

#### TIPO

ARTIGO CIENTÍFICO

#### ÁREA TEMÁTICA

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

#### TÍTULO

O MESMO PRODUTO E PREÇOS DIFERENTES: Subsídio ao gestor público para decisões nos processos licitatórios

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

UNIR

**Gleimiria Batista da Costa (gleimiria@unir.br)**

UNIR

**Carolina Yukari Veludo Watanabe (carolina@unir.br)**

UNIR

**Rosália Maria Passos da Silva (rosaliapassos@unir.br)**

PPGMAD-UNIR

#### RESUMO

Está previsto na constituição brasileira que a correta destinação dos recursos oriundos dos tributos é dever do estado. Para tanto, é preciso que os gestores tomem as medidas necessárias para adquirirem os materiais indispensáveis ao funcionamento dos órgãos pelo menor valor possível, porém diversos fatores internos e externos, ao órgão licitante, podem influenciar no preço do produto. O objetivo do trabalho é identificar, com base nos resultados das licitações, fatores que influenciam na variação dos preços. Adota-se uma abordagem quantitativa, descritiva de corte transversal. Analisou-se todas as atas de pregão com o 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 existe uma diferença significativa dos preços praticados pelos diferentes órgãos da Administração Federal com sede no município. Os valores para um mesmo item em processos licitatórios semelhantes variaram em até 635%, observando-se que as divergências se iniciam nos valores de referência de cada órgão. Observa-se ainda que as empresas que venceram os itens selecionados em sua maioria são de fora do estado de Rondônia, e os menores preços para cada um dos itens em geral foram atingidos por empresas com sede no estado de São Paulo.

**Palavras-Chave:** Compras Públicas. Processo licitatório. Pregão eletrônico.

## 1 INTRODUÇÃO

A população brasileira espera que o Governo faça a correta destinação dos recursos oriundos dos tributos, uma vez que o desperdício do dinheiro público acarretará em uma carga tributária ainda maior para os contribuintes. Tal expectativa está consolidada na legislação nacional, Brasil (1988), por meio da previsão constitucional de atendimento obrigatório ao princípio da eficiência pelos entes governamentais.

Os gastos do Governo são realizados por meio de seus gestores, os quais segundo a Teoria da Racionalidade Limitada, de Hebert Simon, como qualquer pessoa, possuem capacidade de produção, processamento e armazenamento de informações limitadas (BALESTRIN, 2002). Deste modo, a otimização das informações para estes decisores contribuirá para a boa destinação dos recursos públicos.

Para realizar suas atividades os órgãos públicos adquirem no mercado materiais, bens e serviços necessários à missão da organização na quantidade, qualidade, e preço adequado. Estas aquisições são realizadas por meio de procedimentos mais complexos e detalhados do que os necessários para as empresas privadas, uma vez que se trata da utilização de recursos oriundos do pagamento de tributos por parte da população. Farias *et al.* (2010) corroboram afirmando que devido a necessidade de transparência na aquisição pública é necessário um alto grau de formalismo por parte da Administração. Deste modo, a Constituição Nacional, Brasil (1988), prevê a obrigatoriedade de as compras públicas serem precedidas de licitações.

A Licitação é o procedimento formal por meio do qual a administração pública seleciona a proposta mais vantajosa, garantindo aos interessados contratar com a observância do princípio constitucional da isonomia, e outros princípios como legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (BRASIL, 1993).

Estudos realizados no Brasil como os de Faria *et al.*(2010), Filardi *et al.* (2014) e Schwaab *et al.*(2015) apontam que fatores internos e externos ao órgão licitante podem influenciar no resultado final do certame, aumentando ou reduzindo os valores praticados. Sobre esse tema, Tridapalli e Borinelli (2015) constataram no estado do Amazonas divergências que mostravam variação de 16% a 42% nos preços e que esses resultados estão associados à ocorrência de fatores críticos do processo de compra no setor público. Assim, é possível verificar que o mesmo produto possui preços diferentes em procedimentos licitatórios semelhantes.

Dado o exposto, surge a questão de pesquisa deste trabalho: quais fatores, internos e externos, influenciam na divergência de preços de um mesmo produto nas compras realizadas via modalidade de licitação pregão eletrônico por diferentes órgãos federais no município de Porto Velho, Rondônia?

Para responder tal pergunta de pesquisa foi definido como objetivo geral identificar, com base nos resultados das licitações, fatores que podem influenciar na variação dos preços. Para tanto, traça-se como objetivos específicos: caracterizar as compras públicas no cenário nacional; levantar os resultados dos processos licitatórios realizados por unidades gestoras do Governo Federal com sede no município de Porto Velho-RO; e encontrar fatores determinantes da divergência de preços, de produtos semelhantes, homologados nestes pregões.

O estudo se justifica, pois, embora tenham ocorrido avanços nas compras públicas, ainda existem lacunas com relação a avaliações e melhorias do processo. Este trabalho pretende colaborar para o desenvolvimento dos estudos sobre as compras públicas, principalmente na modalidade pregão eletrônico, contribuindo para o processo decisório dos gestores que, conhecendo os fatores que podem reduzir os valores finais dos produtos, poderão fomentar sua presença nos certames e inibir a existência dos fatores que aumentam o valor dos produtos.

O artigo encontra-se estruturado em cinco seções. Esta introdução é a primeira, a segunda apresenta uma revisão de literatura; na terceira são detalhados os procedimentos metodológicos; na quarta são apresentados, analisados e discutidos os resultados da pesquisa; e por fim, na quinta seção são apresentadas as conclusões do estudo.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Esta seção apresenta a revisão da literatura na busca dos principais conceitos necessários à discussão dos resultados desta pesquisa. Assim discorre-se sobre aspectos gerais das compras públicas no Brasil e conceitos da Nova Economia Institucional (NEI).

### 2.1 Compras públicas no Brasil

A Constituição Federal Brasileira, Brasil (1988), dispõe sobre o assunto e define que, ressalvados os casos previstos em lei, as compras de bens e as contratações de serviços realizadas pelos órgãos de todas as esferas de governo deverão ser precedidas de procedimentos licitatórios que garantam a todos os interessados e habilitados a possibilidade de fornecerem para o ente público.

A obrigatoriedade constitucional foi regulamentada pela Lei nº 8.666/1993 que instituiu normas para licitações e contratos da Administração Pública apresentando cinco modalidades de licitação: Convite; Tomada de Preços; Concorrência; Concurso; e Leilão. Cada modalidade tem seus limites, possibilidades e finalidades, sendo todas realizadas de forma presencial.

Santos, Nagahama e Oliveira (2010) afirmam que, devido a inclusão do princípio administrativo da eficiência, foram necessárias adaptações nos sistemas gerenciais brasileiros, entre as quais surge uma nova modalidade de contratação pública, mais célere, transparente e que

proporcionaria redução de gastos para a realização dos certames. Assim, com a Lei nº 10.520/02, surge o Pregão e a possibilidade de sua realização por meio de recursos da tecnologia da informação.

Com os avanços ocorridos nos sistemas de comunicações, o Brasil regulamentou o pregão na forma eletrônica e tornou obrigatória a utilização do Pregão nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns, sendo preferencial a forma eletrônica (BRASIL, 2005). Schwaab *et al.* (2015) destaca que o Pregão Eletrônico não se trata de uma nova modalidade de licitação, mas sim de uma das espécies da modalidade Pregão onde se tem características comuns do gênero (Pregão) e próprias da espécie (Eletrônico ou Presencial), o que permite sua distinção.

Os pregões eletrônicos, de acordo com Brasil (2002), carecem de duas fases para serem realizados. A primeira é a fase preparatória do pregão, 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 dos interessados.

A segunda fase, fase externa do pregão, inicia-se com a convocação dos interessados por meio da publicação do aviso de licitação, disponibilização do edital e seus anexos; realização de 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).

Santos, Nagahama e Oliveira (2010) afirmam que a nova possibilidade proporciona mais transparência ao certame, uma vez que é gerenciado em ambiente informatizado. A identidade dos participantes é ocultada até o encerramento da fase competitiva, dificultando, assim, acordos e favorecimentos. Outro ponto destacado pelos autores é a redução do custo de participação dos fornecedores, uma vez que os procedimentos ocorrem pela internet, possibilitando, também, a participação de um número maior de empresas, já que está aberto a empresas de todo o País.

Também é um avanço nas compras públicas a possibilidade da realização do procedimento licitatório para o registro de preço, por meio do qual a Administração não está obrigada a adquirir o material licitado, mas assegura a preferência ao fornecedor registrado em igualdade de condições (BRASIL 2013). Por meio deste sistema é possível gerenciar um estoque virtual e sempre que houver a necessidade de um produto, basta solicitá-lo à empresa vencedora do certame e este será entregue nas condições estabelecidas no edital. Esse sistema é denominado Sistema de Registro de Preços (SRP).

O SRP possibilita também a realização de licitações de forma centralizada, onde a Unidade Gestora (UG) da licitação cadastra sua Intenção de Registro de Preço (IRP) no site de compras governamentais do Governo Federal ([www.comprasgovernamentais.gov.br](http://www.comprasgovernamentais.gov.br)) e outras unidades interessadas, no mesmo material, podem entrar como participante no processo. Essa centralização

proporciona, assim, uma economia de escala, uma vez que o volume a ser licitado será maior. Dessa maneira, diversas vantagens associadas ao SRP podem ser observadas, destacando a desburocratização de procedimentos, a redução dos custos de estoques, a economia processual e a redução no número de licitações, favorecendo, assim, o planejamento organizacional (FARIAS e XISTO, 2015).

Outra característica do SRP é que é possível a utilização do resultado de licitações por Unidades Gestoras Não Participantes (UGNP) até o limite de cinco vezes o volume licitado, desde que o fornecedor e órgão gerenciador da licitação concordem (BRASIL 2013). Assim a empresa fornecedora que registra seu preço em licitações no SRP pode realizar vendas que variam de 0% a 600% do volume licitado.

Para este estudo cabe destacar a importância da realização dos orçamentos de forma planejada atendendo as regulamentações da Instrução Normativa 05, IN 05 (2014), pois é com base nesta pesquisa de preço que se define o Valor de Referência, ou seja, o valor máximo que a Administração aceita pagar pelo produto.

Nóbrega (2012) afirma que o grande problema das licitações no Brasil não é de corrupção ou de falha de controle, mas sim a forma que a legislação exige sua condução, procedimentos demasiadamente burocráticos e com altos custos de transação. Na tentativa de se alcançar a proposta mais vantajosa, geralmente o tipo menor preço não é suficiente para garantir a melhor opção para o governo. Para o autor, cabe ao governo, no caso das licitações, impor as regras e elaborar um mecanismo que determine uma alocação compatível de incentivos, de maneira que a estratégia adotada pelos licitantes culmine na opção mais vantajosa possível para o órgão público. Dado o exposto, acredita-se que elementos da Nova Economia Institucional podem influenciar nos resultados das licitações, cuja teoria está descrita a seguir.

## 2.2 A Nova Economia Institucional

Segundo a concepção racionalista, todas as ações são racionais e dirigidas a lograr objetivos definidos. A ação está subordinada à razão, no entanto, antropólogos e psicólogos, propõem que os seres humanos fazem também uso de processos mentais inconscientes e semiconscientes no processo de tomada de decisão (CARVALHO; VIEIRA; DIAS, 1999). A concepção racionalista dos agentes econômicos passa então a ser contraposta pela Nova Economia Institucional (NEI), que teve origem na década de 1930 e apresentou grandes avanços na década de 1960 (DINIZ; STOFFEL; GOEBEL, 2004).

Para Zylbersztajn (1995) o novo institucionalismo é uma reação aos pressupostos neoclássicos, que conferiram à economia tradicional uma enorme e indiscutível coerência interna, associada a uma separação da realidade empírica, uma vez que este pensamento desconsiderava os custos associados ao funcionamento da economia.

A NEI estuda as instituições e os riscos inerentes às transações comerciais entre estas. As instituições são as regras que interferem no desempenho da economia, orientam a atividade humana, definem os custos de transação, influenciando a decisão dos agentes (SANTOS; NAGAHAMA; OLIVEIRA, 2010).

Herbert Simon colaborou para os avanços desta formulação teórica de tal modo que em 1987 propôs a “racionalidade limitada”, que pondera a capacidade computacional limitada da mente humana, porém mantém que as ações estão ainda subordinadas à razão, ainda que de forma limitada, enquanto que o comportamento é governado pela intenção e pela deliberação racional (CARVALHO; VIEIRA; DIAS, 1999).

Segundo Balestrin (2002), Simon argumenta que os tomadores de decisão possuem habilidades limitadas para avaliar todas as alternativas de uma decisão, bem como as consequências de cada uma delas. Assim, o decisor irá encontrar a maneira de ação que seja suficientemente satisfatória em substituição a melhor alternativa proposta pela economia clássica.

Cabe destacar que, além da capacidade de computação limitada do decisor, este também não consegue prever o comportamento dos outros agentes envolvidos na transação. Neste sentido, Zylbersztajn (1995) afirma que entender os conceitos de racionalidade limitada e oportunismo são fundamentais, pois a racionalidade limitada se refere ao fato de que o comportamento otimizador do agente exige que este seja racional, mas apenas consegue sê-lo de maneira moderada devido as limitações humanas. Oportunismo, por outro lado, resulta da ação dos indivíduos na busca do seu auto-interesse, e pode ser entendido como parte do jogo não-cooperativo, onde os diferentes níveis de acesso à informação dos agentes geram cenários diferentes.

Na perspectiva do neoinstitucionalismo, Tridapalli e Borinelli (2015) comentam que as fragilidades do sistema de compras, como falhas na especificação dos produtos ou serviços licitados, aumentam a probabilidade de oportunismos, contribuindo para cotar produtos e serviços de pior qualidade e com preços elevados.

Segundo Nóbrega (2012), nas licitações a probabilidade de um evento ocorrer depende da ocorrência de outro evento. Para o autor, o valor ofertado por um licitante dependerá da valoração feita pelos concorrentes. Trata-se de um jogo sequencial onde as valorações dos candidatos são desconhecidas e independentes entre si. À medida que os participantes ofertam seus lances no Pregão, revelando sua informação privada, os outros participantes reavaliam suas propostas e ofertam ou não novos valores.

### 2.3 Trabalhos correlatos

Segundo Nóbrega (2012), a grande maioria dos livros sobre licitações lançados no Brasil olharam para dentro do sistema, focando em uma análise procedimental do instituto, dirimindo

dúvidas pontuais sobre questões ainda abertas, sem questionamento sobre o porquê das coisas e como aperfeiçoá-las. Em artigos científicos e trabalhos de conclusão de curso o tema é significativamente comum, porém poucos estudos investigam a variação de preços em compras públicas.

Faria *et al.* (2010) realizou a pesquisa nos pregões eletrônicos da Universidade Federal de Viçosa na tentativa de encontrar quais fatores explicariam o ganho econômico por parte da modalidade de licitação por pregão eletrônico, com o uso de correlação e regressão linear múltipla para explorar as relações entre as variáveis e construir um modelo para medir a variação dos preços. Os autores apontaram que o número de fornecedores, especificidade dos ativos, quantidade e frequência das transações são as principais variáveis que ocasionam esta variação.

O trabalho de Schwaab *et al.* (2015) buscou identificar quais fatores influenciavam a variação de preços ou o ganho obtido nas compras realizadas via modalidade de licitação pregão eletrônico pela Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), usando técnicas de análise de dados multivariados. O estudo analisou o resultado de 21 pregões com quatrocentos e vinte e nove bens diferentes, chegando à conclusão de que o número de lances e a quantidade licitada foram as variáveis que melhor explicam o ganho obtido nos pregões eletrônicos.

As variáveis encontradas pelos autores supracitados são de suma importância para este trabalho porém, diferentemente do que foi analisado pelos autores, escolheram uma unidade gestora e verificou fatores que influenciaram na redução do valor de referência para o preço final, esta tarefa analisa a variação de preços do mesmo produto em licitações realizadas por Unidades Gestoras diferentes buscando verificar se as variáveis apontadas pelos autores afetam o preço final do produto de uma licitação para outra.

### 3 METODOLOGIA

Os métodos e técnicas de pesquisas 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 a amostra têm como princípio identificar os atores que serão pesquisados no estudo, a quantidade, qualidade e características (CRESWELL, 2010). Deste modo, foi considerada como a população desta tarefa as atas de pregões eletrônicos realizados pelas Unidades Gestoras (UG) Federais com sede no município de Porto Velho-RO, durante o período de janeiro de 2015 a maio de 2016. Dentro desta população optou-se por analisar somente os resultados de licitações cujo objeto estivesse relacionado com o grupo de despesas classificados na conta contábil de material de consumo, no subitem de despesas mais presentes nas licitações, (SI 16) material de expediente, que Segundo o Plano de Contas da União “registra o valor das despesas com os materiais utilizados diretamente nos

trabalhos administrativos, nos escritórios públicos, nos centros de estudos e pesquisas, nas escolas, nas universidades etc.” (PCASP, 2016).

Para o levantamento dos documentos a serem analisados, foram extraídos do Portal Oficial de Compras Públicas do Governo Federal ([www.comprasgovernamentais.gov.br](http://www.comprasgovernamentais.gov.br)) os dados referentes aos pregões eletrônicos do período determinado, e identificou-se os 10 produtos mais comuns nas licitações. A partir deste levantamento, foram analisadas seis variáveis envolvidas no procedimento de compra, conforme Schwaab *et al.* (2015), apresentadas no Quadro 1, buscando, assim, os fatores que podem ter interferido no resultado final dos certames.

**Quadro 1-**Descrição das variáveis analisadas

Variável	Descrição
<b>TipoPregão</b>	Tipo de pregão eletrônico (Aquisição imediata ou Registro de preços)
<b>NForn</b>	Quantidade de fornecedores participantes para o bem em questão.
<b>NLances</b>	Quantidade total de lances recebidos para o bem em questão.
<b>Quantidade</b>	Quantidade de unidades licitadas do bem.
<b>PorteEmpresa</b>	Porte da empresa ganhadora (Micro/pequena empresa ou médio/ grande porte).
<b>LocalEmpresa</b>	Estado no qual a empresa vencedora está localizada.

Fonte:Schwaab *et al.* (2015)

Tendo como parâmetro as variáveis apresentadas, foram definidas as seguintes hipóteses:

H1 – nos pregões para aquisição imediata os preços são menores, devido à não existência de obrigações futuras.

H2 – quanto maior o número de fornecedores interessados menor será o preço ofertado.

H3 – quanto maior o número de lances ofertados menor será o preço do produto.

H4 – quanto maior for a quantidade licitada menor será o preço unitário.

H5 – quanto maior o porte da empresa menor será o preço.

H6 – as empresas com sede no município, por terem menores custos com frete, terão melhores preços.

#### 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Foram localizadas no portal de compras do Governo Federal 36 unidades gestoras com sede no município de Porto Velho-RO. Estas unidades Gestoras durante o período delimitado da pesquisa, janeiro de 2015 a maio de 2016, realizaram, juntas, um total de 459 pregões eletrônicos com diversos objetos.

Para fins deste estudo, foram selecionadas todas as unidades gestoras que realizaram no período licitação com o objetivo de aquisição de material de expediente, obtendo-se um total de seis UG. Destas, uma realizou dois procedimentos licitatórios convencionais, que, como discutido no referencial teórico, ao término do procedimento, realiza-se a aquisição e não se tem obrigações futuras.

As outras cinco unidades optaram por realizar o procedimento pelo sistema de registro de preços (SRP), o que possibilitou a participação de dez unidades gestoras com sede no município e mais duas unidades de outros estados, uma situada em Marabá-PA e outra fixada em Manaus-AM. Nas licitações pelo SRP a participação variou de apenas uma unidade, o que ocorreu em dois procedimentos a até seis participantes. Tem-se também unidades gestoras que aderiram a mais de uma Intenção de Registro de Preços.

Verificou-se que o efeito tempo, bem como a inflação do período, não influenciou de maneira significativa no valor dos produtos, uma vez que, em alguns casos, o valor do bem até mesmo reduziu em licitações realizadas mais recentemente. Cabe ressaltar que nas licitações para registro de preço a empresa vencedora deve manter o preço registrado, salvo a ocorrência de fator superveniente, por um período de até 12 meses. Assim, não foi realizada nenhuma correção monetária dos dados obtidos, ou seja, os valores constantes dos resultados deste trabalho são os ofertados pelas empresas vencedoras dos certames no momento da realização do certame sem considerar a inflação do período para fins de ajustes.

Em virtude da especificidade de alguns ativos demandados pelas unidades gestoras selecionadas, procurou-se identificar os itens mais presentes nas diferentes licitações pesquisadas, definindo-se um total de dez itens, os quais estão apresentados no Quadro 2. No quadro 2, a coluna destinada a “Descrição” apresenta os itens selecionados para a pesquisa; trata-se de uma descrição resumida das principais especificidades exigidas para cada material. O grupo de colunas “Valor de referência R\$” apresenta os valores máximos aceitáveis para cada material que são propostos pelas Unidades Gestoras-UG 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, por fim a coluna na “variação %” são apresentadas as variações percentuais do menor para o maior valor.

Quadro 2: Itens selecionados para a pesquisa e valores de referência.

Descrição	Valor de referência R\$			Variação %	Valor obtido R\$			Variação %
	Médio	Maior	Menor		Médio	Maior	Menor	
Papel A4, 75 G/M2, resma com 500 fls	16,68	19,3	13,13	47	12,79	14	10,49	33
Régua 30 CM, transparente, unidade	1,65	3,1	0,41	656	0,56	0,74	0,36	106
Tesoura 21 CM, unidade	7,96	10,97	5,59	96	4,42	6,93	3,3	110
Estilete Largo 22 MM, unidade.	3,86	4,95	2,07	139	1,1	1,33	0,89	49
Fita adesiva incolor 25 MMx 50 M, rolo	2	3,11	0,61	410	0,96	1,69	0,23	635
Fita adesiva embalagem 50 M x 50 MM, incolor, rolo	4,17	4,73	3,5	35	2,46	2,81	2,06	36
Grampo Grampeador 26/6, caixa com 5000	4,75	7,87	2,55	209	2,61	3	2,3	30
Clipes 2.0 - Caixa com 50 unidades.	3,44	5,55	1,75	217	1,37	2,16	0,98	120
Tinta para carimbo, Frasco 40 ML	5,32	8,87	2,69	230	1,99	2,76	1,5	84
Almofada carimbo, N° 3, unidade	7,09	11,92	4,88	144	3,21	5,81	2,41	141

**Fonte:** Elaborado pelos autores.

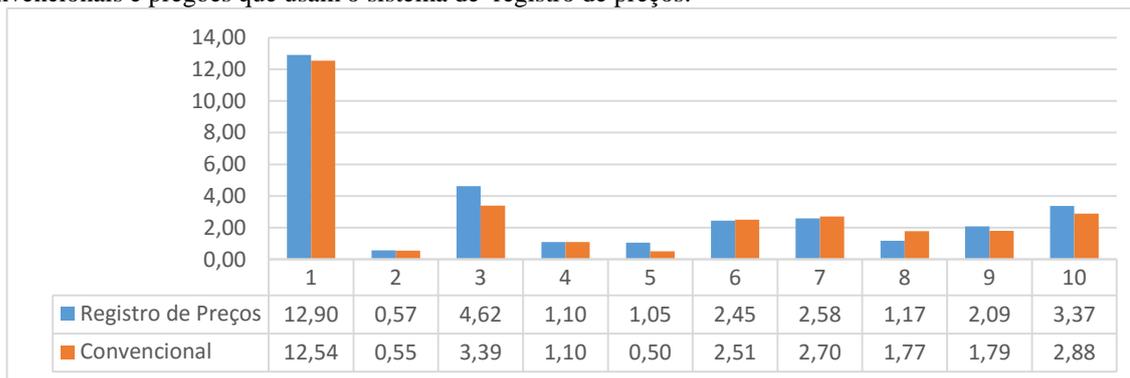
Pelos dados apresentados no Quadro 2 é possível verificar que existe uma diferença dos preços praticados pelos diferentes órgãos da administração pública federal com sede em Porto Velho. Esta diferença inicia-se com a discrepância dos valores de referência, que se justifica devido às dificuldades práticas de se conseguir realizar uma ampla pesquisa de mercado conforme exigido pela legislação, e a possibilidade de realizá-la pelos diferentes meios previstos na Instrução Normativa nº 5 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Assim, dependendo de qual parâmetro de pesquisa foi utilizado, tem-se como resultado um preço maior ou menor que o realizado por outro parâmetro. A diferença nos valores de referência de um órgão para o outro varia de 35% a até 656%, deste modo observa-se que uma Unidade estaria disposta a pagar, por determinado produto, mais de seis vezes o valor máximo admitido por outra.

Considerando a sistemática de funcionamento do pregão na qual o órgão diz o valor máximo que aceita pagar pelo item tendo como referência a pesquisa de preço e os fornecedores que, durante a sessão pública, disputam por meio de lances sucessivos, reduzindo o valor do item, o resultado final, independentemente do valor de referência, tenderia a ser o mesmo, ou seja, o mínimo pelo o qual o mercado vende aquele produto. Porém pelo que se observa ainda no Quadro 2 o valor final das licitações de bens com descrições semelhantes também possuem uma considerável variação. A

diferença entre o menor e o maior valor de cada um dos produtos considerados neste estudo gera um percentual que varia de 30% a 635% do menor valor e possui como média 135% de diferença.

O Gráfico 1 mostra a divergência dos valores médios finais por cada tipo de pregão realizado. São apresentadas as médias finais dos produtos licitados nos pregões convencionais e nos pregões para registro de preços.

**Gráfico 1:** Divergências entre os valores médios de cada um dos dez itens, considerando pregões convencionais e pregões que usam o sistema de registro de preços.



Fonte: Dados da pesquisa.

Observa-se pelo gráfico que o pregão convencional apresenta, na média, preços menores, corroborando a hipótese 1. O somatório de todos os valores teria como resultado uma diferença de 7% em favor do pregão convencional. Porém, outros fatores devem ser considerados na decisão por qual tipo de pregão escolher, como, por exemplo, a disponibilidade de espaço para estoque, e de recursos para a aquisição.

Com relação ao número de fornecedores que entraram na disputa pelo direito de fornecer os itens para as Unidades Gestoras, tem-se quantitativos que variam de 3 a 18 concorrentes para cada um dos itens. No Quadro 3 são apresentados os valores máximos e mínimos de fornecedores que disputaram cada um dos itens bem como os valores obtidos para estes itens em cada uma das disputas e também os valores máximo e mínimo geral.

**Quadro 3** – Quantitativo de fornecedores e valores, máximos e mínimos, relacionados à disputa pelo item

Ordem	Descrição	Quantidade máxima de empresas	Valor relacionado quantidade máxima R\$	Valor mínimo geral R\$	Quantidade mínima de empresas	Valor relacionado quantidade mínima R\$	Valor máximo geral R\$
1	Papel A4, resma	18	13,89	10,49	10	14	14
2	Régua 30 cm	11	0,6	0,36	4	0,71	0,74
3	Tesoura 21 cm	11	3,3	3,3	3	6,93	6,93
4	Estilete Largo 22 MM	10	1,33	0,89	5	1,19	1,33
5	Fita adesiva 25 mm	9	1,5	0,23	6	1,45	1,69
6	Fita adesiva embalagem	12	2,06	2,06	5	2,81	2,81
7	Grampo Grampeador	12	2,7	2,3	5	2,7	3
8	Clipes 2.0 - Caixa	14	1,02	0,98	7	1,69	2,16
9	Tinta para carimbo	9	2,76	1,5	3	2,1	2,76
10	Almofada carimbo	10	2,58	2,41	5	5,81	5,81

Fonte: Elaborado pelos autores

Da análise dos dados apresentados no Quadro 3 pode-se constatar que a presença de um número maior de fornecedores não garante por si só o menor preço para o produto, uma vez que, apenas para o item 6 “fita adesiva embalagem” o valor obtido no pregão com mais concorrentes tem-se também o menor valor geral registrado, e para o item estilete, apesar do quantitativo de fornecedores, foi registrado o maior preço geral. Porém, constata-se também que quando o número de fornecedores é pequeno o valor final no certame tende a ser maior, em 40% o valor obtido em certames com o menor número de concorrentes é o mais alto para o produto nas licitações pesquisadas e em outros 40% o resultado final está próximo do mais alto. Assim verifica-se que a hipótese 2 foi parcialmente refutada uma vez que apesar de um número maior de fornecedores não garantirem o menor preço a baixa participação aumenta o valor do bem.

Analisando o quantitativo de lances ofertados pelas empresas concorrentes dos certames verifica-se que nas disputas pelo fornecimento dos itens tem-se uma variação de 4 a 91 lances. Cabe destacar que um lance no vocabulário do Pregão Eletrônico é a inserção no sistema de compras governamentais de um valor pelo qual a empresa está disposta a fornecer o item; a empresa pode oferecer quantos lances julgar necessário, desde que o novo valor seja inferior ao oferecido anteriormente, lembrando que vence o certame a empresa que oferecer o produto pelo menor preço. Os dados obtidos são apresentados no Quadro 4.

**Quadro 4** – Quantitativo de lances e valores

Ordem	Descrição	Quantidade máxima de lances	Valor relacionado quantidade máxima R\$	Valor mínimo geral R\$	Quantidade mínima de lances	Valor relacionado quantidade mínima R\$	Valor máximo geral R\$
1	Papel A4	63	13,40	10,49	27	10,49	14
2	Régua 30 cm	34	0,74	0,36	9	0,69	0,74
3	Tesoura 21 cm	78	3,39	3,30	4	6,93	6,93
4	Estilete Largo	62	1,19	0,89	41	1,33	1,33
5	Fita adesiva 25 mm	31	1,69	0,23	11	1,45	1,69
6	Fita adesiva embalagem	63	2,81	2,06	11	2,49	2,81
7	Grampo Grampeador	72	2,30	2,30	10	3,00	3
8	Clipes 2.0 - Caixa	86	1,37	0,98	33	1,02	2,16
9	Tinta para carimbo	49	2,10	1,50	9	2,76	2,76
10	Almofada carimbo	91	2,41	2,41	26	2,58	5,81

Fonte: Elaborado pelos autores

Constata-se pela análise dos dados apresentados no quadro 4 que, semelhante ao que ocorre com o quantitativo de empresas, o valor final obtido nas licitações não possui uma ligação diretamente ou inversamente proporcional ao número de lances para o item durante a realização do certame. Desta forma existem produtos, para os quais as respectivas licitações tiveram um maior número de lances que finalizaram com o maior preço geral para o produto, como é o caso dos itens 2, 5 e 6. Também há produtos com uma menor disputa que encerraram com o menor preço ofertado, como pode ser verificado na disputa pelo fornecimento do Papel A4 onde na licitação que se teve menos lances atingiu-se o menor preço geral para o produto. Estes dados refutam a hipótese 3.

A variável quantidade licitada não afetou significativamente a obtenção do menor preço, apenas em 30% dos casos estudados coincidiu de o menor preço ser o obtido pela UG que licitou a maior quantidade. O Quadro 5, agrupa os dados de quantidades e valores máximos e mínimos licitados com seus respectivos valores obtidos bem como o valor máximo e mínimo obtido para cada item.

**Quadro 5:** Quantidades e valores máximos e mínimos

Ordem	Descrição	Quantidade máxima licitada	Valor relacionado quantidade máxima	Valor mínimo geral	Quantidade mínima licitada	Valor relacionado quantidade mínima	Valor máximo geral
1	Papel A4	15000	10,49	10,49	800	12,37	14,00
2	Régua 30 cm	1500	0,42	0,36	10	0,74	0,74
3	Tesoura 21 cm	870	5,55	3,30	10	3,39	6,93
4	Estilete Largo	707	1,33	0,89	50	1,15	1,33
5	Fita adesiva 25 mm	1502	1,50	0,23	20	0,50	1,69
6	Fita adesiva embalagem	2100	2,19	2,06	40	2,62	2,81
7	Grampo Grampeador	1380	2,30	2,30	30	2,40	3,00
8	Clipes 2.0 - Caixa	2300	0,98	0,98	50	2,16	2,16
9	Tinta para carimbo	870	2,76	1,50	10	1,90	2,76
10	Almofada carimbo	295	2,69	2,41	10	2,39	5,81

Fonte: Elaborado pelos autores.

Pelo quadro 5 apresentado também é possível verificar que somente em 20% dos casos o maior valor obtido com a realização do certame corresponde ao valor da UG que licitou a menor quantidade. Deste modo pode-se confirmar que o fator quantidade licitada, de forma isolado, não influenciou nos valores finais dos itens analisados, o que refuta a hipótese 4.

Analisando os resultados dos certames verifica-se que dezessete empresas foram vencedoras de pelo menos um dos itens em estudo. Pelo valor unitário do bem licitado e a quantidade demandada, o somatório da maioria dos itens não é superior a oitenta mil reais, o que faz com que segundo a legislação brasileira só possam concorrer a estes itens micro e pequenas empresas. O Quadro 6 apresenta o resumo dos dados das empresas vencedoras.

**Quadro 6 - Empresas vencedoras**

Ordem	Porte	Estado	Itens ganhos	Menor preço
1	ME	RO	1	-
2	ME	RO	5	-
3	ME	DF	1	-
4	ME	PR	1	-
5	EPP	SP	24	3
6	ME	RS	2	-
7	EPP	RO	12	1
8	OUTROS	RO	3	-
9	EPP	DF	1	-
10	ME	SP	5	4
11	ME	RO	1	1
12	ME	MG	1	-
13	ME	MG	1	-
14	EPP	RO	4	-
15	ME	RO	1	-
16	EPP	SP	1	1
17	ME	RO	1	-

Fonte: Elaborado pelos autores

Pelo Quadro 6 observa-se que das empresas vencedoras, dos itens selecionados para a pesquisa, apenas uma não se enquadra na situação de micro ou pequena empresa. Esta empresa participou de apenas uma licitação e foi vencedora de 3 itens, e em nenhum dos três apresentou o menor valor dentre os pesquisados. É possível verificar que cinco são de pequeno porte e onze são microempresas. Os menores preços de cada produto estão divididos equitativamente entre empresas de pequeno porte e microempresas. Cabe ressaltar que uma empresa possui quatro e outra três destes menores preços sendo que ambas possuem sede no estado de São Paulo, como pode ser observado no quadro empresas 5 e 10. Tem-se então que a hipótese 4 não foi corroborada apesar da pequena amostra analisada.

Com relação ao local onde a empresa está fixada, tem-se mais uma hipótese refutada, uma vez que é possível identificar uma grande participação entre os vencedores dos itens estudados de empresas com sede no estado de São Paulo, sendo que do total de itens que foram homologados aos vencedores, 65, quase a metade deles foram vencidos por empresas do estado supracitado, ou seja, três empresas venceram 30 disputas pelo fornecimento dos itens. Rondônia foi o segundo estado com maior número de itens ganhos 28, que foram divididos por 8 empresas.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os órgãos do governo brasileiro em cumprimento aos mandamentos legais fazem uso dos processos licitatórios para escolher a proposta mais vantajosa para a Administração. Porém, como visto nesta pesquisa, ainda que utilizando o mesmo normativo jurídico e recursos de tecnologia de

informação, podem ocorrer discrepâncias nas aquisições realizadas nas quais um determinado órgão adquire o mesmo produto que outro por um valor de mais de seis vezes maior.

O presente estudo trata do assunto de forma inicial visando conhecer as ocorrências deste mercado, a amostra utilizada foi não probabilística e seus resultados não podem ser generalizados. Porém, é possível constatar que existe imperfeições nas compras governamentais que devem ser sanadas visando cumprir o dever constitucional da eficiência.

Como sugestão para estudos futuros, fica a possibilidade de ampliação desta tarefa com um número maior de itens selecionados e uma possível comparação com o mercado privado. Outra sugestão é verificar o porquê de empresas de outros estados vencerem mais itens do que as empresas locais.

## 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.

FARIA, Evandro Rodrigues de *et al.* Fatores determinantes na variação dos preços dos produtos contratados por pregão eletrônico. **Revista Administração Pública**, v. 44, n. 6, p. 1405-1428, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v44n6/a07v44n6.pdf>> Acesso em 15 de maio de 2016.

FARIAS, Ronaldo Silveira de; XISTO, Luzinaldo Santos. O Sistema de Registro de Preços (SRP) na visão dos principais autores brasileiros. **Revista Eletrônica da FANESE**, Vol 4, nº 1, Aracaju-SE, Setembro, 2015. Disponível na em: <<http://app.fanese.edu.br/revista/wp-content/uploads/ARTIGO-15-LUZINALDO.pdf>>. Acesso em: 20 de maio de 2016.

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.

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, nº. 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.

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. Disponível em: <<http://ecoinovar.com.br/cd2015/arquivos/artigos/ECO676.pdf>> Acesso em 15 de maio de 2016.

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.

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.

FARIAS, Ronaldo Silveira de; XISTO, Luzinaldo Santos. O Sistema de Registro de Preços (SRP) na visão dos principais autores brasileiros. **Revista Eletrônica da FANESE**, Vol 4, nº 1, Aracaju-SE, Setembro, 2015.