisa.

Questões	Respostas válidas	Respostas inválidas	Frequência	% das respostas	Média	Mediana
Número de funcionários:						
- entre 1 e 9	38	0	22	58	-	-
- entre 10 e 49			14	37		
- acima de 50			2	5		
Tempo de comercialização com a Administração Pública:						
- menos de 1 ano	38	0	2	5	-	-
- entre 1 e 3 anos (exclusive)			5	13		
- entre 3 e 5 anos			12	32		
- mais de 5 anos			19	50		
Especialista em licitação						
- sim	38	0	26	68	-	-
- não			12	32		
Comercializa com:						
- Governo Federal:						
- nunca			2	7		
- pouco			7	23		
- muito			18	60		
- exclusivamente			3	10		
- Governo Estadual:						
- nunca	30	8	2	7	-	-
- pouco			16	53		
- muito			12	40		
- exclusivamente			0	0		
- Governo Municipal:						
- nunca			12	40		
- pouco			12	40		
- muito			6	20		
- exclusivamente			0	0		
Comercializa com a Marinha:						
- nunca	37	1	6	16	-	-
- pouco			15	41		
- muito			16	43		
- exclusivamente			0	0		
Tipo de material						
- somente um tipo	38	0	11	29	-	-
- mais de um tipo			26	71		

Fonte: O autor, 2013.

Como esta pesquisa não analisou balanço algum, tão pouco a receita bruta anual, critério previsto na lei 123/06⁴ para classificação do porte das empresas, foi

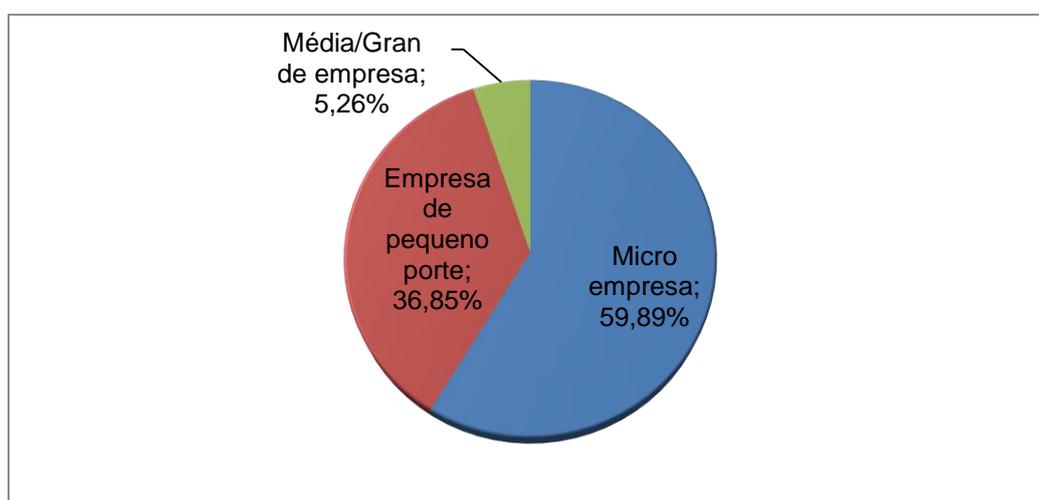
⁴ Art. 3º Para os efeitos desta Lei Complementar, consideram-se microempresas ou empresas de pequeno porte, a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário a que se refere o art. 966 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro

adotado neste trabalho o número de empregados como critério para classificação do porte da empresa, o mesmo utilizado pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE).

Desta forma, na Tabela 10, observa-se que a grande maioria das empresas pesquisadas pode ser considerada micro empresa, visto que 58% delas possuem menos do que 10 empregados, e que apenas 5% podem ser considerada média/grande empresa, uma vez que apenas 2 delas possuem mais do que 50 funcionários.

A Figura 8 apresenta graficamente a distribuição das empresas pesquisadas, segundo seu porte.

Figura 8 – Porte das empresas pesquisadas



Fonte: O autor, 2013

Outra observação que se pode fazer com a pesquisa, diz respeito ao tempo em que as empresas contratam com o governo. De acordo com os resultados, 50% das empresas pesquisadas têm mais do que 5 anos de comercialização com a Administração Pública, donde se conclui que a permanência neste nicho de mercado pode ser considerado interessante por pelo menos 50% delas.

de 2002 (Código Civil), devidamente registrados no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, conforme o caso, desde que:

I - no caso da microempresa, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais); e

II - no caso da empresa de pequeno porte, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 3.600.000,00 (três milhões e seiscentos mil reais).

Na tabela 10, observa-se que as empresas pesquisadas têm preferência em comercializar na esfera federal em detrimento da estadual e municipal, uma vez que 70% delas comercializam muito ou exclusivamente com o governo federal e apenas 40 e 20% comercializam muito ou exclusivamente com os governos estaduais e municipais respectivamente.

Quanto à capacidade das empresas em participar de processos licitatórios, verificou-se que 68% das empresas pesquisadas possuem algum funcionário especialista em licitação, o que mostra que a maioria dessas empresas investe neste conhecimento.

No que diz respeito ao tipo de material comercializado pelas empresas, a pesquisa apresenta, conforme se observa na Tabela 10, que 71% das empresas pesquisadas vendem materiais de categorias distintas, ou seja, de diferentes subelemento de despesas previsto na estrutura orçamentária do governo federal.

Estes resultados corroboram a afirmativa de Pereira (2008) de que existem empresas especialistas em licitação e de que elas atuam em diversos ramos de atividade.

Uma última análise feita sobre os dados da pesquisa realizada junto às empresas mostra os fatores de custos, que na opinião dos entrevistados, mais influenciam na formação dos seus preços para a contratação com o governo.

Foi solicitado aos respondentes que atribuíssem nota de 0 a 10 a cada um desses fatores, de acordo com o grau de sua influência na formação do preço de seus produtos, sendo 0 para menor relevância e 10 para maior.

Importante ressaltar que os fatores apresentados no questionário foram selecionados pelo autor com base na sua experiência profissional de 11 anos de relacionamento com fornecedores de bens e serviços da Marinha do Brasil. No entanto, para que as possibilidades de respostas não ficassem restritas apenas aos fatores enumerados no questionário, foi facultada, aos respondentes, a inclusão de novos fatores, por eles julgados importantes.

A Tabela 11 apresenta o grau de influência dado, pelas empresas pesquisadas, aos fatores na formação do preço de seus produtos.

Tabela 11 – Grau de importância dos fatores para a formação do preço.

Fatores de custo	Frequência das Notas										Média das Notas	
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9		10
Frete para a entrega do material	0	1	1	8	0	2	2	2	2	3	17	7,26
Quantidade comprada	2	3	1	5	4	1	2	1	2	4	13	6,37
Valores das multas contratuais	2	2	4	4	1	7	4	4	1	4	5	5,45
Prazo de pagamento pelo Órgão	2	3	4	3	3	5	2	3	8	0	5	5,37
Prazo de entrega exigido	3	4	3	3	4	2	2	6	4	3	4	5,21
Burocracia	3	13	11	8	6	8	7	4	1	6	9	4,54
Custo de um especialista em licitação	6	7	6	6	4	3	2	2	0	0	2	3,00
Outros fatores	19	2	0	0	0	1	1	0	0	0	4	1,39

Fonte: O autor, 2013.

Para entendimento desta pesquisa, considera-se como frete, o custo que uma empresa tem com a prestação de serviço de transporte dos produtos vendidos até o local de destino.

A quantidade comprada influencia diretamente nos custos dos fornecedores, uma vez que os custos fixos da venda deverão ser fracionados pelo total vendido. Uma compra em pequena quantidade não permite que o fornecedor diminua sua margem unitária de lucro, o que, conseqüentemente, desfavorece o comprador.

As multas contratuais são penalidades pecuniárias previstas no contrato, firmado entre o Fornecedor e o Órgão comprador, que visam resguardar as partes no caso de descumprimento de obrigações previamente estabelecidas. Os valores destas multas podem gerar algum acréscimo no preço ofertado.

O prazo de pagamento significa o tempo que o Órgão comprador leva para fazer o depósito do dinheiro na conta da empresa após a entrega do produto.

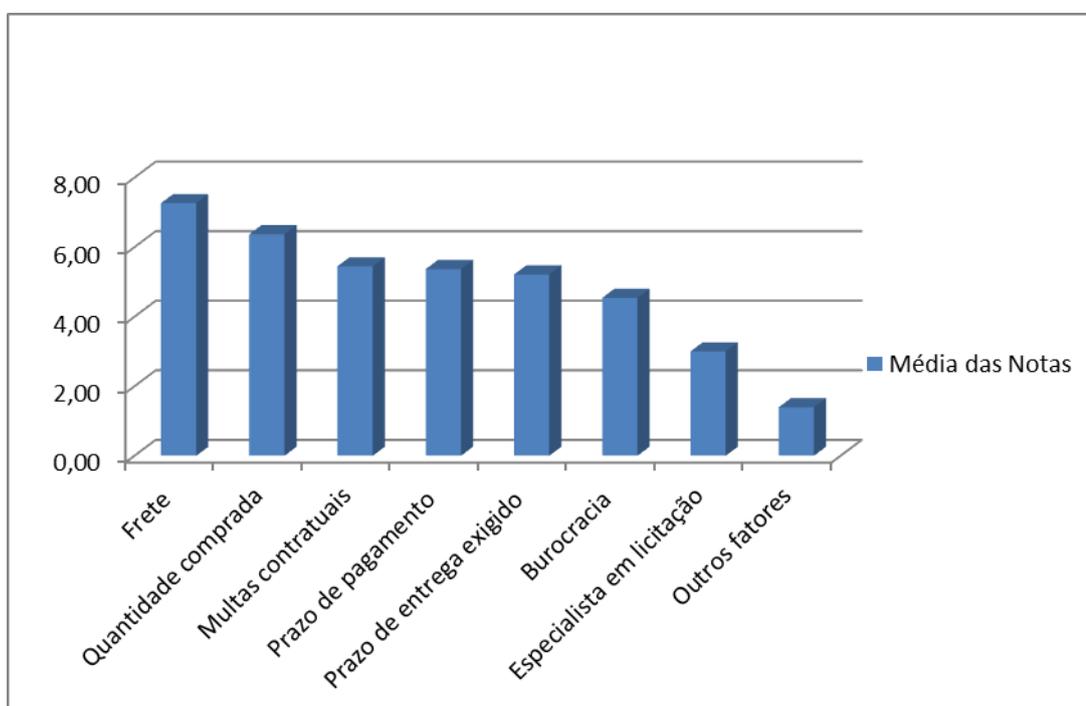
O prazo de entrega exigido significa o tempo que a empresa tem para entregar o produto vendido após a assinatura do contrato.

A burocracia nesta pesquisa é caracterizada como o conjunto de regras e procedimentos que deve ser observado pelas empresas para contratar com a Administração Pública, bem como para fazer cumprir o contrato.

O custo de um especialista em licitação significa o valor que a empresa tem que dispor para manter um profissional com conhecimento em processos licitatórios.

Para colocar os fatores em ordem decrescente de importância, foi adotada a média das notas atribuídas. A Figura 9 apresenta graficamente a ordem de importância dada pelas empresas a cada um dos fatores na formação do preço de seus produtos.

Figura 9 – Importância dos fatores para a formação de preço.



Fonte: O autor, 2013

Importante observar que no questionário aplicado existiam dois fatores (burocracia para entrega do material e burocracia para participar do processo licitatório) que foram substituídos por apenas um, denominado burocracia, conforme apresentado na Figura 9. Para o cálculo da sua média, foram levadas em consideração as notas atribuídas aos dois outros fatores.

Como pode ser observado na Figura 9, o frete foi considerado pelas empresas pesquisadas como sendo o fator de maior influência na formação do preço de seus produtos, com uma nota média de 7,26; seguido da quantidade

comprada, com 6,37 de média; dos valores das multas contratuais; do prazo de pagamento pelo órgão; do prazo de entrega exigido; da burocracia; do custo de um especialista em licitação; e por fim, outros fatores, com média de 1,39.

O objetivo deste questionário foi investigar os principais fatores que, na opinião dos respondentes, impactam na formação dos preços praticados pelas empresas contratadas pela Administração Pública.

Sendo assim, após o levantamento e compilação dos dados acima apresentados, pode-se concluir que o objetivo pretendido com a aplicação do questionário foi alcançado, uma vez que o resultado apresenta os principais fatores que influenciam na formação dos preços em ordem de importância.

A análise deste resultado evidenciou que, embora a Marinha do Brasil tenha conseguido, no exercício de 2012, selecionar a proposta mais vantajosa nas suas aquisições, uma atenção sobre os fatores de custos apresentados pode possibilitar uma redução ainda maior nos preços dos produtos ofertados, aumentando a economia dos seus recursos orçamentários.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa buscou avaliar o cumprimento do princípio da economicidade nas licitações ocorridas em 2012 na Marinha do Brasil para a realização de suas despesas de consumo, identificando os valores pagos nos materiais de consumo pelo Centro de Obtenção da Marinha no Rio de Janeiro, em 2012, e comparando-os com os preços praticados no mercado.

Os resultados apontam que, de todos os itens pesquisados, apenas um foi adquirido com preço superior ao de mercado e apenas três destinos para os combustíveis, sendo um para óleo diesel automotivo e dois para gasolina comum, também se encontravam nesta situação. Para todos os demais itens e destinos do óleo diesel automotivo e da gasolina comum, o COMRJ conseguiu, no exercício de 2012, utilizar os recursos de maneira econômica, selecionando as propostas mais vantajosas.

Independentemente das limitações da pesquisa, este resultado mostra que as afirmações generalizadas de que o governo compra bens com preços superfaturados, não cumprindo o princípio constitucional da economicidade, devem ser revestidas de cuidado, uma vez que o que se constatou neste trabalho foi exatamente o oposto.

Outra contribuição dada por este trabalho se deve ao cumprimento de um de seus objetivos específicos: Investigar, por meio de questionário aos fornecedores, os principais fatores que influenciam na formação dos preços praticados pelas empresas contratadas pela Administração Pública.

A pesquisa aponta que, na opinião dos respondentes, os fatores de maior influência na formação do preço estão ordenados da seguinte maneira: frete, o fator de maior influência, seguido da quantidade comprada, dos valores das multas contratuais, do prazo de pagamento pelo órgão, do prazo de entrega exigido, da burocracia, do custo de um especialista em licitação, e de outros fatores, como o fator de menor influência.

Neste diapasão, os órgãos públicos que pretenderem ser mais econômico em suas aquisições deverão olhar para esses fatores de custo de maneira mais crítica e buscar soluções para minimizar os seus efeitos sobre os preços ofertados. As Organizações Públicas devem ter uma preocupação crescente com o cumprimento

ao princípio constitucional da economicidade, uma vez que os recursos escassos e as necessidades são infinitas.

Neste sentido, apesar de a Administração Pública ter ingerência sobre o fator de maior impacto no preço, o frete, os quatro fatores que seguem na ordem de influência, segundo os respondentes, podem ser trabalhados pelos órgãos públicos, de forma a se conseguir preços ainda mais em conta.

Como exemplo, uma sugestão deste pesquisador para resolver a questão de pequena quantidade comprada pelos órgãos públicos, seria a criação de um órgão centralizador de compras em todas as esferas de governo, nos mesmos moldes do Centro de Obtenção da Marinha no Rio de Janeiro. Desta forma, as compras não seriam fracionadas e, conseqüentemente, se aumentaria a quantidade adquirida em um processo licitatório, permitindo que o fornecedor diminua sua margem unitária de lucro, favorecendo assim a Administração Pública.

Quanto às multas e prazo de entrega, sugere-se revisar as cláusulas constantes nos contratos, de maneira a identificar possíveis imposições que sejam de difícil cumprimento pelos contratados e que venham aumentar o seu risco na contratação.

Em relação ao prazo de pagamento, é necessário que o Órgão Público busque efetuar o pagamento às empresas contratadas de maneira tempestiva, evitando atrasos na sua execução. Isto proporcionaria, a médio e longo prazo, o aumento da credibilidade do referido Órgão junto aos fornecedores, além de possibilitar a participação de empresas com capital de giro baixo nos processos licitatórios, em virtude da redução dos seus riscos.

No que diz respeito à Marinha do Brasil, que já dispõe de uma Organização Militar centralizadora de compras, fica a sugestão de se estudar uma maneira de viabilizar, dentro do Sistema de Abastecimento da Marinha, a limitação das compra de material comum a todas as Organizações Militares ao COMRJ, sem comprometer, obviamente, o abastecimento das demais OM.

A compra em grande quantidade gera a economia de escala, e talvez este seja um bom caminho para fazer com que o governo consiga adquirir materiais a preços ainda mais baixos.

Tendo como base este trabalho, outros aspectos que tenham relação com o tema, ou até mesmo o aprofundamento deste, podem ser abordados em pesquisas futuras. Apesar da percepção obtida com os resultados, infelizmente a limitação das

amostras não permitiu a sua generalização. Portanto, fica a sugestão de se utilizar uma metodologia diferente com intuito de se consegui-la. Além desta, sugere-se a verificação dos valores de contrato de prestação de serviços, não explorado nesta pesquisa, bem como a verificação de outros bens, diferentes dos enquadrados como material de consumo, adquiridos por órgãos da Administração Pública.

Outra sugestão, ainda, seria uma abordagem diferente da comparação de preços para se verificar o cumprimento do princípio da economicidade pela Marinha do Brasil, explorando, neste caso, outros conceitos estabelecidos na literatura como, por exemplo, os custos de transação.

Por fim, é comum e rotineiro as denúncias e notícias de corrupção e superfaturamento no Brasil. No entanto, as evidências empíricas deste trabalho apontam que há indícios de que as generalizações feitas nesses discursos devem ser evitadas, uma vez que existem servidores e órgãos públicos com honestidade de propósito e que buscam, cada vez mais, melhor aproveitar os recursos do governo, cumprindo o princípio constitucional da economicidade. Sendo assim, é extremamente importante que os pesquisadores e a sociedade se interessem em participar cada vez mais do controle na Administração Pública, de maneira que as fraudes sejam identificadas, soluções e melhorias sejam apresentadas, sem, contudo, permitir afirmações preconceituosas.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, T. B. B. de. *Avaliação do sistema de pregão eletrônico e sua adequação a uma instituição de pesquisa e ensino em ciência e tecnologia em saúde - CPqAM*. 2006. 143 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado Profissional em Saúde Pública, Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães, Fundação Oswaldo Cruz, Recife, 2006.
- AMAN, A.; KASIMIN, H. E-procurement implementation: a case of Malaysia government. *Transforming Government: People, Process and Policy*, v. 5, n. 4, p.330-344, 2011. Disponível em: <<http://www.emeraldinsight.com/journals.htm?issn=1750-6166&volume=5&issue=4>>. Acesso em 16 jun. 2013.
- ARAUJO, P. M. C. de; JESUS, R. G. de. Processo licitatório tipo menor preço e eficiência em compras públicas: um estudo de caso. In: ENCONTRO DA ANPAD, 37., 2013, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2013. CD-ROM.
- BALEEIRO, A. *Uma introdução à ciência das finanças*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- BEZERRA FILHO, J. E. *Orçamento aplicado ao setor público: abordagem simples e objetiva*. São Paulo: Atlas, 2012. 312 p.
- BITTENCOURT, S. *Pregão passo a passo: uma nova modalidade de licitação*. 3. ed. Rio de Janeiro: Temas & Ideias, 2002. 292 p.
- BRASIL. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 07 jan. 2013.
- _____. Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 27 fev. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 07 jan. 2013.
- _____. Lei complementar n. 7.596, de 10 de abril de 1987. Altera dispositivos do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, modificado pelo Decreto-lei nº 900, de 29 de setembro de 1969, e pelo Decreto-lei nº 2.299, de 21 de novembro de 1986, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 13 abr. 1987. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=00DD634E8B430EB446506671C8B863C3.node2?codteor=242167&filenome=LegislacaoCitada+-PL+4177/2004>. Acesso em: 07 jan. 2013.
- _____. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao_compilado.htm>. Acesso em 7 jan. 2013.

_____. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm. Acesso em: 7 jan. 2013.

_____. Lei complementar n. 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 05 maio. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 7 jan. 2013

_____. Decreto presidencial n. 3.555, de 08 de agosto de 2000. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 09 ago. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm. Acesso em 7 jan. 2013

_____. 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. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 18 jul. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm. Acesso em: 7 jan. 2013.

_____. Decreto presidencial n. 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. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 01 jun. 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm. Acesso em: 7 jan. 2013.

_____. Decreto presidencial n. 5.504, de 05 de agosto de 2005. Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 08 ago. 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5504.HTM. Acesso em: 7 jan. 2013.

_____. Lei n. 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 15 dez. 2006. Disponível em <http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/LeisComplementares/2006/leicp123.htm>. Acesso em: 23 set. 2013.

_____. Comando da Marinha. Secretaria Geral da Marinha. *Normas para execução do abastecimento* – SGM-201.[S.I.]: Marinha do Brasil, 2006.

_____. Lei n. 12.462, de 04 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 05 ago. 2011.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm>. Acesso em 23 set. 2013.

_____. Decreto presidencial n. 7.892, de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 23 jan. 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm>. Acesso em 7 jan. 2013.

_____. *Manual Técnico de Orçamento MTO*. Versão 2013. Brasília: [s.n.], 2012. 179 p. Disponível em <http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/MTO_2013_4.pdf>. Acesso em: 04 set. de 2013.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*. Brasília, v. 47, n. 1, p. 7-40, jan./abr, 1996.

_____. A reforma gerencial do Estado de 1995. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, p. 7-26, 2000.

_____. O modelo estrutural de gerência Pública. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 391-410, mar./abr, 2008.

BROTTI, V.; LAFFIN, M.; BORGERT, A. Orçamento público - levantamento dos artigos, dissertações e teses no Brasil entre 1980 e 2005 em algumas das principais fontes de publicações disponíveis em meio eletrônico. In: CONGRESSO USP DE CONTABILIDADE E CONTROLADORIA, 2007, São Paulo. *Anais...* São Paulo: USP, 2007. Disponível em: <<http://www.contabilidade.ufsc.br/visualizar/orcamentopublico.pdf>>. Acesso em: 18 ago 2013.

CAIXETA, José Manoel. *Os princípios administrativos aplicáveis às licitações públicas: a doutrina dominante e a jurisprudência do Tribunal de Contas da União*. Instituto Serzedello Corrêa, do Tribunal de Contas da União. Brasília-DF, 2004.

COLLIS, J.; HUSSEY, R. *Um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação*. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION. *Internal control, integrated framework*. 2. ed. New York: AICPA, May. 1994. Disponível em: <<http://www.snai.edu/cn/service/library/book/0-framework-final.pdf>>. Acesso em: 9 out. 2013.

CROOM, S.; BRANDON-JONES, A. Impact of e-procurement: Experiences from implementation in the UK public sector. *Journal of Purchasing & Supply Management*, v. 13, p. 294-303, 2007. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/journal/14784092/13/4>>. Acesso em: 16 jun. 2013.

CRUZ, Flávio da. *Comentários à lei n. 4.320*. São Paulo: Atlas, 1999. 398p.

DOMAKOSKI, A et al. A utilização do pregão eletrônico como mecanismo de compra em Almirante Tamandaré-PR. *Revista Gestão Pública: Práticas e Desafios*. Recife, v. 3, n. 6, 2012. Disponível em: <<http://www.mpanerevista.kinghost.net/ojs-2.2.4/index.php?journal=gppd&page=article&op=viewFile&path%5B%5D=97&path%5B%5D=120>>. Acesso em: 17 ago. 2013.

FERNANDES, J. U. J. *Sistema de Registro de Preços e pregão presencial e eletrônico*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2007. 810 p.

FIGUEIREDO, V. da S. *Transparência e participação social da gestão pública: análise crítica das propostas apresentadas na 1ª Conferência Nacional sobre Transparência Pública*. 2013. 142 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

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: RJ, 2009, v. 1, p. 239-274.

FREIRE, E. S. *Direito administrativo: teoria e 1000 questões*. Rio de Janeiro: Impetus, 2004. 783 p.

FREITAS, M. de.; MALDONADO, J. M. S. DE V. O pregão eletrônico e as contratações de serviços contínuos. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 47, n. 5, p. 1265-1281, set./out. 2013.

GIACOMONI, J. *Orçamento público*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

GUIMARÃES, E. dos S. et. al. O controle das contratações públicas sob a perspectiva da economicidade: alguns aspectos e procedimentos. *Revista TCE-RJ*. v. 2, n. 1, p. 86 - 105, Rio de Janeiro jan./jun. 2007.

HERRMANN, I. Licitações públicas no Brasil: explorando o conceito de ineficiência por desenho. In: XXIII Encontro Nacional de Pós-graduandos em Administração - EnANPAD, 1999, Foz do Iguaçu. *Anais...* Foz do Iguaçu: ANPAD, 1999. Disponível em: <<http://www.ead.fea.usp.br/semead/3semead/pdf/PNEE/Art025.PDF>>. Acesso em: 18 set. 2013.

HOLANDA, S. B. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS - INTOSAI. *Guidelines for internal control standards for the public sector*. Budapeste, 2004. Disponível em: <http://www.issai.org/media/13329/intosai_gov_9100_e.pdf>. Acesso em: 9 jul. 2013.

_____. *Implementation guidelines for performance auditing (ISSAI 3000)*. Viena, 2004. Disponível em: <http://www.issai.org/media/13224/issai_3000_e.pdf>. Acesso em: 09 jul. 2013.

JORGE, M. J. et. al. Indicadores de Efetividade em custo de atividades-meio no modelo de gestão para resultados: a experiência do IPEC /Fiocruz. *Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade*. Brasília, v.4, n. 2, p. 1-22, 2010.

KLERING, L. R.; PORSSE, M. de C. S.; GUADAGNIN, L. A. Novos caminhos da administração pública brasileira. *Análise*. Porto Alegre, v. 21, n. 1, p. 4-17, 2010.

MATIAS-PEREIRA, J. *Governança no setor público*. São Paulo: Atlas, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. 798 p.

MEIRELES, L. F. B. *Um estudo sobre o orçamento público como fonte de informação para o cidadão avaliar o desempenho dos seus representantes: um estudo de caso sobre o orçamento da Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura do Rio de Janeiro*. 2011. 216 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

MELLO, C. A. B. de. *Curso de Direito Administrativo*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

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*. 2010. 189 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico), Universidade de Campinas, Campinas, 2010.

PAES DE PAULA, A. P. *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: FGV, 2005. 204 p.

_____. *Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social*. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, v. 45, n. 1, 2005.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. *Direito financeiro e controle externo: teoria, jurisprudência e 250 questões*. Rio de Janeiro: Impetus, 2002. 272 p.

PEREIRA, V. B. O princípio da economicidade no âmbito das licitações pública. *Revista Contabilidade e Amazonia*, [S.l.], v. 1, n. 1, 2008. Disponível em: <http://www.contabilidadeamazonia.com.br/artigos/artigo_22economicidade.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2013.

PIETRO, M. S. Z. di. *Direito administrativo*. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011. 876 p.

PIGATTO, J. A. M.; HOLANDA, V. B. de; MOREIRA, C. R. et al... A importância da contabilidade de competência para a informação de custos governamental. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p.821-837, 2010.

PISCITELLI, R. B.; TIMBÓ, M. Z. F. *Contabilidade Pública: uma abordagem da administração financeira pública*. 12. Ed. São Paulo: Atlas, 2012. 381 p.

PRATIS I CATALÀ, J. La construcción social de la gobernanza. *In: PRATIS I CATALÀ et al... (Org.). Gobernanza: diálogo euroiberoamericano sobre el buen gobierno.* Madri: INAP: Colex, 2005.

ROSA, M. B. *Contabilidade do setor público.* São Paulo: Atlas, 2011.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública.* Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.

SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Contém informações institucionais, técnicas, notícias, projetos, publicações e serviços. Disponível em: <<http://www.secretariageral.gov.br/acessoainformacao/perguntas/secretaria-de-controle-interno>>. Acesso em: 9 out. 2013.

SILVA, C. A. T.; REVORÊDO, W. C. Economicidade da gestão pública municipal: um estudo das decisões do tribunal de contas do estado de Pernambuco. *Revista Universo Contábil.* Blumenau, v. 1, n. 2, p. 9–22, 2005. Disponível em: <<http://proxy.furb.br/ojs/index.php/universocontabil/article/viewFile/88/49>>. Acesso em: 08 ago 2013.

SILVA, Lino Martins da. *Contabilidade governamental: um enfoque administrativo da nova contabilidade pública.* 9. ed. São Paulo: Atlas, 2011. 376p.

SILVA, L. P. da; FADUL, E. M. C. Uma Análise dos Efeitos da Reforma Gerencial sobre as Instituições das Organizações Públicas. In: SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA, 2007, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: AEDB, 2007. Disponível em: <http://www.aedb.br/seget/artigos07/1437_1437_Institucionalismo%20em%20organizacaoes%20publicas.pdf>. Acesso em: 6 ago 2013.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. *Fundamentos de administração pública brasileira.* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. 352 p.

VALENTE, C. R. S. *As relações executivo-legislativo e o processo orçamentário: propostas e desafios para uma possível reforma.* 2010. 151 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Mestrado em Administração Pública, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2010.

APÊNDICE A – Questionário para fornecedores da Administração Pública

Este questionário tem por objetivo identificar os principais problemas enfrentados pelos fornecedores de bens e serviços, bem como os principais fatores que influenciam na formação do preço de venda à Administração Pública Federal, a fim de encontrar possíveis soluções para melhorar a qualidade do gasto público e o relacionamento entre esses dois atores. As respostas e os dados deste questionário não serão divulgados, servirão apenas como informação estatística para efeito desta pesquisa.

1 - Qual função você exerce dentro da empresa? *

- Proprietário / sócio Diretor Gerente Funcionário do setor de compras
 Outro: _____

2 - Sexo

- Masculino Feminino

3 - Estado civil

- Solteiro(a) Casado(a) Separado (a) ou Divorciado(a) Viúvo(a)

4 - Idade * _____

5 - Qual é o seu grau de formação? *

- Nível fundamental Nível médio Nível superior Pós-graduação
 Mestrado Doutorado Pós-doutorado

6 - Há quanto tempo trabalha na empresa (em anos) * _____

7 - Quantos funcionários tem sua empresa? *

- somente 1 Entre 2 e 9 Entre 10 e 29 Entre 30 e 49 Acima de 50

8 - Há quanto tempo sua empresa comercializa com a Administração Pública? *

() Menos de 1 ano () de 1 a 2 anos e 11 meses () de 3 a 5 anos () Mais de 5 anos.

9 - Existe na empresa funcionário especialista em licitação? *

() Sim () Não

10 - Com quem sua empresa comercializa? *

	Nunca	Pouco	Muito	Exclusivamente
Com Órgãos do governo Federal	()	()	()	()
Com Órgãos do governo Estadual	()	()	()	()
Com Órgãos do governo Municipal	()	()	()	()
Com Fornecedores	()	()	()	()
Com Lojas varejistas	()	()	()	()
Com lojas atacadistas	()	()	()	()
Com pessoa física (sua empresa tem uma loja estabelecida)	()	()	()	()

11 - Caso sua empresa comercialize com algum Órgão do governo federal, assinale as alternativas abaixo.

	Nunca	Pouco	Muito	Exclusivamente
Com a Marinha do Brasil	()	()	()	()
Com o Exército Brasileiro	()	()	()	()
Com a Força Aérea Brasileira	()	()	()	()
Com Órgãos Cíveis	()	()	()	()

12 - Que tipo de material é comercializado pela sua empresa? *

Esta pergunta pode ter mais de uma resposta. Assinale todas alternativas que a sua empresa se enquadra

() Combustíveis e lubrificantes () Gêneros de alimentação () Material farmacológico () Material Hospitalar () Material odontológico () Material de expediente () Material de informática () Material de limpeza e produtos de higienização () Tecidos e aviamentos () Material elétrico e eletrônico () Material

Prazo de pagamento pelo Órgão	<input type="checkbox"/>									
Burocracia para entrega do material	<input type="checkbox"/>									
Valores das multas contratuais	<input type="checkbox"/>									
Burocracia para participar do processo licitatório	<input type="checkbox"/>									
Outros (especifique na próxima questão)	<input type="checkbox"/>									

15 - Caso tenha marcado “outros” na questão anterior, especifique abaixo.

16 - Do seu ponto de vista, quais mudanças poderiam ser feitas no processo de compra dos governos, de forma que houvesse um melhor aproveitamento dos recursos públicos?
