

TIPO

ARTIGO CIENTÍFICO

ÁREA TEMÁTICA

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

TÍTULO

O GOVERNO PAGA MAIS? PREÇOS PRATICADOS ENTRE O MERCADO PRIVADO E O GOVERNO FEDERAL EM PORTO VELHO-RO

Ernani Marques de Almeida (ernanimil@yahoo.com.br)

UNIR

Gleimiria Batista da Costa (gleimiria@unir.br)

UNIR

Osmar Siena (osmar_siena@unir.br)

PPGMAD_UNIR

Vanessa Fernanda Rios de Almeida (vanessarios.almeida@yahoo.com.br)

UNIR

RESUMO

Notícias relacionadas ao sobre-preço na Administração Pública é muito comum na imprensa nacional e causam nos contribuintes uma sensação de desconfiança quanto a correta destinação dos recursos oriundos dos tributos. As compras e contratações dos entes governamentais são, de maneira geral, precedidas de licitação, cumprindo determinação constitucional e proporcionando transparência nas aquisições. As licitações devem garantir a proposta mais vantajosa para a Administração e no caso dos pregões esta é obtida pelo menor preço. O objetivo deste trabalho é verificar a existência de discrepância nos preços homologados nos pregões eletrônicos pelos órgãos do governo federal e o preço praticado no mercado, no município de Porto Velho-RO. Adota-se uma abordagem quantitativa, descritiva de corte transversal. Analisou-se todas as atas de pregão com objeto material de consumo de expediente realizadas pelas Unidades Gestoras do Governo Federal com sede no município de Porto Velho-RO no período de janeiro de 2015 a maio de 2016. Como principais resultados verificou-se que apesar de existirem divergências nos preços praticados pelos diferentes órgãos, onde a variação do menor para o maior preço do mesmo produto pode chegar a 635%, os preços obtidos nas licitações são em geral inferiores aos preços praticados no mercado local o que que o pregão eletrônico tem atingido o princípio da economicidade.

Palavras-Chave: Compras Públicas; Pregão Eletrônico; Mercado local.

1 INTRODUÇÃO

Denúncias veiculadas na imprensa nacional sobre superfaturamento em compras públicas, nas diversas instâncias de governo, geram na sociedade desconfiança quanto a correta destinação dos recursos oriundos dos tributos. Apesar disso, nas bases de dados acadêmicas nacionais são raras as pesquisas que buscam verificar de forma sistemática os preços praticados pela administração federal em comparação com os valores dos produtos no mercado.

As compras públicas no Brasil por imposição constitucional, Brasil (1988), são, de forma geral, precedidas por licitação, visando a garantia dos princípios da administração pública e os direitos e deveres tanto dos órgãos quanto dos fornecedores. Porém fatores internos e externos ao órgão licitante, como os apontados por Faria *et al.* (2010); Filardi *et al.* (2014); Schwaab *et al.* (2015), que podem influenciar no resultado final do certame elevando ou reduzindo o preço do produto.

Para Tridapalli e Borinelli (2015) compreender as anomalias das compras públicas é relevante devido à escassez de recursos para atender as demandas sociais como educação, saúde, infraestrutura, uma vez que o não atendimento destas demandas compromete a credibilidade das instituições e da democracia, inibindo a cooperação social necessária à governabilidade e ao exercício da governança.

Existem seis modalidades de licitação previstas na legislação vigente, cinco apresentadas pela Lei de Licitações e Contratos, Lei nº 8.666/93, Convite; Tomada de Preços; Concorrência; Concurso; e Leilão (BRASIL, 1993), e uma, Pregão, criada pela Lei nº 10520/02 (BRASIL, 2002), porém quando se trata da aquisição de bens e serviços comuns no âmbito federal de acordo com Brasil (2005) é obrigatória a utilização do pregão preferencialmente em sua forma eletrônica.

O pregão eletrônico possibilita a redução dos custos de participação pois é realizada pela internet, o que aumenta o número de concorrentes uma vez que fornecedores de todo o país podem participar (SAMPAIO, 2012). Deste modo estudos como o de Schwaab *et al.* (2015) apontam que o custo de bens e serviços para a administração por meio da modalidade pregão eletrônico são reduzidos, mas estes estudos em geral comparam somente o valor final do produto com o valor máximo que a administração aceitaria contratar conhecido como “Valor de Referência”.

Tridapalli e Borinelli (2015) constataram no estado do Amazonas divergências que variam de 16% a 42%, em média, nos preços praticados com os órgãos em comparação com os preços praticados no setor privado e concluíram que esses resultados estão associados à ocorrência de fatores críticos do processo de compra no setor público. Faria *et al.* (2010), Filardi *et al.* (2014) e Schwaab *et al.* (2015) apontaram variáveis que ocasionam a variação dos preços, destacando o número de fornecedores, especificidade dos ativos, quantidade e frequência das transações, como as principais.

Neste contexto, surge a questão pesquisa desta tarefa: existe discrepância nos preços homologados em pregões eletrônicos pelos órgãos federais e o mercado local no município de Porto Velho?

Para responder a questão de pesquisa foi traçado como objetivo geral verificar a existência de discrepância nos preços homologados nos pregões eletrônicos pelos órgãos do governo federal e o preço praticado no mercado, no município de Porto Velho-RO, tomando-se como base as Atas das licitações e o comparativo com uma pesquisa de mercado.

O estudo se justifica, pois, apesar dos avanços nas compras públicas, ainda existem lacunas com relação a avaliações e melhorias do processo de compras governamentais. Diversos trabalhos sobre licitações são encontrados nas bases de dados porém, a maioria se restringe a uma análise procedimental do instituto, dirimindo dúvidas pontuais sobre questões ainda abertas (NOBREGA, 2012), com este estudo busca-se verificar se o princípio da economicidade está sendo atendido nas licitações realizadas pelos Órgãos federais com sede no do município, busca-se verificar a conformidade dos preços obtidos em relação ao mercado, apontando possíveis fatores que ocasionaram as divergências.

O artigo encontra-se estruturado em seis seções a primeira é esta introdução, na segunda seção apresenta-se uma revisão de literatura; na terceira é apresentado o cenário de compras públicas no Brasil, na quarta são detalhados os procedimentos metodológicos; na quinta são analisados e discutidos os resultados da pesquisa; e por fim são apresentadas as conclusões do estudo.

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 A Administração e a Governança Pública

A evolução ao longo da história conduziu a gestão pública brasileira para a fase da administração pública gerencial, conhecida na literatura como Nova Administração Pública (NAP), onde ferramentas da iniciativa privada são adaptadas para o serviço público buscando maior eficiência, austeridade e transparência (FILARDI *et al.*, 2014). Destaca-se para este trabalho a governança, mais especificamente a governança pública.

A definição de governança não é algo consensual entre os autores, dada a diversidade de compreensão das abordagens, existem diversos caminhos para representar a governança, diferentes significados e diferentes narrativas têm se construído em torno da categoria governança pública, mas normalmente estas definições contemplam a participação da sociedade civil como imprescindível para a consolidação da democracia, e atingimento das metas governamentais (RONCONI, 2011). Em decorrência da diversidade de definições existentes, no Quadro 1, são apresentadas forma resumida as definições de alguns autores.

Quadro 1 – Conceitos de Governança Pública segundo os autores

Autor(a)	Conceito de governança pública
Secchi (2009)	É um modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas. Denota pluralismo, no sentido que diferentes atores têm, ou deveriam ter, o direito de influenciar a construção das políticas públicas.
Ronconi (2011)	É compreendida como um tipo de gestão do Estado. Refere-se a um tipo de arranjo institucional governamental que, ao articular as dimensões econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica e estabelecer parcerias com sociedade civil e mercado, busca soluções inovadoras para os problemas sociais e o aprofundamento da democracia.
Gonçalves (2012)	É uma expressão com sentido amplo, não se restringe, aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado, tampouco ao funcionamento eficaz do aparelho de Estado, mas sim padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico.

Fonte: Elaborado pelos autores

Silva *et al.* (2011) destacam princípios essenciais à governança pública segundo os autores estes são os pilares norteadores: Transparência (disclosure), que diz respeito à divulgação de informações; accountability, relacionado a obrigatoriedade de prestação de contas; e Compliance, está em conformidade - cumprimento das leis, normas, regulamentos e determinações.

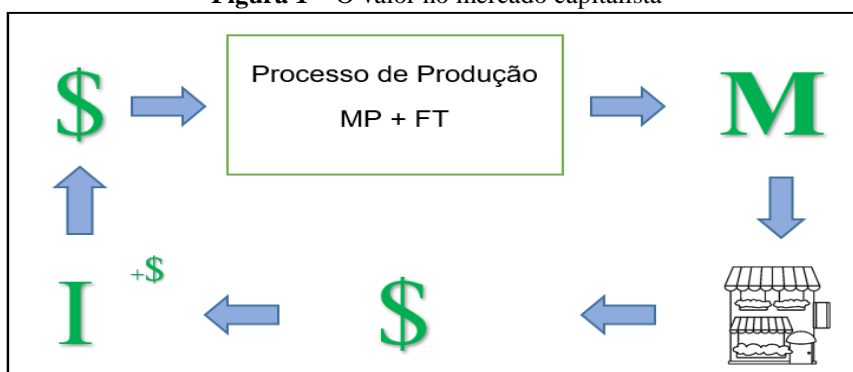
A constituição Brasileira é mais ampla, de acordo com Brasil (1988) a administração pública deve obedecer aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conhecidos na academia pela sigla LIMPE. Assim verifica-se que além da disclosure e accountability – relacionados com o princípio da publicidade, e compliance que se relaciona com a legalidade a constituição ainda exige da Administração pública, a impessoalidade que veda favorecimentos, a moralidade que exige preceitos morais, e a eficiência que está relacionado com o fazer da melhor forma possível.

Os princípios constitucionais da administração pública bem como os pilares da governança pública visam garantir um tratamento isonômico, transparente, de acordo com a moralidade e legalidade para garantir um Estado eficiente, porém, como pode-se observar pelo que até aqui foi exposto, é necessário a participação da sociedade civil para garantir que as propostas de políticas públicas sejam implementadas conforme a necessidade. Dentre as preocupações da sociedade deve estar, a verificação da destinação de seus tributos, assim é importante conhecer os preços pagos pelo Governo.

2.2 Preço, valor e conceitos sobre valor justo

A formação do preço de um produto leva em consideração além dos valores utilizados para a fabricação deste produto alguns outros fatores. De acordo com Paula (2000) um processo de produção capitalista, que visa o lucro, é o resultado de atos que se dão articuladamente nos planos da produção e da circulação (mercado). Os valores no mercado capitalista seguem a lógica apresentada na Figura 1.

Figura 1 – O valor no mercado capitalista



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Paula (2000)

Pode-se extrair da Figura 1 que o preço de comercialização de determinado produto, em um mercado capitalista, é superior ao somatório dos preços dos fatores empregados para sua fabricação, na Figura verifica-se que o dinheiro investido no processo de produção, P, e utilizado para comprar matéria prima e fator de trabalho, MP + FT, gera ao final do processo um conjunto de mercadorias, M, que são comercializadas e resulta ao investidor, I, o dinheiro aplicado no processo, \$, adicionado de um lucro, +\$, resultante da mais valia, m, extraída da exploração da FT.

Verifica-se que a formação do preço não depende apenas da relação oferta e demanda, mas também de outros fatores que podem aumentar ou diminuir o desembolso monetário. De acordo com Paula (2000) os capitalistas ao iniciarem as atividades estão cientes do conjunto de preços relevantes que afetam o processo de produção e só tomam a atitude de produzir porque consideram viável o negócio dados aqueles preços.

No setor público, de acordo com a Resolução CFC nº 1.137, CFC (2008), os estoques são mensurados ou avaliados com base no valor de aquisição, produção, ou construção, porém este valor de mensuração for superior ao valor de mercado deve ser adotado o menor. Verifica-se então que existe uma previsão de se atualizar o valor dos estoques pelo valor de mercado.

O valor de mercado, por meio de outro normativo da profissão contábil, CPC 46 (2012), possui a mais alta prioridade para mensurações do valor justo, por oferecer a evidência mais confiável, uma vez que a abordagem de mercado consegue mensurar a realidade do segmento.

Para esta tarefa a definição deste normativo que afirma que o valor justo é o preço a ser recebido ou pago em uma transação não forçada entre participantes do mercado, deve-se levar em consideração todas as informações que estejam disponíveis para a definição deste valor e não se considera os custos de transação envolvidos (CPC 46, 2012). Normalmente, preços são obtidos em mercado de revendedores pois estes permanecem prontos para negociar, proporcionando assim liquidez ao utilizar seu capital para manter um estoque dos itens para os quais estabelecem um mercado (CPC 46, 2012).

Do exposto tem-se que apesar da dificuldade de se definir o valor de um produto por outro que não seja o capitalista os normativos contábeis apresentados concordam que um valor justo para se

comparar os valores dos estoques dos órgãos públicos é melhor obtido por meio de uma pesquisa de mercado. Assim acredita-se que o valor praticado no mercado onde o órgão possui sua sede pode servir de referência para verificar se as aquisições do estão ou não em conformidade com o mercado.

3 AS COMPRAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO BRASIL

Para o bom andamento de suas atividades os diversos órgãos do Governo Federal assim necessitam de adquirir produtos e serviços em quantidade, qualidade e preços adequados. Batista e Maldonado (2008) verificam semelhanças entre a compra pública e a privada, segundo os autores ambas buscam o menor preço, com garantia de qualidade, porém o comprador público, diferentemente do privado que apenas escolhe de onde e como comprar, deve seguir procedimentos específicos para lhe dar eficácia.

Um dos aspectos prementes nesse cenário diz respeito ao processo licitatório que se caracteriza por ser o procedimento administrativo que possibilita a Administração Pública selecionar a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse (FILARDI *et al.*, 2014).

De acordo com Maurano (2004) o Decreto nº 2.926 de 14 de maio de 1862 que regulava as compras de serviços realizadas pelo Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, é considerado pela literatura nacional como o marco inicial das licitações públicas no Brasil. Vários outros normativos foram editados ao longo da história, mas a consagração das compras públicas deu-se com a edição da Constituição Federal de 1988, Brasil (1988), que transformou a exigência de licitação em princípio constitucional uma vez que prevê em seu o artigo 37, inciso XXI a utilização de procedimentos licitatórios antes da realização de aquisições e contratações pela administração pública.

Para a regulamentação desta exigência foi sancionada a Lei nº 8.666/93, Brasil (1993), que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Este normativo ficou conhecido como Lei de Licitações e Contratos. Nesta Lei inicialmente foram previstas cinco modalidades de licitação: concorrência; tomada de preços; convite; leilão; e concurso.

De acordo com Filardi *et. al.* (2014) com transformações do ambiente externo foram necessárias revisões na legislação visando a criação de um instrumento mais ágil para todos os atores participantes, assim surgiu a sexta modalidade denominada Pregão (BRASIL, 2002) visando maior eficiência e agilidade ao procedimento licitatório, aumentando a concorrência possibilitando a obtenção de melhores preços (MAURANO 2004) e com o avanço das tecnologias de informação e comunicação foi instituída a sua forma eletrônica (BRASIL, 2005).

Os pregões passam por duas fases para sua materialização a primeira é a fase interna, onde se tem o levantamento das necessidades, a preparação dos documentos, definição do objeto, designação dos agentes responsáveis, a realização dos orçamentos e a elaboração do edital e seus anexos,

lançamento da intenção registro de preço, e adesão de outros órgãos interessados (BRASIL 2002; BRASIL, 2013).

A segunda, fase externa, tem-se a publicação do aviso de licitação, disponibilização do edital e seus anexos; realização sessão pública, presencial ou pela internet conforme o caso, onde os candidatos a fornecedores poderão ofertar lances sucessivos reduzindo o valor de suas propostas; verificação do material ofertado em relação às necessidades do órgão, fase de aceitação; conferência da documentação do fornecedor, habilitação; homologação pela autoridade competente (BRASIL 2002).

Brasil (2005) regulamentou a modalidade que além de reduzir os custos para a realização do certame a também possibilita a participação de um número maior de fornecedores uma vez que o certame passa a ser realizado pela internet. O mesmo texto também tornou obrigatória a utilização do pregão para aquisição de bens e serviços comuns, sendo preferencial a forma eletrônica.

A realização dos orçamentos deve atender as regulamentações da Instrução Normativa 05, IN 05 (2014). Esta obtenção dos preços de mercado é de suma importância para o sucesso no certame, pois é por meio dela que se define o Valor de Referência, ou seja, o valor máximo que a Administração aceita pagar pelo produto.

Segundo a IN 05 (2014) a pesquisa de preços deve ser realizada mediante a utilização de um dos quatro parâmetros a seguir: I - Portal de Compras Governamentais - www.comprasgovernamentais.gov.br, são os resultados de outros pregões; II - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso, possibilidade de utilização de tabelas de preços; III - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços, notas fiscais de aquisições de outros órgãos públicos; ou IV - pesquisa com os fornecedores, cotação direta com o fornecedor.

A realização das licitações por meio do Pregão Eletrônico mostrou-se eficaz em estudos como o de Filardi *et al.* (2014). Segundo os autores há indícios de o pregão eletrônico fortalece os princípios constitucionais da eficiência e da economicidade, bem como o da publicidade e da transparência. Porém, o mesmo estudo também aponta entraves na modalidade como por exemplo: fornecedores mal-intencionados; cartéis em determinados processos; falta de motivação e de incentivo ao servidor; burocracia exagerada; falta de planejamento que acarreta em excesso de itens, especificações malfeitas e qualidade dos produtos e serviços adquiridos.

Diversos são os fatores que fazem com que o resultado de um pregão eletrônico seja mais ou menos vantajoso para a Administração, estes fatores influenciam no preço final do produto, e como o pregão visa comprar o produto com menor preço as variáveis que possibilitam sua redução devem ser incentivadas. Nesse sentido Faria *et al.* (2010), apontaram variáveis que ocasionam a variação dos preços, destacando o número de fornecedores, especificidade dos ativos, quantidade e frequência das

transações como as principais. Para Schwaab *et al.* (2015) o número de lances e a quantidade licitada são as variáveis que melhor explicam o ganho obtido nos pregões eletrônicos.

4 METODOLOGIA

Os métodos e técnicas de pesquisas que serão utilizados neste estudo são apoiados nas orientações de Creswell (2010) e Siena (2011). Adota-se uma abordagem quantitativa, descritiva de corte transversal para estudar as questões ora indicadas.

A População e Amostra têm como princípio identificar os indivíduos que serão pesquisados no estudo, a quantidade, qualidade e características (CRESWELL, 2010). A população da pesquisa são as Atas de pregão realizados pelas trinta e seis Unidades Gestoras (UG) Federais com sede no município de Porto Velho-RO, a amostra é constituída por todas os pregões eletrônicos que possuem como objeto a aquisição de material de expediente.

O levantamento de dados ocorreu em dois momentos. No primeiro, extraiu-se do Portal Oficial de Compras Públicas do Governo Federal os dados referentes aos pregões eletrônicos do período de janeiro de 2015 a maio 2016, verificando-se o objeto de cada certame e os materiais licitados.

A análise de preços ocorreu no grupo de despesas chamadas na classificação contábil de material de consumo, no subitem de despesas (SI 16) material de expediente. Foram identificados os produtos mais licitados pelas Unidades Gestoras estudadas, selecionando-se para análise os seguintes materiais: papel A4; régua 30 cm; tesoura 21 cm; estilete largo; fita adesiva; fita adesiva embalagem; grampo; cliques 2.0; tinta para carimbo; almofada carimbo.

Em um segundo momento foi realizada uma pesquisa de mercado buscando levantar o preço itens selecionados em quatro empresas, microempresa ou empresa de pequeno porte, que operam no mercado de porto velho no segmento de materiais de papelaria e escritório, com loja na região central do município. Os preços de dois Atacarejos, grande empresa de expressão em nível nacional que possui um portfólio amplo em diversos segmentos realizando sua atividade comercial tanto em atacado quanto no varejo, também foram cotados.

A obtenção do preço de mercado foi realizada de forma propositalmente semelhante ao que ocorre em licitações, ou seja, apresentou-se a relação dos itens selecionados, aos vendedores das lojas e pediu-se para que eles com base nas informações da descrição apresentassem o produto que atendesse ao solicitado com o menor preço possível.

Para os Atacarejos, por não possuir vendedores aptos a auxiliar na pesquisa os pesquisadores de posse da relação de itens buscaram dentro do estabelecimento o menor preço do produto tanto no varejo como no atacado.

A análise dos dados foi realizada por meio da obtenção dos preços finais em cada uma das licitações encontradas. Após foi extraído o preço médio de cada produto a ser pago pelo governo em caso de aquisição. O mesmo foi realizado com a pesquisa de mercado. Os dados encontrados foram tabulados em uma planilha do Microsoft Office Excel de onde se extraiu os gráficos e tabelas apresentadas.

Como fator limitante desta pesquisa tem-se a pequena amostra de produtos e licitações apresentada, bem como o baixo número de potenciais fornecedores consultados, acredita-se que uma integração com o sistema de notas fiscais eletrônicas, como o realizado por Tridapalli e Borinelli (2015), pode apresentar resultados diferentes.

5 RESULTADOS

Foram localizadas no portal de compras do Governo Federal 36 Unidades Gestoras (UG) com sede no município de Porto Velho-RO, segundo o glossário do Tesouro Nacional, publicado em seu site, Unidade Gestora é “unidade orçamentária ou administrativa que realiza atos de gestão orçamentária, financeira e/ou patrimonial” ou seja, é um órgão público com autonomia administrativa, ou seja, possui autorização legal, recursos e meios para realizar as licitações, aquisições, contratos e pagamentos em nome da União. O somatório de pregões eletrônicos realizados por estas UG foi de 459 pregões com diversos objetos durante o período delimitado da pesquisa, janeiro de 2015 a maio de 2016.

Selecionou-se todos os pregões que tinham como objeto a aquisição de material de expediente, chegando-se a um total de seis unidades gestoras que realizaram sete licitações. Dois pregões, realizados pela mesma UG, foram convencionais, ou seja, ao término do procedimento o órgão licitante adquire o material e não se tem obrigações futuras. As outras cinco unidades optaram por realizar o procedimento pelo sistema de registro de preços, o que possibilitou a participação de doze UG.

Os valores obtidos na licitação realizada a posteriori em alguns casos foi inferior ao valor obtido em outra realizada antes então concluiu-se que a inflação do período não influenciou de maneira significativa no valor dos produtos e por isso não foi realizada nenhuma correção monetária dos valores, trabalhou-se então com os valores nominais dos produtos. Cabe ressaltar que nas licitações para registro de preço a empresa vencedora deve manter o preço registrado por um período de até 12 meses, salvo se ocorrer fator superveniente que altere o valor do produto no mercado.

Na busca pela uniformidade das informações, dada a especificidade de alguns dos produtos demandados, procurou-se identificar os itens mais presentes nas diferentes licitações pesquisadas, definindo-se um total de dez itens, os quais são apresentados na Tabela 1.

Tabela 1- Itens selecionados para a pesquisa

Descrição	Valor de referência R\$			Valor obtido R\$		
	Médio	Maior	Menor	Médio	Maior	Menor
Papel A4, 75 G/M2, resma com 500 fls	16,68	19,30	13,13	12,79	14,00	10,49
Régua 30 CM, transparente, unidade	1,65	3,10	0,41	0,56	0,74	0,36
Tesoura 21 CM, unidade	7,96	10,97	5,59	4,42	6,93	3,30
Estilete Largo 22 MM, unidade.	3,86	4,95	2,07	1,10	1,33	0,89
Fita adesiva incolor 25 MMx 50 M, rolo	2,00	3,11	0,61	0,96	1,69	0,23
Fita adesiva embalagem 50 M x 50 MM, incolor, rolo	4,17	4,73	3,50	2,46	2,81	2,06
Grampo Grampeador 26/6, caixa com 5000	4,75	7,87	2,55	2,61	3,00	2,30
Clipes 2.0 - Caixa com 50 unidades.	3,44	5,55	1,75	1,37	2,16	0,98
Tinta para carimbo, Frasco 40 ML	5,32	8,87	2,69	1,99	2,76	1,50
Almofada carimbo, Nº 3, unidade	7,09	11,92	4,88	3,21	5,81	2,41

Fonte: dados da pesquisa

Da tabela tem-se que a coluna destinada a “Descrição” apresenta os itens selecionados para a pesquisa. É uma descrição resumida das principais especificidades exigidas para cada material. O grupo de colunas “Valor de referência R\$” apresenta-se os valores máximos aceitáveis para cada material que são propostos pelas Unidades Gestoras com base na pesquisa de preço. Com relação ao outro grupo de colunas, “Valor obtido R\$”, estão os valores finais das licitações, ou seja o valor pelo qual a UG vai contratar. Sobre os subgrupos apresentados “Médio”, “Maior”, e “Menor” tem-se que o valor “Médio” foi obtido pela média dos valores das diferentes licitações, a coluna “Maior” apresenta os valores mais expressivos para o item no grupo e a coluna “Menor” apresenta o inverso.

Pelos dados apresentados na Tabela 1 é possível verificar que existe divergências nos preços praticados pelas Unidades Gestoras da Administração Federal com sede no município. Considerando-se o valor final de cada um dos produtos é possível verificar que a diferença entre o menor e o maior valor encontrado nas licitações deste estudo. Observa-se uma variação percentual de 30% a 635% e uma média de 135% de diferença, temos assim que com o mesmo recurso que a UG, que teve como resultado, o maior valor compra uma unidade de fita adesiva a Unidade Gestora que teve o processo licitatório mais eficiente consegue compra sete e ainda tem troco.

A divergência apontada anteriormente também pode ser observada na definição do valor de referência, que de um órgão para o outro varia de 35% a até 656% para o mesmo produto, deste modo observa-se que uma Unidade estaria disposta a pagar, por determinado item, mais de seis vezes o valor máximo admitido por outra. Para exemplificar esta análise temos o caso da “Régua 30 CM, transparente” onde uma das Unidades gestoras apresentou como valor de referência R\$ 0,41 e outra aceitaria contratar por até R\$ 3,10.

A diferença encontrada no valor de referência se justifica pela possibilidade de realizar a pesquisa de mercado pelos diferentes meios previstos na Instrução Normativa nº 5, IN 05 (2014). Assim dependendo de qual parâmetro de pesquisa foi utilizado tem-se um resultado maior ou menor que o realizado por outro parâmetro.

Com base na sistemática de funcionamento do pregão onde o órgão diz o valor máximo que aceita pagar, com base na pesquisa de preço, e os fornecedores durante a sessão pública disputam por meio de lances sucessivos reduzindo o valor, o resultado final independentemente do valor de referência tenderia a ser o mesmo, o seja, o mínimo pelo o qual o mercado vende aquele produto, porém esta afirmativa como foi possível identificar não é verdadeira, e por isso existem Unidades Gestoras adquirindo o mesmo produto por preços diferentes.

O mercado em Porto Velho também é assimétrico, produtos semelhantes possuem preços diferentes dependendo de onde se compra. Para esta pesquisa apresentou-se a relação dos itens selecionados, aos vendedores das lojas e pediu-se para que eles com base nas informações da descrição apresentassem o produto que atendessem ao solicitado com o menor custo possível, e os dados obtidos foram compilados na Tabela 2.

Tabela 2- Preços obtidos no mercado

Descrição	Preço do mercado R\$			Variação % menor- maior
	Médio	Maior	Menor	
Papel A4, 75 G/M2, resma com 500 fls	19,90	22,80	17,50	30
Régua 30 cm, transparente, unidade	1,06	1,79	0,75	139
Tesoura 21 cm, unidade	9,13	11,85	7,20	65
Estilete Largo 22 mm, unidade.	3,11	4,59	1,95	135
Fita adesiva incolor 25 mm x 50 m, rolo	1,02	1,78	0,34	424
Fita adesiva embalagem 50 m x 50 mm, incolor, rolo	3,38	3,50	3,25	8
Grampo Grampeador 26/6, caixa com 5000	5,09	5,99	4,00	50
Clipes 2.0 - Caixa com 50 unidades.	2,69	3,32	2,00	66
Tinta para carimbo, Frasco 40 ml	4,22	5,76	2,99	93
Almofada carimbo, nº 3, unidade	5,29	7,75	3,30	135

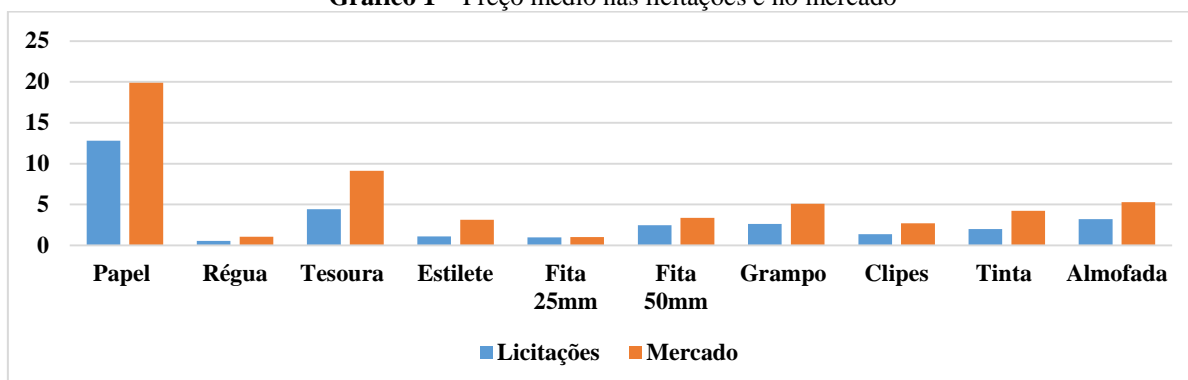
Fonte: dados da pesquisa

Da Tabela 2 tem-se que o preço médio de mercado é formado pela média dos preços das quatro empresas que foram cotadas. Na coluna “maior” são apresentados os maiores preços para o item de todas as empresas e na coluna menor é apresentado o inverso. Para a coluna “variação % menor-maior” apresenta-se a variação percentual do menor preço para o maior preço encontrado.

Da Tabela 1 verifica-se que a variação percentual do menor para o maior preço de cada produto fica entre 8% e 424%, com uma variação média de 114%. Observa-se que semelhante ao que ocorreu no preço obtido nas licitações a maior variação para o item encontra-se na fita adesiva.

A comparação entre o preço médio por item obtido nas licitações e o preço médio de mercado é apresentada no Gráfico 1.

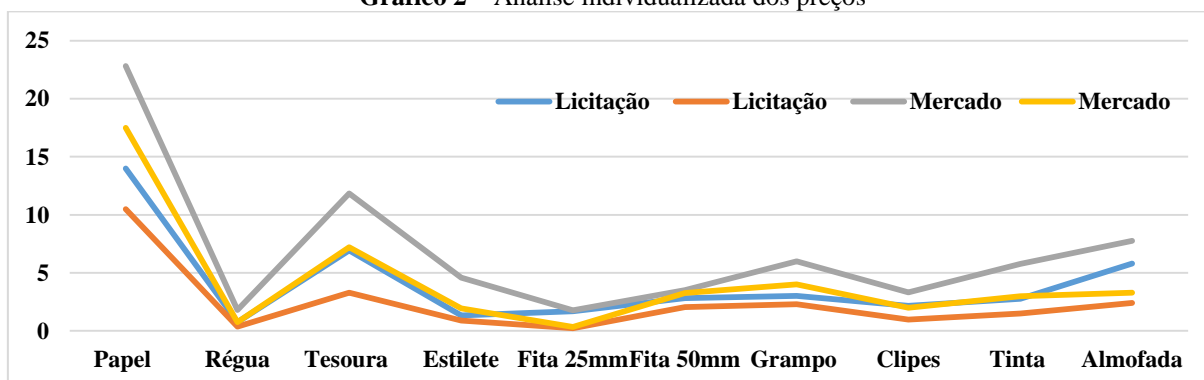
Gráfico 1 – Preço médio nas licitações e no mercado



Fonte: Dados da pesquisa

Do gráfico tem-se que o preço médio dos produtos no mercado, para o caso estudado, é sempre maior que o preço médio obtido nas licitações o que evidencia o atendimento ao princípio da economicidade está sendo atendido de uma forma geral nos processos licitatórios realizados pelas Unidades gestoras em estudo. Se a análise dos dados for realizada de forma individualizada com os preços máximos e mínimos tanto das licitações quanto do mercado tem-se como resultado o Gráfico 2 abaixo apresentado:

Gráfico 2 – Análise individualizada dos preços



Fonte: dados da pesquisa

Do Gráfico 2 extrai-se que o maior preço encontrado no mercado é superior aos preços obtidos na licitação em todos os casos, tem-se também que o menor preço obtido nas licitações é o menor preço para o item, observa-se assim os extremos do Gráfico, no superior o maior preço de mercado e no inferior o menor preço das licitações. No centro vertical do Gráfico encontra-se o maior preço das licitações e o menor preço do mercado, em 70% dos produtos o valor da licitação é menor e em apenas 30% o menor valor do mercado seria mais vantajoso para a administração.

Observando os processos de uma forma global, verifica-se que foram no total 65 disputas para o fornecimento de materiais às Unidades Gestoras do município, do total 58 o governo obteve a melhor proposta em comparação com todos os valores do mercado e em apenas 7 o preço de um fornecedor seria melhor que o preço pago pelo governo.

Com relação aos Atacarejos, verificou-se que pelo fato de o material não ser a especialidade, associado ao período em que a pesquisa foi realizada, fora do período de compra de material escolar, o que aumenta a oferta dos itens em estudo nestes estabelecimentos, não foi possível encontrar todos os materiais escolhidos sendo os preços encontrados estão apresentados na Tabela 3.

Tabela 3 – Preços dos Atacarejos e preços das licitações

Descrição	Preço Atacarejo Médio	Licitação	
		Maior	Menor
Papel A4, 75 G/M2, resma com 500 fls	15,69	14	10,49
Régua 30 cm, transparente, unidade	2,29	0,74	0,36
Tesoura 21 cm, unidade	7,19	6,93	3,3
Fita adesiva incolor 25 mm x 50 m, rolo	0,45	1,69	0,23
Fita adesiva embalagem 50 m x 50 mm, incolor, rolo	3,30	2,81	2,06

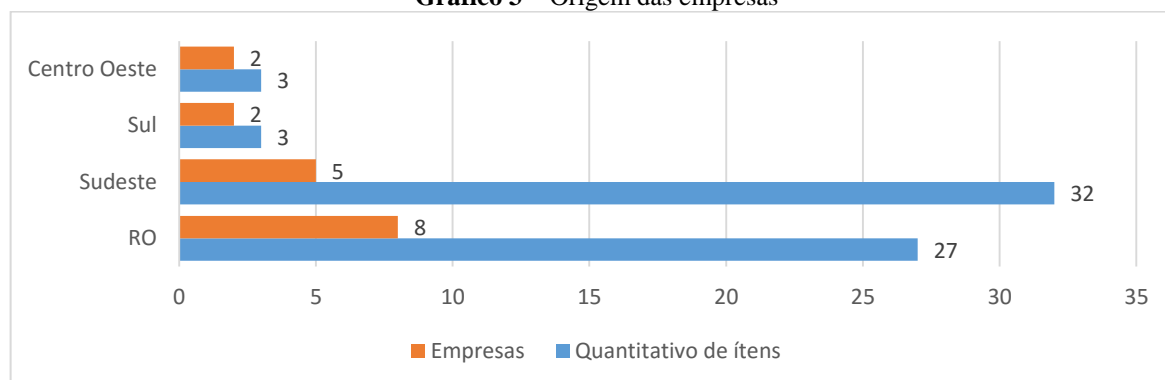
Fonte: dados da pesquisa

Da Tabela 3 pode-se verificar que dos poucos produtos encontrados nos atacarejos, em que pese os preços nestes serem, em geral, mais atrativos do que nas papelarias pesquisadas, os preços praticados nos estabelecimentos analisados ainda que em atacado na maioria dos casos é superior ao encontrado nas licitações, dos 5 produtos para os quais foi possível cotar o preço apenas a “Fita adesiva incolor 25 mm” possui preço abaixo do preço pago pelo Governo em alguns dos casos, assim verifica-se mais uma vez que para o caso estudado a licitação garantiu o menor preço para Administração Pública.

No que se refere a obtenção do valor justo para o produto, com base nos dados apresentados é possível crer que a proposta mais vantajosa para a administração, selecionada por meio dos pregões analisados possuem de uma forma geral um melhor preço para o produto que o praticado no mercado local.

É importante destacar que esta vantajosidade na aquisição pode ser explicada pelo volume de compras do setor público e pela possibilidade de ampla participação no processo licitatório. Assim buscou-se conhecer a origem das empresas vencedoras dos itens licitados e os dados são apresentados no Gráfico 3.

Gráfico 3 – Origem das empresas



Fonte: Dados da pesquisa

Do Gráfico 3 é possível observar uma participação expressiva para os itens selecionados de empresas da região sudeste do Brasil, e também pode-se constatar que empresas do sul e Centro Oeste também venceram a disputa pelo fornecimento ao Governo. Juntas as empresas de fora do estado de Rondônia venceram 38 disputas nos pregões, ou seja, em 58% dos casos o vencedor possui sede fora do Estado. As empresas do município de Porto Velho foram vencedoras em 33% das disputas e os outros 9% foram vencidas por empresas do interior de Rondônia.

Os dados acima apresentados mostram que até mesmo para itens com pouca especificidade a participação de empresas locais é singela, por se tratar de produtos comuns acredita-se que a participação das empresas do município seria próxima a totalidade dos itens, o que não foi constatado na pesquisa.

Com os dados analisados é possível inferir que os preços praticados pelas Unidades Gestoras, para os itens selecionados, estão em consonância com os preços do mercado local. A média dos preços pagos pelo Governo é inferior à média dos preços do mercado, tanto nas pequenas lojas do varejo quanto nos atacarejos do município.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Consoante com a preocupação central deste trabalho, ou seja, verificar a existência de discrepância nos preços praticados pelos órgãos federais e o mercado local no município de Porto Velho, e quantificar as lacunas nos preços praticados com o setor público quando comparados com o setor privado, foi constatado que os preços obtidos nos processos licitatórios estão em consonância com os preços praticados no mercado local.

Verificou-se que pelos dados apresentados os processos licitatórios garantiram o menor preço para a Administração, assim o princípio da economicidade foi atendido e o valor adjudicado caracteriza a proposta mais vantajosa buscada pelos Órgãos por meio do menor preço.

Constata-se com o estudo que ainda que os preços obtidos tenham sido vantajosos para a Administração existem processos que foram mais eficientes que outros e que a Administração paga

preços diferentes pelo mesmo produto. Registra-se então uma sugestão para estudos futuros que teria como questão de pesquisa verificar quais são os fatores que levam a esta divergência.

O estudo também apontou que a participação de empresas locais é baixa, bens com baixa especificidades foram em sua maioria ganhos por empresas de fora do município que além dos custos de aquisição e comercialização do produto terão que arcar com as despesas de frete. Surge então uma nova sugestão de estudo, verificar a participação das empresas portovelhenses nas licitações.

REFERÊNCIAS

BALESTRIN, Alsones. Uma análise da contribuição de Herbert Simon para as Teorias Organizacionais. **Revista Eletrônica de Administração**, v. 8, n. 4, 2002.

BRASIL. Constituição Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Decreto n.º 5.450, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o Pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 01 de junho de 2005.

_____. Decreto n.º 6.204, de 05 de setembro de 2007. Regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras, no âmbito da administração pública federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 06 de setembro de 2007.

_____. Lei Complementar n.º 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 de dezembro de 2006.

_____. Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 de junho de 1993.

_____. Lei n.º 9.841, de 05 de outubro de 1999. Institui o Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, dispondo sobre o tratamento jurídico diferenciado, simplificado e favorecido previsto os arts. 170 e 179 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 06 de outubro de 1999.

_____. Lei n.º 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 de julho de 2002.

CARVALHO, Cristina Amélia Pereira de; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; DIAS, Fernando. **Contribuições da perspectiva institucional para análise das organizações**. ENANPAD. 1999. Disponível em <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad1999-org-26.pdf> > Acesso em: 17 de abril de 2016.

CRESWELL, J. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3 ed. Porto Alegre: Booking/Artimed, 2010.

DE PAULA, João Antônio. A dialética valores e preços. **Revista de Economia Política**, v. 20, n. 4, p. 80, 2000.

FILARDI, Fernando. *et al.* Uma análise dos resultados da implantação do pregão eletrônico nas contratações da administração pública: o caso do IFRJ. **Gestão Pública Práticas e Desafios**. v. VI, n 2, Abr 2014.

GONÇALVES, Alcindo. **O Conceito de governança**. [2012]. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/Anais/Alcindo%20Goncalves.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2012.

MAURANO, Adriana. A instituição do pregão para aquisição de bens e contratação de serviços comuns. **Interesse Público**, v. 23, p. 156-173, 2004.

NÓBREGA, Marcos. Novos marcos teóricos em Licitação no Brasil: Olhar para além do sistema jurídico. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n°. 30, abril/maio/junho de 2012. Disponível na Internet: <<http://www.direitodoestado.com/revista/rede-30-abril-2012-marcos-nobrega.pdf>>. Acesso em: 17 de abril de 2016.

RONCONI, Luciana. Governança pública: um desafio à democracia. **Emancipação**, Ponta Grossa-PR, v. 11, n. 1, 21-34, 2011. Disponível em <<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao>> Acesso em: 17 de abril de 2016.

SAMPAIO, Adilson da Hora. **Um estudo sobre a participação das micro e pequenas empresas nos pregões eletrônicos realizados na FIOCRUZ/BA**. Dissertação (Mestrado) Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2012.

SANTOS, Mila Ribeiro dos; NAGAHAMA, Hideo de Jesus; OLIVEIRA, Abdinardo Moreira Barreto de. Considerações sobre os riscos do pregão eletrônico nas licitações de Instituições Federais de Ensino Superior: um estudo de caso sob a ótica da teoria de custos de transação. In: **Anais do Congresso Brasileiro de Custos-ABC**. 2010. Disponível em: <<https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/693>> Acesso em 15 de maio de 2016.

SCHWAAB, Kalu Soraia. *et al.* Modalidade de licitação que obtém vantagens para os cofres públicos: investigando os fatores envolvidos em compras via pregão eletrônico. **4º Fórum Internacional Ecoinnovar**. Santa Maria/RS – 26 a 28 de Agosto de 2015

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

SILVA, José Alexandre Fonseca da. *et al.* Princípios da Governança no Setor Público: Um Estudo no Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **XXXV EnANPAD**. Rio de Janeiro-RJ, 4 a 7 set, 2011. Disponível em: < <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APB1623.pdf> > Acesso em: 12 jun 16.

TRIDAPALLI, Juarez Paulo; BORINELLI, Benilson. Compras públicas: divergências de preços praticados entre os níveis de governo e o mercado privado no estado do Amazonas. **VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública**. Brasília – DF, Maio 2015. Disponível em: <<http://banco.consad.org.br/handle/123456789/1221>> Acesso em 24 mar 16.