



Universidade de Brasília – UnB

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas –
FACE

Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais – CCA

Bacharelado em Ciências Contábeis

**A UTILIZAÇÃO DA PESQUISA DIRETA E PREÇOS PÚBLICOS NA ETAPA
PRÉVIA À LICITAÇÃO**

Rafael Barros de Santana

Brasília

2021

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura
Reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Enrique Huelva Unternbäumen
Vice-Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Diêgo Madureira de Oliveira
Decano de Ensino de Graduação

Professor Doutor José Márcio Carvalho
**Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas
Públicas**

Professora Doutora Mariana Guerra
**Vice-Diretora da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de
Políticas Públicas**

Professor Doutor Sérgio Ricardo Miranda Nazaré
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais

Professora Doutora Danielle Montenegro Salamone Nunes
Vice-Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais

Professor Doutor Alexis Laquis Resende
Coordenador de Graduação do Curso de Ciências Contábeis – Diurno

Professor Doutor José Lúcio Tozetti Fernandes
Coordenador de Graduação do Curso de Ciências Contábeis – Noturno

Professora Doutora Ludmila de Melo Souza
Subcoordenadora de Pesquisa e Trabalho de Conclusão de Curso

RAFAEL BARROS DE SANTANA

A UTILIZAÇÃO DA PESQUISA DIRETA E PREÇOS PÚBLICOS NA ETAPA PRÉVIA À
LICITAÇÃO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília como requisito para obtenção do título de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientador: Prof. Me. Antônio Carlos Santos.

Brasília

2021

SANTANA, Rafael Barros de.

A utilização da pesquisa direta e preços públicos na etapa prévia à licitação
– Brasília, 2021.

47 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado) – Departamento de Ciências
Contábeis e Atuariais, Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

Orientador: Prof. Me. Antônio Carlos Santos, Departamento de Ciências
Contábeis e Atuariais, Universidade de Brasília, Brasília.

1. Compras públicas. 2. Planejamento licitatório. 3. Pesquisa direta. I.
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais. II. Faculdade de Economia,
Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas. III. Universidade de
Brasília.

RAFAEL BARROS DE SANTANA

A UTILIZAÇÃO DA PESQUISA DIRETA E PREÇOS PÚBLICOS NA ETAPA PRÉVIA À
LICITAÇÃO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília como requisito para obtenção do título de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientador: Prof. Me. Antônio Carlos Santos.

Aprovado em ____ de _____ de 2020.

Prof. Me. Antônio Carlos Santos

Orientador

Profa. Dra. Diana Vaz de Lima

Examinadora

Brasília - DF, _____ de 2021.

Aos meus pais, nos quais me espelho e direciono minha vida.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus queridos pais, Alcilene Oliveira Barros e Valdete Francisco Santana, por sempre me darem todo o apoio necessário e por me criarem da melhor forma possível.

Ao meu irmão, Douglas Barros Santana, por sempre ser um ponto de apoio e compartilhar ideias que foram de suma importância. Sem você, essa conquista não seria possível!

Aos meus amigos, Vinícius Lisboa Silva, Arthur Ramos da Silva e Júlia Rodrigues Carvalho Silva, por todos os anos que estivemos juntos estudando e buscando de forma descontraída resolver nossas situações.

À minha namorada, Vitória Gabriele Abreu Alves, pelo carinho, cuidado e afeto que sempre recebo, tranquilizando meus dias.

A todos que contribuíram na minha caminhada e estiveram ao meu lado na minha formação acadêmica e para a realização do presente estudo.

Ao meu orientador, prof. Me. Antonio Carlos Santos, pelo incentivo, pela paciência e pela dedicação dispostas.

Por fim, à Universidade de Brasília (UnB), pelas incríveis experiências, pelo aprendizado e por todos os momentos que vivi nesse ambiente tão acolhedor.

“A maior recompensa para o trabalho do homem não é o que ele ganha com isso, mas o que ele se torna com isso”.

John Ruskin

RESUMO

Considerando a importância do planejamento licitatório para um levantamento de informações correto e preciso e uma eficiente realização da efetiva licitação, a presente pesquisa se propôs a identificar e analisar as variações dos preços levantados no planejamento licitatório realizado em uma empresa pública brasileira com atuação nacional. Para tanto, fez-se um estudo de caso, analisando os dados internos da empresa, como documentos utilizados no planejamento licitatório e procedimentos para andamento do mesmo. Utilizou-se de técnicas de pesquisa documental. Os resultados apontaram que, de 639 itens com levantamento de preços realizados no período 2020-2021, parte deles tiveram alterações consideráveis se comparando o menor preço e o maior preço alcançados através da utilização de pesquisa direta e preços públicos. Destaca-se que no período da análise viveu-se um momento atípico de compras decorrente a pandemia de COVID-19 vivenciada durante os anos dos processos analisados. Tais itens foram analisados mais profundamente para saber os impactos de acordo com o tipo de processo e o histórico da participação dos fornecedores em processos anteriores. Verificou-se que os itens decorrentes do sistema de registro de preços, possuem complexidade de busca por fornecedores e tendem a ter preços destoantes. Além disso, os fornecedores que têm um histórico de já fornecerem para a empresa pública em processos anteriores, tendem a alçar os preços dos objetos a serem contratados. Uma terceira análise foi feita quanto a não utilização do preço público como única referência para formação do preço e o seu impacto, mostrando que a sua utilização, sem a participação de propostas privadas, traria valores mais vantajosos para a empresa que está elaborando o processo licitatório.

Palavras-chave: Compras públicas. Planejamento licitatório. Pesquisa direta.

ABSTRACT

Considering the importance of bidding planning for a correct and accurate survey of information and an efficient execution of the effective bidding, this research aimed to identify and analyze the variations in prices raised in the bidding planning carried out in a Brazilian public company with national operations. Therefore, a case study was carried out, analyzing the company's internal data, such as documents used in the bidding planning and procedures for its progress. Documentary research techniques were used. The results showed that, of 639 items with price surveys carried out in the period 2020-2021, part of them had considerable changes compared to the lowest price and the highest price achieved through the use of direct research and public prices. It is noteworthy that during the period of analysis there was an atypical moment of purchases resulting from the COVID-19 pandemic experienced during the years of the analyzed processes. These items were further analyzed to know the impacts according to the type of process and the history of suppliers' participation in previous processes. It was found that the items resulting from the price registration system are complex to search for suppliers and tend to have different prices. In addition, suppliers that have a history of already supplying the public company in previous processes tend to change the prices of the objects to be contracted. A third analysis was made regarding the non-use of the public price as the only reference for price formation and its impact, showing that its use, without the participation of private proposals, would bring more advantageous values for the company that is preparing the bidding process.

Keywords: Public purchases. Bidding planning. Direct search.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 –	Percentual de itens por faixa de variação de preço.....	38
Gráfico 2 –	Modalidades de licitação nos processos.....	38
Gráfico 3 –	Empresas que já forneceram itens versus empresas que não forneceram itens para a organização anteriormente.....	39
Gráfico 4 –	Relação das empresas que forneceram e não forneceram itens anteriormente e sua presença na formação do maior e menor preço.....	40

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Princípios orçamentários.....	19
Quadro 2 – Estágios da receita.....	22
Quadro 3 – Estágios da despesa.....	23

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Variação dos preços por faixa.....	32
Tabela 2 – Variação dos preços comparando-se com duas, três ou mais fontes de busca.....	33
Tabela 3 – Participação dos preços públicos no levantamento do valor médio.....	34
Tabela 4 – Variação do maior ao menor preço recebido.....	36

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art.	-	Artigo
CF	-	Constituição Federal
CN	-	Congresso Nacional
FIFA	-	<i>Fédération Internationale de Football Association</i>
Inc.	-	Inciso
LDO	-	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	-	Lei Orçamentária Anual
N.	-	Número
PAC	-	Programa de Aceleração do Crescimento
PPA	-	Plano Plurianual
PPBS	-	<i>Planning Programming Budgeting System</i>
RDC	-	Regime Diferenciado de Contratações
SUS	-	Sistema Único de Saúde
TCU	-	Tribunal de Contas da União
UnB	-	Universidade de Brasília

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
1.1 OBJETIVOS.....	16
1.2 JUSTIFICATIVA	17
1.3 ESTRUTURAÇÃO DA PESQUISA	18
2 REFERENCIAL TEÓRICO	19
2.1 ORÇAMENTO PÚBLICO	19
2.2 GESTÃO ORÇAMENTÁRIA.....	21
2.3 AQUISIÇÕES PÚBLICAS	24
3 METODOLOGIA	29
4 RESULTADOS.....	31
4.1 VARIAÇÃO DOS PREÇOS	31
4.2 MODALIDADE DE LICITAÇÃO	35
4.3 HISTÓRICO DE FORNECIMENTO.....	39
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	42
REFERÊNCIAS	44

1 INTRODUÇÃO

A gestão de compras no Setor Público é fundamental para a otimização da entrega dos bens e da prestação dos serviços à sociedade, pois esta é, ao mesmo tempo, a beneficiária e a onerada pelos dispêndios efetuados pelo Estado.

Os procedimentos que orientam o processo de contratação, dos bens e serviços disponibilizados pelos Entes Públicos, têm sustentação formal no Direito Público. O art. 22, inc. XXVII, da Constituição Federal (CF) de 1988, trata que compete exclusivamente à União legislar sobre as normas gerais de licitação e contratação em todas as modalidades, *in verbis*:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...];

XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998)

[...] (BRASIL, 1988, n. p.).

No Brasil, o procedimento de aquisição de bens públicos, via de regra, é a licitação, que é um procedimento administrativo formal, anterior à negociação entre a Administração Pública com terceiros, para a realização de obras, serviços, publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações (BARCELLOS; MATTOS, 2017).

Nesse sentido, a Carta Magna dispõe em art. 37, inc. XXI, que é obrigatória a realização de licitação, com exceção a casos específicos (BRASIL, 1988). Portanto, em geral, para a contratação governamental, é necessária a realização do procedimento licitatório.

Em 21 de junho de 1993, foi sancionada a Lei n. 8.666, que veio para regulamentar o art. 37, inc. XXI, da CF de 1988 (BRASIL, 1993). Assim sendo, instituiu normas para licitações e contratos da Administração Pública e deu também outras providências. Posteriormente, em 17 de julho de 2002, veio a Lei n. 10.520, que instituiu a modalidade de licitação denominada pregão, especificamente para aquisição de bens e serviços comuns (BRASIL, 2002).

Outra inovação legislativa foi a publicação da Lei n. 12.462, de 04 de agosto de 2011, a qual veio para instituir o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), com a intenção de solucionar a burocracia e o lento processo das licitações regidas pela Lei n. 8.666/1993 (BRASIL, 2011). O propósito inicial era usá-la para acelerar o processo de

construção de estádios e melhoria de infraestrutura para os eventos ocorridos no país, quais sejam: a Copa do Mundo FIFA¹ 2014 e os Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro 2016. Porém, posteriormente, a Lei se expandiu para outros programas do governo, tais como: Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e Sistema Único de Saúde (SUS) (LIMA; CORREIA, 2017).

Mais recentemente, em 1º de abril de 2021, foi aprovada a Lei n. 14.133, denominada Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que, além de fazer uma junção e aprimorar as legislações anteriores, acrescentou novas regulamentações ao tema (BRASIL, 2021a).

A vigência integral da nova Lei não foi imediata, com exceção dos arts. 89 a 108 da Lei n. 8.666/1993, o legislador fixou um prazo de dois anos para que ela venha a ter total validade – prazo que se dá para que a Administração Pública tenha um período de adaptação e substituição do regime até então vigente (OLIVEIRA, 2021).

Sobre a questão, Oliveira (2021) ressalta que a Lei de Licitações e Contratos Administrativos veio a partir de uma necessidade de modernização das normas de licitações e contratações públicas, pois as regulamentações anteriores se destacaram pelo excesso de formalismos, os quais traziam consequências como, por exemplo, o pagamento de preços superiores ao de mercado. Outro aspecto destacado por aquele autor diz respeito ao planejamento, pois tal ação representa um dever da Administração Pública e decorre do princípio da eficiência – o que está em consonância com o art. 5.º do referido ditame, que prescreve o planejamento como um dos seus princípios.

Dessa forma, para uma melhor qualidade e eficiência no processo licitatório, é necessário que o planejamento da licitação seja bem feito, com procedimentos padronizados e regras bem definidas; pois, no planejamento são estabelecidos detalhes importantes, como, por exemplo, a correta especificação dos itens e a pesquisa de preços, que, se forem feitos de forma incorreta, provocam falhas na licitação (CRUZ; OLIVEIRA; GURGEL, 2020).

Neves e Moré (2020) relatam que, na fase interna, os principais motivos que levam ao cancelamento de itens em uma licitação são relacionados à especificação do objeto e à pesquisa de preços, e eles estão diretamente ligados à fase preparatória da licitação, ou seja, ao planejamento.

Oliveira (2021) observa que a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos tem uma preocupação maior com a fase preparatória da licitação, o que não era abordado com tantos detalhes na Lei n. 8.666/1993. Já o novo regime se atenta a esses detalhes, uma vez que

¹*Fédération Internationale de Football Association.*

a descrição do objeto, a definição das regras do edital, a pesquisa de preços e outros atos iniciais impactam diretamente a eficiência da licitação e do próprio contrato.

O art. 22 da Lei n. 14.133/2021 trata do valor previamente estimado da contratação dos itens a serem contratados e diz que este deve ser compatível com aqueles praticados pelo mercado. Além disso, enumera alguns procedimentos que podem ser usados para o levantamento dos preços. Um desses procedimentos realizados no planejamento da licitação para chegar a uma estimativa do valor dos itens a serem contratados é a utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente pelo Poder Executivo federal. Uma segunda opção é a utilização dos valores de contratações similares feitas pela Administração Pública no período de um ano. Essas duas opções apresentadas são, em resumo, a utilização de preços públicos anteriores para novos processos. E a terceira é a denominada pesquisa direta, ou seja, o ato de buscar preços com fornecedores no mercado, onde a equipe que está organizando o processo licitatório entrará em contato com empresas especializadas nos itens que desejam contratar (BRASIL, 2021a).

Sobre essa terceira opção, o legislador informa que deverão ser consultados no mínimo três fornecedores através de uma solicitação formal. Além disso, deve ser apresentada uma justificativa para a escolha desses fornecedores e os orçamentos não podem ter sido obtidos com mais de seis meses de antecedência da data de divulgação do edital (BRASIL, 2021a).

No momento da realização da pesquisa direta com os fornecedores, para a composição do orçamento, a equipe deve se atentar a detalhes que poderão impactar nos resultados, como, por exemplo, verificar se estão contatando mais de uma empresa do mesmo grupo e investigar se está acontecendo alguma comunicação entre as companhias que tiveram seus preços solicitados, pois caso isso ocorra, os valores podem ser alterados por eles intencionalmente, tornando-os mais altos – o que pode resultar em uma contratação com preços diferentes daqueles praticados no mercado.

Considerando a problemática exposta, decidiu-se questionar: quais são os motivos que fazem com que os preços levantados no momento do planejamento licitatório tenham variações se considerado o menor e o maior valor alcançados?

1.1 Objetivos

O presente estudo tem por finalidade investigar os motivos das variações dos preços no momento do planejamento licitatório a fim de se chegar a um valor justomais adequado dos itens a serem licitados em relação ao praticado no mercado.

Com esse intento, e utilizando um estudo de caso referente a uma empresa pública, estabeleceu-se os seguintes passos específicos:

- analisar as distorções de preços apurados nas propostas das empresas candidatas ao certame licitatório;
- verificar a influência das modalidades de compras na formação do preço do orçamento prévio; e
- investigar se a frequência de participação das empresas no processo licitatório interfere na formação dos preços médios que compõem o orçamento prévio.

1.2 Justificativa

O presente estudo trás dados que apresentam variações de preços no momento do levantamento de valores a serem enviados para a licitação. Evidências trazidas no estudo mostram que por uma série de motivos, valores alcançados quando do planejamento, não têm um padrão, sendo as variações encontradas em casas acima de 100% em diversos casos, alcançados valores que ultrapassam a casa de 1000% de variação se comparado o menor e o maior valor.

Considerando que as compras públicas representam valores consideráveis dos esforços financeiros realizados pela sociedade, o presente estudo se mostra relevante, pois busca trazer eficiência nos procedimentos das contratações.

É de suma importância que a equipe de planejamento da licitação saiba quais atitudes deve tomar e quais práticas devem ser seguidas para que se chegue a valores mais próximos aos praticados pelo mercado, pois, caso não se tenha atenção aos detalhes, pode-se levar a falhas no processo.

Algumas empresas estão atentas ao levantamento de preços e a legislação vem para auxiliar o elaborador do orçamento, mas ainda assim algumas falhas ainda acontecem, o que leva a uma chance elevada de práticas ineficientes na formação dos preços. Além disso, o não conhecimento de detalhes das leis por parte do planejador, faz com que ele cometa erros que não deveria.

Nesse sentido, quando se tem métodos bem definidos no momento do levantamento de preços, uma atenção quanto aos fornecedores a serem consultados e aos itens a serem

comprados, chega-se a valores mais aproximados aos praticados pelo mercado e mais equânimes, evitando, assim, que aconteça, por exemplo, um superfaturamento na contratação.

Ao levantar os preços de forma mais eficiente, chega-se a um valor mais correto, assim, enviando para a equipe de licitação numerosos mais justos em comparação com os praticados pelo mercado, trazendo por consequência, gastos eficientes por parte da administração pública.

1.3 Estruturação da pesquisa

A fim de cumprir com o objetivo proposto, além da introdução, o trabalho foi estruturado em quatro seções, onde a primeira tratou do alicerce teórico que fundamenta a pesquisa; a segunda e a terceira trataram, respectivamente, da metodologia utilizada para a realização da pesquisa e da análise dos resultados obtidos; e, por último, na quarta seção, têm-se as considerações finais do trabalho com a síntese da pesquisa, as principais conclusões e as sugestões para estudos futuros.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Orçamento público

Oliveira e Ferreira (2017) entendem que a origem do orçamento público se deu com a necessidade de autorizar e controlar a aplicação do dinheiro público, sendo o orçamento relacionado ao desenvolvimento da democracia, opondo-se ao Estado arbitrário em que o soberano era o detentor do patrimônio.

Sobre a questão, Crepaldi (2013, p.19) possui o seguinte entendimento:

O orçamento pode ser definido como um instrumento de planejamento da ação governamental composto do ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período em pormenor, efetivar 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 leis.

De acordo com Gonçalves *et al.* (2020), o orçamento público visa atender as demandas da sociedade, sendo nele definidas as despesas prioritárias, os limites de gastos, a provisão de receitas e as áreas prioritárias a receberem os investimentos.

Giacomoni (2021) frisa que a principal finalidade do orçamento público é auxiliar o controle parlamentar sobre os Executivos. Para tanto, têm-se uma série de princípios como propósito de aumentar a consistência no cumprimento desse controle, conforme exposto no Quadro 1, a seguir.

Quadro 1 – Princípios orçamentários.

Princípio	Descrição
Unidade	O orçamento deverá ser uno, cada unidade governamental deve possuir apenas um orçamento.
Universalidade	Todas as despesas e receitas devem estar contidas no orçamento.
Orçamento bruto	Todas as despesas e receitas devem conter seus valores brutos, sem qualquer tipo de dedução.
Periodicidade	O orçamento deve ser elaborado e autorizado para um período determinado.
Não afetação das receitas	Nenhuma parcela da receita geral poderá ser reservada ou comprometida para atender a certos e determinados gastos.
Discriminação/Especialização	As receitas e as despesas devem aparecer no orçamento de maneira discriminada.
Exclusividade	O orçamento público deve abordar apenas matéria financeira.
Equilíbrio	Compete ao governo criar condições para a retomada do crescimento.

Fonte: Giacomoni (2021).

Além dos princípios em questão, aquele autor aponta outros quatro mais breves, quais sejam: 1) Clareza; 2) Publicidade; 3) Exatidão; e, 4) Programação.

Giacomoni (2021), discorrendo sobre o ciclo orçamentário, aponta que este não é algo estrutural, mas sim, “dinâmico” e, para identifica-lo, são apresentadas etapas. As etapas desse processo orçamentário são quatro, a saber: 1) A elaboração da proposta orçamentária; 2) A discussão, votação e aprovação da lei orçamentária; 3) A execução orçamentária; e, 4) O controle de avaliação da execução orçamentária. Quando do quarto momento, o ciclo é reiniciado.

No tocante à estrutura orçamentária brasileira atual, segundo Gonçalves (2020), o texto constitucional de 1988 dividiu o planejamento orçamentário em três documentos principais, quais sejam: 1) A Lei do Plano Plurianual (PPA) – Lei n. 13.971, de 27 de dezembro de 2019 (BRASIL, 2019); 2) A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – Lei n. 14.194, de 20 de agosto de 2021 (BRASIL, 2021c); e, 3) A Lei Orçamentária Anual (LOA) – Lei n. 14.144, de 22 de abril de 2021 (BRASIL, 2021b).

De acordo com Favaretto Júnior (2020), além de outros aspectos legais, o PPA é uma Lei que estabelece um planejamento de médio prazo, com duração de quatro anos e que determina, de forma regionalizada, os objetivos e metas da Administração Pública para esse período. Já a LDO compreende as metas e as prioridades da Administração Pública para o exercício subsequente e orienta a elaboração da LOA. Esta, por sua vez, é uma concretude do orçamento; é a estimativa das receitas e fixação das despesas para o exercício.

Os projetos de cada um dos ditames supramencionados são encaminhados pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo nos prazos estabelecidos e, ali, devem ser aprovados por maioria simples. Antes do final de cada legislatura, o orçamento precisa ser aprovado e depois sancionado pelo chefe do Poder Executivo, transformando-se em Lei. O PPA deverá ser encaminhado para sanção até 22 de dezembro, assim como a LOA. Já a LDO tem a data limite de 17 de julho para ser encaminhada do Congresso Nacional (CN) para o Poder executivo.

No Brasil, a técnica orçamentária que vigora é a do orçamento-programa. O Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, em seu título III, discorre sobre o mesmo e informa que ele será elaborado a cada ano e que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizada no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual (BRASIL, 1967). Sobre a questão, Crepaldi (2013) destaca que o orçamento-programa é um plano de trabalho que contém um conjunto de ações a serem realizadas e identifica os

recursos necessários para a sua execução. Além disso, esse orçamento não é apenas um documento financeiro, mas também um instrumento de operacionalização das ações do governo, que viabiliza seus projetos em consonância com o que foi estabelecido.

Nunes, Oliveira e Béu (2015) afirmam que o orçamento-programa possibilita as ações de eficiência, eficácia, economicidade e transparência. Para tanto, é preciso que ele esteja integrado ao PPA, à LDO e à LOA. Também vale destacar o surgimento de outras ferramentas orçamentárias, como, por exemplo, o orçamento de desempenho, cuja estrutura possui três componentes básicos, a saber: 1) A estrutura de programa; 2) O sistema de mensuração de desempenho; e, 3) O sistema de determinação de custos; porém, a adesão dessa modalidade ainda é baixa (GIACOMONI, 2021).

Antes do final do século XIX, o Estado começou a abandonar a neutralidade, passando a intervir como corretor de distorções do sistema econômico. Nesse período, surgiu o orçamento moderno, que tem como função principal ser um instrumento de Administração. Nesse vies, o orçamento é mais que uma simples previsão de receita ou estimativa de despesa; é, ao mesmo tempo, uma estimativa e uma proposta. O orçamento passou a ser uma peça de gestão (GIACOMONI, 2021).

2.2 Gestão orçamentária

Sobre a gestão orçamentária no Setor Público, temos que o orçamento-programa é uma unidade básica de planejamento e gestão da ação governamental, constituído em função de uma demanda ou problema identificado na sociedade (CREPALDI, 2013). Sobre a questão, Giacomini (2021) elenca alguns elementos essenciais do orçamento-programa, quais sejam: os objetivos e propósitos da utilização dos recursos; os programas, ou seja, os instrumentos governamentais utilizados para atingir os objetivos; os custos do programa necessários para atingir os resultados; e, as medidas de desempenho, com a intenção de medir as realizações do programa.

Oliveira e Cavalcante (2016) entendem que existe uma necessidade de planejamento para que seja possível aproveitar recursos escassos, a fim de atender os diversos interesses. Em outras palavras, o planejamento é um instrumento usado para estabelecer e estimular a organização financeira do Estado.

Costa (2017) reitera que o orçamento público é uma ferramenta de planejamento para a organização das finanças públicas, pois, através dele, os gestores podem definir uma meta para os gastos, para que não se ultrapasse os valores arrecadados.

Já Giacomoni (2021) compreende que o ditame orçamentário, como instrumento de planejamento anual, é organizado na forma de crédito orçamentário e de suas respectivas dotações. Nesse sentido, o crédito orçamentário é o conjunto de categorias classificatórias e contas que especificam as ações e operações autorizadas pela Lei orçamentária. Nesses créditos estão consignadas as dotações que, por sua vez, representam o montante de recursos financeiros com que conta o crédito orçamentário.

Uma vez aprovada a LOA, tem-se o início da fase de execução orçamentária previamente dita, a qual se divide em duas partes. A primeira parte consiste em preparar os registros que permitem a classificação e o lançamento de cada despesa em seus títulos orçamentários apropriados. A segunda parte diz respeito ao registro dos créditos orçamentários e suas dotações, de forma que seja possível o acompanhamento da evolução dos saldos das dotações e, conseqüentemente, da programação do orçamento (GIACOMONI, 2021).

A execução orçamentária pública se dá tanto pelo lado da receita, quanto pelo lado da despesa. No tocante à realização da receita, ela ocorre em quatro etapas, quais sejam: 1) Previsão; 2) Lançamento; 3) Arrecadação; e, 4) Recolhimento. Já a despesa é efetivada por meio do cumprimento de três estágios, a saber: 1) Empenho; 2) Liquidação; e, 3) Pagamento (GIACOMONI, 2021; BRASIL, 2018; BRASIL, 1967).

Diante do exposto, a definição dos estágios da receita e da despesa são apresentadas nos Quadros 2 e 3, a seguir.

Quadro 2 – Estágios da receita.

Estágio	Descrição
Previsão	Planejar e estimar a arrecadação das receitas orçamentárias que constarão na proposta orçamentária.
Lançamento	Ocorrido o fato gerador, é feito o registro contábil do crédito tributário em favor da fazenda pública em contrapartida a uma variação patrimonial aumentativa.
Arrecadação	Entrega dos recursos devidos ao Tesouro pelos contribuintes ou devedores, por meio dos agentes arrecadadores ou instituições financeiras autorizadas pelo ente.
Recolhimento	A transferência dos valores arrecadados à conta específica do Tesouro.

Fonte: Brasil (2018).

Quadro 3 – Estágios da despesa.

Estágio	Descrição
Empenho	O ato que cria para o Estado a obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.
Liquidação	Verificação do direito adquirido pelo credor. Nesse momento são realizadas verificações dos procedimentos de responsabilidade do credor.
Pagamento	Dividido em duas partes, a primeira se dá com a emissão da ordem de pagamento e, após, o pagamento de fato.

Fonte: Giacomoni (2021).

Quando se trata de despesa pública, Albuquerque, Medeiros e Feijó (2013) entendem que esta é um dispêndio do Estado ou outra pessoa de Direito Público a qualquer título, cujo objetivo é saldar os gastos fixados na Lei orçamentária ou em Lei especial, com a intenção de promover o funcionamento dos serviços públicos.

Sobre a questão, Barca (2017) atenta que a despesa é parte do orçamento, sendo ela o documento em que se encontram classificadas todas as autorizações para os diversos tipos de gastos referentes às atribuições e funções governamentais.

Para a execução do orçamento, segundo Gonçalves *et al.* (2020), é preciso observar quatro quesitos, quais sejam: 1) A autorização em Lei; 2) A previsão no orçamento; 3) A contrapartida em receita; e, 4) A documentação da despesa; ou seja, para que uma despesa seja executada, é absolutamente necessária a previsão legal.

Independentemente dessas estruturas legais, o Brasil, seguindo a tendência internacional, vem avançando no sentido de implementar cada vez mais o “orçamento moderno” – que representa uma importante fase de evolução conceitual do orçamento público após a II Guerra Mundial e, mais ainda, a partir dos anos 1960, surgindo uma preocupação com a eficiência, trazida do orçamento de desempenho e com a efetividade (ênfase trazida do *Planning Programming Budgeting System – PPBS*²). Esse tipo de orçamento surgiu após verificar-se que o mercado não logrou dar soluções a problemas macroeconômicos, sendo necessária uma intervenção maior do Estado (CREPALDI, 2013).

Segundo Crepaldi (2013), outro modelo orçamentário é o orçamento de desempenho ou de realizações, cuja preocupação se dá com o resultado dos gastos e não apenas com o gasto em si. Tem-se aí uma busca da eficiência e da eficácia do Setor Público, bem como o PPBS, onde o processo de seleção de projetos para inclusão no orçamento deve ter por base a

²Em português: Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento.

definição de várias alternativas para categoria e a análise do custo/benefício de cada uma delas, escolhendo aquelas que propiciarem os maiores benefícios a um menor custo.

2.3 Aquisições públicas

Segundo Giacomoni (2021), no Brasil, a aquisição de bens e a contratação de serviços depende do cumprimento das regras de licitação – procedimento usado pela Administração Pública direta, autárquica e fundações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para as contratações de bens e serviços (BRASIL, 2021a).

Com a aprovação da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos em 2021, tem-se a necessidade de modernização das normas de licitações e contratações públicas (BRASIL, 2021a). Sobre a questão, Oliveira (2021) aponta que as leis anteriores eram marcadas por excesso de formalismos e não trouxeram o benefício esperado: a diminuição da corrupção no bojo dos procedimentos licitatórios, com a diminuição da discricionariedade do administrador, e um aumento dos mecanismos de controle.

Em seu art. 28, o ditame em questão apresenta cinco modalidades de licitação, a saber: 1) Pregão; 2) Concorrência; 3) Concurso; 4) Leilão; e, 5) Diálogo competitivo. Ainda no mesmo artigo, tem-se que além dessas modalidades, a Administração poderá fazer uso de procedimentos auxiliares ali previstos (BRASIL, 2021a). Entre tais modalidades, cabe aqui atentar-se ao pregão – modalidade importante na análise dos resultados da presente pesquisa.

Sobre o pregão, tem-se no art. 6º da Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021, *in verbis*:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

[...];

XLI – pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto;

[...] (BRASIL, 2021a, n. p.).

Aprovado em 2021, o ditame em questão informa que no caso supramencionado, o pregão se torna obrigatório, diferentemente do que rege a Lei n. 10.520, de 17 de julho de 2002, que disciplinava o procedimento do pregão em seu art. 1º, *in verbis*: “Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei” (BRASIL, 2002, n. p.). Assim, enquanto a legislação revogada previa o pregão apenas como uma faculdade a ser aplicada nas aquisições de bens e serviços comuns, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, nos termos do art. 29, obriga o

órgão licitante a adotar a modalidade em qualquer hipótese em que o objeto ou serviço a ser contratado possuir definições de padrões relacionados a desempenho e qualidade de forma objetiva e definidos no edital (BRASIL, 2021a).

Segundo Barcellos e Mattos (2017), o pregão foi uma inovação trazida pela Administração Pública que diminuiu a burocracia nas modalidades de licitação. Essa inovação faz com que os licitantes tenham a possibilidade de, durante a sessão, reduzirem o valor das suas propostas. Ele pode ocorrer em formato presencial ou em formato eletrônico.

Com essa possibilidade de redução do valor da proposta durante o processo do pregão, é trazida uma grande vantagem para a Administração Pública, uma vez que incentiva uma competição entre as empresas que têm o desejo de fornecer os produtos, despertando um espírito competitivo, tendo como consequência um preço mais próximo da realidade do mercado.

Também um dos procedimentos auxiliares constantes no art. 78 da Lei n. 14.133/2021 é o sistema de registro de preços (BRASIL, 2021a). Segundo Oliveira (2021), trata-se de procedimento administrativo pelo qual a Administração Pública seleciona as propostas mais vantajosas, na concorrência ou no pregão, e essas propostas ficarão registradas para futuras e eventuais contratações.

Fernandes (2019) discorre sobre o pregão e sobre o registro de preços ao reiterar que ambos foram pontos importantes para a inovação no sistema de licitação brasileiro. Um dos exemplos dados é a utilização do registro de preços em prol de uma padronização nas compras, uma vez que este permite que se fixe, por um período definido, os preços dos produtos que deseja adquirir. Além disso, essas inovações trazem uma abertura de espaço para as micro e pequenas empresas, possibilitando que elas também possam fornecer itens para a Administração Pública.

O registro de preços, criado em 2001, trouxe a possibilidade de centralização das contratações, sendo o foco os processos com grandes volumes. O sistema do registro de preços pode ser utilizado como um mecanismo de centralização de compras e a introdução de inovações tecnológicas, como, por exemplo, portais de compras. E ainda, tem como uma de suas vantagens a obtenção de melhoria quanto aos prazos (FERNANDES, 2019).

Outra forma que a Administração Pública pode fazer a contratação é através da contratação direta. Ali, a nova legislação de licitação compreende duas possibilidades, quais sejam: 1) Inexigibilidade; e, 2) Dispensa de licitação. Nesse sentido, o presente estudo se deteve na questão da dispensa de licitação para melhor entendimento dos resultados.

A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos aponta em seu art. 75, *in verbis*:

Art. 75. É dispensável a licitação:

I – para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), no caso de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores;

II – para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras;

III – para contratação que mantenha todas as condições definidas em edital de licitação realizada há menos de 1 (um) ano, quando se verificar que naquela licitação:

a) não surgiram licitantes interessados ou não foram apresentadas propostas válidas;
b) as propostas apresentadas consignaram preços manifestamente superiores aos praticados no mercado ou incompatíveis com os fixados pelos órgãos oficiais competentes;

IV – para contratação que tenha por objeto:

a) bens, componentes ou peças de origem nacional ou estrangeira necessários à manutenção de equipamentos, a serem adquiridos do fornecedor original desses equipamentos durante o período de garantia técnica, quando essa condição de exclusividade for indispensável para a vigência da garantia;

[...] (BRASIL, 2021a, n. p.).

Oliveira (2021) salienta que o referido ditame manteve boa parte da redação referente à dispensa de licitação prevista na Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, mas não foi uma repetição integral do texto, pois houveram algumas alterações. Quanto à possibilidade da utilização da dispensa de licitação em contratações de baixo vulto econômico, foram utilizados os mesmos valores indicados no âmbito das empresas estatais, previsto na Lei n. 13.303, de 30 de junho de 2016 (BRASIL, 2016).

No tocante ao processo licitatório em si, a licitação dispensável pode ser caracterizada pela hipótese na qual o legislador deu autorização ao gestor público a não realizar o processo licitatório – o que não significa, entretanto, que o gestor está proibido de realizar o certame (BOSELLI; LEONETTI, 2016).

Entrando no campo do planejamento da licitação, Calasans Junior (2015) divide a fase preparatória do processo licitatório em três etapas. A primeira etapa é a justificativa da necessidade da contratação e definição do objeto do certame. A segunda etapa é a elaboração do orçamento dos bens e serviços a serem licitados. Aqui se dá um ponto-chave do planejamento da licitação, pois quando da elaboração do orçamento, é de extrema importância que o levantamento dos preços se dê com o máximo de cuidado possível, para evitar que sejam levantados valores longe dos praticados no mercado. E a terceira etapa é a designação do pregoeiro e da equipe de apoio.

Para a elaboração do orçamento, é importante que as informações estejam corretas e precisas. Sobre a questão, Neves e Moré (2020) propõem uma correta especificação técnica e pesquisa de preços dos itens, destacando que esses são dois dos principais aspectos do sucesso de uma licitação. Além disso, também destacam a importância da capacitação dos responsáveis por essas atividades, uma vez que as entrevistas realizadas no estudo em questão evidenciaram que o equívoco na descrição dos itens e a pesquisa de preços realizada de forma incorreta são os principais motivos de cancelamento das licitações.

O Tribunal de Contas da União (TCU) é criterioso quanto a esse assunto e, segundo seu Manual de Pregão Eletrônico, a pesquisa de preços não pode ser efetuada por meio de mera coleta, sendo importante uma análise criteriosa que prove que esse preço reflita o que está sendo praticado pelo Mercado (BRASIL, s. d.).

Ainda remetendo à Lei n. 14.133/2021, é evidenciada a importância da correta pesquisa de preços em seu art. 23, *in verbis*:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.
[...].
IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;
[...] (BRASIL, 2021a, n. p.).

Com base no referido ditame, ao buscar preços dos itens a serem licitados no mercado, é preciso, como uma das opções, chegar a pelo menos três fornecedores diferentes. Tal inovação, segundo Oliveira (2021), não era prevista pelas legislações anteriores, pois, o objetivo aqui é fazer com que essa quantidade de preços faça com que o valor formado ao final dessa etapa seja um preço mais justo e mais próximo da realidade, evitando que seja definido um preço incoerente com o praticado no mercado.

Entrando no escopo da licitação, um dos seus artifícios é o orçamento sigiloso, ou seja, inicialmente, o orçamento que foi usado como base para a licitação não é revelado para os licitantes. Nesse interim, apesar da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, em seu art. 13, dispor que os atos praticados no processo licitatório são públicos, seu art. 24 reitera um ponto de extrema importância que, se bem usado, pode ser um ponto-chave na execução da licitação, *in verbis*:

Art. 24. Desde que justificado, o orçamento estimado da contratação poderá ter caráter sigiloso, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas, e, nesse caso:

I – osigilo não prevalecerá para os órgãos de controle interno e externo;

II – (VETADO).

Parágrafo único. Na hipótese de licitação em que for adotado o critério de julgamento por maior desconto, o preço estimado ou o máximo aceitável constará do edital da licitação (BRASIL, 2021a, n. p.).

Depois de feito o levantamento dos preços dos itens a serem licitados, será formado o preço médio para contratação desses itens. Sobre a questão, a Lei n. 14.133/2021, em seu art. 18, inc. IV, atenta para a questão do orçamento estimado, o qual contém as composições dos preços utilizado para sua formação (BRASIL, 2021a). Após isso, os documentos referentes à licitação são enviados ao pregoeiro, para os procedimentos licitatórios seguintes. A partir daí, como informado em seu art. 24, poderá ser utilizado o orçamento sigiloso (BRASIL, 2021a).

Como as empresas não têm acesso a esse orçamento sigiloso, elas tendem a oferecer preços mais competitivos, pois não sabem a margem que tem para gerenciar os preços. Assim sendo, o orçamento sigiloso torna-se uma ferramenta importante na busca de um preço mais justo (FORNI; VARELLA, 2019).

Após a realização do pregão, a empresa que oferecer o preço mais baixo adquire, teoricamente, o direito de fornecer o produto para a empresa que quer comprá-lo; porém, para que seja feito o fornecimento, a empresa fornecedora e a empresa compradora podem negociar, conforme o art. 61 da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (BRASIL, 2021a). A negociação poderá ser feita com os demais licitantes, seguindo a ordem de classificação inicialmente estabelecida, quando o primeiro colocado, em determinado momento, mesmo após a negociação, for desclassificado em razão de sua proposta permanecer acima do preço máximo definido pela Administração. A empresa que ganhou a disputa deverá chegar ao preço médio formado no processo de planejamento da licitação, e essa é uma das evidências da importância de se ter um bom procedimento de levantamento de preços, pois caso esse valor seja levantado de forma incorreta no momento do planejamento, quando da oficialização dos preços, pode vir a ocorrer uma definição de valores longe do que se é praticado no mercado (FORNI; VARELLA, 2019).

3 METODOLOGIA

A presente pesquisa tem por característica ser um estudo de caso, uma vez que se trata de análise de procedimentos realizados em uma empresa pública federal. A escolha da mesma se deu por ter arquivados os documentos referentes ao planejamento da licitação, sendo possível fazer uma análise dos dados e chegar a conclusões. A proposta é analisar os motivos das distorções de preços enviados por diversos fornecedores de um mesmo item. A opção por um estudo de caso levou em consideração a opinião de Godoy (1995), para o qual o estudo de caso tem como característica examinar detalhadamente, em um ambiente, um simples sujeito ou uma situação em particular, se tornando a estratégia preferida quando os pesquisadores procuram responder às questões “como” e “por que” para a ocorrência de certos fenômenos.

Aqui também se fez uma abordagem qualitativa que, segundo Beuren (2004), possui como proposta a evidenciação das características que não poderiam ser observadas através de uma pesquisa quantitativa, dada subjetividade do fenômeno estudado. Além disso, fez-se uma pesquisa documental que, segundo Lakatos e Marconi (1982), se caracteriza por tomar como fonte de coleta de dados apenas documentos, escritos ou não, constituintes de fontes primárias, que podem ter sido feitas no momento em que o fato ocorreu ou depois da ocorrência do fato.

Quanto aos procedimentos adotados, fez-se um levantamento de dados das planilhas utilizadas no planejamento licitatório da empresa – planilhas enviadas aos fornecedores para que seja realizada a pesquisa direta. Os fornecedores preenchem com os valores dos itens solicitados e, após receber esses valores, a empresa faz o levantamento do preço médio, utilizando-o como base para a licitação. Destaca-se que no período da análise viveu-se um momento atípico de compras decorrente a pandemia de COVID-19 vivenciada durante os anos dos processos analisados.

É importante frisar que as planilhas utilizadas em prol do levantamento dos preços seguem o Informativo de Licitações e Contratos, n. 139, do Tribunal de Contas da União (TCU), que determina que a pesquisa de preços que antecede a elaboração do orçamento de licitação tenha uma avaliação crítica dos valores obtidos, descartando os valores que apresentam grande variação em relação aos demais (BRASIL, 2013).

No caso específico da empresa aqui pesquisada, quando um preço varia de forma relevante dos outros, esse preço é descartado da formação do valor médio a ser enviado para a licitação e, para definir esse valor limite, ela utiliza um limite de 30% do coeficiente de variação, ou seja, se no levantamento dos preços um deles ultrapassar esse limite, ele é

descartado. Essa regra foi definida pela própria empresa. Mas se for levantado mais de um preço destoante, como consequência tem-se a aceitação desses e um aumento no valor definido para o preço, pois, o coeficiente de variação possui, em sua fórmula, o desvio padrão e a média dos dados, e quando mais de um está destoando, impacta no restante.

Portanto, quando apenas um preço está consideravelmente alto, este é ignorado, e quando dois ou mais estão altos, cabe ao sistema e ao elaborador analisar o impacto e se esses serão considerados para fins de formação do valor médio.

Os processos de compra aqui analisados são de dois tipos, quais sejam: 1) Dispensa de licitação – uma das opções de compra direta; e, 2) Sistema de registro de preços. Assim, foram estudados 50 processos, sendo eles 15 atas de registro de preço e 35 de dispensa de licitação, neles, constam 639 itens. Os itens foram licitados com empresas de todo o país e, no momento da solicitação, era informado onde seria o local de entrega dos mesmos. Tais dados são datados do período 2020-2021.

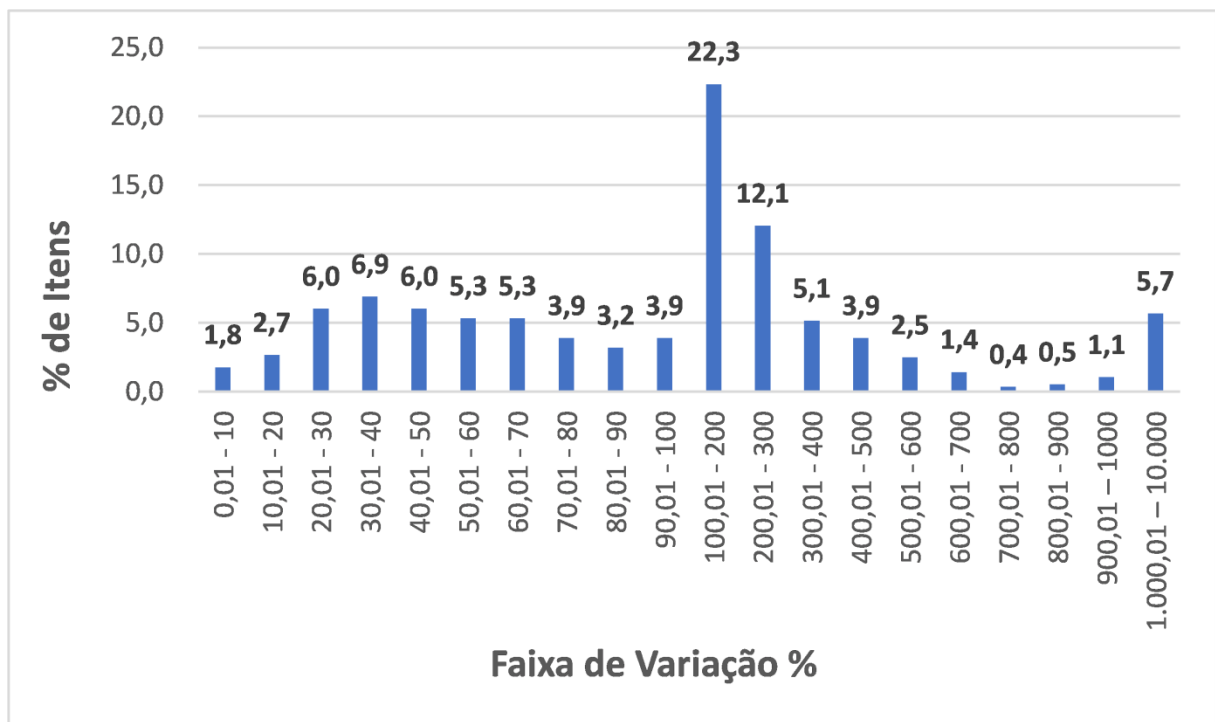
4 RESULTADOS

4.1 Variação dos preços

Esta análise tem por finalidade estudar as variações encontradas no levantamento de preços dos itens a serem licitados. Inicialmente, conferindo os 639 itens obtidos através das planilhas da área de planejamento, constatou-se que em 75 deles, o levantamento foi feito considerando apenas uma única proposta. Assim sendo, esses itens não puderam ser analisados, pois como não possuíam duas ou mais propostas, não havia como comparar a variação de preços entre o mínimo e o máximo obtidos.

Após a retirada desses itens, restaram 564, que tiveram participação de duas ou mais propostas, sejam elas de empresas privadas ou preços públicos. Fez-se, então, uma análise da faixa de variação percentual, entre o menor e o maior preço obtido para cada item, cujos resultados podem ser visualizados no Gráfico 1 a seguir.

Gráfico 1 – Percentual de itens por faixa de variação de preço



Fonte: Anexo aos editais de levantamento de preços. Elaboração própria.

Constata-se que há uma variação relevante dos preços dos itens pesquisados que comporão o orçamento que servirá de base para o processo licitatório. Haja vista, que 22,3%

dos itens pesquisados tiveram variação de preços na faixa de 100,01 a 200%, seguido pela faixa que vai de 200,01 a 300% de variação, com 12,1% dos itens. Essas ocorrências servem de alerta para todo aquele que participa de aquisições nos órgãos públicos, pois alguns dos pressupostos da boa gestão pública são a eficiência e a economicidade (CRUZ; OLIVEIRA e GURGEL, 2020; OLIVEIRA, 2021).

Também chama a atenção a quantidade de itens que apresentaram baixa variação de preços nas faixas de 0,01 a 10% e de 10,01 a 20%, com apenas 1,8 e 2,7% da quantidade total de itens investigados neste estudo. Mais impactante ainda, é o fato de 5,7% dos itens apresentarem variação de preços que vão de 1.000,01 a 10.000%. Isso por si só já é um indicativo de quão alertas devem estar os gestores das áreas de compras públicas.

Visando aprofundar um pouco mais a análise, os dados foram consolidados em faixas mais abrangentes que possibilitasse uma visão mais agregada das informações, os quais constam da Tabela 1 a seguir.

Tabela 1 – Variação dos preços por faixa

Faixa (%)	Quantidade	% do Total	Consolidação
0,01 - 10	10	1,8	
10,01 - 20	15	2,7	4,4
20,01 - 30	34	6,0	
30,01 - 40	39	6,9	12,9
40,01 - 50	34	6,0	
50,01 - 60	30	5,3	11,4
60,01 - 70	30	5,3	
70,01 - 80	22	3,9	9,2
80,01 - 90	18	3,2	
90,01 - 100	22	3,9	7,1
Subtotal	254	45,0	45,0
100,01 - 200	126	22,3	
200,01 - 300	68	12,1	34,4
300,01 - 400	29	5,1	
400,01 - 500	22	3,9	9,0
500,01 - 600	14	2,5	
600,01 - 700	8	1,4	3,9
700,01 - 800	2	0,4	
800,01 - 900	3	0,5	1,9
900,01 – 1.000	6	1,1	
Subtotal	278	49,3	49,3
1.000,01 – 10.000	32	5,7	5,7
Total	564	100%	100%

Fonte: Anexo aos editais de levantamento de preços. Elaboração própria.

É possível perceber que 310 itens (278 + 32) tiveram uma variação percentual em seus preços superior a 100%, ou seja, mais da metade da amostra analisada. O que em termos percentuais representa 55% do total de itens examinados, sendo 49,3% com variação entre 100,01 e 1.000%, e 5,7% enquadrados na faixa de 1.000,01 a 10.000%.

Dentre os itens que tiveram variação de preço abaixo dos 100%, a maior concentração está na faixa de 20,01 a 40%, com 12,9% dos itens, e, em segundo, na faixa de 40,01 a 60% com 11,4% dos itens. Assim, de forma mais consolidada, 24,3% dos itens tiveram variação de preços entre 20,01 e 60%. Por outro lado, entre as faixas acima dos 100,01%, a maior concentração de itens ocorre entre 100,01 e 300%, com um total de 34,4%, ou seja, mais de 1/3 da amostra analisada.

Diante dessas variações de preços, decidiu-se verificar a existência de alguma relação entre a quantidade de propostas apresentadas e a variação dos preços. Assim, verificou-se que dos 564 itens levantados, 201 tiveram apenas duas propostas fornecidas por empresas privadas ou preços públicos obtidos no Mercado. Os outros 363 itens tiveram três ou mais preços levantados. Esses dados encontram evidenciados na tabela 2 seguinte:

Tabela 2 – Variação dos preços comparando-se com duas, três ou mais fontes de busca

Faixa (%)	Itens com duas fontes de preços	% do Total	Itens com três ou mais fontes de preços	% do Total
0,01 - 10	10	5,0	0	0,0
10,01 - 20	6	3,0	9	2,5
20,01 - 30	16	8,0	18	5,0
30,01 - 40	16	8,0	23	6,3
40,01 - 50	9	5,0	25	6,9
50,01 - 60	11	5,5	19	5,2
60,01 - 70	6	3,0	24	6,6
70,01 - 80	12	6,0	10	2,8
80,01 - 90	11	5,5	7	1,9
90,01 - 100	5	2,5	17	4,7
Subtotal	102	50,7%	152	41,9%
100,01 - 200	50	24,9	76	20,9
200,01 - 300	13	6,5	55	15,2
300,01 - 400	13	6,5	16	4,4
400,01 - 500	10	5,0	12	3,3
500,01 - 600	2	1,0	12	3,3
600,01 - 700	2	1,0	6	1,7
700,01 - 800	1	0,5	1	0,3
800,01 - 900	0	0,0	3	0,8
900,01 - 1000	1	0,5	5	1,4
Subtotal	92	45,8%	186	51,2%
1.000,01 - 10.000	7	3,5	25	6,9
Total	201	100%	363	100%

Fonte: Anexo aos editais de levantamento de preços. Elaboração própria.

É possível perceber o padrão dos dados consolidados quando são levantados os preços com apenas 2 fontes de busca, mantendo próximo da metade os itens que tiveram variação acima de 100%. Porém, um dado que pode ser aqui analisado é que, dos itens que tiveram a sua variação em até 10%, ou seja, do grupo de itens com a menor variação da análise, todos eles foram levantados analisando-se apenas duas propostas. Além disso, é possível observar uma quantidade considerável de propostas de 0,01 até 60% de distorção, sendo responsáveis por pouco mais de 34% dos 201 itens analisados; ou seja, aproximadamente 1/3 desses itens teve uma variação nessa faixa.

Além disso, quando os preços são levantados com 3 ou mais fontes de busca, os números não são tão diferentes, mas apresentam algumas análises um pouco mais negativas. Apenas 25,9% dos preços levantados com três ou mais empresas ou preços públicos variam até 60% – um valor um pouco abaixo do atingido quando a pesquisa se deu com apenas duas empresas. Além disso, a concentração das variações encontradas acima dos 100% na presente análise é maior, estando aqui 58,15% dos valores nessa faixa. Além disso, é dado destaque para os 25 itens com variação acima de 1000%, pois quando realizada a pesquisa com duas empresas, estas representaram uma quantidade menor.

Entende-se que, através da utilização dos preços privados, utilizando a pesquisa direta e da utilização dos preços públicos para o levantamento dos preços, têm-se os números que, se levantados com duas ou mais fontes, os valores costumam ter um padrão de variação; porém, foi percebida uma leve tendência de variação maior, ou seja, mais desfavorável à empresa formadora dos preços, quando a consulta se dá com três ou mais empresas.

A fim de entender qual a participação dos preços públicos no levantamento, sabe-se que dos 564 itens aqui estudados, 146 tiveram, quando de seu levantamento, a utilização de preços públicos para a formação de seu valor médio – o que representa uma participação em 25,89% dos itens. O intuito da Tabela outrora apresentada é analisar se o preço público levantado é o mais baixo, o mais alto ou está na faixa entre os analisados; ou seja, não é nem o menor nem o maior valor dos preços levantados. Os dados são apresentados na Tabela 3, a seguir.

Tabela 3 – Participação dos preços públicos no levantamento do valor médio

	O Valor Mais Baixo	Na Faixa	O Valor Mais Alto
Quantidade	75	20	51
Quantidade (%)	51,37	13,70	34,93

Fonte: Anexo aos editais de levantamento de preços. Elaboração própria.

Percebeu-se que em mais da metade dos casos, o preço público é o menor e, segundo a legislação vigente durante o período em que os dados analisados foram coletados – Instrução Normativa n. 03, de 20 de abril de 2017 (BRASIL, 2017); Instrução Normativa n. 73, de 05 de agosto de 2020 (BRASIL, 2020); e, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021 (BRASIL, 2021a) –, apenas o preço público é o suficiente para formar o preço a ser enviado para a licitação.

Portanto, nota-se um problema na prática da área, uma vez que é possível ser utilizado apenas o preço público nesses casos – o que não está sendo feito, pois está sendo utilizado juntamente com os valores levantados com empresas privadas, ao passo que ali se forma um valor médio elevado, causando ineficiência no planejamento da licitação.

4.2 Modalidade de licitação

A seguinte análise tem a intenção de estudar 323 dos 564 itens supramencionados. A escolha destes se dá pelo fato de que foram selecionados e encontradas distorções acima de 95% neles considerando o menor valor levantado, utilizando preços públicos e levantamento com fornecedores privados e comparando-os com os maiores. Por se tratarem das maiores variações encontradas, buscou-se investigar os motivos para tal. Alguns dos dados coletados são apresentados na Tabela 4 a título de exemplo, a seguir:

Tabela 4 – Variação do maior ao menor preço recebido

Nome do Item	Menor Preço entre as Propostas (R\$)	Maior Preço entre as Propostas (R\$)	Variação da Menor para a Maior Proposta (%)	Valor Definido após a Pesquisa Direta (R\$)
Kit Pistao P-16 Bomba Lemasa UAP III Ref. 1010.01286.1	38.000,00	74.000,00	94,73	38.000,00
Pneu Maciço 18x7-8	287,99	568,00	97,23	287,99
Manta Isolamento Flexível Espuma Elastomérica 32mm	141,85	280,56	97,79	172,45,00
Bateria Estacionária 12v 36/40AH C-20/C-100	419,00	832,00	98,64	449,10
Filtro Oleo M. Benz –Mod. (PN A000.090.15.51)	35,62	930,00	2510,89	482,81
Sinaleira Verde do PCR 220 VAC Technilux 4-20-061	96,00	6.200,00	6358,33	96,00
Curva com Engate Prolongado p/ CCI Iveco Supr Mod. RL47	17,93	1.200,00	6593,69	96,00
Filtro Diferencial Traseiro –Mod. (PN Scania 2002705)	55,00	4.500,00	8082,82	108,06
Cupilha Diâmetro 1/8"X2" –Inox	1,00	100,00	9900	1,00

Fonte: Anexo aos editais de levantamento de preços. Elaboração própria.

Usando como exemplo o quinto item que é um filtro de óleo, observa-se que o valor mais baixo levantado pela equipe de planejamento foi de 35,62, enquanto, para o mesmo item, chegou-se também ao preço de 930,00, uma variação de 2.510,89%. Em alguns casos, como informado anteriormente, quando o único preço destoante ultrapassa um coeficiente de variação maior que 30%, este é descartado, porém, quando na análise mais de um valor o acompanha, acaba sendo aceito, assim, formando um valor médio diferente do valor mais adequado.

Também procederam-se análises para avaliar se a região da empresa de fornecimento e a região da empresa que receberia o produto impactaram no preço, sendo constatado que a interferência nesse sentido é mínima. Além disso, foi analisado se o tipo de produto fornecido apresentaria uma distância maior entre as extremidades dos preços fornecidos – o que também não se confirmou.

Pode-se argumentar que alguns preços possuem uma dificuldade maior de serem encontrados no mercado pela sua complexidade, como, por exemplo, produtos importados e produtos que possuem fornecimento exclusivo no Brasil. Tal dificuldade do elaborador do orçamento em encontrar os produtos faz com que ele tenha menos opções e fique com um número restrito de fornecedores e, conseqüentemente, um escasso número de propostas, com maior possibilidade de preço inadequado.

Tem-se aí uma situação complexa quando da especificidade de alguns itens, mesmo com a legislação apontando sobre a quantidade mínima de três preços levantados com a iniciativa privada para a formação da média (BRASIL, 2017, 2020, 2021a).

No tocante especificamente a modalidade de licitação, os dados se referem a dois tipos: 1) Dispensa de licitação; e, 2) Sistema de registro de preços, cujas quantidades compõem o Gráfico 2, que se segue:

Gráfico 2 – Modalidades de licitação nos processos

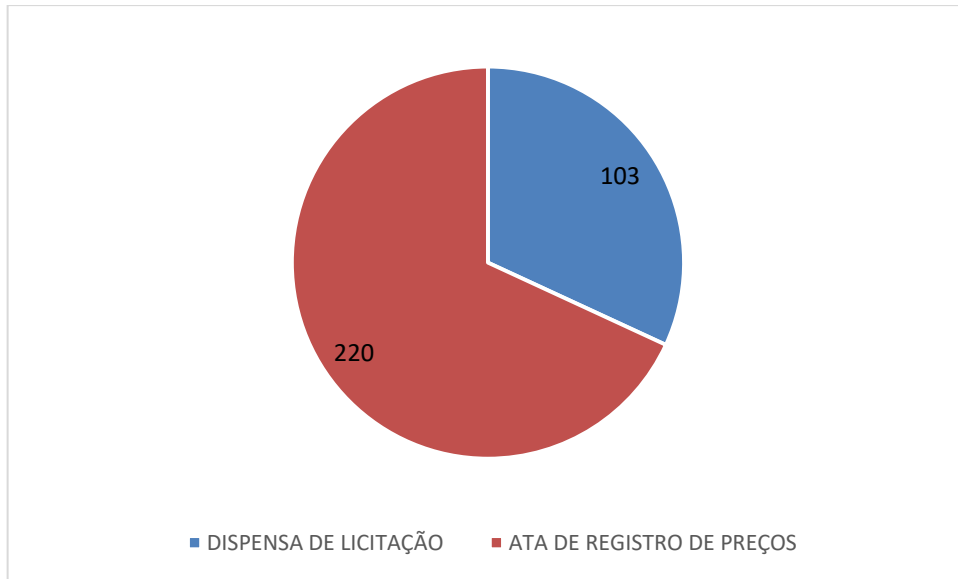


Gráfico 2 – Anexo aos editais de levantamento de preços. Elaboração própria.

Nota-se que os processos com maior presença entre aqueles que apresentam uma maior variação entre o maior e o menor preço são os de registro de preços. Isso se dá por alguns motivos, como, por exemplo, as particularidades de cada tipo de processo e a simplicidade ou a complexidade de cada um deles.

Os processos de dispensa de licitação, por estarem inseridos em um sistema de compras mais simplificado e se tratarem de uma contratação de menor valor, aparecem menos vezes entre aqueles de menor e maior preço, apresentando certa distorção. Tais itens costumam ser compras simples, de poucos itens e poucas unidades, fazendo, assim, com que seja algo menos complicado também para a equipe de planejamento – por serem itens mais comuns, é algo que se encontra com uma facilidade maior no mercado e com valores mais adequados para quem vai comprar.

Já na contratação pelo sistema de registro de preços, os limites dos valores são mais altos. Além disso, existe uma complexidade maior, pois estes costumam apresentar uma quantidade maior de itens. Outro problema é um acontecimento comum nos processos de registro de preços: a presença de itens de marcas com fornecimento exclusivo no país, além de produtos importados – detalhes que tornam a sua busca mais complexa, demandando do elaborador disposição e habilidade para organizar os dados e buscar os fornecedores. Tais dificuldades levam a uma maior liberdade para o fornecedor definir o preço que quer apresentar determinados itens, pois ele sabe da dificuldade que é encontrar o material e talvez

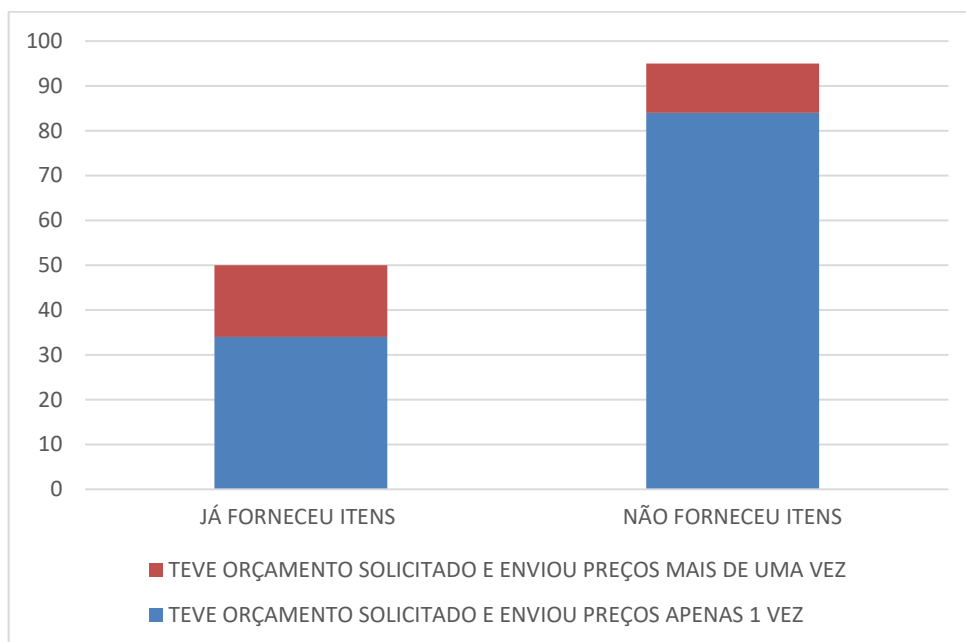
conheça as especificidades da empresa que promoverá a licitação – detalhes que serão apresentados na próxima análise.

4.3 Histórico de fornecimento

Buscou-se saber se as empresas que já forneceram itens anteriormente para a organização que está interessada em comprar apresentaram valores maiores ou menores no período. A análise foi feita com os mesmos 323 itens do tópico 4.2.

A significância das distorções encontradas, segundo a categoria de histórico de fornecimento, encontra-se no Gráfico 3, a seguir.

Gráfico 3 – Empresas que já forneceram itens versus empresas que não forneceram itens para a organização anteriormente



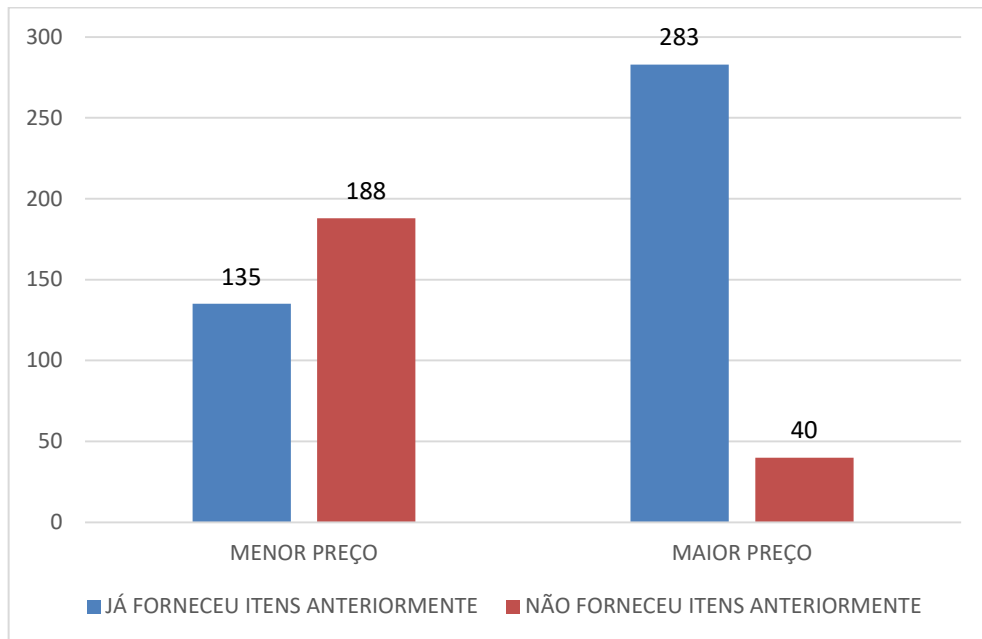
Fonte: Anexo aos editais de levantamento de preços. Elaboração própria.

Ficou evidenciado que as empresas que já forneceram antes, ou seja, fornecedores que já venceram licitações para a empresa pública do estudo, tendem a ter uma parcela maior de personagens repetidos entre os que tiveram orçamentos solicitados e que enviaram preços mais de uma vez. Nesse sentido, sabe-se que 145 empresas participaram dos procedimentos para o levantamento de preços dos 323 itens que foram separados para essa análise. Dessas empresas, 95 delas não forneceram itens para a organização anteriormente, ou seja, não venceram processos licitatórios para o fornecimento de itens para essa organização antes de

enviar o preço para esses itens solicitados. Dessas 95 empresas, 84 delas não tinham enviado orçamentos para a organização no período 2020-2021, ou seja, não havia sido solicitado com as mesmas o levantamento de preços. Já as outras 16 empresas participaram mais de uma vez do levantamento de preços no período informado.

Por outro lado, entre as 50 empresas que forneceram anteriormente itens para a organização, 16 empresas enviaram seus orçamentos mais de uma vez no mesmo período (32%). Nesse sentido, uma análise mais profunda se deu a fim de verificar se a relação da empresa ter fornecido ou não itens anteriormente interfere em seu preço ser mais alto ou não. Para tanto, foi elaborado o Gráfico 4 a seguir:

Gráfico 4 – Relação das empresas que forneceram e não forneceram itens anteriormente e sua presença na formação do maior e menor preço



Fonte: Anexo aos editais de levantamento de preços. Elaboração própria.

O Gráfico 4 apresenta 323 itens em duas partes, ou seja, do lado esquerdo têm-se os itens com menor preço; deles, 135 vieram de empresas que já forneceram itens anteriormente, ao passo que os outros 188 vieram de empresas que não o fizeram; e, do lado direito percebe-se uma distorção considerável, dos maiores preços levantados, onde 283 vieram de empresas que já forneceram itens para a organização anteriormente e, apenas 40, não. Isso implica dizer que a chance de uma empresa que já forneceu itens para a organização, ou seja, já venceu uma licitação anteriormente, ofertar um preço acima das outras é mais provável.

A partir disso é possível perceber que a participação frequente das mesmas empresas para o levantamento do valor médio está sendo ineficiente, uma vez que se constata que empresas conhecidas tendem a altear o preço e fazem com que ele esteja alterado. A relação não está sendo benéfica para a empresa pública que vai realizar a licitação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estudo de caso sobre planejamento licitatório se deu em uma empresa pública federal. Objetivo do mesmo foi responder ao seguinte problema de pesquisa: quais são os motivos que fazem com que os preços levantados no momento do planejamento licitatório tenham variações se considerado o menor e o maior valor alcançados? Para tanto foram feitas as seguintes análises: variação dos preços; tipo do processo; e histórico de fornecimento.

Na primeira análise, foi possível perceber através dos dados levantados que existem variações relevantes se comparado o menor preço com o maior preço levantado. Tais distorções ultrapassam os 9.000% em casos, sendo que em 55% das ocorrências as variações encontram-se no intervalo de 100% a 10.000%. Além disso, constatou-se também que em diversos casos, o preço público foi o menor entre os levantados pela equipe de planejamento, e segundo a legislação, a utilização dele pode ser usada como base para a formação do preço a ser enviado para a licitação.

Na segunda análise, verificou-se que as compras advindas da modalidade de licitação de sistema de registro de preços, têm uma tendência maior a ter seus preços com variação maior, isso se dá pela complexidade dos itens a serem contratados, bem como pela quantidade elevada e o valor dos mesmos, assim, trazendo uma difiduldade maior para o elaborador do orçamento e um espaço para que o fornecedor trabalhe com preços mais favoráveis a ele.

Foi constatado na terceira análise que os fornecedores já conhecidos, ou seja, que já venceram processos licitatórios da empresa, têm uma tendência maior a oferecer preços mais altos do que os levantados com outras. Ou seja, a relação não está sendo vantajoso para a empresa compradora uma vez que os números mostram isso.

Portanto, mostra-se necessário que o elaborador do orçamento esteja atento a todo o processo, se atentar aos casos em que o preço público é o mais baixo entre os valores coletados e utiliza-lo como base única para formar o valor a ser enviado para a licitação, pois na maior parte das vezes que ele foi apresentado, foi o menor entre os números que a equipe alcançou, e a legislação diz que apenas o preço público é o suficiente para usar como base, não precisando ele ser utilizado em conjunto com os preços alcançados através da iniciativa privada. Com a devida atenção nesses casos, é possível atingir uma eficiência maior e uma melhor qualidade nos valores levantados.

Além disso, ao se deparar com um processo de registro de preços deverá ter bastante atenção aos detalhes, e estar atento aos fornecedores que apresentam propostas de forma recorrente, devendo o elaborador dar preferência a novos fornecedores. Por já saberem como

funciona o processo, os fornecedores recorrentes tendem a induzir à elevação dos valores para obter vantagem e lograr um valor mais alto no momento da efetiva licitação.

Para atenuar esse tipo de problema, é preciso que, no momento do levantamento de preços, se tenha uma atenção maior com os fornecedores já conhecidos, buscando sempre que possível diversificar o plantel de empresas que fornecem orçamento. Também se constatou a importância do Informativo de Licitações e Contratos, n. 139, do Tribunal de Contas da União (TCU), que já chama a atenção do agente planejador da licitação para esse tipo de desvio de preço que pode ocorrer no levantamento (BRASIL, 2013).

Após as análises, constatou-se que na empresa utilizada pelo estudo, o planejamento licitatório possui uma estrutura com correções a serem realizadas a fim de uma maior eficiência. Apresentaram-se detalhes a serem corrigidos, metodologias então utilizadas constatarem falhas e preços inadequados. Porém, percebeu-se que os dados são arquivados de uma forma que possam ser analisados a fim de chegar a conclusões que facilitem uma melhora no processo de planejamento da licitação. Com ajustes nos detalhes citados, haverá uma maior eficiência.

Como sugestão para pesquisas futuras, propõe-se analisar os impactos trazidos pela Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021, que poderão causar no procedimento de planejamento da licitação, quais mudanças podem vir a ocorrer e se elas beneficiarão ou não a empresa. Além disso, faz-se importante um estudo de que técnicas podem ser utilizadas para um aprimoramento dessa etapa, buscando, assim, um aperfeiçoamento dos procedimentos internos e prévios à licitação. Por fim, poderão ser analisados quais os impactos seriam causados caso a empresa utilizasse os preços públicos levantados como base para a licitação, excluindo, quando fosse mais benéfico, os valores de empresas privadas que possam ter contaminado a média dos valores dos itens.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, C.; MEDEIROS, M.; FEIJÓ, P. H. **Gestão de finanças públicas: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal**. 3. ed. Brasília: Gestão Pública Editora e Treinamentos Sociedade e Ltda., EPP, 2013. V. 1.
- BARCA, G. B. V. **O efeito das eleições sobre o orçamento público: um estudo de caso, a luz da análise econômico-financeira, sobre as contas de pessoal e de investimento do Distrito Federal**. 2017. 90 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.
- BARCELLOS, B. M.; MATTOS, J. G. **Licitações e contratos**. Rev. técnica de Gustavo da Silva Santana. Porto Alegre: SAGAH, 2017.
- BEUREN, I. M. (Org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em Contabilidade: teoria e prática**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- BOSELLI, F. C. L.; LEONETTI, C. A. Uma análise crítica da dispensa e inexigibilidade de licitação – Em busca de uma teoria que possibilite a aplicação a casos concretos. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 148-165, jan./jun. 2016. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/655/pdf>. Acesso em: 07 set. 2021.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 07 set. 2021.
- _____. **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. Brasília, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm#view. Acesso em: 07 set. 2021.
- _____. **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. Brasília, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 07 set. 2021.
- _____. **Lei n. 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. Brasília, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm. Acesso em: 08 set. 2021.
- _____. **Lei n. 12.462, de 04 de agosto de 2011**. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC; altera a Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis ns. 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 04 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a

Medida Provisória n. 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei n. 9.649, de 27 de maio de 1998. Brasília, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112462.htm. Acesso em: 09 set. 2021.

_____. **Lei n. 13.303, de 30 de junho de 2016.** Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm. Acesso em: 11 set. 2021.

_____. **Lei n. 13.971, de 27 de dezembro de 2019.** Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. Brasília, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13971.htm. Acesso em: 07 set. 2021.

_____. **Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, 2021a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 11 set. 2021.

_____. **Lei n. 14.144, de 22 de abril de 2021.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2021. Brasília, 2021b. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.144-de-22-de-abril-de-2021-*-315707020. Acesso em: 08 set. 2021.

_____. **Lei n. 14.194, de 20 de agosto de 2021.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2022 e dá outras providências. Brasília, 2021c. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.194-de-20-de-agosto-de-2021-339918271>. Acesso em: 10 set. 2021.

_____. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital. Secretaria de Gestão. **Instrução Normativa n. 73, de 05 de agosto de 2020.** Dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-73-de-5-de-agosto-de-2020-270711836>. Acesso em: 09 set. 2021.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade aplicada ao Setor Público:** aplicado à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios: válido a partir do exercício de 2019. 8. ed. Brasília: STN, 2018.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Instrução Normativa n. 03, de 20 de abril de 2017.** Altera a Instrução Normativa n. 5, de 27 de junho de 2014, que dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral. Brasília, 2017. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20175705/do1-2017-04-24-instrucao-normativa-n-3-de-20-de-abril-de-2017-20175670. Acesso em: 08 set. 2021.

_____. Tribunal de Contas da União. Secretaria de Licitações, Contratos e Patrimônios. Diretoria de Licitações. **Manual de Pregão Eletrônico.** Brasília: TCU, [s. d.].

_____. Tribunal de Contas da União. Sessões: 5 e 6 de fevereiro de 2013. **Informativo de Licitações e Contratos,** Brasília, n. 139, 2013. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14DB4AFB3014DBB2F5FB550B4&inline=1>. Acesso em: 10 set. 2021.

CALASANS JUNIOR, J. **Manual da licitação**: orientação prática para o processamento de licitações, com roteiros de procedimento, modelos de carta-convite e de editais, de atas de sessões públicas e de relatórios de julgamento de propostas. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

COSTA, W. P. Orçamento público: a importância do orçamento participativo na gestão pública. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 15, n. 2, p. 210-234, jul./dez. 2017.

CREPALDI, S. A. **Orçamento público**: planejamento, elaboração e controle. São Paulo: Saraiva, 2013.

CRUZ, E. C.; OLIVEIRA, T.; GURGEL, A. M. Desenvolvimento de um *framework* para o planejamento de compras públicas: estudo em uma Universidade Federal. **Revista de Gestão e Projetos – GeP**, v. 11, n. 3, p. 94-116, set./dez. 2020. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/gep/article/view/18475/8676>. Acesso em: 09 set. 2021.

FAVARETTO JÚNIOR, E. **Além das “suposições”**: medindo a eficiência da gestão orçamentária das unidades do orçamento fiscal e da seguridade social do Governo do Distrito Federal por meio do cálculo do Índice de Qualidade da Gestão Orçamentária e da Análise Envoltória de Dados. 2020. 120 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Econômica de Finanças Públicas) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

FERNANDES, C. C. C. Compras públicas no Brasil: tendências de inovação, avanços e dificuldades no período recente. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 11, n. 4, set./dez. 2019.

FORNI, J. P. G.; VARELLA, M. D. A contribuição do orçamento sigiloso para a eficiência das licitações e contratações públicas: uma análise a partir das decisões do TCU. **R. Opin. Jur.**, Fortaleza, v. 17, n. 26, p. 42-62, set./dez. 2019.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

GODOY, A. S. A pesquisa qualitativa e sua utilização em administração de empresas. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 4, p.65-71, jul./ago. 1995. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/NkTFNgmLWKXfT6k9P9qBTMn/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 10 set. 2021.

GONÇALVES, G. C.; *et. al.* **Planejamento e orçamento público**. [S. l.]: [s. n.], 2020.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Técnicas de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1992.

LIMA, M. M.; CORREIA, J. V. F. B. Análise das vantagens e desvantagens do Regime Diferenciado de Contratações de obras públicas num comparativo com Lei de Licitações 8.666 de 1993. **Ciências Exatas e Tecnológicas**, Aracaju, v. 4, n. 2, p. 99-110, out. 2017. Disponível em: <https://periodicos.set.edu.br/cadernoexatas/article/view/4819/2473>. Acesso em: 07 set. 2021.

NEVES, M.Y.; MORÉ, R.P.O. Pregão eletrônico: um estudo das causas de cancelamento de itens no âmbito de uma Universidade Federal. **Revista do Serviço Público (RSP)**, Brasília, v. 71, n. 1, p. 171-205, jan./mar. 2020. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3937/2609>. Acesso em: 07 set. 2021.

NUNES, A.; OLIVEIRA, R. B.; BÉU, R. B. O orçamento-programa no contexto da gestão pública. **Revista Eletrônica em Gestão, Educação e Tecnologia Ambiental**, Santa Maria, v. 19, n. 3, p. 424-432, set./dez. 2015.

OLIVEIRA, C. L.; FERREIRA, F. G. B. C. O orçamento público no estado constitucional democrático e a deficiência crônica na gestão das finanças públicas no Brasil. **Sequência**, Florianópolis, n. 76, p. 183-212, ago. 2017.

OLIVEIRA, L. S. Q. F.; CAVALCANTE, D. L. Gestão orçamentária do Sistema Único de Saúde – SUS no âmbito municipal: análise da Auditoria-SUS no PPA de Fortaleza e seu papel no fortalecimento do controle social. **Revista de Direitos Sociais e Políticas Públicas**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 45-66, jan./jun. 2016. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistadspp/article/view/542/pdf>. Acesso em: 07 set. 2021.

OLIVEIRA, R. C. R. **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 2. ed. Curitiba: Florence, 2021.