

Qual o Preço Certo? Condições de Mercado e seus Dilemas na Pesquisa de Preços em Compras Públicas

de Medeiros-Costa, Caio César
Brasil Santos, Franklin
da Costa Reis, Paulo Ricardo

Qual o Preço Certo? Condições de Mercado e seus Dilemas na Pesquisa de Preços em Compras Públicas
Administração Pública e Gestão Social, vol. 16, núm. 3, 2024 Universidade Federal de Viçosa
Disponível em: <https://apgs.ufv.br>



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).

Qual o Preço Certo? Condições de Mercado e seus Dilemas na Pesquisa de Preços em Compras Públicas

¿Cuál es el Precio Correcto? Las Condiciones del Mercado y sus Dilemas en la Investigación de Precios en la Contratación Pública

What's the Right Price? Market Conditions and their Dilemmas in Price Research in Public Procurement

Caio César de Medeiros-Costa
Universidade de Brasília
caiocosta@unb.br

Franklin Brasil Santos
Universidade de Lisboa
digeratti@gmail.com

Paulo Ricardo da Costa Reis
Universidade Federal do Rio de Janeiro
pauloreis@ippur.ufrrj.br

Recepción: 17/08/2023
Aprobación: 30/11/2023
Publicación: 30/09/2024

Resumo

Contexto: O caso relata a instrução de um processo de licitação pública para aquisição de pneus numa universidade federal.

Dilema: A necessidade de uma contratação urgente impõe um dilema acerca de qual método utilizar para definir a estimativa de preço. Vários elementos são levantados de forma a estimular as discussões acerca das condições de mercado, em especial, as diferenças de precificação de produtos quando se negocia com o setor público. O caso é adequado para cursos de pós-graduação na área de administração e administração pública, com o intuito de estimular a discussão sobre a relação entre órgão público comprador e mercado.

Fechamento: Busca-se ao final da atividade que: (i) os estudantes compreendam a importância da sinalização a partir do preço estimado; (ii) entendam os riscos inerentes a falhas na etapa de estimativa de preços; (iii) compreendam as diferenças entre as condições de mercado para o setor público e as condições para o comprador privado.

Palavras-chave: Compras públicas, Condições de mercado, Estimativa de preço.

Abstract

Case context: The case study discusses the performance a public procurement process for the acquisition of tires at a federal university.

Dilemma: The urgency of the contract creates a dilemma for their hierarchical superior, who must decide on the appropriate method for conducting the price survey. In this context, several aspects are brought up to prompt discussions about market conditions, particularly the disparities in product pricing when negotiating with the public sector. The case was developed for postgraduate

courses in administration and public administration, with the objective of stimulating discourse on the interplay between public administration and the market.

Case closure: By the end of the activity, the following goals are pursued: (i) to ensure students grasp the significance of accurate price estimation; (ii) to comprehend the risks associated with errors in the price estimation phase; (iii) to understand the distinctions between market conditions in the public sector and those in the private buyer's realm.

Keywords: Public procurement, Market conditions, Price estimate.

Resumen

Contexto: El estudio de caso analiza el desempeño de un proceso de contratación pública para la adquisición de neumáticos en una universidad federal.

Dilema: La urgencia del contrato crea un dilema para su superior jerárquico, quien debe decidir el método adecuado para realizar la encuesta de precios. En este contexto, se plantean varios aspectos para fomentar discusiones sobre las condiciones del mercado, en particular las disparidades en la fijación de precios de productos al negociar con el sector público. El caso fue desarrollado para cursos de postgrado en administración y administración pública, con el objetivo de estimular el debate sobre la interacción entre la administración pública y el mercado.

Cierre: La actividad permiten la discusión los siguientes objetivos: (i) asegurar que los estudiantes comprendan la importancia de una estimación precisa de precios; (ii) comprender los riesgos asociados con errores en la fase de estimación de precios; (iii) entender las diferencias entre las condiciones del mercado en el sector público y las del ámbito del comprador privado.

Palabras-clave: Contratación pública, Condiciones del mercado, Precio estimado.

CONTEXTO

Richard é um servidor público dedicado de uma universidade federal, comprometido com os resultados do setor onde atua, a Coordenação de Compras subordinada à Diretoria de Compras da Pró Reitoria de Administração, área que realiza as aquisições necessárias ao suporte de todas as atividades de ensino, pesquisa e extensão do dinâmico e complexo ambiente universitário. Para uma melhor compreensão da estrutura hierárquica da Universidade e do nível de subordinação da Diretoria de Compras veja os organogramas disponíveis nos apêndices 1 e 2.

Fora do trabalho, Richard adora assistir *game-shows* na televisão. Um de seus programas favoritos é *The Price is Right*, que em Portugal tem uma versão chamada *O Preço Certo*. O show é um dos mais longevos da TV norte-americana, transmitido desde 1972, envolvendo participantes escolhidos na plateia tentando adivinhar o preço de itens comuns para ganhar dinheiro e prêmios. A competição é baseada em rodadas, avançando na sequência e vencendo o desafio final quem mais se aproxima do preço de varejo do produto, sem ultrapassar esse parâmetro.

Um dos melhores amigos de Richard é Marcos, que também atua na Diretoria de Compras e ambos trabalham como compradores, atuando em todas as etapas que envolvem a fase interna de uma licitação, ou seja, do recebimento do Documento de Formalização da Demanda (DFD) até a publicação do Edital para seleção do fornecedor (veja o fluxo básico das compras e contratações públicas disponível no anexo 1). Todos os dias, os dois amigos tomam pelo menos um café juntos na repartição – café que eles ajudaram a comprar, ao participarem da elaboração do processo de licitação, assim como contribuíram para a elaboração do processo de contratação do serviço de copeiragem.

No café, os amigos compradores conversam sobre os processos que estão tramitando na Diretoria e fazem uma brincadeira, tentando adivinhar qual será o preço homologado de algum produto cuja licitação será disputada em lances naquela semana. Richard adora a brincadeira, pois se sente como um dos participantes do seu programa de TV favorito, disputando a rodada final com seu amigo Marcos. Para incentivar a disputa, eles adquiriram – com recursos próprios – um pequeno troféu, para simbolizar o prêmio de quem acertou o preço da semana. O vencedor ostenta o troféu sobre sua mesa até a próxima disputa. Apesar de simples, o troféu representa uma importante distinção na rotina administrativa dos amigos e ambos se sentem orgulhosos em ostentar a vitória.

Apesar da amizade e da paixão compartilhada pelo trabalho na área de compras, Marcos e Richard são diferentes no que se relaciona à tecnologia e sua aplicação no dia-a-dia do trabalho. Marcos se considera um sujeito ‘raiz’, das ‘antigas’, um burocrata mais tradicional, que vê com desconfiança e estranhamento a quantidade absurda de alterações que têm marcado o serviço público nos últimos anos, incluindo a área de compras públicas (Fernandes, 2019; Reis, 2016). Ele já comprava para a universidade quando ainda não existia computador, nem Internet, época em que os negócios eram feitos olho no olho com os fornecedores, entrando fisicamente nas lojas, comparando preços nas prateleiras, levando uma prancheta e lápis para anotações, e discutindo descontos e condições diretamente com o empresário.

Marcos se enquadra no perfil avesso às mudanças e resistente a tudo de novo que surja no órgão em termos de novas tecnologias e procedimentos (Reis, Cabral & Arvate, 2023). Por exemplo, ao pesquisar preços para estimativas que vão subsidiar decisões na licitação (Brasil, 2021a), respeitando suas tradições, ele sempre opta pela consulta direta aos fornecedores, pedindo orçamento ou cotação. O pedido formal é feito por escrito, usando e-mail institucional, para respeitar a legislação (veja o modelo de formulário de coleta de preços no apêndice 3), algo que Marcos teve que aprender a contragosto, mas ele prefere mesmo é fazer contato antes, pessoalmente ou por telefone, manter boas relações com o seu catálogo de comerciantes conhecidos, alguns até bons amigos, cultivados ao longo de anos de profissão como comprador público. Com três cotações recebidas, Marcos prepara um mapa dos valores obtidos, informando a origem de cada um deles, calcula a média e define, assim, o seu preço estimado, com os orçamentos em anexo (veja o modelo de mapa comparativo de preços no apêndice 4). Simples, fácil e seguro, em sua visão.

Richard, por sua vez, se considera moderno, descolado e atualizado, um verdadeiro *geek*, fã incondicional de tecnologia, videogame e últimas tendências da eletrônica e do mundo digital. É visto pelos corredores da universidade usando furiosamente seu *smartphone* e sempre usa o elevador, mesmo com a recomendação médica de fazer exercícios. Aliás, ele monitora automaticamente seus passos e ritmo cardíaco com o *smartwatch*, relógio com ligação à internet.

Quando alguém o questiona, a resposta é sempre a mesma, “se temos a tecnologia devemos usá-la”. Ao contrário do amigo antigão, para fazer estimativas em suas licitações, Richard prefere utilizar o Painel de Preços do governo federal, uma ferramenta digital que disponibiliza dados completos de compras anteriores (Santos, 2018), cheia de filtros e opções de tratamento de consultas, calculando automaticamente a mediana como referência estimativa e atendendo ao comando do regulamento federal, que dá preferência aos valores praticados na administração pública como fonte da estimativa (Brasil, 2021b).

TOMADA DE DECISÃO E O RESULTADO DA LICITAÇÃO

A Diretoria de Compras recebera da Divisão de Transportes uma DFD urgente para a aquisição de pneus, pois com a ampliação das aulas de campo e introdução de ações de extensão como componentes curriculares obrigatórios nos cursos de graduação da universidade, elevou-se consideravelmente a quantidade de quilômetros rodados pela frota própria de ônibus da universidade, aumentando, por consequência, a demanda por pneus para manutenção do funcionamento dos veículos. Era o meio do primeiro semestre letivo e o estoque de pneus já estava no fim, sem saldo disponível em contrato ou ata de registro de preços para novas aquisições. Se os veículos parassem, seria o caos, prejudicando inúmeros cursos e piorando muito a já desgastada imagem da instituição de ensino, abalada por reportagens recentes sobre atrasos e falhas operacionais no início das aulas naquele ano.

Não havia previsão de pneus no Plano de Contratações Anual da universidade. Quando aquele documento foi elaborado, ainda no ano anterior, a diretoria de Transporte estava atribulada com o atendimento das viagens em andamento, muitos servidores estavam de férias e ainda ocorreu uma troca de chefia no meio do caminho. Há tempos que o setor vinha reclamando da falta de pessoal e da dificuldade de se adaptar àquelas regras de prever futuras compras com mais de um ano de antecedência (Marques, 2022). Como conseguiriam planejar tantos meses à frente, se mal davam conta de organizar o cronograma de deslocamentos, manutenção e abastecimento para o mês seguinte? E como saberiam que tantos pneus seriam trocados no ano seguinte?

Diante do problema, o Setor de Transporte formalizou demanda à Diretoria de Compras, para aquisição dos pneus em regime de urgência, justificando que houve aumento repentino e inesperado da necessidade e que haveria graves consequências se o produto demorasse a ser obtido. Propunham um Registro de Preços para 100 unidades.

Na manhã do dia seguinte, uma quarta-feira, a Diretora Sandra, entendendo a importância das ações e o sufoco que poderia decorrer da falta de pneus, convocou Richard e Marcos.

Na reunião com seus compradores, Sandra foi enfática sobre a criticidade do processo, pelo caráter estratégico, pela urgência do atendimento e pela materialidade envolvida. O item era fundamental para a concretização de uma das atividades-fim da universidade, para a segurança dos usuários do transporte e para evitar mais desgaste da imagem da instituição.

A urgência vinha do aumento inesperado da demanda, com estoques em níveis extremamente preocupantes em função da nova previsão de uso para os próximos meses.

Por fim, a materialidade da compra era evidente, por envolver 100 pneus de ônibus, sabidamente mais caros que os produtos para veículos de passeio e o gasto potencialmente elevado poderia se repetir nos anos seguintes, tendo em vista o expressivo aumento da demanda após a decisão de inclusão da extensão como componente obrigatório nos currículos da graduação.

Diante desse cenário, a chefe Sandra solicitou que Richard e Marcos atuassem conjuntamente na elaboração da pesquisa de preços para constar dos documentos de planejamento da contratação, no

Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência, para servir de valor máximo aceitável no pregão. A elaboração dos documentos seria rápida, porque a universidade utilizava modelos digitais pré-aprovados pela assessoria jurídica. A parte mais crítica era levantar a estimativa de preço. Sandra reiterou diversas vezes que a tarefa deveria ser cumprida com a máxima urgência.

Enquanto Richard e Marcos cuidavam da pesquisa de preços, Sandra iria providenciar as demais peças do processo, incluindo a alteração extemporânea do Plano de Contratações Anual, que ela teria que negociar com a Pró-Reitora de Administração.

Com base no DFD apresentado pela diretoria de Transporte, a pesquisa de preços deveria ser elaborada para compra futura, em regime de Registro de Preços, de 100 unidades de PNEU NOVO, SEM CÂMARA, 275/80R22. PADRÃO DE QUALIDADE GOODYEAR, FIRESTONE, PIRELLI, SIMILAR OU SUPERIOR.

Marcos e Richard se reuniram para tomar café e conversar sobre a missão recebida, com a percepção de que seria algo fácil de ser atendido. Na reunião, motivados pelo clima de disputa e competição gerado pela brincadeira frequente entre os dois, Richard apresentava seus argumentos e destacava os benefícios da aplicação da tecnologia na tarefa. Consciente de que Marcos não aceitaria facilmente fazer uso das tecnologias disponíveis, Richard propôs duas alternativas. A primeira alternativa era costumeira para Richard, utilizar o Painel de Preços, enquanto a segunda seria consultar a base de dados de notas fiscais eletrônicas disponibilizada graças a um convênio entre a universidade e a secretaria de fazenda do governo do estado. Marcos de pronto respondeu que não utilizaria nenhuma delas, pois confiava em sua rede de contatos e nas cotações que vinham dos fornecedores. Richard apresentou uma nova proposta:

— Como você não está disposto a ceder, faremos duas pesquisas, cada um utiliza a maneira que achar mais conveniente e, no final, a Sandra decide qual apresenta melhor resultado e será utilizada.

— Negócio fechado — disse Marcos.

Ambos começaram a trabalhar e o espírito competitivo estava aguçado. Da sua mesa, Marcos olhava Richard, enquanto conferia seus catálogos impressos, buscando os telefones e endereços dos conhecidos fornecedores do ramo de pneus, aqueles com quem já estava mais acostumado a tratar. Ele se perguntava por que alguém iria preferir aquela bobagem de computador se a boa e velha cotação sempre funcionava tão bem.

Por sua vez, Richard abriu logo o navegador da Internet e acessou o Painel de Preços. Mas não estava com sorte e o sistema, lento demais, inviabilizava a busca. Frequentemente ele se pegava perguntando por que o governo não investia mais recursos para melhorar a capacidade da ferramenta em proporcionar acesso facilitado aos dados. O mecanismo em si era bom, com algumas fragilidades na descrição dos itens, mas o que atrapalhava mesmo era a lentidão nas horas de pico, em que muitas repartições públicas acessavam ao mesmo tempo. A Controladoria-Geral da União até tinha feito um relatório sobre os problemas e a Secretaria de Gestão tinha prometido melhorar as coisas (CGU, 2022), mas até aquele momento, o Painel ainda travava muito.

Richard também estava animado com as mudanças que poderiam acontecer com a implantação efetiva do Portal Nacional de Contratações Públicas, o PNCP, que previa um catálogo padronizado, uma ferramenta de pesquisa de preços incorporada e busca em notas fiscais eletrônicas de todo o país. Ele sabia que ainda seria um longo caminho até o *upgrade* adequado do Portal, mas ele acreditava no avanço inexorável da tecnologia.

Mesmo com o pequeno contratempo no acesso ao Painel, ele estava confiante que o seu método seria o escolhido por Sandra, assim como o preço estimado por ele seria a baliza da licitação. Afinal, aquele método jurássico do Marcos não podia funcionar. Pedir orçamento para fornecedor? Que perda de tempo! Onde já se viu, se era possível conseguir diversos valores de compras reais com alguns cliques?

Empenhado em fazer um bom trabalho – e vencer a competição –, Richard usou o horário de almoço para aproveitar o acesso menos concorrido ao Painel, concluindo o levantamento dos preços e calculando a mediana em pouco mais de vinte minutos. Provocativo, esperou Marcos aparecer na sala e anunciou:

— Terminei a pesquisa. Afinal, é uma demanda urgente. Não há tempo a perder.

Marcos assentiu, pensativo. Seria uma corrida injusta, se o fator tempo fosse o único critério. Esses computadores modernos, essa comunicação a jato, esses telefones celulares que mais pareciam espaçonaves, tudo era realmente muito veloz. Mesmo ele não poderia negar que isso era uma vantagem. Mas a vida não pode ser resumida em correr mais rápido. Se fosse pra entregar qualquer coisa no menor tempo, bastaria um robô, o que, aliás, Marcos já andava desconfiando que poderia acontecer, ele, Richard e os outros colegas substituídos por máquinas. Ainda bem que a aposentadoria dele já estava garantida. Mas ele temia pelos outros. Tudo estava mudando rápido demais.

Mas um robô ainda não era capaz de fazer um trabalho complexo como aquele. Mesmo Richard podia acabar enganado pela aparência de facilidade de deixar a máquina procurar e calcular os preços. Aquilo era uma arte, uma técnica que exigia cuidado, habilidade e experiência, que Marcos tinha de sobra.

Na ânsia de produzir um bom resultado para a chefe – e ostentar o troféu da vitória – Marcos fez novos telefonemas, para confirmar o recebimento dos e-mails que já tinha enviado e pedir aquela ajuda especial na agilidade de atendimento ao pedido de orçamento. Alguns fornecedores não forneciam cotação para licitação, ou demoravam demais para responder, porque sabiam que isso só gerava custos, com pouca ou nenhuma chance de venda efetiva para o governo. Marcos achava aquilo estranho, sua universidade e outros órgãos complicavam e engessavam demais uma transação que deveria ser simples. Eram regras demais, controles demais, papelada demais. Seria tão mais fácil ir direto no fornecedor de confiança e passar um cartão corporativo em pagamento. Se ele podia fazer isso com o dinheiro dele, por que não podia ser assim na repartição?

Mas não era ele que fazia as regras. Ele só tentava obedecer. E a melhor forma que viu para cumprir esse papel naquele momento foi recorrer a um fornecedor bem conhecido, com quem já tinha longa história de ajuda mútua. Ligou para o empresário e pediu o apoio, explicando a situação. O interlocutor prometeu responder rápido, pelos velhos tempos. E, também pela perspectiva de participar do pregão, que era atrativo, pelo volume de pneus registrados.

No dia seguinte, os “competidores” estavam em suas mesas de trabalho, na pontualidade de sempre, quando Sandra passou por ambos e perguntou como estava sendo a experiência de trabalhar juntos. Marcos disse que estava tudo certo. Richard, por outro lado, apenas acenou com a cabeça concordando e lançou um olhar zombeteiro para o amigo. Antes de sair, porém, Sandra fez um pedido a ambos, “precisamos publicar esse edital de maneira rápida”, por favor, finalizem essa tarefa ainda nesta semana.

Diante do prazo estabelecido, Richard tinha certeza de que Marcos não conseguiria terminar a sua parte. Logo, sua vitória no desafio era favas contadas. Porém, considerando a amizade com Marcos, decidiu que entregaria à Sandra o seu resultado como se tivesse sido um trabalho conjunto. A dificuldade seria ela acreditar que Marcos aceitou se valer da tecnologia e das ferramentas digitais disponíveis.

As coisas mudaram quando Marcos recebeu, na tarde da quinta-feira, telefonema do empresário parceiro, avisando que a ajuda solicitada já estava a caminho, na forma de 3 orçamentos enviados para o e-mail institucional indicado no instrumento para coleta de preços. Todos emitidos por empresas diferentes, todas de confiança, só firma séria.

Marcos agradeceu a parceria de sempre e confirmou que em sua caixa de e-mail constavam as cotações de três fornecedores. Sabedor do prazo apertado, Marcos ficou aliviado por conseguir cumprir a tarefa, elaborando o mapa de preços com a sua costumeira falta de agilidade com computadores, calculando a média em sua calculadora de mesa e inserindo o valor estimado em sua planilha, no velho formato com o qual já estava tão habituado. Enquanto lutava com o teclado e o mouse, pensava com seus botões: quem precisa de robôs quando se tem amigos no mercado?

Na sequência, imprimiu tudo em 3 vias, procurou Richard e, confiante, convidou o amigo para irem juntos à sala de Sandra apresentar o resultado do trabalho. Richard aceitou de pronto o convite, admirado e feliz pelo sucesso do amigo.

— Boa tarde, Diretora — cumprimentou Marcos, animado.

Richard, ansioso e afoito, interrompeu as saudações e declarou que ambos haviam concluído a tarefa e que desejavam apresentar o resultado. Já era o final do expediente e Sandra, envolta em uma tripla jornada, disse que tratariam do tema no dia seguinte, já que precisaria buscar os filhos na escola.

Marcos e Richard deixaram a universidade e foram para suas casas, curiosos para saber qual seria a decisão da chefe. Independentemente de quem receberia o troféu, ambos tinham a sensação de dever cumprido.

A noite se arrastou para Richard que, para além da escolha de Sandra, estava preocupado com o fato de não terem seguido a orientação dela e se questionava como apresentariam duas metodologias diferentes, já que a Diretora havia sido categórica sobre a necessidade de trabalharem em conjunto. Assim que acordou, telefonou ao amigo Marcos para combinar uma conversa na primeira hora do expediente, antes mesmo de apresentarem o resultado da pesquisa à chefe. Ele teria preferido enviar mensagens pelo aplicativo do celular, mas Marcos era consistente em sua aversão à tecnologia.

Às oito da manhã em ponto, Marcos chegou à Universidade e de pronto buscou o amigo Richard para debater como resolveriam a questão de terem trabalhado de forma individual, contrariando a expressa recomendação da Diretora. Marcos, ciente de que o objetivo final da tarefa havia sido cumprido, tranquilizou Richard e recomendou que seguissem o planejado anteriormente, pois Sandra reconheceria o esforço de ambos e participaria do “jogo”, escolhendo qual o preço certo dos pneus.

Sandra demorou a chegar na diretoria, pois desde às sete da manhã se reunia com a Reitora, que estava preocupada com os cortes orçamentários recentes e passou uma mensagem dura para Sandra, dizendo que a Universidade precisava rever seus processos de contratação, pois a economia nessa área seria a melhor solução para a carestia de recursos que se avizinhava.

Apesar de entender a mensagem, Sandra ficou pensativa sobre qual seria a real contribuição de sua diretoria, se a alta administração sempre tratava as compras como um setor reativo, que só servia para atender pedidos das áreas demandantes, sem papel estratégico, nem recursos e apoio necessários para exercer tal papel (Costa & Terra, 2019).

Ao chegar à sua sala, Sandra ainda pensava sobre o dilema imposto pela Reitora e chamou Marcos e Richard para apresentação do preço de referência, peça faltante para liberarem o edital para publicação.

Richard introduziu a questão, ponderando sobre os perfis dos compradores públicos (Almeida & Sano, 2019) e as diferenças entre ele e Marcos para, em seguida, explicar a decisão que tomaram. Ele ainda lembrou a chefe sobre o troféu e o jogo que realizavam semanalmente, solicitando que ela decidisse qual seria o “preço certo” para a contratação dos pneus.

Sandra, com algum desconforto diante da história e ainda incomodada com a pressão da Reitora, tentou refletir sobre o desafio de definir o “preço certo”. Longos segundos se passaram num silêncio angustiante para Marcos e Richard, até que Sandra aterrissasse seus pensamentos novamente na sala e cumprimentasse os dois pelo resultado tão rápido. Apesar do reconhecimento, fez questão de pontuar o individualismo adotado. E, como não esperava ter que analisar duas estimativas distintas, solicitou aos dois compradores que retornassem em 30 minutos para fecharem a questão e avançarem a licitação.

Após refletir sobre as duas metodologias apresentadas, Sandra estava às voltas com sua grande confiança em Marcos, servidor antigo e experiente, ao mesmo tempo que pensava na agilidade e dinamismo do trabalho realizado por Richard. Ela, então, se lembrou da regra de preferência no regulamento federal, que dá prioridade aos preços praticados na Administração Pública como fonte da estimativa. E lembrou que se usasse apenas orçamentos de fornecedores, precisaria justificar a situação (Brasil, 2021b).

A decisão mais racional seria juntar as duas pesquisas.

Transcorridos os 30 minutos os “competidores” voltaram à sala, ansiosos pelo veredito, como se estivessem no palco do Programa de TV, cada um esperando a confirmação de que a sua metodologia era a melhor.

Percebendo a ansiedade dos dois, Sandra calmamente explicou que não precisavam escolher apenas uma das opções, mas poderiam combinar ambas! Afinal, havia aquele conceito de ‘cesta de preços aceitáveis’, uma coisa que eles aprenderam numa palestra online sobre a Nova Lei de Licitações (Santos, 2023). Sandra orientou os subordinados a utilizar as duas pesquisas e calcular um preço estimado final. Ela esperava o resultado em até uma hora.

Um pouco surpresos, os dois compradores sentaram juntos para resolver o problema. Antes, estabeleceram uma regra nova no jogo: continuariam disputando o troféu, cada um com sua própria estimativa, que seria comparada com o resultado final da licitação. Richard obteve a mediana de R\$ 2.242 para cada pneu, de um conjunto de 58 itens de compra filtrados no Painel de Preços, usando o código de material ‘283321’ (veja a distribuição dos preços no apêndice 6). Marcos, com os 3 orçamentos (cotação 1 = R\$ 4.300; cotação 2 = R\$ 4.850 e cotação 3 = R\$ 3.674), calculou a média em R\$ 4.275.

Os amigos debateram como combinariam os dois conjuntos de dados. A norma federal determina a mediana quando o Painel é utilizado, mas deixa em aberto a escolha do critério matemático de tratamento das demais fontes.

Richard estranhou a diferença expressiva entre as duas estimativas, uma quase o dobro da outra, mas ele já tinha ouvido falar que orçamentos de fornecedores costumam ser mais altos do que os valores homologados nas licitações. Ele não queria entrar em conflito e nem desmerecer os esforços do amigo, então, propôs que calculassem a média usando as quatro referências disponíveis: (1) Mediana do Painel; (2) Cotação 1; (3) Cotação 2; (4) Cotação 3. Marcos achou a solução aceitável, embora tivesse alertado que o valor podia ser pouco atrativo para o mercado, considerando que a universidade estava passando por notórias dificuldades financeiras, atrasando recorrentemente os pagamentos a fornecedores.

Usando o método acordado, Richard e Marcos chegaram ao preço unitário estimado de R\$ 3.766 (média entre R\$ 2.242; R\$ 4.300; R\$ 4.850 e R\$ 3.674). Sandra gostou do resultado. Ela também estava preocupada com a grande diferença entre as estimativas iniciais, mas achou que a combinação dos resultados chegou a um patamar razoável, que parecia aumentar as chances de a universidade fechar um bom negócio. Se houvesse forte concorrência, o preço final poderia baixar bastante, apresentando uma economia maior, favorecendo a imagem do setor de Compras junto à Reitoria. E se não houvesse muita competição, ainda assim parecia ser melhor ter uma estimativa mais alta, para garantir que algum fornecedor fosse aceito, evitando frustração ou licitação deserta, ainda mais naquele momento em que a universidade estava com baixa credibilidade no mercado. Seria um desastre se a licitação não resultasse rapidamente em uma Ata de Registro de Preços assinada e pronta para uso. O edital foi publicado com a estimativa aberta aos interessados. Havia opção de tratar o preço estimado como sigiloso até o final da disputa, mas a Diretoria de Compras não estava acostumada a fazer isso e não tinha subsídios suficientes para decidir pela mudança de sistemática naquele caso.

Com a participação de oito competidores e um total de 12 lances, o valor final homologado foi de R\$ 2.818,40, redução de 25% em relação ao estimado, totalizando uma diferença de quase R\$ 100 mil, montante que Sandra logo anunciou à Reitora como economia conquistada pela sua Diretoria. A “economia” virou notícia no portal da universidade e a Reitora, preocupada com a reputação da instituição e com a prestação de contas à sociedade, divulgou o feito em várias mídias.

E o troféu ‘preço certo’? Foi para Richard, vencedor da semana, que ostentou orgulhoso o símbolo de sua vitória.

O PÓS-LICITAÇÃO: MUITO ALÉM DO PREÇO, MAS NEM TANTO

Concluída a licitação, tudo corria bem até surgir um “suposto” escândalo na compra dos pneus. Com seus smartphones em punho em uma mão, gravando uma transmissão ao vivo para as redes sociais, e um papel impresso na outra, o Senador da República conhecido por Tiquinho Coelho e Deputado Federal Saulo Madeira, campeão de votos nas últimas eleições, gritavam a plenos pulmões

que tinham recebido uma denúncia de que a universidade estaria rasgando o dinheiro do contribuinte ao comprar tantos pneus por um preço tão caro.

— Isso aqui é um descaso. É um retrato do que é o serviço público brasileiro, um lugar de desperdício e favorecimento de empresas “amigas”. Mas, nós, que temos o mandato institucional para fiscalizar a Administração Pública, vamos cobrar e responsabilizar a Reitoria, que é responsável pela universidade.

Para sustentar suas afirmações, os parlamentares agitavam as folhas de papel que tinham nas mãos e diziam que os mesmos pneus poderiam ser comprados por um valor muito menor do que aquele homologado pela universidade. O papel trazia uma promoção com especificações similares por R\$ 1.649,90. Era uma página impressa da Internet.

Comparando com a licitação da Diretoria de Compras, a diferença era expressiva, de R\$ 1.168,50 por unidade, equivalente a mais de 40%. Mesmo em relação à estimativa de Richard, aquele valor era bem menor.

Os parlamentares também alegavam que o consumo de pneus da instituição de ensino era absurdo. Eles citaram que o histórico era de 5 unidades por ano, sendo inaceitável, na opinião deles, ter saltado para 100 unidades de uma hora para outra.

O vídeo dos parlamentares viralizou, com boa parte dos comentários nas redes sociais corroborando o alegado sobrepreço. Com isso, a Reitora, juntamente com a assessoria de comunicação da instituição de ensino, viu a necessidade de uma nota para prestar esclarecimentos à sociedade sobre o processo. A primeira medida da Reitora foi convocar Sandra ao seu gabinete. A Diretora de Compras garantiu à Reitora que não havia nada de errado na licitação e que confiava na sua equipe. Ela disse que não poderia se responsabilizar pela quantidade de pneus solicitada pela diretoria de Transporte, que isso era atribuição daquela área requisitante.

Após a reunião na Reitoria, Sandra voltou para sua sala com um semblante preocupado e convocou Richard e Marcos para apoiá-la na demanda da Reitora, ressaltando que daquela vez ela realmente precisava que os dois trabalhassem juntos.

Em seguida, Sandra relatou a reunião com a alta administração e pediu ajuda para preparar uma nota explicando os procedimentos realizados, em especial, a pesquisa de preços, já que essa parte era um dos pontos centrais da “denúncia” dos parlamentares. Sandra informou aos colegas que a Magnífica Reitora, formada em estatística, estava descontente com o método escolhido para de definição do preço estimado, pois acreditava que a universidade acabou passando uma mensagem que estaria disposta a pagar um preço elevado pelos pneus, e que, na sua visão, essa era uma das prováveis explicações para a diferença entre o valor apresentado pelos parlamentares e o valor contratado pela universidade.

Segundo a Reitora, se a Diretoria de Compras tivesse utilizado o banco de dados de notas fiscais eletrônicas, disponibilizado a partir do convênio com o governo do estado, provavelmente o desfecho da licitação teria sido diferente, já que os preços seriam “condizentes com o mercado”. A Reitora também comentou que poderiam ter pesquisado o produto na Internet, o que revelaria o tipo de oferta que os parlamentares estavam usando como referência para atacar a instituição.

Richard e Marcos começam a debater a forma como deveriam estruturar a nota, começando por explicar e defender o procedimento adotado na pesquisa. Em seguida eles começam a contrapor a visão da Reitora, destacando que a estimativa de preços não é simples, considerando a existências de múltiplas partes interessadas na contratação (Rodrigues & Reis, 2023), e pode ser causa para uma série de riscos, inclusive o desabastecimento, pela ausência de propostas aceitáveis na licitação, especialmente na condição pouco favorável que a universidade se encontrava junto ao mercado fornecedor, pelas fragilidades financeiras que vinha enfrentando. Eles finalizaram afirmando que comparar o preço licitado com uma oferta isolada da Internet era inadequado, leviano e injusto, pois desconsiderava uma série de especificidades presentes nas compras públicas, especialmente naquelas realizadas por meio de ata de registro de preços, e ausentes nas compras privadas realizadas por pessoas jurídicas ou físicas.

Mesmo compras comuns, como a de pneus, têm sido objeto recorrente de representações nos Tribunais de Contas (Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, 2023). Ademais, enfatizaram o papel estratégico da presente compra, diante da política institucional de compras públicas sustentáveis adotada pela Universidade, em consonância com os objetivos do processo licitatório expressos no artigo 11, inciso IV, da nova Lei de Licitações e Contratos (2021a), materializados no estudo técnico preliminar, termo de referência e/ou edital com a descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, por meio de cláusulas que preveem dentre outras coisas a obrigação pela contratada, da coleta dos resíduos oriundos da contratação para fins de devolução ao fabricante ou importador, responsáveis pela sua destinação final ambientalmente adequada.

Terminada a reunião, Marcos e Richard começaram a escrever a nota. Antes, porém, Marcos sorriu e solicitou que Richard retirasse o troféu da sua mesa, pois, em sua visão, ambos falharam, se o valor daquela promoção na Internet fosse considerado o “preço certo”. Richard contemporizou e destacou que, de fato, dessa vez, o troféu não ficaria com ninguém. E arrematou perguntando:

— Como podemos ter errado duas vezes, primeiro apresentando duas estimativas tão diferentes entre si, depois usando uma combinação que, ainda assim, ficou tão acima de uma oferta do mercado?

NOTAS DE ENSINO

Objetivos de ensino

O caso tem como propositura catalisar os debates acerca dos processos de compras públicas e a relação da sua fase preparatória com os resultados da contratação a partir da ótica da economicidade. Considerando as metodologias existentes e as condições de mercado é necessário que o setor responsável pela elaboração do edital da licitação analise os riscos existentes e de que forma etapas como a pesquisa de preço podem contribuir para a dirimir a ocorrência de tais riscos. A importância do item para o órgão, a pressão exercida pelo elemento tempo, além da necessidade de prestar contas à sociedade, nem sempre ciente das condições de mercado e das diferenças entre a contratação realizada pelo ente público e o privado, são o pano de fundo das questões e dilemas vividos pelos personagens. Alguns elementos, como a possibilidade de fraudes envolvendo a contratação do item em questão, a falta de um planejamento anterior à contratação e o acesso à informação por parte da população, são questões implícitas que podem levar à reflexão acerca da complexidade envolvendo as contratações públicas. O componente político é outra questão trazida ao debate visando rememorar aos estudantes que o processo de tomada de decisão em um órgão público não é insulado de tal componente.

O caso se destina a aluno de pós-graduação lato sensu e stricto sensu em administração e administração pública, além de curso de educação executiva dessas áreas. Todavia, a sua aplicação em cursos de pós-graduação da área de direito e economia não é desestimulada, entendendo a relação entre os dilemas aqui trazidos e os referencias das duas áreas.

Fontes de Informação:

Compõem esse caso informações oriundas do painel de preços do governo federal, que pode ser acessado no endereço: <https://paineldeprescos.planejamento.gov.br/>. Além disso, foram inseridas informações acerca das metodologias de estimativa de preço considerando o disposto na Lei de Licitações nº 14133/2021 (Brasil, 2021a) e no regulamento federal, Instrução Normativa Seges/ME nº 65, de 7 de julho de 2021 (Brasil, 2021b). O caso é fictício criado pelos autores a partir das suas experiências com a temática, visando inserir os estudantes em dilemas recorrentes nas organizações públicas.

Pesquisa de Preço e a relação entre Governo e Mercado

A pesquisa de preço se caracteriza como atividade essencial e obrigatória para a realização de licitações no Brasil. Ela subsidia a definição do preço de referência para julgamento de propostas e traz para a administração pública uma estimativa dos custos do item a ser adquirido. É considerado pela literatura um procedimento “deveras tormentoso” na rotina das contratações públicas brasileiras, verdadeiro “gargalo burocrático”, tanto pelo esforço envolvido quanto pelo resultado impreciso (Nóbrega, Camelo & Torres, 2020).

Caso a referência seja incoerente com o mercado, pode representar prejuízo, seja pela ausência de interessados ou propostas aceitáveis, seja pela oferta com sobrepreço, já que a disputa nas licitações nem sempre é suficiente para garantir preço justo (Santos, 2019).

O tema ‘preço estimado’ em compras públicas vem recebendo atenção crescente. Um dos focos ocorre nos julgados do Tribunal de Contas da União, servindo de guia para acompanhar a evolução conceitual, metodológica e normativa. Nos anos 1990, a média de três orçamentos de fornecedores era a regra-padrão. Por volta de 2007, começou a despontar a noção de “cesta de preços aceitáveis”, baseada em variedade, diversidade e amplitude de fontes e tratamento crítico dos dados, considerando que a diversificação da pesquisa tende a melhorar a precisão, ponderando diferentes elementos constitutivos na formação de preços no mercado privado e no ambiente de venda para o governo (Castro, 2019).

Isso aconteceu porque o TCU identificou tendência de superestimativa nas pesquisas que se baseavam unicamente em orçamentos de fornecedores. Para o órgão de controle, as empresas costumam inflar as cotações, sabendo que a informação será usada para definir o preço máximo que o órgão público estará disposto a pagar (Acórdão TCU n. 299/2011-P).

Em 2014 surgiu a primeira norma federal disciplinando procedimentos (IN 05/2014) e em 2017 foi implantado o Painel de Preços como ferramenta de apoio. Em 2021 tivemos uma Nova Lei de Licitações (Lei n. 14133) e seu respectivo regulamento federal, a IN 65.

Com esse cenário evolutivo, chegamos ao artigo 23 da Lei de Licitações, destacando as condições de mercado e as características da contratação como elementos fundamentais da estimativa de preços, levando em conta “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” (Brasil, 2021a).

Além das diretrizes, a Lei de Licitações estabelece procedimentos, citando as fontes possíveis de busca de referências, como o Painel de Preços, internet, fornecedores, notas fiscais eletrônicas. As fontes podem ser usadas de modo isolado ou combinado.

Detalhando os procedimentos operacionais, a norma federal (Brasil, 2021b) exige tratamento estatístico dos valores coletados, sendo obrigatória a mediana no Painel de Preços e livre a escolha de outros métodos para as demais fontes, como média, mínimo ou alternativas justificadas.

O valor estimado pode ser sigiloso. Há controvérsias sobre os efeitos, riscos e benefícios de ocultar a estimativa, dependendo das características de cada mercado (Carvalho, 2018).

Apesar dessas diretrizes operacionais, da existência de sistemas de apoio e da frequência e recorrência de execução rotineira, a pesquisa de preços ainda está pouco amadurecida no setor público (TCU, 2023).

Questões para discussão do caso

- 1- Como a escolha do método de pesquisa de preço influencia o resultado da contratação?
- 2- Como o preço estimado afeta a economicidade da contratação?
- 3- Como podem ser gerenciados os riscos da pesquisa de preço?
- 4- Quais fatores diferenciam preços em compras dos setores público e privado?

Abertura para discussão e análise do caso em sala de aula

O(a) professor(a) deve estimular o(a)s aluno(a)s a refletirem acerca das condições de mercado, desafios e dilemas das compras públicas. Importante que o(a) professor(a) aborde algumas características das licitações, atento a contextualizar as questões para discussão do caso, em especial os múltiplos objetivos e partes interessadas nas compras governamentais (Rodrigues & Reis, 2023), marcadas por dilemas de crescente complexidade, conflitos que buscam equilibrar eficiência e controle; riscos e custos de transação; isonomia e fomento; concorrência e transparência; legalidade e inovação (McCue, Prier & Swanson, 2015), economicidade e desenvolvimento sustentável (Brasil, 2021a).

Sugere-se que o(a) professor(a) destaque aos estudantes a existência de elementos associados aos vieses decisórios, motivações e diversidade de pressões que podem influenciar o resultado de uma contratação, usando os elementos do caso como pano de fundo. É comum que as compras públicas no Brasil sejam conduzidas por agentes que atuam nessa função de modo temporário, pouco valorizados, submetidos a elevados riscos pessoais e poucos incentivos profissionais, com forte pressão de escalões superiores (Motta, 2010). A falta de valorização e qualificação dos compradores e o excesso de disfunções burocráticas são problemas comuns (Costa & Terra, 2019).

Recomenda-se que o(a) professor(a) pondere junto aos estudantes acerca da realidade de órgãos públicos com grande quantitativo de demandas e dificuldades de planejamento (Ferrer, 2015; Marques, 2022). Tal ponderação pode propiciar ao estudante uma visão dos desafios impostos para a concretização de uma aquisição governamental.

Outras considerações contextuais relevantes se referem aos fatores que influenciam a formação dos preços nas transações comerciais, de modo geral e nas compras do governo, de modo específico. Nos Acórdão nº 2984/2013-P e 2.901/2016-P, o TCU abordou diversos desses elementos, relacionados aos procedimentos de pesquisa, negociação, especificação e coleta de dados. Entre esses fatores, destacam-se o "Efeito Barganha", decorrente da negociação de grande quantidade que leva a redução do preço unitário por economia de escala; o "Efeito Marca", que pode distorcer o preço referencial dependendo das marcas dos insumos cotados; o "Efeito Correlação", decorrente da variação desproporcional de preços entre coletas de variadas fontes; e o "Efeito Imputação", resultante da aplicação de preços de praças diversas na composição de preços em uma localidade, sem levar em conta os custos de transporte; o "Efeito Administração Pública", que faz os preços das compras governamentais serem mais elevados do que os praticados pela iniciativa privada, por causa de maiores custos de transação, gastos para participar de licitações, requisitos mais rigorosos exigidos dos fornecedores, em especial regularidade fiscal, perspectiva de atrasos de pagamento e retenção obrigatória de impostos. Esses fatores são cruciais para compreender a formação de preços em licitações e contratações públicas, podendo levar a distorções tanto para mais quanto para menos nos valores referenciais.

Além disso, pesquisas acadêmicas têm analisado causas de variações nos preços praticados em licitações públicas e merecem ser mencionadas. Barbosa e Fiuza (2012) mostram que órgãos "bons pagadores" acabam obtendo preços maiores quando se juntam, em compras compartilhadas, com órgãos com fama de "maus pagadores". Os fornecedores embutem no preço o risco de calote ou atraso no pagamento, um fator que pode ser associado ao caso de estudo, pela credibilidade abalada da universidade no mercado.

Faria, E. R. Ferreira, Ferreira, M. A. M, Santos, L. M., & Silveira, S. F. R. (2010) e Lacerda (2012) avaliaram fatores que influenciam variabilidade dos preços adjudicados em pregões eletrônicos da Administração Pública Federal e ambos apontaram que o volume de compras tem forte influência nos preços finais.

Por fim, recomenda-se que o(a) professor(a) descreva a lógica da Gestão de Riscos e sua avaliação por meio de probabilidade e impacto, bem como sua mitigação por controles internos, associando esses instrumentos à etapa de pesquisa de preços nas licitações. O(a) professor(a) pode estimular os alunos a buscarem informações sobre os principais problemas das compras públicas, especialmente aqueles relacionados com resultados ligados ao valor estimado, como licitação

deserta, fracassada, fraude, sobrepreço e desempenho insatisfatório na execução do contrato (Reis, 2016; Santos & Souza, 2020)

Espera-se que os estudantes sejam capazes de ponderar os riscos a partir das metodologias disponíveis para pesquisa de preços em compras públicas, realizando uma análise crítica, levando a um aprofundamento nos riscos envolvidos em cada decisão tomada pelos agentes envolvidos na definição do preço estimado no caso da compra dos pneus para a universidade.

Em especial, sugere-se que sejam considerados os riscos de 'ilusão de economia', no sentido de que grande diferença entre o preço estimado e o preço final de uma licitação, em vez de representar 'economia', indique erro na estimação, sendo, assim, um ganho fictício, ilusório para o governo (Sales, 2016; Santos, 2019).

Além disso, merecem destaque os riscos de insucesso nas compras em função de estimativas descoladas do mercado. Araújo (2022) apontou que 77% dos itens cancelados em pregões eletrônicos no Superior Tribunal Militar foram causados por falhas na estimativa. Bona (2015) encontrou dados similares, analisando pregões da Prefeitura do Recife, identificando, entre os principais motivos de insucesso, os preços acima do estimado, refletindo, na visão da autora, falha na estimativa. Castro (2019) apontou os riscos da chamada 'maldição do vencedor', quando o fornecedor oferta preço insuficiente para cobrir seus custos, conhecido como preço inexequível, levando a possível inadimplemento contratual.

Pesquisa de Queiroz (2018) relatou estudo de caso no Ministério Público Federal no Espírito Santo, no qual havia baixa eficácia nas licitações, com muitos itens desertos ou fracassados. O preço estimado estava subavaliado e não atraía fornecedores. A estimativa era obtida com base no menor preço coletado na pesquisa. Depois que a metodologia foi alterada para considerar medidas de tendência central, a eficácia dos pregões aumentou de 63% para 73%.

Levantamento de Souza (2021) sobre investigações em compras públicas durante a pandemia de Covid-19 listou diversas irregularidades relacionadas com a estimativa de valores contratuais. O principal problema detectado foi sobrepreço, mas também foram identificadas fraudes na pesquisa de preços, cotação com empresas de fora do ramo e ausência completa de pesquisa para balizar a contratação.

Ainda com relação aos casos envolvendo suposto sobrepreço, também é importante considerar as prováveis implicações da inclusão de critérios de sustentabilidade sobre a manutenção da competitividade e preços obtidos. Conforme alertam Couto e Ribeiro (2016), a inclusão de critérios orientados à promoção do desenvolvimento sustentável, como medidas de logística reserva, no processo licitatório, provavelmente pode ter impacto nos preços.

Sugere-se, por fim, após uma breve explanação do(a) professor(a), a divisão da classe em pequenos grupos, objetivando um debate participativo e contributivo. É importante que o(a) professor(a) estimule a participação e apresentação de pontos de vistas diversos. Ao final do tempo de aproximadamente 40 minutos para discussão, o(a) professor(a) poderá pedir aos grupos que apresentem suas respostas. A atividade de apresentação permitirá aos estudantes ter acesso a diferentes perspectivas e refletir sobre as decisões tomadas, seus riscos e consequências e a complexidade do tema, em termos acadêmicos e práticos, assim como oportunidades de aprofundamento de estudos científicos sobre a área.

REFERÊNCIAS

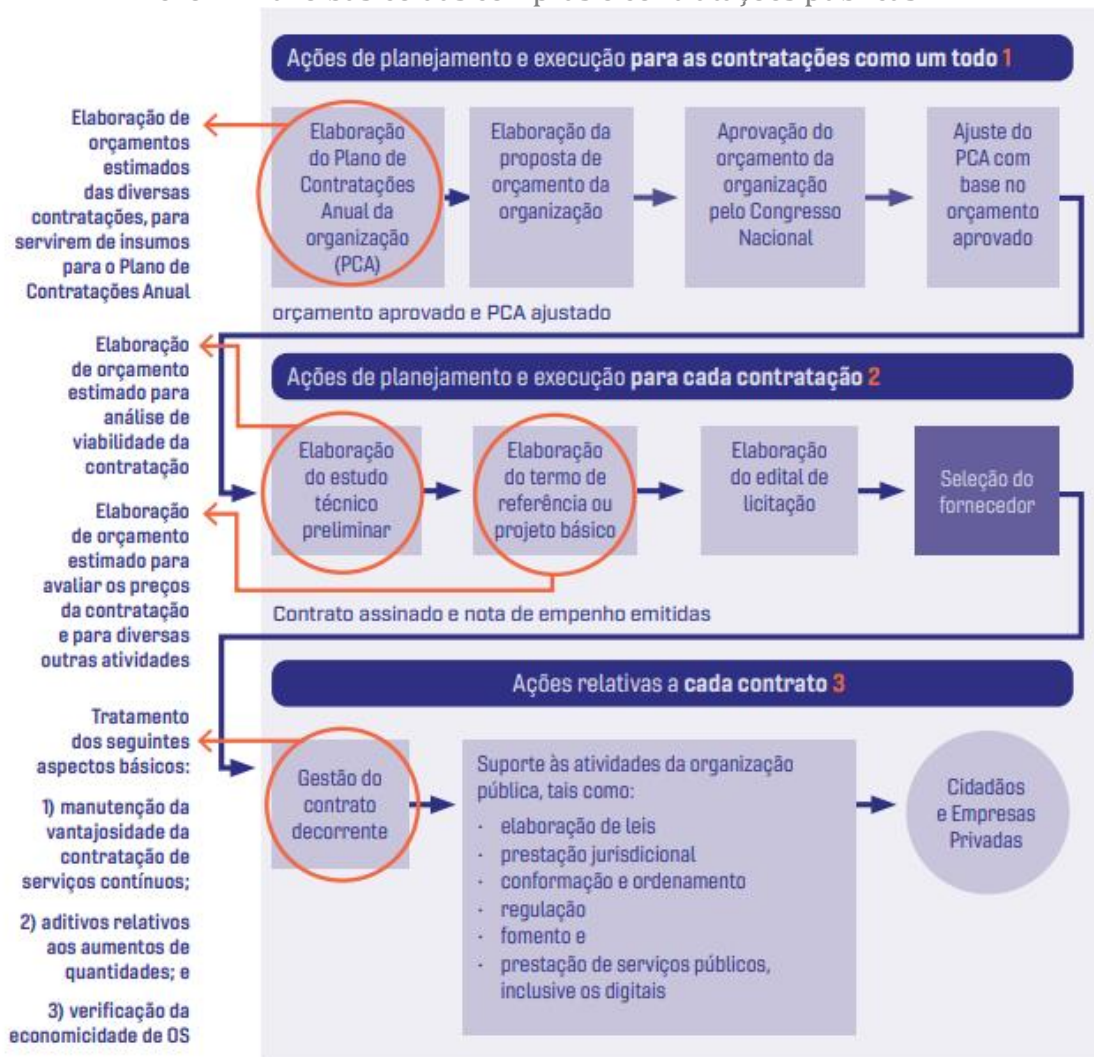
- Almeida, A. A. M. D., & Sano, H. (2019). Fatores que influenciaram as condutas dos pregoeiros do Centro de Lançamento da Barreira do Inferno (CLBI). *Revista de Administração Pública*, 53(2), 331-348.
- Araújo, A. C. (2022). *Eficiência nos pregões eletrônicos do Superior Tribunal Militar: principais fatores que motivam o cancelamento de itens*. (Dissertação de Mestrado). Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, DF, Brasil.

- Barbosa, K., & Fiuza, E. (2012). *Demand aggregation and credit risk effects in pooled procurement: evidence from the Brazilian public purchases of pharmaceuticals and medical supplies*. (Textos para Discussão), FGV, São Paulo, SP.
- Bona, C. P. (2015) *Pregão Eletrônico e o Princípio da Eficiência: um estudo de caso da comissão permanente de licitações de materiais da Prefeitura do Recife*. (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, Brasil.
- Brasil (2021a). *Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021*. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm
- Brasil (2021b). Ministério da Economia. *Instrução Normativa nº 65, de 7 de julho de 2021*. Recuperado de <https://www.gov.br/plataformamaisbrasil/pt-br/legislacao-geral/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-seges-me-no-65-de-7-de-julho-de-2021>
- Carvalho, V. A. (2018). *Cartéis em Licitações*. Rio de Janeiro, RJ: Lumen Juris.
- Castro, C. J. P. (2019). *A formação de preços de produtos de tecnologia em processos eletrônicos de compras do Governo Federal: uma abordagem baseada na teoria econômica de leilões*. (Dissertação de Mestrado). Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, DF, Brasil.
- CGU, Controladoria-Geral da União. (2022) *Avaliação Painel de Preços - Relatório n. 852270*. Recuperado de <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1251751>
- Costa, C. C. M., & Terra, A. C. P. (2019) *Compras públicas: para além da economicidade*. Brasília, DF: ENAP.
- Couto, H. L. G. D., & Ribeiro, F. L. (2016). Objetivos e desafios da política de compras públicas sustentáveis no Brasil: a opinião dos especialistas. *Revista de Administração Pública*, 50(2), 331-343.
- Faria, E. R. Ferreira, Ferreira, M. A. M, Santos, L. M., & Silveira, S. F. R. (2010). Fatores determinantes na variação dos preços dos produtos contratados por pregão eletrônico. *Revista de Administração Pública*, 44(6), 1405-1428.
- Fernandes, C. C. C. (2019). Compras Públicas no Brasil: Tendências de inovação, avanços e dificuldades no período recente. *Administração Pública e Gestão Social*, 11(4).
- Ferrer, F. (2015). Diagnóstico da situação das compras públicas no Brasil. In: Ferrer, F., & Santana, J. (Coord.) *Compras Públicas Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier.
- Lacerda, L. C. N. (2012) *Uma análise da variabilidade dos preços adjudicados em pregões eletrônicos na Administração Pública Federal*. (Dissertação de Mestrado), Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
- Marques, J. (2022). *Universidades federais têm déficit de 11 mil professores e técnicos*. Recuperado de <https://educacao.uol.com.br/noticias/agencia-estado/2022/06/14/universidades-federais-tem-deficit-de-ao-menos-11-mil-professores-e-tecnicos.htm>
- McCue, C. P., Prier, E., & Swanson, D. (2015). Five dilemmas in public procurement. *Journal of Public Procurement*, 15(2), 177-207.
- Motta, A. R. (2010) *O combate ao desperdício no gasto público: uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compra privado, público federal norte-americano e brasileiro*. (Dissertação de Mestrado). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, Brasil.
- Nóbrega, M.; Camelo, B., & Torres, R. C. L. (2020). *Pesquisa de preços nas contratações públicas, em tempos de pandemia*. Recuperado de <https://ronnycharles.com.br/pesquisa-de-precos-nas-contratacoes-publicas-em-tempos-de-pandemia/>
- Queiroz, W. A. F. (2018) *A regulamentação do procedimento de formação do preço de referência das licitações públicas: um estudo de caso no MPF/ES nos anos de 2013 a 2017*. (Dissertação de Mestrado), Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, ES, Brasil.
- Reis, P. R. D. C. (2016). *Desempenho nos contratos de compras públicas: Evidências empíricas das mudanças institucionais no Brasil*. (Tese de Doutorado), Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, Brasil.

- Reis, P. R., Cabral, S., & Arvate, P. (2023). Fostering Agility Through Public Procurement Reforms: The Role of Experienced Procurement Officers. *International Journal of Public Administration*, 1-12.
- Rodrigues, B. C., & Reis, P. R. C. (2023). Partes interessadas internas e desempenho em contratações públicas na perspectiva das teorias dos stakeholders e dos custos de transação. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 28, e88342-e88342.
- Sales, L. J. (2016) *Proposta de modelo de classificação do risco de contratos públicos*. (Dissertação de Mestrado), Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil.
- Santos, F. B., & Souza, K. R. (2020) *Como combater a corrupção em licitações: detecção e prevenção de fraudes*. Belo Horizonte, MG: Editora Fórum.
- Santos, F. B. (2018). Painel de Preços: Painel de Preços: uma entrega efetiva para uma demanda antiga. Coleção: Casos SEGES renovando a gestão pública. Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Recuperado de <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3458>
- Santos, F. B. (2019). *Preço de referência em compras públicas: ênfase em medicamentos*. Cuiabá, MT: TCEMT, Escola de Contas.
- Santos, F. B. (2023). *Pesquisa de preços na Nova Lei de Licitações*. Palestra. TCE-MT, Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=pf8jLujxAc0>, 26/04/2023.
- Souza, K. R. (2021). *Os 4 tipos de fraudes mais comuns nas licitações e contratos do covid-19*. Recuperado de <https://3rcapacita.com.br/artigo/principais-tipos-de-fraudes-constatadas-nas-licitacoes-e-contratos-do-covid-19>
- TCE-SC, Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (2023). Aquisição de pneus e câmaras. Nota Técnica N. TC-3/2023. Recuperado de https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/leis_normas/NOTA%20T%C3%89CNICA%20N.%20TC%203-2023%20CONSOLIDADA.pdf
- TCU, Tribunal de Contas da União. (2023). *Elaboração do orçamento estimado de contratações públicas de bens e serviços de TI*: Nota Técnica AudTI/TCU 8/2023, Brasília, DF.

ANEXO

Anexo 1: Fluxo básico das compras e contratações públicas

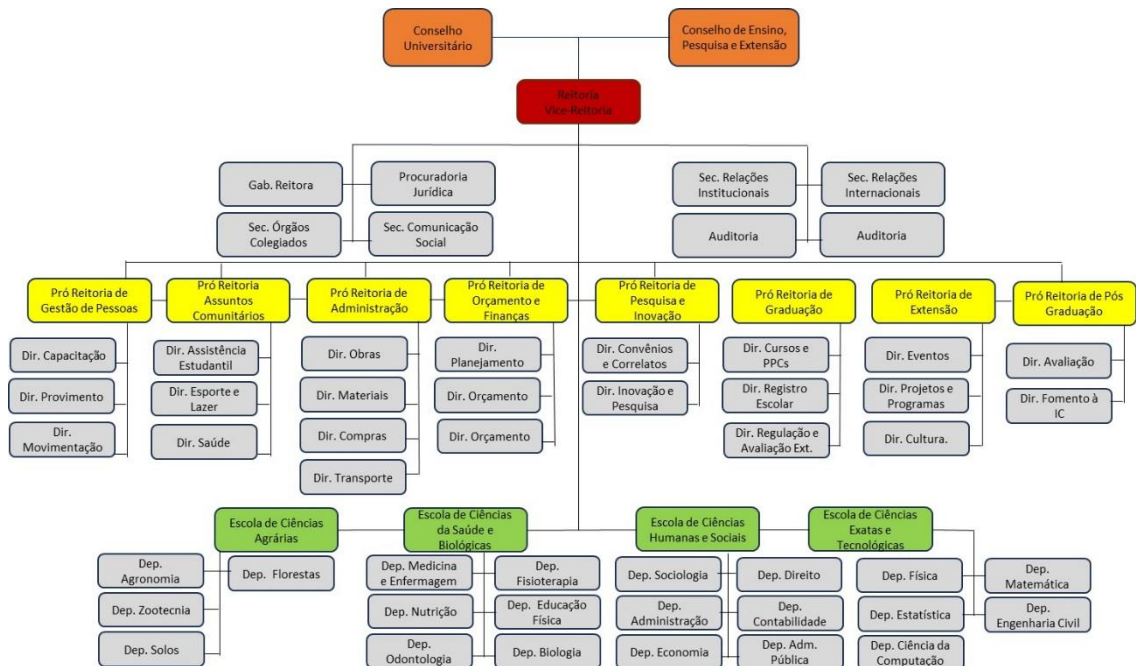


Fonte: Tribunal de Contas da União (2023, p. 28). Recuperado de

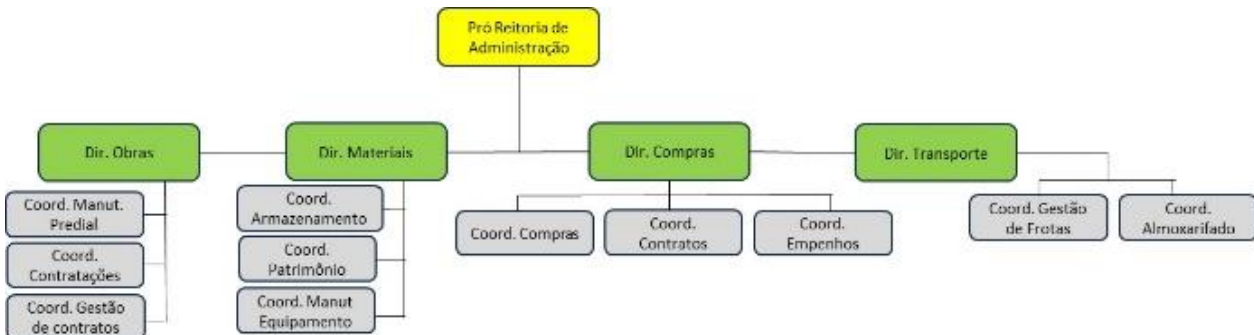
<https://portal.tcu.gov.br/data/files/B6/B6/84/56/8077881046756058F18818A8/Elaboracao%20do%20orcamento%20estimado%20de%20contratacoes%20publicas%20de%20bens%20e%20servicos%20de%20TI.pdf>.

APÊNDICES

Apêndice 1: Organograma da Universidade



Apêndice 2: Estrutura Organizacional das diretorias vinculadas à Pró-reitora de Administração



Apêndice 3: Modelo de formulário para coleta de preços

Brasão	NOME DA UNIVERSIDADE NOME DA PRÓ-REITORIA OU CENTRO/FACULDADE/INSTITUTO UNIDADE RESPONSÁVEL ENDEREÇO (INCLUINDO E-MAIL E TELEFONE) COLETA DE PREÇOS - LICITAÇÃO				
SOLICITANTE					
Universidade ... - Data emissão: __/__/__ Prazo da devolução: __/__/__					
Dados do Fornecedor					
Razão Social:					
CNPJ:	Telefones:				
Email:	Contato:				
Endereço: Rua, bairro, cidade, estado, CEP.					
Solicitamos a emissão de proposta de preços em favor da Universidade ..., CNPJ 00.000.000/0001-00, para fornecimento do material abaixo relacionado.					
Características				Preço R\$	
It	Descrição dos Materiais	Un	Qt.	Unitário em R\$	Total em R\$
As despesas com FRETE são de responsabilidade do FORNECEDOR. Havendo problemas na especificação do item, favor contatar-nos. A referida proposta deverá ser encaminhada pelo e-mail institucional: _____					
Validade da Proposta: __/__/__ Preferencialmente de 60 dias. Outras observações/informações do Fornecedor: _____ _____ Propomos fornecer, de acordo com os preços e condições indicados, os materiais acima relacionados. _____, de _____ de _____					
					_____ Assinatura e nome completo

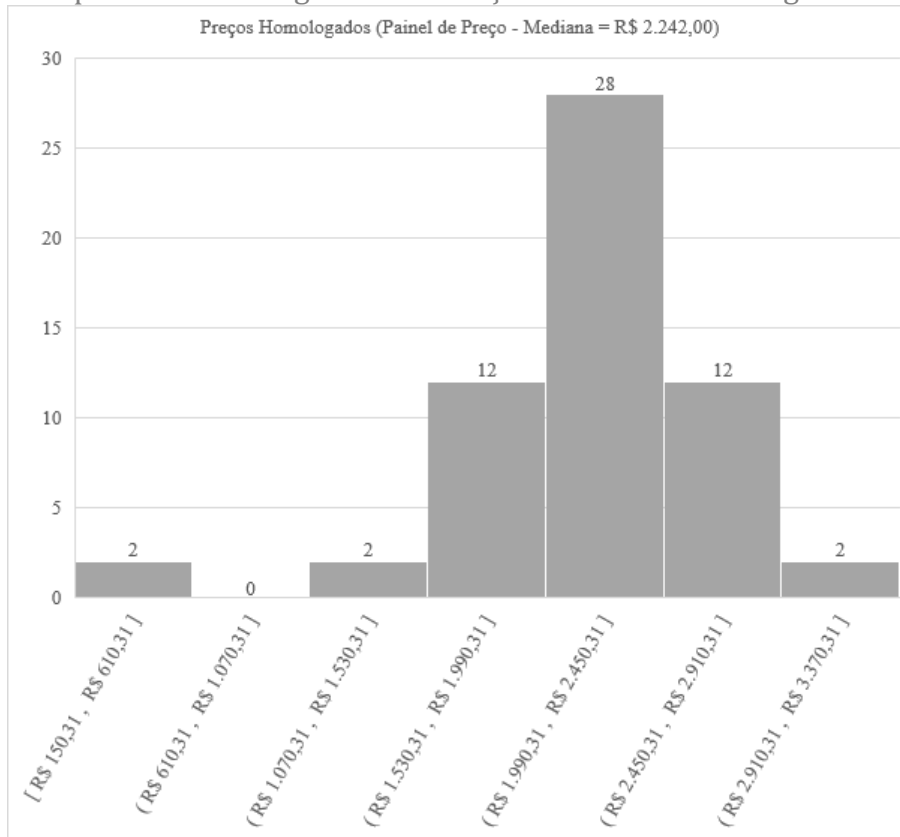
Fonte: Adaptado a partir de documento elaborado pela UFSC (2023). Recuperado de http://ctc.paginas.ufsc.br/files/2013/04/coleta_precos.doc

Apêndice 4: Mapa comparativo de preços

NOME DA UNIVERSIDADE											
NOME DA PRÓ-REITORIA OU DO CENTRO DE ENSINO											
NOME DO SETOR QUE ESTÁ ELABORANDO O MAPA											
MAPA DE PREÇOS DA SOLICITAÇÃO DE COMPRAS Nº XX/20xx											
Item	Descrição	Unid	Quant.	Cotação e Fonte (CNPJ e Endereço do Fonte)						Preço médio (R\$) Média(\sum Cotações 1, 2 e 3)/3	Total (RS) (Quantidade x Preço médio)
				Cotação 1	Fonte 1	Cotação 2	Fonte 2	Cotação 3	Fonte 3		
1		-									
2		-									
3											
4											
TOTAL											RS
Servidores responsáveis pela coleta de preços											
Método utilizado	Média de preços, mediana ou menor dos valores incidentes sobre 3 ou mais preços (conforme art. 6º da IN 65/2021)										
Justificativa para a metodologia	Especificar a motivação para escolha do método.										

Fonte: Adaptado a partir de documento elaborado pela UFRB (2023). Recuperado de <https://www.ufrb.edu.br/clc/orientacao-para-aquisicoes/mapa-comparativo-de-precos>

Apêndice 6: Histograma dos Preços Unitários Homologados



Fonte: Elaborado pelos autores a partir do Painel de Preços (2023).