



ANA CAROLINA DOS SANTOS

**COMPRAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E PREÇOS
PRATICADOS EM MERCADO: ESTUDO DE CASO DE
PREGÕES REALIZADOS NA PREFEITURA MUNICIPAL DE
BELA VISTA DE MINAS/ MG**

LAVRAS - MG

2020

ANA CAROLINA DOS SANTOS

**COMPRAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E PREÇOS PRATICADOS EM
MERCADO: ESTUDO DE CASO DE PREGÕES REALIZADOS NA PREFEITURA
MUNICIPAL DE BELA VISTA DE MINAS/ MG**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Administração Pública, para obtenção do título de Bacharel.

Profa. Dra. Daniela Meirelles Andrade
Orientadora

LAVRAS - MG

2020

ANA CAROLINA DOS SANTOS

**COMPRAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E PREÇOS PRATICADOS EM
MERCADO: ESTUDO DE CASO DE PREGÕES REALIZADOS NA PREFEITURA
MUNICIPAL DE BELA VISTA DE MINAS/ MG**

**PUBLIC ADMINISTRATION PURCHASES AND PRICES PRESENTED IN THE
MARKET: CASE STUDY OF TRADING SESSIONS MADE IN THE MUNICIPALITY
OF BELA VISTA DE MINAS/ MG**

Monografia apresentada à Universidade Federal de
Lavras, como parte das exigências do Curso de
Administração Pública, para obtenção do título de
Bacharel.

APROVADA em 31 de agosto de 2020.

Dr. Denis Renato de Oliveira UFLA

Dr. Janderson Martins Vaz UFLA

Profa. Dra. Daniela Meirelles Andrade
Orientadora

LAVRAS - MG

2020

AGRADECIMENTOS

Shawn Achor diz que escrever agradecimentos é uma tarefa divertida. Como é um elemento opcional, cogitei em não escrever os agradecimentos neste trabalho. No entanto, como poderia encerrar uma trajetória tão rica de experiências sem ao menos agradecer por todos que estiveram comigo ao longo do caminho? Seria um tanto quanto um ato de ingratidão.

Agradeço imensamente aos meus pais Dora e César e meus irmãos Karine, Júlio e Camila que apesar de toda distância física estiveram presentes, enviando mensagens de carinho, força, determinação e persistência. O apoio de vocês foi fundamental em todo o processo.

Agradeço também a minha Família de Lavras, a República Ardidias. Sinceramente, ao vir para Lavras jamais imaginei que formaria laços tão sólidos quanto os que fiz com vocês. Ao longo dos quatro anos e meio pude superar diversas fraquezas pessoais que proporcionaram maior amadurecimento e preparação da vida. Obrigada pelos incentivos e por alegrarem meus dias.

Ao meu namorado Pedro (Tatu) muito obrigada pelo companheirismo, incentivo e rigidez para cobrar a finalização do meu TCC.

Agradeço aos colegas de sala em especial a Marina, Isabela e Lucy pela amizade e parceria pela vida acadêmica.

Agradeço a Universidade Federal de Lavras, aos Professores da Administração Pública e em particular a Prof.^a Daniela, orientadora deste trabalho, pela atenção ao longo da elaboração do trabalho, pela paciência, compreensão e flexibilidade para recebimento dos trabalhos.

Agradeço a Alfa Pública e Observatório de Políticas Públicas por terem me acolhido, proporcionado diversos aprendizados, e por serem núcleos que proporcionaram construção de belas amizades. Agradeço também a FUNDECC pela oportunidade de trabalho, pelas experiências e pelos colegas de trabalho, em particular o setor de compras, por contribuírem para a minha formação prática e profissional.

Por fim, contar com tantas pessoas foi um enorme privilegio que facilitou atravessar toda a trajetória acadêmica, afinal de contas ninguém faz nada na vida sozinho.

RESUMO

Para que um bem ou serviço seja adquirido por meio de recursos públicos, é necessário que o processo de compra siga uma série de procedimentos exigidos por lei. Em função dessas exigências, parte da sociedade considera que os processos de compra são morosos e de certa forma duvidam da sua eficiência. Os preços contratados muitas vezes são questionados pela sociedade, devido aos elevados valores quando comparados aos preços praticados pelo mercado. Dessa forma, o presente trabalho foi desenvolvido com intuito de analisar se os processos de compra da administração pública oferecem ou não economia para os cofres públicos, são transparentes e possibilitam melhorias para uso de gasto público. Este estudo tem como objeto os processos licitatórios que utilizaram sistema de registro de preço para aquisição de materiais de escritório, didático e pedagógico licitados na modalidade pregão presencial da Prefeitura Municipal de Bela Vista de Minas – MG no ano de 2017 e 2019. O levantamento de dados deu-se por meio de coleta dos processos licitatórios da Prefeitura analisada e levantamento de preços em empresas do mesmo ramo do objeto licitado e pelo Painel de Preços. Ao comparar os preços, descontando a inflação acumulada entre os períodos, constatou-se a economia de produtos em uma amostra de 13 itens. E como resultado, apurou-se que a Prefeitura obtém economia na maioria dos itens homologados, trabalha com os preços compatíveis com os de mercado e assim apresenta gestão eficiente. O estudo possibilitou análise das licitações realizadas por um município de pequeno porte, ao qual por meio de compras estratégicas pode-se obter economia e mais eficiência na aplicação dos recursos públicos.

Palavras-chave: Preços na administração pública. Pregão. Eficiência. Transparência.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	10
2.1. Compras Públicas	10
2.2. Pregão.....	14
2.2.1. Sistema de Registro de Preços.....	16
2.3. Gastos público e eficiência.....	17
3. METODOLOGIA DE PESQUISA.	21
3.1. Embasamento do estudo.....	21
3.2. Abordagem e Procedimento	21
3.3. Objetivos	22
3.4. Objeto de estudo	22
3.5. Coleta de Dados.....	22
3.6. Análise dos dados	23
4. RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	27
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	34
REFERÊNCIAS	36

1. INTRODUÇÃO

Os procedimentos de aquisição de bens e serviços realizados pela administração pública, seja ela direta ou indireta, são considerados morosos, burocráticos e até mesmo sua transparência e eficácia são questionados por parte dos cidadãos. (TRINDADE, 2016)

Batista e Maldonado (2008), abordam que ao relacionar as compras de instituições públicas e privadas, há grande paralelismo, tendo em vista que ambas objetivam o menor preço, com garantia de qualidade. No entanto, tais modalidades adotam métodos particulares. Enquanto as compras privadas possuem flexibilidade e critérios mais livres, as aquisições públicas trabalham para que no fim do processo haja eficácia e cumprimento pleno da legislação.

Sabe-se que, no Brasil, a maneira pela qual as compras públicas são realizadas passou por uma série de transformações até serem adotadas como são atualmente. O marco da regulamentação dos procedimentos foi fundamentado pelo Decreto nº 2.926/1862, que normatizava as compras e alienações do Ministério da Agricultura, comércio e obras públicas. Esse decreto, posteriormente, recebeu complementações por uma série de outros instrumentos jurídicos e, atualmente tem como referência a Lei 8.666/ 93, visto que regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública.

De maneira geral, os processos licitatórios consistem em um procedimento administrativo para contratação de empresas para servir, construir e vender benefícios ao governo seja ele municipal, estadual ou federal. O objetivo de realização de compras por meio de licitação visa selecionar proposta mais vantajosa e que atenda ao instrumento convocatório previamente divulgado. (MELLO, 2019)

No que tange a definição de licitação, Meirelles (2013), explica se tratar de um procedimento administrativo que antecede o contrato administrativo. Tal procedimento executado pela administração pública visa a seleção de proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Meirelles ainda explica que a licitação tem como finalidade a competição, sendo assim os fornecedores interessados devem ter oportunidades iguais, atuando com eficiência e moralidade.

Para Pietro (2007) a licitação é um procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitam às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de Contrato. Em suma, os procedimentos visam oferecer oportunidades iguais aos que desejam contratar com o poder público, dentro dos padrões previamente estabelecidos pela Administração Pública e atua como fator de moralidade e eficiência nos negócios administrativos, traduzidas na escolha da melhor proposta.

Tendo em vista que uma das principais funcionalidades da licitação é a contratação de proposta mais vantajosa, propõe-se neste trabalho analisar se tal função está sendo alcançada com eficiência nos processos licitatórios e se estes estão com valores compatíveis àqueles praticados no mercado. A partir deste cenário, busca-se entender se existe economia nos processos e se os valores fixados em ata e se os preços trabalhados estão compatíveis aos praticados no mercado. Para esta análise, foram utilizados os processos de compras tendo como objeto a aquisição de material de escritório, didático e pedagógico. Tais processos foram realizado na modalidade de pregão presencial para registro de preços, nos anos de 2017 e 2019 na Prefeitura Municipal de Bela Vista de Minas. A escolha por realizar os estudos com os pregões de 2017 e 2019 ocorreu em função de ser os processos com datas mais próximas ao ano em que a pesquisa foi realizada, além de os únicos dados da categoria disponíveis no sítio eletrônico da Prefeitura.

A Prefeitura escolhida como instituição para este estudo de caso está situada na mesorregião Metropolitana de Belo Horizonte em Minas Gerais. A escolha desta Prefeitura foi definida por critérios pessoais e devido a autora ter morado por mais de 10 anos no município de Bela Vista de Minas. Quanto a análise dos materiais de escritório, esses foram escolhidos por ser produtos de uso constante em instituições públicas, fundamentais para execução do serviço administrativo. Além disso, são produtos extremamente comuns, fáceis de fazer levantamento de preço e que não possuem sazonalidade, ou seja, não são escassos no mercado e não sofrem com tanta frequência oscilação de preço.

Este estudo busca investigar se as compras da Administração Pública confirmam características criticadas pelo senso comum: a Administração Pública paga mais caro em suas aquisições e contratações? Há transparência das licitações? É possível melhorar os gastos públicos por meio dos processos licitatórios?

Diante destas inquietações, editais, mapa de apuração, atas homologadas e cotações em empresas do ramo foram analisadas com intuito de responder tais perguntas.

O objetivo geral deste trabalho, portanto, é examinar se os preços homologados nas atas analisadas estão compatíveis com os preços praticados em mercado, e, posteriormente verificar se houve economia nos processos licitatórios.

Esse estudo mostra-se relevante pois a análise parte de um município mineiro de pequeno porte, onde a arrecadação não é elevada e por essa razão, economizar nas aquisições pode oferecer vantagens para a administração pública. Ademais, este estudo foi produzido durante a crise causada pela pandemia do Covid-19, a qual o Fundo Monetário Internacional prevê maior recessão global desde 1929 (FMI, 2020). Destaca-se que, diversos municípios tiveram redução das arrecadações devido a suspensão e restrição para prestação de serviços e funcionamento dos comércios. De acordo com as informações do portal da transparência do município estudado, o primeiro semestre de 2020 apresentou redução de aproximadamente 61% das receitas se comparados com o mesmo período do ano de 2019.

Dessa forma, reavaliar os gastos é fundamental para a saúde financeira da Administração Pública. Pequenas ações podem impactar na economia local e assim promover uma gestão eficiente. Afinal, o governo municipal deve ser eficiente em todas as áreas e a aplicação de recursos deve ocorrer de forma estratégica para que a longo prazo a gestão possa devolver aos cidadãos resultados satisfatórios de seu trabalho.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Para analisar dos dados apurados e obter respostas para os problemas levantados, foi realizado uma busca pela literatura, a fim de encontrar embasamento teórico. Sendo assim, a seguir, apresenta-se discussões sobre compras públicas, pregão e sistema de registro de preços e gastos públicos e eficiência.

2.1. Compras Públicas

Ferreira (2018) define compra como uma ação ou um contrato para obter algo de propriedade alheia mediante pagamento. Este ato corriqueiro pode ser motivado por infinitas necessidades e por diversas formas. Os procedimentos a serem utilizados podem ser distintos por várias razões, sendo uma delas a fonte de recurso ao qual será usado para efetuar o pagamento. No que tange às compras utilizando recursos públicos, Vasconcellos (2008) explica que os procedimentos são realizados por meio de licitação. Tal procedimento foi criado para impedir contratação livre e garantir que as compras preservassem os princípios da administração pública.

Terra et al. (2018) afirmam que as compras para a administração públicas são ações importantes, sensíveis, capazes de desempenhar um papel multiplicador tendo em vista seu valor estratégico para mobilização da organização e ciclo socioeconômico.

No Brasil, o artigo 37 da Carta Magna estabelece os princípios que orientam a Administração Pública Brasileira. Com o objetivo de delimitar a discricionariedade na Administração Pública, o documento definiu ainda como regra obrigatória no inciso XXI do artigo supracitado, a licitação como antecedente das contratações administrativas. (OLIVEIRA, 2015).

As compras no setor público são realizadas por meio procedimentos denominados como licitações, as quais são previstas e amparadas pela lei federal de nº 8.666 promulgada em 1993. Tal instrumento legislativo estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 1993).

De acordo com Meirelles (2013), às realizações de processos licitatórios são fundamentais para que exista a contratação de proposta mais vantajosa, que atendam as demandas públicas e em conformidade com a legislação. Ademais, os processos devem ser

realizados em concordância aos seguintes princípios: impessoalidade para impedir qualquer tipo de favorecimento; legalidade, uma vez que o procedimento é realizado de acordo com a lei 8.666/ 93; moralidade relacionado às ações dos agentes administrativos; publicidade que refere-se a divulgação dos gastos e respectivas aquisições caracterizando transparência das ações; eficiência que condiz à contratação de empresas sólidas para fornecimento de bens e serviços; e economicidade ao passo que remete a condição de custo benefício; dentre outros princípios.

Meirelles (2013) ainda destaca que a licitação tem como função essencial aquisição do objeto nas melhores condições para a administração pública e por essa razão, os licitantes devem cumprir fielmente os desejos do Poder Público conforme as exigências previstas nos editais convocatórios.

A Lei 8.666/ 93 prevê a realização de licitação por meio de modalidades, sendo que estas são aplicadas de acordo com o objeto que será licitado, valores e tempo de aquisição e/ou prestação de serviço. Por essa lei, foi estabelecido cinco modalidades para realização das licitações: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. De forma sucinta, a concorrência é a modalidade em que participa qualquer interessado que cumprir os requisitos para habilitação. A tomada de preços permite a participação de licitante que estejam previamente cadastrados até três dias antes do certame. O convite é a modalidade em que no mínimo três empresas precisam ser convidadas as quais manifestem interesse prévio de vinte e quatro horas da apresentação da proposta. O concurso é a modalidade para contratação de um trabalho técnico, científico ou artístico concedendo remuneração ou prêmio para vencedor. Por fim, o leilão é a modalidade que por meio do maior lance possibilita a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados (BRASIL, 1993).

Como é percebido, cada uma dessas modalidades possui uma peculiaridade e especificação para que haja a contratação e aquisição. Tais particularidades, previstas por lei, são consideradas burocráticas por Pimenta (1998) em função de terem a necessidade de cumprirem uma série de procedimentos até a homologação. Assim como Pimenta (1998) afirma, em geral os governos da América Latina em geral têm a concepção de que os responsáveis pelas compras da administração pública não merecem confiança e por essa razão são submetidos a procedimentos com excesso de burocracia.

Pimenta (1998) argumenta que, a demasia em formalismo nos procedimentos da lei 8.666/93, implica na morosidade de qualquer processo de compra. Ademais, o autor afirma que tal demora pode se apresentar como uma forma de controle burocrático de eficácia duvidosa. Realmente os processos em sua maioria são morosos e regado a uma série de formalismo que agrega papeis ao processo e impasses para seu encerramento. No entanto, esse excesso de formalidade é uma maneira de garantir que os princípios da Administração Pública estão sendo cumpridos e que o recurso financeiro a ser aplicado terá um destino adequado. A Lei 8.666/ 93, em seu artigo terceiro, expressa que a licitação tem como finalidade o “cumprimento do princípio isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos” (BRASIL, 1993).

Essa característica e finalidade expressa pela lei, é defendida também por Justen Filho (2016). O autor explica que o exercício de fiscalização e controle dos procedimentos é facilitado por meio do cumprimento dos processos legais.

Ressalta-se que os processos de compra na esfera privada se diferem das práticas as quais devem ser adotadas pelo setor público. Para Batista e Maldonado (2008), existe um paralelismo considerável entre a compra pública e a privada, já que ambas buscam o menor preço, com garantia de qualidade. Todavia, a compra pública requer procedimentos específicos para lhe dar eficácia, como a legislação; já na compra privada esses procedimentos são de livre escolha.

Costa (2000) avalia que alguns fatores são claramente diferenciáveis quando se compara compras públicas e privadas. Embasado nas considerações do autor, apresenta-se na Tabela 1 um breve comparativo entre as compras realizadas por empresas privadas e públicas.

Tabela 1 – Comparativo entre processo de compras privadas e públicas

VARIÁVEL	COMPRA PRIVADA	COMPRA PÚBLICA
Especificações do produto/ serviço	Descrição flexível e às vezes não detalhada; Possíveis alterações sobre especificidades do produto ao longo do processo de compra.	Descrição detalhada, formal onde o fornecedor ofertará seguindo fielmente as especificações prévias do produto/ serviço.
Critério da compra	Centrado na qualidade, preço e validade do produto.	Depende da técnica adotada no processo licitatório, podendo ser centrado no menor preço ou demais critérios pré-estabelecidos no termo de referência.
Controle	Flexível e realizado de forma conjunta entre empresa e fornecedor	Realizado por uma comissão técnica que deve seguir uma série de formalidades. Todo o processo é documentado
Tempo de execução	Curto	Depende da modalidade adotada.
Formalização	Por meio de acordo podendo ser formal ou informal ou contrato.	Por meio de contrato formal com clara definição entre ambas as partes.
Duração	Indeterminada conforme acordo entre empresa e fornecedor.	Possui prazo determinado, podendo ser prorrogado dentro das legislações vigentes.

Fonte: Da autora, 2020.

Diante dos apontamentos do quadro 1 e considerações de Costa (2000), percebe-se uma considerável complexidade no que envolve a máquina pública. Trata-se de procedimentos mais rígidos, longos e bem definidos. Diferentemente, empresas privadas, que utilizam recursos próprios, são flexíveis e as compras, de forma geral, podem ser pautadas por critérios particulares enquanto a administração pública fica mais restrita por cumprir a lei. Visto isso, entende-se a demora para se finalizar os processos de compra por meio de licitação, essa série de procedimentos agrega tempo o que torna todo o processo mais longo.

Dentre os procedimentos adotados, está o levantamento de preços e estimativas de quantidades a serem licitadas. De acordo com o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (2012), antes de realizar o certame é dever da Administração Pública fazer um levantamento de preços unitários junto aos fornecedores do ramo do objeto a qual se deseja licitar. Tal levantamento deve contemplar os quantitativos conforme a necessidade da administração pública a fim de oferecer parâmetro aos fornecedores para que estes possam elaborar propostas mais próximas da realidade. Tal procedimento evita submissão de propostas excessivas ou inexequíveis. Sem este levantamento, a Administração Pública desconhece o custo do objeto licitado, e assim pode aceitar quaisquer valores (MINAS GERAIS, 2012).

Nesse sentido, com um levantamento de preços e quantidades fica mais real as estimativas levantadas nos editais, tanto em relação ao preço quanto às quantidades. A administração pública deve sempre prezar pelo bem comum, por essa razão, é inadmissível que os cofres públicos paguem mais caro por suas aquisições. Portanto, uma análise minuciosa dos preços para as compras públicas deve ser realizada a fim de garantir que os preços contratados são justos e não oferecem prejuízos ao erário (JUSTEN, 2016).

Ribeiro (2017) explica que o poder público pode alcançar mais economia e celeridade por meio do pregão. Diferentemente das cinco modalidades citadas anteriormente e previstas pela lei 8.666/ 93, no ano de 2002 foi sancionada a Lei de nº 10.520, a qual prevê a modalidade pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Conforme definido no artigo 1º, parágrafo único desta lei, consideram-se bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado (BRASIL 2002).

Considerando que a proposta deve ser apresentada com o prazo de oito dias após a publicação do edital, Piscitelli e Timbó (2010) defendem que por meio do pregão é possível obter mais agilidade a contratação. Destacam ainda que, além de transparência a modalidade pregão possibilita a negociação de preços, tornando assim, um procedimento mais vantajoso para administração pública.

2.2. Pregão

A aquisição de bens e serviços comuns na administração pública brasileira é regida pela Lei 10.520 publicada em 17 de julho de 2002. A lei está em consonância com o artigo.

37, inciso XXI, da Constituição Federal e institui o pregão como modalidade de licitação (BRASIL, 2002).

Segundo Ribeiro (2017), o Pregão é um aperfeiçoamento do regime de licitações para a Administração Pública, sua aplicação operacional funciona como um leilão inverso, no qual a licitante oferta lances para baixo, propiciando a administração uma melhor compra. O autor explica que tal instrumento é uma alternativa para que o setor público possa contratar com mais celeridade, economia e transparência. Além disso, visa reduzir custos devido a desburocratização dos processos de compras governamentais já que pode ser realizada de maneira presencial ou eletrônica.

O Pregão é modalidade de licitação regulado pela Lei 10.520/2002 destinado a aquisição de bens comuns, independentemente do valor estimado, em que a disputa é feita por propostas de preços escritas seguida de lances para adequação das propostas (CUNHA, 2012).

Vasconcellos (2008) afirma que o pregão é a modalidade de compra com mais pontos positivos, uma vez que possibilita maior número de fornecedores e em consequência disso, há maior negociação e redução dos preços contratados. Ela ainda considera uma modalidade inovadora já que seu procedimento consiste em inverter a fase de habilitação e análise de propostas e assim ocorre apenas a verificação de documentos da empresa que ofertou menor preço.

Essa inversão de etapas também é abordada por Motta (2010), sendo considerada uma das três características que diferencia a modalidade pregão das demais previstas na Lei nº 8.666/93. Os outros pontos de diferença destacados por ele são: o prazo mais curto para interposição de recurso e fase de lance sucessivo após abertura das propostas.

Além das vantagens já apresentadas, outra particularidade é que possibilita a execução de forma presencial ou eletrônica. Tais versões são apenas mecanismos diferentes de implementação do pregão, porém a versão eletrônica é mais econômica. O Pregão Presencial possui custos semelhantes ao de uma licitação por convite tradicional e assim pode ser considerado menos vantajoso que o eletrônico (MOTTA, 2010).

Faria et al. (2008) afirma que com a implantação do pregão eletrônico, as possibilidades de maior transparência foram ampliadas e assim, houve mais oportunidades de participação e de competição, além de expandir os mecanismos para controle gerencial.

Com a adoção de novos instrumentos, proporcionados pelas tecnologias da informática, atrelado a revisão da legislação e das normas, houve avanços significativos para administração federal brasileira (PINTO, 2002).

Em suma, o pregão é conhecido pelos princípios da celeridade, concentração e oralidade, poderá ser realizado de forma eletrônica ou presencial e ainda pode ser utilizado o instrumento de Sistema de Registros de Preço (SRP). O SRP consiste no conjunto de procedimentos para registrar em ata preços de bens ou serviços para contratação futura, sem obrigatoriedade de se contratar em totalidade tudo o que fora licitado (MEIRELLES, 2013).

2.2.1. Sistema de Registro de Preços

Ribeiro (2017) explica que dentro da modalidade pregão, pode ser utilizado o Sistema de Registro de Preços (SRP) considerado um sistema facilitador na aquisição de bens e insumos. Trata-se de um procedimento especial de licitação cujo objetivo é selecionar a proposta mais vantajosa, garantindo cumprimento do princípio da isonomia, para eventual e futura contratação pela Administração (JACOBY, 2013).

O decreto que regulamenta o Sistema de Registro de Preços é o nº 7.892 promulgado em 23 de janeiro de 2013. Conforme previsto no artigo 3º, o Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado quando houver necessidade de contratações frequentes, cujas entregas serão de forma parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa, com objetivo de atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo e quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração (BRASIL, 2013).

Di Pietro (2017) destaca que o objetivo do SRP é um instrumento facilitador para as contratações futuras, já que a ata possui validade de doze meses, o que dispensa a necessidade de realizar novos processos de licitação.

Niebuhr (2008) explica que o Sistema de Registro de Preços é um instrumento destinado à eficiência no gerenciamento dos processos de contratação pública, por meio do qual o vencedor da licitação assina ata de registro de preços, comprometendo-se a oferecer

por preço unitário o objeto licitado, de acordo com as necessidades da Administração, dentro de quantidade e prazo prefixados no edital, que não pode ultrapassar um ano.

O procedimento SRP possibilita uma espécie de cadastro de produtos e fornecedores para sucessivas e futuras aquisições, respeitados os limites e quantidades registradas e a validade da ata por até um ano, concedendo mais liberdade gerencial para a Administração e para os fornecedores (BITTENCOURT, 2015).

Segundo Niebuhr (2008), existem inúmeras demandas as quais não se pode prever e, o SRP é uma excelente ferramenta para essas situações, afinal, não há obrigação de se contratar o quantitativo licitado. Essa condição evita prejuízos aos cofres públicos e assim contribui para maior eficiência aos processos licitatórios.

2.3. Gastos público e eficiência

Almeida, Giambiagi e Pessoa (2006) afirmam que os gastos públicos são peças fundamentais na atuação do governo, principalmente para a prestação de serviços públicos e aos investimentos realizados no município. Esses gastos representam um grande volume para máquina pública. De acordo com dados do Painel de compras, no ano de 2019 foram realizadas 181.361 (cento e oitenta e um mil, trezentos e sessenta e um) processos de compra pela plataforma online. Sabe-se que a quantidade de aquisições de bens e serviços excedem esta quantidade já que ainda existem diversos órgãos públicos aos quais fazem suas licitações de forma presencial e assim não há divulgação no Sistema de Compras do Governo Federal. Tendo em vista que a quantidade de licitações realizadas anualmente é extremamente elevada, obter os melhores preços é fundamental para o erário. Chaves (2007) confirma essa necessidade e afirma que a qualidade do gasto público impacta na eficiência de tais gastos, uma vez que, as despesas precisarão ser com o menor custo possível e assim implicar em benefícios à sociedade.

Maia et al. (2013) afirmam que limitação de recursos nos dias atuais exige que os procedimentos de compra sejam reavaliados e aprimorados para que o uso do recurso seja otimizado. Dessa forma, é necessário fazer mais com menos, e assim, maximizar a eficiência do gasto.

Para Costa (2015) a aplicação de recursos públicos em ações que possibilitem a redução das desigualdades sociais e a indução do crescimento econômico do país exige que os entes governamentais tomem providências no sentido de ampliar o volume de recursos

disponíveis para tais ações. Entende-se que o recurso público, principalmente a nível municipal, apresenta uma enorme limitação e por essa razão o destino e aplicação deste deve acontecer de forma estratégica. Nesse sentido, promover economia é uma forma de realocar parte do recurso para uma esfera que não tenha atendido a população de forma eficiente.

Gasparini, (2002) explica que as instituições as quais compõem o terceiro setor adotam processos de compras com um aspecto mais complexo a fim de cumprir com todas as exigências previstas pela Lei nº 8.666/93, e decretos complementares. Tais normativas, estabelecem diretrizes a serem seguidas por estas organizações em suas atividades de aquisição de bens e contratações de serviços, com o propósito de seguir os princípios legais de igualdade e eficiência.

As normas para compras, para atingir eficiência, procuram estabelecer a concorrência perfeita entre os fornecedores das organizações públicas, evitando o favorecimento de determinados candidatos pela especificação excessiva do objeto da licitação, tornando o mercado homogêneo (COSTA, 2000).

Estimativas do governo indicam que o pregão pode reduzir custos em até 25%. Além disso, enquanto o processo comum leva até cento e vinte dias para ter resultado, no pregão, o resultado é instantâneo. Em caso de recurso, o órgão responsável analisa apenas os documentos da vencedora, e não mais os de todas as concorrentes (VASCONCELLOS, 2008).

Apesar da economia, o pregão aparece falho em alguns aspectos em função de muitas vezes ter em seu levantamento de preços as próprias empresas que vão participar do processo como fornecedora. Segundo Santos (2015) a estimativa inadequada produz ilusão de economia e também gera outro fenômeno comum em compras públicas: a variação absurda de preços para o mesmo produto. Dessa forma, os preços apresentam uma discrepância que dificulta a comparação.

O estudo de Lacerda (2012) avaliou pregões eletrônicos de 2011 para compra de “papel A4 branco”. Os preços unitários pagos variaram de R\$ 6,80 a R\$ 15,82. Mais de 130% de dispersão. Essa variação considerável de preços é preocupante e interfere na eficiência do gasto e aplicação dos recursos públicos. Por essa razão, precisa ser analisada. Com o estudo, Lacerda comprovou que preços superestimados tendem a ter propostas mais caras, acarretando assim em prejuízo.

Santos (2018) defende que a prática de realizar três orçamentos para levantamento de preços não é um método muito confiável tendo em vista que as estimativas podem estar distorcidas. Isso acontece, pois, as empresas com intuito de obterem maiores lucros apresentam preços superestimado nos levantamentos de preços. Dessa forma, a comissão de licitação muitas vezes desconhece o valor médio praticado em mercado. Santos conclui que para ampliar a eficiência dos gastos é fundamental aperfeiçoar as estimativas de preço. A sugestão do autor é utilizar o Painel de Preços desenvolvido pela Secretaria de Gestão para levantamento de preços, já que esse portal apresenta mais transparência, auxilia os compradores além de ser um mecanismo de controle social para compras governamentais.

Esse instrumento de busca agiliza ainda mais o processo, pois estima-se que o levantamento de preços convencional demanda em média 45% do tempo do processo licitatório (Casagrande, Cestari e Motta, 2009). O que poderia demorar semanas aguardando os fornecedores com respostas dos orçamentos distorcidos, o painel de preços possibilita consultar em poucos minutos.

Até momento, foram abordadas diversas vantagens do pregão e SRP. No entanto, Furtado (2015) explica que com a busca do menor preço há uma redução da qualidade do que se contrata, afinal às vezes o menor preço está associado a menor qualidade. Essa condição fere o princípio da eficiência tendo em vista que as compras podem não ser bem-sucedidas pois a qualidade é um critério, muitas vezes deixado de lado.

Os princípios que remetem a eficiência e eficácia, assim como os demais, somam para que as ações realizadas pela administração pública ocorram de maneira eficaz e inteligente para com a utilização de recursos públicos e atendimento às demandas da sociedade. Ao analisar as definições destes princípios pode-se inferir que ambos buscam a aplicação do conceito de custo benefício. As eficiências nas licitações referem-se a três pontos: preço, celeridade e qualidade. No que tange ao preço, associa-se a economicidade, a celeridade compete ao menor prazo possível para a realização do processo licitatório, desde a publicação do ato convocatório até ao recebimento do bem ou serviço. Já a qualidade, é um aspecto subjetivo, mas que se relaciona ao padrão de desempenho (NIEBUHR, 2006).

Di Pietro (2017) afirma que “uma administração eficiente pressupõe qualidade, prestação e resultados positivos, constituindo, em termos de Administração Pública, um dever de mostrar rendimento funcional, perfeição e rapidez dos interesses coletivos”. Sendo assim,

percebe-se que tais conceitos devem ser adotados na rotina administrativa para que unidas as práticas da rotina diária promova bem comum.

Segundo Fernandes (2011), o SRP traz eficiência administrativa devido ser amplamente tolerável as margens dos fatores imprevisíveis, onde que em licitações convencionais isso não ocorre, pois se tem um limite de 25%.

A eficiência também pode ser medida no sentido de averiguar se o objeto que foi licitado supri as demandas do solicitante. Lima (2019) explica que o requisitante precisa apresentar as demandas elencando os requisitos básicos com intuito de que o setor de compras realize as aquisições dentro das necessidades do requisitante. Por essa razão, é necessário elaboração de um termo de referência ou projeto básico bem estruturado para que a compra obtenha êxito ao final do processo.

Santana et. Al (2015) também argumentam que a eficiência das aquisições possui grande relevância em sua fase preparatória, uma vez que com a execução das fases internas de forma estratégica os ganhos poderão ser potencializados.

3. METODOLOGIA DE PESQUISA

Este tópico é destinado a explicar os métodos e técnicas utilizadas para elaboração deste trabalho.

3.1. Embasamento do estudo

O estudo é classificado como teórico-empírico, tendo em vista que, para realização da análise reuniu-se documentos físicos e eletrônicos, bem como fez-se um levantamento de dados por meio de pesquisa de campo.

Zanella (2013) explica que na pesquisa teórico-empírica há um confronto entre teoria e realidade, ao qual o resultado do estudo é apresentar a realidade encontrada e sua respectiva interpretação.

Nesse sentido, realizou-se comparação de informações secundárias, disponíveis no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Bela Vista de Minas, com preços praticados no mercado, dando ênfase em 13 itens de material de escritório aos quais apresentaram os maiores valores globais nas licitações homologadas em 2017 e 2019.

3.2. Abordagem e Procedimento

Este estudo enquadra-se em um estudo de caso quantitativo. Gil (2017) afirma que o estudo de caso se refere a um profundo estudo de um ou mais objetos. Esses objetos precisam fomentar um amplo e detalhado conhecimento. Em suma, pode ser considerado em uma pesquisa estratégica para examinar um fenômeno dentro do seu contexto atual.

Gil (2017) explica que os dados obtidos mediante levantamento podem ser agrupados em tabelas, possibilitando sua análise estatística. As variáveis em estudo podem ser quantificadas, permitindo o uso de correlações e outros procedimentos estatísticos. Sendo assim, considera que a abordagem é de caráter quantitativa visto que, foi utilizado por meio dos estudos de instrumentos estatísticos para coleta e tratamento de dados. E como de costume, a pesquisa por ser quantitativa será organizada por meio de tabelas.

Ao aplicar tal explicação neste trabalho, é possível inferir que a análise dos pregões realizadas por meio de tabelas organizadas facilita o entendimento e visualização do que é utilizado. Além disso, a estratégia de utilização de tabelas colabora para a análise comparativas dos pregões anteriores.

3.3. Objetivos

A pesquisa configura como descritiva, tendo em vista que busca observar fatos, registrar e interpretá-los. Segundo Gil (2017) pesquisas descritivas têm o intuito de descrever uma população específica e expor as respectivas características relacionando-as com variáveis. Nesse sentido, procura-se analisar se os preços praticados no pregão que são objeto desse estudo estão coerentes com os preços praticados no mercado. Por meio desta comparação, será possível dizer se os pregões com SPR são vantajosos para a Prefeitura analisada e se estão ou não obtendo economia em suas aquisições. Ademais, esta pesquisa objetiva verificar se há transparências nos processos e se é possível reduzir gastos na administração pública por meio das licitações.

3.4. Objeto de estudo

Para definição do objeto do estudo, foram analisados os materiais relacionados às licitações realizadas nos anos de 2017 e 2019 cujos objetos de aquisição se referem à materiais de escritório, didático e pedagógico licitados na modalidade pregão presencial, os quais têm por objetivo atender aos Departamentos da Prefeitura Municipal de Bela Vista de Minas.

A escolha da instituição foi fundamentada devido a autora possuir um vínculo com o município em função de ter vivido na cidade de Bela Vista de Minas por mais de dez anos. Ademais, houve curiosidade da autora em verificar como estava a situação das licitações em um município de pequeno porte. A coleta de dados, que são de posse da Prefeitura, deu-se de maneira relativamente satisfatória, tendo em vista que parte do material necessário (editais e atas de julgamentos) já estavam disponibilizados no sítio eletrônico da Prefeitura.

A escolha da categoria material de escritório, didático e pedagógico deu-se devido os produtos licitados serem de fácil levantamento, por serem produtos que não sofrem grandes oscilações ao longo do ano e não são sazonais. Dessa forma, independente da época são encontrados com facilidade no mercado.

3.5. Coleta de Dados

Primeiramente, realizou-se uma pesquisa no sítio eletrônico da Prefeitura e, assim, verificou-se que dentro do período estudado, foram homologadas quatro licitações na categoria de material de escritório, sendo estas correspondentes aos anos de 2014, 2015, 2017 e 2019. No endereço eletrônico não estava disponível todos os arquivos relativos a estas

licitações. Sendo que apenas os anos de 2017 e 2019 possuíam as atas e mapa de apuração com os preços homologados. Optou-se por restringir a análise a categoria de material de escritório, didático e pedagógico por serem produtos de fácil levantamento de preços no mercado.

A modalidade de licitação dos editais, são as mesmas, Pregão Presencial para Registro de Preços. O fator utilizado para delimitar os produtos aos quais seriam orçados no mercado foram os valores globais. Isso porque, as listas dos editais são heterogêneas e licitaram um número bastante variado em cada licitação.

Tendo em vista que as listas licitadas são bastante distintas, limitou-se análise de treze itens aos quais apresentaram os valores mais elevados e o somatório corresponde valor significativo se comparado ao valor total homologado.

É importante salientar que, como não houve acesso às atas e mapas de apuração referentes a 2014 e 2015, os valores comparados foram apenas das licitações ocorridas em 2017 e 2019. Houve tentativa da autora de conseguir as atas referentes a 2014 e 2015, porém sem êxito.

Após definição dos treze produtos, foi dado andamento a segunda etapa de coleta de dados. Sendo assim, partiu-se para pesquisa em empresas do mesmo ramo de atividade do objeto das licitações. Foi solicitado um levantamento de preços com intuito de obter no mínimo 3 cotações de empresas diferentes, quantidade tradicionalmente utilizada para levantamento de preços em processos licitatórios. As cotações foram solicitadas por e-mail em papelarias do município de Bela Vista de Minas e região, algumas empresas inclusive que participaram dos levantamentos feitos pela Prefeitura e participantes dos pregões. É importante destacar que o levantamento foi extremamente moroso. Obteve três cotações, após envio dos e-mails e ligações telefônicas solicitando respostas dos preços. Além disso, foi necessária busca no painel de preços, já que uma das empresas deixou de orçar dois itens.

3.6. Análise dos dados

A análise dos dados levantados foi feita no software Microsoft Excel 2016. Organizou-se os descritivos dos produtos e respectivos preços em tabela para facilitar a observação. Tendo em vista que o levantamento foi realizado em meados de maio de 2020 e que os preços dos pregões foram homologados em 2017 e 2019, houve a necessidade de deflacionar os valores médios apurados atualmente, para que a comparação ficasse coerente. É importante destacar que, no sítio eletrônico da Prefeitura havia indicativo de quatro licitações, sendo estas homologadas em 2014, 2015, 2017 e 2019. O estudo utilizou apenas

os dados relativos aos pregões de 2017 e 2019 tendo em vista que os mapas os demais não estavam disponíveis. Além disso, para os anos de 2016 e 2018 não haviam evidências de processos licitatórios na categoria analisada.

Primeiramente, foi organizado os preços apurados nas cotações atuais, identificando na planilha como papelaria A, B e C, já que ao solicitar o levantamento foi dito as empresas que por se tratar de uma pesquisa acadêmica as razões sociais não seriam divulgadas.

Visto que dois itens não obtiveram três propostas, foi feita busca do preço médio dos itens com o descritivo semelhante ao item no Painel de Preços (Plataforma do COMPRASNET para divulgação de dados relativos a compras públicas homologadas). Posteriormente, foi calculada a média simples dos preços levantados por meio da fórmula:

$$\text{Preço médio} = (PA + PB + PC + PP) / 4^*$$

Onde: PA= representa os preços da papelaria "A"

PB= representa os preços da papelaria "B"

PC= representa os preços da papelaria "C"

PP= representa os preços levantados pelo Painel de Preços

**Os itens 3 e 6 tiveram apenas três preços, sendo assim para tais itens a média simples foi feita considerando os três valores obtidos e não quatro como os demais.*

É importante salientar que, os preços levantados por intermédio do Painel de Preços apresentaram datas variadas de licitações homologadas ao longo de 2019 até mês de maio de 2020. Sendo assim, foi considerada a data de homologação mais recente daquelas cujo Painel de Preços demonstrou na média do produto.

Para a conversão dos preços, foi utilizada como fonte o Instituto Brasileiro de Pesquisa e Geografia (IBGE) que produz o considerado índice oficial de inflação do país, Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). De maneira sucinta as variações anuais acumuladas entre 2017 e 2019 estão demonstradas a seguir:

Tabela 2 – Percentual acumulado de inflação entre 2017 e 2019.

Ano	Varição anual acumulada
2017	2,95%
2018	3,75%
2019	4,31%

Fonte: IBGE (2020)

Diante da variação anual acumulada e considerando que os mapas de apuração correspondiam a licitações realizadas em anos distintos, utilizou-se duas fórmulas para deflacionar os preços. Tendo em vista que de 2017 para 2020 a inflação acumulada foi de 11,01 e de 2019 para 2020 foi de 4,31, o cálculo de deflação deu-se pelas seguintes fórmulas:

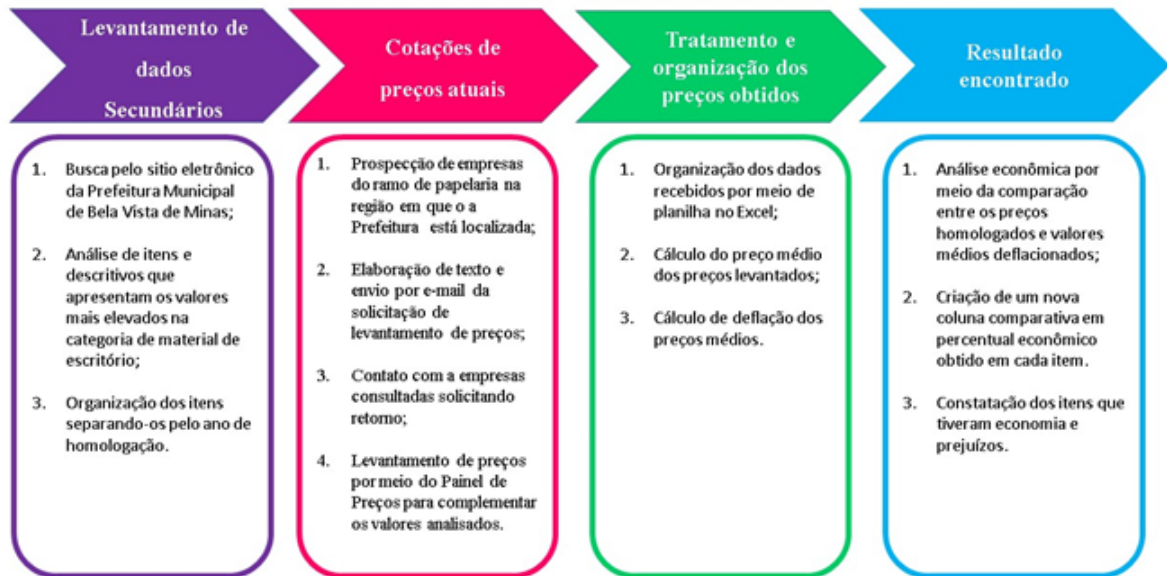
$$\text{Média deflacionada 2017 (MD 2017)} = \text{Preço médio} * 0,8899$$

$$\text{Média deflacionada 2019 (MD 2019)} = \text{Preço médio} * 0,9569$$

Após aplicação da fórmula aos preços médios, os preços foram comparados com os valores homologados em 2017 e 2019.

Em suma, a coleta e análise de dados foi realizada por meio de quatro passos, conforme demonstrado a seguir:

Figura 1 – Etapas da coleta de dados, análise e resultados



Fonte: Da autora (2020).

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Diante dos dados apurados, a análise dos resultados foi pautada com objetivo de verificar se a Prefeitura Municipal de Bela Vista de Minas obteve economia nos pregões, se suas aquisições estão dentro do preço de mercado e se é possível reduzir gastos por meio de licitação. Conforme demonstrado a seguir, as informações foram organizadas em tabelas para facilitar as análises e comparações dos dados levantados.

Ao analisar os editais encontrados no sítio eletrônico da Prefeitura, percebeu-se que as licitações não possuem uma lista padronizada de itens a serem licitados. Sendo assim, cada edital contemplava uma quantidade de itens que compunham o objeto, conforme demonstrado a seguir:

Figura 2: Número de itens licitados por pregão presencial na Prefeitura Municipal de Bela Vista de Minas.



Fonte: Da autora (2020).

Pode-se observar que listas dos pregões da categoria de material de escritório são consideravelmente heterogêneas entre os anos analisados. Essa condição dificulta a comparação, afinal muitos produtos não possuem itens correspondentes em todos os editais. Observou-se também que há grandes variações nos preços por itens. No mapa de apuração de 2019, por exemplo, notou-se que o menor preço total foi de um produto homologado a R\$ 1,55 (um real e cinquenta e cinco centavos) e o maior R\$ 23.759,50 (Vinte e três mil, setecentos e cinquenta e nove reais e cinquenta centavos). Tais valores correspondem aos produtos percevejo latonado para quadro de avisos e caderno de capa dura 96 folhas com pauta, caixa com 100 unidades, respectivamente. Diante dessa informação, contatou-se que a categoria de material de escritório abarca uma vasta diversidade e assim fez-se a limitação

de itens específicos a serem consultados no mercado aos quais compunham valores consideráveis para a pesquisa.

Como o estudo limitou aos itens de maiores valores globais, analisou o impacto que tais valores tinham sobre as atas homologadas. Sendo assim, verificou-se que em 2019, em um total de cento e trinta e quatro itens, os treze itens correspondiam aproximadamente 69% (sessenta e nove por cento) da ata homologada, uma vez que totalizaram R\$133.048,18. Salienta-se que o mapa de apuração obteve um valor global de R\$ 192.894,10. Os mesmos produtos corresponderam ao equivalente a R\$149.472,30 da ata homologada em 2017.

A base de dados pode ser considerada pequena, porém são os itens homologados aos quais têm valores mais onerosos e, conseqüentemente comprometem a maior parcela da dotação orçamentária.

Na tabela a seguir consta a descrição dos itens usados como amostra, valores de levantamento de preços realizados com as empresas do ramo de atividade compatível ao objeto licitado, valores médios do painel de preços e média simples dos valores apurados. Foi observado que nos itens 1, 3, 7 e 9 o Painel de Preços apresentou os menores preços se comparados às papelarias. Sendo assim, ao se fazer a busca deve-se atentar a região, órgão, quantidade licitada do produto pois são fatores que podem influenciar no levantamento de preços.

Tabela 3 – Mapa de apuração do levantamento de preços atual

ITEM	DESCRIÇÃO DO PRODUTO	PAPELARIA A	PAPELARIA B	PAPELARIA C	PAINEL DE PREÇOS	MÉDIA DE PREÇOS
1	Caderno capa dura 96 folhas grande com pauta. Caixa com 100 unidades	R\$ 690,00	R\$ 750,00	R\$ 700,00	R\$ 550,00	R\$ 672,50
2	Cartolina dimensões 500 x 660 mm, em pacote com 100 unidades cores variadas	R\$ 60,00	R\$ 50,00	R\$ 70,00	R\$ 63,62	R\$ 60,91
3	Contra cheque com bloqueio	R\$ 399,00	-	R\$ 399,00	R\$ 372,66	R\$ 390,22
4	Envelope ofício A4 pardo tipo saco 24 x 34 cm	R\$ 59,00	R\$ 65,00	R\$ 50,00	R\$ 55,00	R\$ 57,25
5	EVA-Folha emborrachada EVA 500 x 400 x 2mm (cores variadas)	R\$ 1,30	R\$ 2,00	R\$ 1,50	R\$ 1,84	R\$ 1,66
6	Fita adesiva kraft lisa a base de resina e borracha 45mm x 50m, referência: marca Adere	R\$ 2,60	-	R\$ 5,00	R\$ 3,03	R\$ 3,54
7	Folha de EVA com glitter: cores variadas	R\$ 4,90	R\$ 5,50	R\$ 6,00	R\$ 3,42	R\$ 4,96
8	Folha de EVA estampado (cores variadas)	R\$ 4,90	R\$ 5,50	R\$ 1,90	R\$ 2,88	R\$ 3,80
9	Papel Chamex branco A3, multi 297x420 mm, 75g/m2, pacote 500 folhas	R\$ 45,00	R\$ 55,00	R\$ 45,00	R\$ 35,29	R\$ 45,07
10	Papel ofício A4 caixa com 5.000 unidades	R\$ 250,00	R\$ 199,00	R\$ 189,00	R\$ 201,99	R\$ 210,00
11	Pasta AZ Lomb. Estreito	R\$ 10,00	R\$ 10,90	R\$ 6,00	R\$ 7,00	R\$ 8,48
12	Perfurador para papel, 2 furos universais, grande de mesa, capacidade para o mínimo 100 folhas, confeccionado em metal pintado de preto, base plástica com regulador de tamanho do papel para centralização dos furos.	R\$ 149,00	R\$ 168,00	R\$ 70,00	R\$ 123,44	R\$ 127,61
13	TNT (tecido não tecido) largura 1,40cm-composição 100% poliuretano não texturizado-gramatura 50g/m2 cores variadas. Rolo com 50 metros. Cores azul, branco, laranja, palha, preto, rosa, verde, vermelho e vinho, amarelo, rosa, azul claro, azul escuro, verde claro, verde escuro	R\$ 65,00	R\$ 70,00	R\$ 100,00	R\$ 159,31	R\$ 98,58

Fonte: Da autora (2020).

Tendo em vista que há um lapso temporal entre as datas de homologação dos editais e cotações com empresas atuais, a média dos valores demonstrados na tabela 3, foi corrigida conforme inflação acumulada em cada período. Como são anos distintos os preços de 2017 e 2019 foram demonstrados em colunas separadas.

A Tabela 4 apresenta a comparação entre valores médios deflacionados e valores homologados, bem como análise em percentual de economia de cada produto.

Observou-se que dos 13 (treze) itens analisados, 09 (nove) apresentaram economia em 2017 e 08 (oito) apresentaram economia em 2019. Dessa forma, pode-se afirmar que a Prefeitura está realizando suas aquisições conforme preço praticado em mercado. Dos produtos analisados que apresentam valor abaixo do valor de mercado, a média geral de desconto foi de aproximadamente 19% e 25% em 2017 e 2019 respectivamente.

É importante destacar que o item 6 (Fita adesiva kraft) apresentou o maior prejuízo para a Prefeitura, uma vez que no pregão de 2017 foi homologado por 153,39% mais elevado que a média de preços no mercado. Já em 2019 a diferença foi de 90,23% mais caro. Essa condição demonstra que mesmo havendo economia na maioria dos itens, faz-se necessário reavaliar a necessidade, quantidade demanda e até mesmo substituição dentro do universo de produtos aqueles que por ventura possam estar causando danos ao erário. Sabe-se que os preços são para registro de preço, mas na hipótese grande demanda desta fita, por exemplo, a prefeitura pode sofrer danos com esses preços superiores ao praticado em mercado. Como abordado por Terra et al. (2018), o processo de compra é sensível e importante para exercer um papel multiplicador. Dessa forma, cabe a Prefeitura reavaliar o levantamento com intuito de corrigir e evitar possíveis prejuízos.

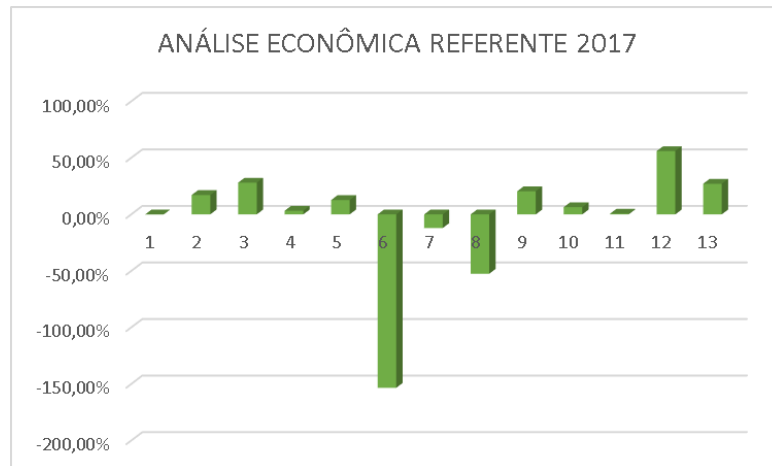
Tabela 4 - Comparação de preços de mercado com os preços homologados

ITEM	MÉDIA PREÇO DEFLACIONADO 2017	MÉDIA PREÇO DEFLACIONADO 2019	VALOR HOMOLOGADO 2017	VALOR HOMOLOGADO 2019	ANÁLISE ECONÔMICA 2017	ANÁLISE ECONÔMICA 2019
1	R\$ 598,46	R\$ 643,52	R\$ 599,00	R\$ 579,50	-0,09%	9,95%
2	R\$ 54,20	R\$ 58,28	R\$ 44,90	R\$ 40,48	17,16%	30,54%
3	R\$ 347,26	R\$ 373,40	R\$ 249,90	R\$ 413,50	28,04%	-10,74%
4	R\$ 50,95	R\$ 54,78	R\$ 49,30	R\$ 43,89	3,23%	19,88%
5	R\$ 1,48	R\$ 1,59	R\$ 1,29	R\$ 0,98	12,67%	38,30%
6	R\$3,15	R\$ 3,39	R\$ 7,99	R\$ 6,45	-153,39%	-90,23%
7	R\$ 4,41	R\$ 4,74	R\$ 4,94	R\$ 3,23	-12,03%	31,88%
8	R\$ 3,38	R\$ 3,63	R\$ 5,15	R\$ 4,04	-52,49%	-11,25%
9	R\$ 40,11	R\$ 43,13	R\$ 31,90	R\$ 39,35	20,47%	8,76%
10	R\$ 186,88	R\$ 200,95	R\$ 174,99	R\$ 172,80	6,36%	14,01%
11	R\$ 7,54	R\$ 8,11	R\$ 7,49	R\$ 11,48	0,69%	-41,56%
12	R\$ 113,56	R\$ 122,11	R\$ 50,00	R\$ 135,44	55,97%	-10,92%
13	R\$ 87,72	R\$ 94,33	R\$ 64,00	R\$ 48,90	27,04%	48,16%

Fonte: Da autora (2020).

Para sintetizar a análise econômica dos pregões, as figuras 2 e 3, apresentadas abaixo, demonstram em percentuais a economia e prejuízos de cada um dos treze itens avaliados.

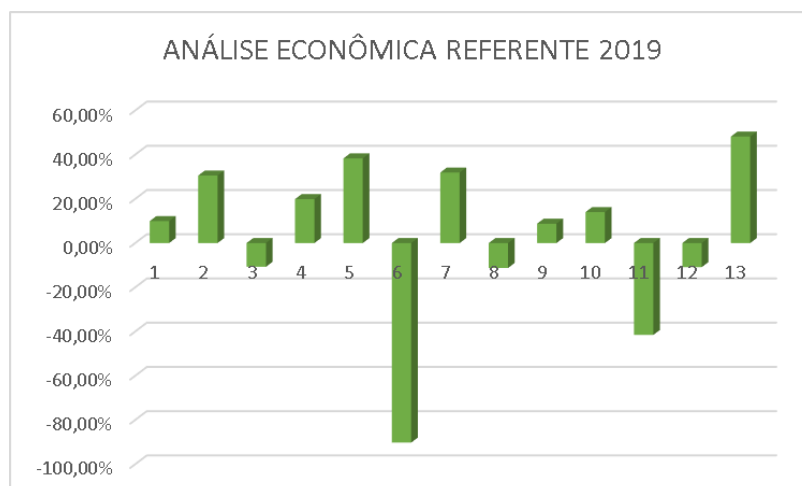
Figura 3 – Análise econômica referente a 2017



Fonte: Da autora (2020).

Ao analisar os preços homologados em 2017, pode-se dizer que a variação não é considerável entre os itens, uma vez que os percentuais variáveis para baixo ou para cima são pequenos. Como já dito, o item 6 (Fita adesiva kraft) se destaca uma vez que, o valor unitário homologado ultrapassa 150% de diferença da média de preços praticada no mercado. Tal fator é observado também em 2019, conforme pode-se observar na figura 4:

Figura 4 – Análise econômica referente a 2019



Fonte: Da autora (2020).

Diferentemente de 2017, a dispersão em percentuais entre economia e prejuízo foi relativamente maior em 2019. Essa oscilação dos valores pode ter sido influenciada por

diversos fatores, aos quais devem ser analisados pela administração pública com objetivo de obter os melhores resultados em suas aquisições.

De maneira geral, a Prefeitura está com suas aquisições dentro ou abaixo dos preços praticados em mercado. Dentre os treze itens, percebe-se que em 2017 apenas quatro apresentaram valores superiores, indicando prejuízo na aquisição. Já em 2019, dos itens analisados, cinco estão com valores em desacordo com o praticado em mercado.

Um critério que pode estar associado a variação dos preços é a marca dos produtos. Para obter os valores mais uniformes possíveis, buscou-se em levantar preços de produtos bem próximos a descrição dos editais. No entanto, como não pode haver exigência de marca, esse quesito não poderia ser incluído no levantamento. Sendo assim, pode ter interferido na variação dos preços.

É importante ressaltar que ao longo da pesquisa surgiram diversas inquietações, tais como, em um período de seis anos (2014 a 2019) foram realizados apenas quatro pregões. Nos anos de 2016 e 2018 não haviam indicativos de aquisições dessa categoria. Como a ata de preços, em regra geral, possui validade de 12 meses, supõe-se que em dois anos ao longo do período a Prefeitura ficou descoberta de licitações da categoria.

A modalidade adotada, assim como previsto na Lei 10.520/2002, e por Meirelles (2013) foi o pregão, ao qual é usado para licitar itens comuns e cuja descrição são facilmente encontradas no mercado. Dessa forma, a Prefeitura trabalha com a modalidade considerada por Ribeiro (2017) a mais econômica e célere. Além disso, como defende Piscitelli e Timbó (2010) possibilita maior negociação de preços, já que foi apurado que alguns itens homologados têm preços inferiores à média levantada no mercado.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho era investigar, por meio de estudo de caso, se a Administração Pública paga mais caro em suas aquisições e contratações; se há transparência das licitações e se é possível melhorar os gastos públicos por meio dos processos licitatórios. Diante de tudo que fora exposto, pode-se afirmar que a Prefeitura está obtendo economia por meio dos pregões realizados, já que os preços contratados se encontram de acordo com o levantamento realizado em mercado.

Pode-se afirmar que o sistema de registro de preços é de fato um instrumento eficiente para a Prefeitura Municipal de Bela Vista de Minas. No entanto, como nem todos os itens apresentaram economia, aperfeiçoar os processos faz-se necessário. Uma recomendação seria o poder público municipal analisar a adoção do pregão eletrônico nas licitações futuras. A adoção da modalidade eletrônica contribuiria também para mais transparência, atração de mais fornecedores para a disputa, além de facilitar a consulta e controle gerencial das aquisições municipais.

A respeito da transparência aos processos, foi encontrado uma limitação nas informações, já que no endereço eletrônico da Prefeitura não havia todos os documentos necessários para a análise. No início do levantamento de dados, o mapa de apuração do pregão de 2019 ainda não estava disponível. No entanto, após o contato por telefone foi publicado no mesmo dia o mapa de apuração completo no sítio eletrônico da Prefeitura. Os documentos referentes aos pregões de 2014 e 2015 também foram solicitados, mas sem êxito na resposta. Como todos os processos foram na modalidade pregão presencial, os respectivos arquivos não estavam disponíveis no portal do ComprasNet para consulta. Diante disso, é possível dizer que a transparência é ponto que precisa ser melhorado.

Outro ponto verificado que o levantamento de preço deve-se atentar a consulta em empresas do mesmo ramo de atividade do objeto que pretende-se licitar com intuito de ter cotações com os preços confiáveis e de acordo com a média praticada em mercado. Outra sugestão seria efetuar consultas via Painel de Preços, já que a plataforma eletrônica facilita as cotações prévias além de poupar tempo no processo licitatório. Destaca-se que, o levantamento de preços nesta pesquisa foi extremamente moroso e demandou frequente contato com as empresas para que essas retornassem com os preços. Vale lembrar que a lista de levantamento de preços era pequena, diferentemente das listas completas que os órgãos públicos costumam licitar. De fato, a consulta pelo Painel de Preços otimizou todo o processo

que levava a dias para ser finalizado. E como Casagrande, Cestari e Motta, (2009) afirmam, o que demorou semanas para ser respondido foi consultado em minutos pelo portal das compras públicas.

Foi observado também dentre os produtos analisados que os descritivos dos itens 3, 4, 5, 6, 7, 8 e 11 dos editais que não mencionam claramente a quantidade, se é licitado por unidade, caixa ou pacote. Essa situação pode gerar divergência na interpretação e assim os fornecedores ofertarem produtos distintos, ou seja, o menor preço pode ser por quantidade inferior aos demais licitantes.

Em suma, buscou-se de maneira simples analisar as aquisições da Prefeitura de um município de pequeno porte. O resultado foi positivo, mas com pequenas alterações pode-se conseguir resultados mais satisfatórios, uma vez que meios tecnológicos proporcionam formas da administração pública economizar. Por fim, considera a utilização de pregão eletrônico, sistema de registro de preços e painel de preços como instrumentos eficazes e em prol de uma era mais transparente e inovadora da Administração Pública.

Diante dos apontamentos deste trabalho, a Prefeitura poderia aperfeiçoar os processos de compra o que poderia implicar em melhor uso dos recursos públicos. Como proposta para estudos futuros, sugere-se: verificação do lapso temporal para a realização de Pregões com Registro de Preços na categoria material de escritório, didático e pedagógico; analisar as limitações enfrentadas pela comissão de licitação para execução dos processos; investigar se o levantamento de preços convencional é confiável e identificar as variações de preços desde o levantamento inicial para verificar se as empresas consultadas apresentam preços superestimados; análise dos itens licitados com intuito de promover uma padronização dos editais; análise da motivação e utilidade de cada produto que é licitado; e análise da economicidade dos produtos e ou serviços recebidos.

Por fim, é possível afirmar que a concepção do senso comum de que a Administração Pública paga mais caro, para este estudo de caso, não procede e quebra o paradigma de superfaturamento para órgãos públicos. Essa condição é considerada pela autora como positiva e mostra que a administração pública tem buscado por uma gestão mais eficiente e que zela pelos recursos públicos. Apesar disso, para que possa ser ampliado tal entendimento e ter confirmação da boa gestão das compras públicas, faz-se necessário estudos que analisem as aquisições de outras categorias, análise das compras de outros municípios, bem como de outros órgãos da administração pública direta e indireta.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Alessandro Anibal Martins de e SANO, Hironobu. **Função compras no setor público:** desafios para o alcance da celeridade dos pregões eletrônicos. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122018000100089#B17> Acesso em 10 dez. 2019.

ALMEIDA, M.; GIAMBIAGI, F.; PESSOA, S. Expansão e dilemas no controle do gasto público federal. **Boletim de conjuntura/IPEA**. Brasília, DF, n. 73, p. 89-98, jun. 2006.

BATISTA, Marco Antônio Cavalcanti e MALDONADO, José Manuel Santos de Varge. **O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde (C&T/S)**. Disponível em <<https://www.scielo.br/pdf/rap/v42n4/a03v42n4.pdf>> Acesso em 13 maio 2020.

BITTENCOURT, Sidney. **Licitação de registro de preços:** comentários ao Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, alterado pelo Decreto nº 8.250, de 23 de maio de 2014. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. Brasília, DF. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 dez. 2019.

BRASIL. **Lei Nº 8.666 de 21 de junho de 1993**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm> Acesso em 05 dez. 2019.

BRASIL **Lei nº 10.520 de 17 de julho de 2002**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm> Acesso em 05 dez. 2019.

BRASIL. **DECRETO Nº 7.892**, de 23 de janeiro de 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm. Acesso em 04 dez. 2019.

Casagrande, Maria L.; Cestari, Angeliki N.; Motta, Ana Paula P. D. **Preços referenciais: economia, rapidez e qualidade nas compras governamentais**. In: II Congresso Consad de Gestão Pública. Brasília-DF, 2009.

CHAVES, R.S. A Qualidade do gasto Público no Brasil: propostas para melhoria. **Boletim de Orçamento e Finanças**, Curitiba, v. 3, n. 29, p. 845-855, set. 2007.

COSTA, A. L. Sistema de compras privadas e públicas no Brasil. **Revista de Administração**. São Paulo v.35, n.4, p 119-128, out./ dez. 2000.

COSTA, L. A. **Finanças públicas**. Rio de Janeiro: FGV, 2015.

CUNHA, Helton Souza da. **Os efeitos do sistema de registro de preços nas compras públicas:** estudo de caso do centro de pesquisa Gonçalo Moniz – Fiocruz-BA. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) – Universidade Federal de Bahia - UFBA, Salvador, 2012.

- CURI, M. A. **Eficiência de Universidades Federais no uso de recursos renováveis**. 2015. 180 f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Lavras. Lavras, 2015.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30° ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.
- FARIA, Evandro R. de et al. Fatores determinantes na variação dos preços dos produtos contratados por pregão eletrônico. **Rev. Adm. Pública**, v. 44, n. 6, p. 1405-1428, nov./dez. 2010.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Mini Aurélio: o dicionário da língua portuguesa**. 8 ed. Positivo, 2018.
- FURTADO, L. R. **Curso de licitações e contratos administrativos**. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- JACOBY Fernandes, J.U. **Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico**. 5. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2013.
- JUSTEN FILHO, M. Curso de direito administrativo. 16° ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Dialética, 2016.
- LIMA, A. B. **Termo de Referência e Projeto Básico nas Aquisições Públicas: O guia completo para realizar aquisições públicas**. Recife: Ed. UFPE, 2019.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.
- MINAS GERAIS. **Tribunal de Contas**. Principais irregularidades encontradas em editais de licitação — Pneus. Belo Horizonte: TCEMG, 2012. Disponível em: <https://www.tce.mg.gov.br/IMG/Comissao%20de%20Publicacoes/Cartilha%20Licita%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pneus%20para%20intranet_v2.pdf> . Acesso em: 20 maio. 2020.
- MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Painel de Compras**. Disponível em <<http://painelcompras.economia.gov.br/ata-precos>> Acesso em 08 ago. 2020.
- MAIA, A. et al. **A Importância da Melhoria da Qualidade do Gasto Público no Brasil: Propostas Práticas Para Alcançar Este Objetivo**. Disponível em: <<https://consad.org.br/wp-content/uploads/2013/02/A-IMPORT%C3%82NCIA-DA-MELHORIA-DA-QUALIDADE-DO-GASTO-P%C3%9ABLICO-NO-BRASIL-PROPOSTAS-PR%C3%81TICAS-PARA-ALCAN%C3%87AR-ESTE-OBJETIVO1.pdf>> Acesso em 08 ago. 2020.
- MOTTA, Alexandre R. **O combate ao desperdício no gasto público: uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compra privado, público Federal norte-americano e brasileiro**. Dissertação (mestrado em desenvolvimento econômico) - Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas, 2010.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **FMI prevê para este ano maior recessão global desde 1929.** Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/fmi-preve-para-este-ano-maior-recessao-global-desde-1929/>>. Acesso em 10 ago. 2020.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Pregão presencial e eletrônico.** 4. ed. rev. atual. ampl. Curitiba: Zênite, 2006. p. 43-46

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Registro de Preços: aspectos práticos e jurídicos.** Belo Horizonte: Fórum, 2008.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo.** 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

PIMENTA, Carlos César. **Texto para Discussão n° 25: Desafios e oportunidades no setor de compras governamentais na América Latina e Caribe: o caso brasileiro.** Brasília: ENAP, 1998.

PINTO, S.L. A aplicação da tecnologia da informação às compras governamentais na administração federal. **Revista Informática Pública**, v. 3, n. 4, p. 56-89, 2002.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio; TIMBÓ, Maria Zulene Farias. **Contabilidade pública: uma abordagem da administração financeira pública.** 11. ed. rev., amp. e atual. São Paulo: Atlas, 2010.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELA VISTA DE MINAS. **Licitações.** Disponível em:<<http://www.belavistademinas.mg.gov.br/licitacoes>>. Acesso em 04 dez. 2019.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELA VISTA DE MINAS. **Receitas Orçamentárias.** Disponível em:<<https://www.belavistademinas.mg.gov.br/receitas-por-meses>>. Acesso em 10 ago. 2020..

RIBEIRO, F. Sistema de Registro de Preços: um estudo de caso do uso do pregão no processo de compras de bens no município de São José do Vale do Rio Preto - RJ. **RASI**, Volta Redonda/RJ, v. 3, n. 1, pp. 85-99, jan. /jun. 2017.

RIBEIRO, G. L. V. **A Evolução da Licitação.** Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/21103-21104-1-PB.pdf>>. Acesso em: 09 dez. 2019.

OLIVEIRA, Max da Costa. **Eficiência no calendário de compras para os processos de licitação:** estudo de caso da Universidade de Brasília. Disponível em <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/18974>>. Acesso em 11 dez. 2019.

SANTANA, Jair Eduardo. CAMARÃO, Tatiana. CHRISPIM. Anna Carla Duarte. **Termo de referência: O impacto da especificação do objeto e do termo de referência na eficácia das licitações e contratos.** 3. Ed. Belo Horizonte. Fórum, 2013.

SANTOS, Franklin Brasil. **Preços de referência em compras públicas (ênfase em medicamentos).** Cuiabá, 2015. (s.n.). Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital>. Acesso em 21 jun. 2020.

SANTOS, Franklin Brasil. **Painel de Preços: uma entrega efetiva para uma demanda antiga.** 2018 Disponível em <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3458>>. Acesso em 21 jun. 2020.

TERRA, Antônio Carlos Paim. JUNIOR, Eliseu Vieira Machado E CRUZ, Alethéia Ferreira da. **Compras Públicas Inteligentes: uma proposta para a melhoria da gestão das compras públicas.** Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3166/1/ARTIGO%20COMPRAS%20P%C3%94BICAS%20INTELIGENTES.pdf>>. Acesso em 11 jun. 2020.

TRINDADE, L. L. **Análise da Eficiência dos Processos de Compras Públicas:** Um Estudo de Caso na Universidade Federal de Itajubá. 112 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Tecnologias e Sociedade) – Universidade Federal de Itajubá, Minas Gerais, 2016.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS. Biblioteca Universitária. **Manual de normalização e estrutura de trabalhos acadêmicos:** TCCs, monografias, dissertações e teses. 3. ed. rev., atual. e ampl. Lavras, 2020. Disponível em: <http://repositorio.ufla.br/jspui/handle/1/11017>. Acesso em: 11 jun. 2020.

VASCONCELOS, F. Licitação pública: análise dos aspectos relevantes do Pregão. **Prim Facie**, v. 4, n. 7, p. 151-163, 11.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de pesquisa.** 2. ed. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/ UFSC, 2013.