

**FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM
REDE NACIONAL – PROFIAP**

PLÍNIO JOSÉ TUDE NAKASHIAN

**O PREÇO NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA: TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL**

CAMPO GRANDE/MS

2023

PLÍNIO JOSÉ TUDE NAKASHIAN

**O PREÇO NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA: TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL**

Trabalho de Conclusão Final apresentado ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP – realizado na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, como requisito à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof^a. Yasmin Gomes Casagrande

CAMPO GRANDE/MS

2023

Nakashian, Plínio José Tude

O preço na contratação pública – Campo Grande, MS, 2023.

Xxxx f. Fig., Quadros.

Orientador: Profa. Dra. Yasmin Gomes Casagranda

Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) Programa de Pós-Graduação *strictu sensu* em Administração Pública. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

Inclui Bibliografia.

1xxxxx

Plínio José Tude Nakashian

O PREÇO NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

Trabalho de Conclusão Final apresentado ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP – realizado na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, como requisito à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Yasmin Gomes Casagrande
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
(Orientador)

Prof. Dr^a. Luciane Cristina Carvalho
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
(Membro interno)

Prof. Dr^a. Aline Sueli de Salles Santos
Universidade Federal de Tocantins
(Membro interno Profiap)

Prof. Dr. Fabiano Martin Tiozzi
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
(Membro externo)

Prof. Dr. Odirlei Fernando Dal Moro
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
(Membro externo)

Campo Grande, 05 de junho de 2023.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, à minha família, à minha esposa, e ao meu filho que chegou em 2022 para trazer amor e evolução.

Ao Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul, que abriu esse importante porta em minha vida.

Agradeço à minha orientadora, dotada de paciência, generosidade, disposição e conhecimento que me alçaram ao desfecho desse caminho, verdadeiro exemplo de amor incondicional à docência.

E, por fim, agradeço à vida, que é espetacular em sua essência, dinamismo e movimento contínuos.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

TCE/MS TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

TCU TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

IN INSTRUÇÃO NORMATIVA

CF CONSTITUIÇÃO FEDERAL

GCC GESTÃO DE COMPRAS CENTRALIZADO

GCD GESTÃO DE COMPRAS DESCENTRALIZADO

PP PREGÃO PRESENCIAL

SRP SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO

FIPE FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS

CCT CONVENÇÃO COLETIVA DE TRABALHO

SINAPI SISTEMA NACIONAL DE PESQUISA DE CUSTOS E ÍNDICES DA
CONSTRUÇÃO CIVIL

UST UNIDADE DE SERVIÇO TÉCNICO

LGPD LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS

MP MEDIDA PROVISÓRIA

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Tabela de Dados do Processo de Contratação – Pregão 01/2020.	59
Tabela 2 – Tabela de Dados do Processo de Contratação – Pregão 02/2020.	59
Tabela 3 – Tabela de Dados do Processo de Contratação – Pregão 03/2020.	60
Tabela 4 – Tabela de Dados do Processo de Contratação – Pregão 04/2020.	61
Tabela 5– Tabela de Dados do Processo de Contratação – Pregão 05/2020..	62
Tabela 6– Tabela de Dados do Processo de Contratação – Pregão 06/2020..	63
Tabela 7– Tabela de Dados do Processo de Contratação – Pregão 07/2020..	64
Tabela 8 Tabela de Dados do Processo de Contratação – Pregão 10/2020 ...	64
Tabela 9Tabela de Dados do Processo de Contratação – Pregão 11/2020.....	65
Tabela 10– Tabela de Dados do Processo de Contratação – Pregão 12/2020.	66
Tabela 11– Tabela de Dados do Processo de Contratação – Pregão 01/2021.	68
Tabela 12– Tabela de Dados do Processo de Contratação – Pregão 03/2021.	69
Tabela 13– Tabela de Dados do Processo de Contratação – Pregão 04/2021.	69
Tabela 14– Tabela de Dados do Processo de Contratação – Pregão 13/2022.	71
Tabela 15– Tabela de Dados do Processo de Contratação – Pregão 13/2022.	73
Tabela 16– Tabela de Dados do Processo de Contratação – Pregão 14/2022.	74
Tabela 17– Tabela de Dados do Processo de Contratação – Pregão 14/2022.	75
Tabela 18– Tabela de Dados do Processo de Contratação – Pregão 02.....	77
Tabela 19 – Tabela de Dados do Processo de Contratação – Pregão 05 a 15/2022, 18/2022 e 19/2022.	77

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Organograma do TCE/MS.....	32
Figura 2 – Antecedentes, Fenômeno, Efeitos e Limitações	49
Figura 3 - Estatística Inicial - Diagrama de Zipf	52
Figura 4 - Nuvem de Palavras com 672 formas ativas	52
Figura 5- Nuvem de Palavras (25 formas ativas).....	52
Figura 6 - Análise de Similitude com 117 formas ativas	53
Figura 7 - Análise de Similitude com 25 formas ativas	54

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Processo da busca e seleção de artigos.	34
Quadro 2 - Critérios de inclusão e exclusão dos artigos.	35
Quadro 3– Matriz de Amarração.....	39
Quadro 4 – Estudos baseados nos antecedentes sobre a compra pública.....	41
Quadro 5– Estudos sobre a forma como é analisado o preço nas compras públicas.....	43
Quadro 6– Estudos baseados nos efeitos da construção eficiente do preço nas contratações públicas.....	46

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Gráfico com todos os processos analisados (2020 a 2022) e seus respectivos percentis de economia (Preço de Referência x Preço Final)..... 79

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
1.1 Problema de Pesquisa	15
1.2 Objetivos	16
1.3 Justificativa	16
1.4 Estrutura da Dissertação	17
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	18
2.1 Contratação Pública	18
2.2. A compra pública e suas fases (interna e externa)	19
2.3 Escolha da Equipe de Planejamento como Fator Técnico de Eficiência	20
2.4 Escolha da Modalidade como fator de importância para o Preço na	
Contratação Pública	22
2.5 Gestão Centralizada de Compra.....	22
2.6 O Pregão como Estratégia para a Melhora do Preço	24
2.7 A Eficiência e a Eficácia nas Contratações	25
2.8 A Lei 14.133/2021 (nova lei de licitações), a formação do preço e as	
modalidades com disputa de preço	26
3. MÉTODO	29
3.1 Coleta de dados.....	30
3.1.1 Bibliometria	30
3.1.2 Cienciometria	31
3.1.3 Processos do TCE/MS – Parte I	31
3.2 Análise de dados	33
3.2.1 Bibliometria	34
3.2.2 Cienciometria	36
3.2.3 Processos do TCE/MS – Parte II	36
3.3 Matriz de Amarração	38
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO	41
4.1 Antecedentes.....	41
4.2 Fenômeno.....	43
4.3 Efeitos	45
4.4 Consolidação e implicações.....	48
4.5 Estudo Bibliométrico.....	50
4.6 Estudo da Cienciometria	51
4.7 Os Preços nos Processos do TCE/MS.....	56
4.7.1 Processos de 2020	58
4.7.2 Processos de 2021	67
4.7.3 Processos de 2022	70
5. CONCLUSÃO	81
6. REFERÊNCIAS	85

RESUMO

O tema abordado no estudo é voltado para o preço na contratação pública, tendo como estudo de caso os processos de contratação do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul entre os anos 2020 a 2022. A pesquisa realizada teve por objetivo analisar os processos de contratação do TCE/MS entre os anos de 2020 e 2022 (outubro), com foco na formação do preço e a proximidade com o preço do mercado privado. O método pode ser definido em duas partes, sendo a primeira pautada em uma análise de dados secundários extraídos dos processos de contratação do TCE/MS (2020-2022), e, após, utilizou-se da bibliometria e da cienciometria para aprofundar no tema preço nas contratações públicas, de modo a compreender como é estudado na ciência. Toda a pesquisa tem por objetivo responder de que maneira o TCE/MS pode contratar com preços próximos aos praticados no mercado entre privados. A partir de então foi possível constatar os principais fatores que levam à construção de um preço de referência mais eficiente, o que representa verdadeiro ganho para a Administração Pública, e, no estudo de caso, uma economia de R\$ 6.204.659,18 (seis milhões, duzentos e quatro mil, seiscentos e cinquenta e nove reais e dezoito centavos) ao TCE/MS entre os anos de 2020 e 2022. A pesquisa traduz informações pertinentes para estudos futuros para a composição do preço referencial e todo o processo que o envolve.

Palavras-chave: contratação pública; preço; custo; economicidade; eficiência.

ABSTRACT

The subject addressed in the study is focused on the price in public procurement, having as a case study the hiring progress of the Court of Auditors of the State of Mato Grosso do Sul between the years 2020 to 2022. The research carried out aimed to analyze the processes of TCE/MS contracting between the years 2020 at 2022 (October), with a focus on price formation and proximity to the private market price. The method can be defined in two parts, the first being based on an analysis of secondary data extracted from the TCE/MS contracting processes (2020-2022), and, afterwards, bibliometrics and scientometrics were used to deepen the theme price in public contracts in order to understand how it is studied in science. The whole research aims to answer how the TCE/MS can contract with prices close to those practiced in the private market. From then on, it was possible to verify the mains factors that lead to the construction of a more efficient reference price, which represents a real gain for the Public Administration and, in the case study, a saving of BRL 6.,204,659.18 (six milion, two hundred and four thousand, six hundred and fifty-nine reais an eighteen cents) to the TCE/MS between the years 2020 and 2022. The research translates relevant information for future studies for the composition of the reference price and the entire process that envelops.

Keywords: public procurement; price; cost; economy; efficiency.

1. INTRODUÇÃO

Há um cenário cultural na administração pública que imprime cada vez mais pressão para que as organizações melhorem sempre o seu desempenho enquanto prestadores de serviços públicos (REIS; CABRAL, 2018a).

Essa pressão, porém, não se resume ao âmbito de atuação dos órgãos na prestação do serviço público, mas se estende por todas as funções de desempenho, incluindo as compras públicas (REIS; CABRAL, 2018a).

Nesse cenário de exigência, há uma preocupação dos órgãos públicos de se valerem da tecnologia para garantir a boa governança em seus processos de contratação (REIS; CABRAL, 2018b).

Há, ainda assim, falhas que são questionadas nos processos de contratação por meio de sistemas eletrônicos, não se prestando a alcançar os resultados pretendidos em termos de eficiência na compra (REIS; CABRAL, 2018a).

A busca, no Brasil, é incessante pela redução das despesas da Administração Pública, reflexo das exigências legais contidas na Lei 8.666/93 (BRASIL, 1993), principal lei das licitações (ALBERTO et al., 2007).

A pesquisa nasceu da necessidade de se compreender melhor como o preço é analisado e sob qual ótica, qual a sua importância para a construção da melhor contratação e quais mecanismos podem e são utilizados para observar este requisito, mas com um viés voltado para uma compatibilidade com os preços praticados no mercado.

A vantagem perseguida pela Administração Pública é vista com enfoque no cunho técnico e econômico (ALBERTO et al., 2007). Porém, é certo, nem sempre o menor preço representa a melhor contratação, podendo a premissa máxima do menor preço se transformar em uma situação falaciosa, culminando em um enorme passivo de qualidade e eficiência do objeto contratado (ALBERTO et al., 2007).

A revisão bibliométrica é o pontapé para uma compreensão de todo o cenário que circunda este universo, em especial o preço, as formas como se manifesta nos processos de contratações, os impactos e consequências.

Para haver uma compreensão global do tema, os valores das contratações devem levar em consideração os custos enfrentados em todo o

processo, como os necessários à coleta de informações, da negociação e do estabelecimento dos contratos (COSTA DE ARAUJO; JESUS, 2018).

Toda essa gama de informações, práticas, estudos de caso, experiências, empirismo, enfoque na temática reforçam a justificativa para o presente estudo, no afã de responder de que maneira o TCE/MS pode contratar com preços próximos aos praticados no mercado entre privados.

Em cotejo ao que assinala a teoria e ao que se aplica, a pesquisa buscou entender a sua aplicabilidade nos processos de compras realizados no Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul – TCE/MS entre os anos de 2019 e 2022.

1.1 Problema de Pesquisa

A contratação pública é formada por várias etapas dentre as quais está a formação do preço pela equipe de planejamento. O preço influencia diretamente em diversos fatores até o desfecho, a contratação.

Sua formação de forma equivocada pode levar ao insucesso de uma licitação, com a deserção, ou seja, sem despertar o interesse de fornecedores, ou ainda, prejuízo ao erário quando o preço é superior ao praticado no mercado ou sequer, dadas as peculiaridades, ser aproximado com o preço entre particulares.

Há ainda, ao longo do processo, a possibilidade de utilização da expertise da equipe de planejamento e de ferramentas tecnológicas capazes de evitar prejuízos, e esses não são só de ordem econômica, mas podem ser de tempo, por exemplo, quando uma contratação é muito demorada e atrapalha os serviços de um órgão público.

Portanto, em uma análise detida de cada um dos processos licitatórios do TCE/MS entre os anos de 2020 e 2022, buscar-se-á compreender a estrutura funcional e didática dos processos de contratação, como é pensada a formação do preço, suas fontes, a forma como é visto esse preço e quais são os impactos que dele decorrem.

Nessas análises, portanto, não estão inseridos apenas os impactos positivos, mas também e principalmente os negativos e se há formas de melhorar

os processos de contratações visando uma proximidade com o mercado entre privados, observadas as peculiaridades casuísticas de cada processo.

1.2 Objetivos

A pesquisa realizada teve por objetivo geral analisar os processos de contratação do TCE/MS entre os anos de 2020 e 2022 (outubro), com foco na formação do preço e a proximidade com o preço do mercado privado. Para que tal objetivo fosse alcançado foram escolhidos os seguintes objetivos específicos:

- 1) Levantar, com base em cienciometria e bibliometria, como os pesquisadores estudam o tema “preço nas contratações públicas”.
- 2) Descrever os dados dos processos de contratação do TCE/MS entre os anos de 2020 e 2022 inseridos no sistema interno do Órgão.
- 3) Comparar as contratações no TCE/MS com e sem a ferramenta “Banco de Preços”, analisando a eficiência da contratação no quesito “preço”.

1.3 Justificativa

Justifica-se a pesquisa pela importância que é inerente aos processos de contratação no que tange a economicidade das contratações públicas de todos os órgãos da Administração Pública.

Mais importante ainda é o estudo aplicado aos processos de contratações do TCE/MS, pois, como órgão de fiscalização no controle prévio e ostensivo dos certames de todo o Mato Grosso do Sul, suas licitações servem de exemplo e seus modelos são utilizados pelos municípios do Estado.

A temática específica, como parte destrinchada do certame, mas absolutamente dissociada de uma compra/contratação eficiente, o preço representa um dos pontos mais importantes da fase interna do processo de contratação.

Ainda que haja a possibilidade de construir o preço de referência com base em várias fontes de pesquisa, conforme indica o art. 5º, da Instrução Normativa SEGES/ME n. 65, de 7 de julho de 2021, fica sob a análise da equipe de planejamento, especialmente os responsáveis pela pesquisa de preço, a

subjetividade da escolha dos preços encontrados em suas pesquisas nas variadas fontes permitidas.

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, nos termos da Resolução 169, de 15 de junho de 2022, que dispõe sobre a aplicação das normativas expedidas pelo Governo Federal, segue as normativas emitidas pelo Governo Federal em suas contratações, justificando, então, o uso das instruções normativas.

É no momento da construção do preço de referência, norteador do valor que será publicado junto ao edital e que servirá de referência para as propostas dos participantes interessados, que se pode obter sucesso ou insucesso em vários aspectos da contratação.

Em primeiro, tem-se que o preço referencial deverá servir de atrativo para o maior número de participantes, fomentando a competitividade e, conseqüentemente, maior oportunidade de propostas de preços em benefício da administração pública.

E não só, o preço representará o sucesso da contratação quanto ao valor mais próximo possível do mercado, exatamente como determina a Lei 14.133/2021 (BRASIL, 2021), em seu art. 23, o que, diante de todo esse emaranhado de regras que dão enfoque ao preço, nasce a justificativa para um estudo aprofundado sobre o tema abordado na presente dissertação.

1.4 Estrutura da Dissertação

A presente dissertação está dividida em quatro partes distintas, além da introdução. A primeira parte versa sobre o referencial teórico que dá embasamento ao trabalho.

Na segunda parte estão dispostas a apresentação da metodologia, que engloba a delimitação da pesquisa, as fontes de dados utilizadas e a apresentação dos métodos de análise.

A terceira parte mostra os resultados e as discussões encontrados no decorrer da dissertação.

A quarta parte está uma análise bibliométrica e cienciométrica, das quais é possível extrair informações importantes a respeito de como o tema “Preço nas

Contratações Públicas” é ou não estudado por pesquisadores, e quanto a sua importância, após o presente estudo, pode nortear pesquisas futuras.

Por fim, são apresentadas as considerações a respeito dos resultados encontrados, com a indicação das conclusões, contribuições e limitações e sugestões para próximas pesquisas.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo as teorias são desenvolvidas de modo a dar sustentação à pesquisa realizada. Buscou-se aprofundar nos conceitos legais de processo licitatório, o preço, a compra pública e suas fases, a equipe de planejamento, a gestão da compra e a modalidade licitatória Pregão, que é a mais usual no TCE/MS.

Além disso, foi feita uma breve análise da gestão centralizada das compras, bem como a respeito da nova lei de licitações (BRASIL, 2021), que entrou em vigor em abril/2023, com enfoque específico na formação do preço de referência e nas modalidades distintas que abrangem, assim como o Pregão, a disputa de preços.

2.1 Contratação Pública

Não é possível tratar do tema sem antes citar sua origem na Constituição Federal (BRASIL, 1988) especificamente em seu art. 37, XXI, que originou a tão conhecida Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), em breve será substituída definitivamente pela Lei nº 14.133/2021 (BRASIL, 2021).

A licitação assumiu relevante papel, sobretudo diante do aumento de atuação da Administração Pública, por meio de novas funções a ela exigidas (DALLARI, Aspectos jurídicos da licitação, 1992, p. 89).

Pode ser definida como o procedimento pelo qual é permitido à Administração, em condições mais vantajosas ofertadas por eventuais interessados, as quais serão submetidas a uma seleção (SAYAGUES LASO, La Licitación Pública, 1978, p. 9).

A importância do processo licitatório para a Administração está estampada na Constituição Federal, sendo raras as possibilidades para que a

aquisição de bens ou a contratação não seja feita sob esta forma (KRAMES, 2013, p. 33).

Um pouco mais adiante, já no art. 175 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), há a indicação de que será pela licitação o método válido para que as entidades privadas possam operacionalizar os serviços públicos, seja de forma direta ou sob os regimes de concessão ou permissão.

Para Borges, Walter & Santos (2016), se retira da função compras a possibilidade de que a organização possa receber os suprimentos dentro dos critérios especificados, buscando fora e nas melhores condições os materiais necessários ao seu funcionamento.

O que se vê, em suma, dos conceitos supracitados, é que o acesso aos serviços e produtos de terceiros só pode ser contratado pela Administração Pública, salvo raras exceções, através da licitação, da qual faz parte a fase preliminar interna, donde se retira a construção de todo o processo até chegar na contratação em si, incluindo a formação do preço de referência que norteará as propostas dos fornecedores.

2.2. A compra pública e suas fases (interna e externa)

As instituições públicas, de uma forma geral, têm a possibilidade de utilização de dois modelos distintos de compra pública, o de gestão de compras centralizada e o de gestão de compras descentralizada.

No primeiro, um órgão fica responsável pela administração de compras de várias entidades; no segundo, os órgãos têm seu próprio planejamento e compras (DEULEFEU, 2019).

O processo de compras deve seguir a Lei 8.666/93 (BRASIL, 1993), havendo a escolha da modalidade de licitação de acordo com o valor estimado; essa decisão varia de acordo com o tipo de bem, e, especialmente para aquisição de bens e serviços comuns, a compra pública é feita mais usualmente por meio da modalidade pregão (DEULEFEU, 2019).

Borges, Walter & Santos (2016) descrevem o processo licitatório como aquele composto por duas fases: interna e externa, sendo que “é na fase interna que a autoridade competente autoriza a abertura do processo, indicando os

recursos disponíveis para a realização e as características do objeto licitado”(BORGES; WALTER; SANTOS, 2016a).

Para Meirelles (2005), “a fase externa é composta pelas seguintes etapas: audiência pública; edital ou convite; recebimento da documentação ou proposta; habilitação dos licitantes; julgamento das propostas e homologação e adjudicação.”(BORGES; WALTER; SANTOS, 2016a)

É certo que, dentro desse contexto, a pesquisa de preço é um dos requisitos necessários ao desenvolvimento regular do processo licitatório, conforme regra estatuída no art. 15, §1º, da Lei 8666/93 (BRASIL, 1988).

Há uma preocupação, ainda, com a burocracia e lentidão para a execução do orçamento anual, tendo como referencial a definição de “eficiência” como um dos princípios fundamentais da administração pública, daí a preocupação de que haja a melhoria no processo que vise mitigar os efeitos indesejados dessa burocracia e em cumprimento à legislação (BORGES; WALTER; SANTOS, 2016a).

É na fase interna, portanto anterior ao certame, que é possível buscar o preço de referência com base em ampla pesquisa de preços pelas diversas ferramentas oficiais e não oficiais disponíveis, possibilitando o alcance aproximado dos preços mercadológicos.

2.3 Escolha da Equipe de Planejamento como Fator Técnico de Eficiência

A elaboração do estudo técnico preliminar e do termo de referência é extremamente importante para as fases seguintes do certame, e, no que diz respeito ao preço de referência, exige da equipe de planejamento know-how hábil à construção eficiente da cesta de preços, o que se extrai do senso comum como consequência lógica de qualquer processo que tenha como essência a eficiência.

O estudo em questão também mostrará a importância no momento da escolha da equipe de planejamento, compondo-a com servidores capacitados e com expertise para analisar eventuais discrepâncias na pesquisa de preço com relação ao mercado, sobretudo quando as fontes de pesquisa se constituem pelas contratações públicas de outros órgãos espalhados pelo país.

Para Evandro Rodrigues de Faria et al (2010) “em qualquer organização, o setor de compras constitui um componente importante para o alcance dos objetivos institucionais. É por meio de uma eficiente aquisição de bens e serviços que uma organização conseguirá atingir seus fins com menos dispêndio de recursos financeiros e a satisfação de seus stakeholders” (DE FARIA et al., 2010)

A importância do preço na compra pública está bem caracterizada nas palavras de Evandro Rodrigues de Faria et al (2010), ao afirmarem que a redução de custos e a agilização de rotinas e procedimentos nas compras e contratações têm sido uma prioridade na administração pública federal no Brasil (DE FARIA et al., 2010).

A equipe de planejamento é determinante para que a contratação futura seja realizada com economia ao erário, sem, no entanto, afastar da participação os fornecedores.

Um problema enfrentado pelos órgãos públicos em geral é a composição da equipe técnica, citando-se como exemplo a Universidade de Brasília, apenas para contextualizar, tendo sido constatado que o setor de compras deste órgão apresentava ano a ano cada vez mais ineficiência, sendo recorrentes as queixas por atrasos na entrega de produtos e serviços, redundando em impugnações e cancelamentos dos processos licitatórios pelos órgãos de controle

A ineficiência por vezes frequente nos órgãos públicos leva ao descompasso no planejamento da compra, a utilização de modalidades pouco recomendáveis, como, por exemplo, dispensa e a inexigibilidade de licitação, o que, se utilizados de forma indiscriminada, sem dúvida trazem prejuízos financeiros, podendo dar azo a irregularidades e vícios não desejáveis (DA SILVA ARRAES, 2017a)

Daí a importância da equipe de planejamento, que deverá realizar uma análise minuciosa na pesquisa de preços de forma macro, com observância plena aos fatores que podem tornar frustrada a compra pública, em razão de que um processo licitatório tem um custo significativa ao erário, e a sua não realização por força da falta de interesse das empresas no processo licitatório, normalmente se dá em razão do valor de referência.

Há um esforço governamental geral para que sejam aperfeiçoados os processos de compras, evidenciando a necessidade de uma melhor estruturação de todo o processo licitatório (DEULEFEU, 2019).

2.4 Escolha da Modalidade como fator de importância para o Preço na Contratação Pública

É também na fase pré-certame que é feita, pela equipe de planejamento, a escolha da modalidade licitatória, e essa fase é extremamente importante para o futuro da contratação, pois, a depender do valor e do objeto da contratação, há mais de uma modalidade que pode vir a ser escolhida.

A modalidade de pregão veio após a lei de licitação, no ano de 2002, pela vigência da lei 10.520/2002 (BRASIL, 2002), e o valor da contratação é determinante para a escolha dessa modalidade, seja presencial ou eletrônico, no formato menor preço, o que já incute no pretense participante a ideia inerente de que terá que participar com a mentalidade de que terá que reduzir preços na fase de lances.

Nessa modalidade, conforme delimita a regra do art. 4º da Lei 10.520/2002 (BRASIL, 2002), os pretensos licitantes participam de uma fase de lances tendo por base o valor de referência, com a potencial necessidade de abaixar o valor em uma disputa até que um último participante consiga dar o menor lance. Apesar da possibilidade de disputa do preço, o nível de qualidade dos produtos e serviços exigida no certame igualmente deve ser observada, assim como não se afastando da necessária exequibilidade da contratação, outra preocupação que a administração pública e o licitante devem ter quanto aos valores.

A administração pública deve estar atenta também a esses quesitos, ou seja, o objetivo de ter preços nas contratações mais próximos dos praticados no mercado deve estar associado à qualidade na prestação dos serviços e dos produtos que serão entregues, sob pena de ter que anular a licitação, conforme regras da Lei 8.666/93 (BRASIL, 1993).

2.5 Gestão Centralizada de Compra

Não só a Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993) dispõe sobre a fase que antecede o certame, especificamente no que diz respeito à pesquisa de preço, mas também existem instruções normativas do Governo Federal que são

utilizadas pela administração pública estadual e municipal, a exemplo da Instrução Normativa nº 5/2017, do Ministério do Planejamento e Desenvolvimento (BRASIL, 2017).

A Administração Pública se vale de todas as regras legais e procedimentais que maximizem a eficiência na contratação quanto aos preços referenciais, valendo-se de cestas de preços que, a depender do objeto, conta tanto com as pesquisas de preços nos sites oficiais de contratação pública, a exemplo do sítio virtual do Ministério da Economia¹, quanto de orçamentos de fornecedores, ou ainda pesquisas feitas na própria internet.

Essa pesquisa é realizada no que se classifica como fase pré-certame, ou seja, preliminarmente, no momento da elaboração do estudo técnico preliminar, a equipe de planejamento já deverá ter contato com a pesquisa de preços, para que se possa saber o valor de referência do futuro certame, regra do art. 3º da Lei 10.520/2002 (BRASIL, 2002) e do art. 15 da Lei 8.666/93 (BRASIL, 1993).

Uma pesquisa realizada por Deulefeu et al (2019) trouxe significativas respostas quando da análise feita entre dois modelos de compras públicas, o centralizado e o descentralizado – GCC² e GCD³ no Estado de Ceará (DEULEFEU, 2019).

O mais interessante, conforme os autores da pesquisa, é que a Gestão de Compras Centralizada, ou seja, quando a administração conta com um órgão especializado para as compras, apresentou, além de maior rapidez no processo de compra, também uma grande economia ao erário, tendo sido registrado no período de análise uma diferença de R\$ 72.308.671,56 (setenta e dois milhões, trezentos e oito mil, seiscentos e setenta e u reais e cinquenta e seis centavos) com relação à GCD (DEULEFEU, 2019).

Portanto, o que se vê é a existência de outros fatores determinantes para que se gere economia ao erário, levando-se em consideração, ainda, que todo o processo tem um preço que, ao final, se agrega na contratação.

É imprescindível que a Administração Pública avalie qual é o melhor modelo de compra no que diz respeito à criação de um órgão especializado que

¹ <https://www.gov.br/participamaisbrasil/in-pesquisa-de-preco>

² Gestão de Compras Centralizada

³ Gestão de Compras Descentralizada

realize as compras, a exemplo da Central de Compras do Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, ou se os órgãos, individualmente, podem gerar mais economia se realizarem suas compras.

E, no TCE/MS, a Gerência de Licitações e Contratos é o setor centralizador de todos os processos de contratação, com exceção das dispensas e inexigibilidades, embora não seja considerada uma central de compras/contratações, em razão da descentralização do processo, que envolve as áreas demandantes na elaboração dos estudos técnicos preliminares, projetos básicos e termos de referência.

2.6 O Pregão como Estratégia para a Melhora do Preço

Na modalidade pregão, é possível que a administração pública realize a licitação no formato presencial ou eletrônico, conforme regras estabelecidas na Lei nº 10.520/2002 (BRASIL, 2002) e no Decreto 10.024/2019 (BRASIL, 2019) escolha que deve ser feita na fase pré-certame.

Há uma correlação muito sagaz entre os leilões e o pregão, invocando a Teoria dos Leilões. Assim como no leilão, admitida uma maior quantidade de participantes, conseqüentemente a concorrência é mais acirrada, e o fator quantidade pode ser determinante para a compra pública e a redução dos valores no pregão (DE FARIA et al., 2010).

No modelo estatístico proposto por esses autores, em aplicação à Teoria dos Leilões – maior quantidade de participantes leva a um melhor resultado -, o uso da modalidade pregão, no caso analisado o eletrônico, aumenta as chances de redução dos preços praticados, em razão exatamente da disputa acirrada entre as empresas participantes.

E a conclusão a que chegam é que “sugere-se que a administração pública crie estratégias para melhorar o sistema de informação para divulgação dos seus processos licitatórios, pois além de conseguir reduzir substancialmente o preço pago nas negociações por causa da maior publicidade, ela cumprirá sua obrigação de gerar maior transparência” (DE FARIA et al., 2010).

As justificativas dessa exigência se dão por força do sistema que assegura a mitigação de fraudes, ou ainda que dificultem que haja qualquer possibilidade

da prática de esquemas que operem ilicitudes no certame, ou ainda até mesmo que possibilite maior concorrência.

Não só as empresas regionais, mas de qualquer parte do país possam vir a participar, fator de economia ao erário, já que quanto mais participantes, maior a chance de redução de valor em vista da natureza da modalidade.

2.7 A Eficiência e a Eficácia nas Contratações

Não é possível tratar do tema proposta na presente dissertação sem, antes, trazer os conceitos de eficiência e eficácia para nortear a discussão em estudo.

Muito usuais no universo acadêmico, os conceitos encontram lastro nas mais distintas definições porque pode ser analisado por cada ótica que compõe a multidisciplinariedade das áreas.

Porém, a eficiência trata-se de “medida do rendimento individual dos componentes do sistema. É fazer certo o que está sendo feito. Refere-se à otimização dos recursos utilizados para a obtenção dos resultados”(LEMSTRA, 1993, p. 204).

Eficácia é compreendida como o grau de satisfação das expectativas alcançadas no resultado e se estabelece quando os pré-estabelecidos objetivos são atingidos no resultado, significando afirmar que essa avaliação – a da eficácia – se dá de forma indissociável ao prévio planejamento de objetivos claramente definidos e quantificados (LEMSTRA, 1993, p. 204).

De ambos os conceitos se extrai que há premente necessidade de organização, planejamento e expectativas que devem estar sempre relacionadas aos resultados obtidos.

No caso das contratações públicas, a eficiência, por exemplo, advém do amadurecimento dos procedimentos licitatórios, tida por pressuposto basilar de uma concepção moderna de administração gerencial, que tem por objetivo também a atuação com características do mercado privado quando da busca de contratações mais vantajosas (ALBERTO et al., 2007).

A eficácia será analisada com base na utilização do recurso tecnológico contratado pelo TCE/MS, denominado “Banco de Preço”, com foco na formação

do preço referencial, aliado à eficiência da contratação no quesito preço contratado frente ao preço formado na fase pré-certame.

2.8 A Lei 14.133/2021 (nova lei de licitações), a formação do preço e as modalidades com disputa de preço

A nova lei de licitações (BRASIL, 2021), que entrou em vigor no dia 1º de abril de 2023, traz para a Administração Pública em geral diretrizes de como fazer uma pesquisa de preço referencial, conforme art. 23.

Embora vigente, e, portanto, passível de utilização pela Administração Pública, a Medida Provisória nº 1.167/2023 (BRASIL, 2023) prorrogou até o dia 30/12/2023 a vigência das Leis nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), nº 12.462/2011 (BRASIL, 2011) e nº 10.520/2002 (BRASIL, 2002).

Vê-se com clareza a preocupação do legislador com a formação do preço, transferindo, então, com maior profundidade, a responsabilidade pela formação do preço como fator imprescindível para a elaboração de um processo de compra pública.

O texto do referido dispositivo é claro e sistematiza a forma como deve ser feita a pesquisa de preço, conforme seu art. 23, do qual se extraem diversas regras que devem ser observadas, inclusive a indicação de que deve haver compatibilidade com valores praticados pelo mercado, uma preocupação que a equipe de planejamento deve ter ao constituir o preço referencial.

O mesmo dispositivo registra de forma taxativa quais são as bases de dados que devem ser pesquisados no momento da formação do preço referencial, em clara alusão à cesta de preços, assim compreendido o procedimento de pesquisa e utilização de fontes de pesquisa distintas, de modo a conferir um preço com maior proximidade do praticado no mercado, respeitadas as peculiaridades do objeto, localidade entre outros.

Houve uma clara preocupação do legislador de delinear métodos pelos quais os agentes públicos responsáveis pela pesquisa de preço deverão ser formados.

Embora não seja o enfoque do presente trabalho, que há uma forte tendência à padronização dos processos de compras na Administração Pública de uma forma geral e em todas as esferas (municipal, estadual e federal).

O exemplo claro disso, e que já está em uso antecipado à Lei 14.133/2021 (BRASIL, 2021), é o Portal Nacional de Contratações Públicas citado no inciso I do art. 23, no qual serão incluídas todas as contratações realizadas no Brasil, de modo a conferir não só transparência, mas verdadeira padronização e observância plena às regras formais e materiais das contratações.

O TCE/MS saiu na frente da maioria dos estados do País, e, já no ano de 2022 inseriu sua programação de compras no PNCP – Portal Nacional de Contratações Públicas, sendo um dos primeiros a realizar sua inserção, havendo atualmente apenas dois Tribunais de Contas inseridos, o TCE/MS e o TCE/RO.

Além disso, o TCE/MS se vale das instruções normativas do Governo Federal – padronização – para seguir a construção de seus processos de contratações, como a IN n. 5/201 (BRASIL, 2021).

A nova lei de licitações, prestes a entrar em vigência obrigatória em abril/2023, embora já venha sendo utilizada a critério e justificativa de cada gestor público, trouxe inúmeras inovações e dinamismo, com grande enfoque na disputa de preços, como ocorria na lei 8.666/93 (BRASIL, 2021) com a modalidade pregão, cujo critério é o menor preço ou o maior desconto por disputa entre os licitantes.

Faz-se um registro importante, a própria Lei 14.133/2021 (BRASIL, 2021) trata como sobrepreço aqueles que são expressivamente superiores aos praticados no mercado, conforme dita o art. 6º, LVI, sendo aqueles que se apresentem em valor expressivamente superior aos preços referenciais de mercado.

Há, então, um parâmetro a ser seguido na formação, qual seja, preços praticados no mercado, com a ressalva de que os de referência nos processos licitatórios não podem ser expressivamente destoados desse parâmetro, como indicado acima.

Algumas barreiras dificultam a Administração Pública de alcançar preços muito próximos com os praticados pelo mercado, como exige o dispositivo acima.

Isso, porque, existem variáveis que elevam o custo do fornecedor na contratação, e os riscos, como se pode ver na exigência de garantia do contrato em determinados casos, sobretudo prestação de serviços – Capítulo II, art. 96 e seguintes da Lei 14.133/2021 (BRASIL, 2021).

Ou ainda, entre outros fatores que elevam o risco e o custo nas contratações por parte dos fornecedores, a alocação de riscos prevista no art. 103 da mesma lei supracitada, e principalmente as prerrogativas da Administração Pública, a exemplo do art. 104.

Ainda assim, mesmo com as peculiaridades jurídicas que permeiam a relação administração pública x fornecedor, o presente trabalho terá por enfoque demonstrar como o TCE/MS, em face de suas peculiaridades organizacionais nos processos de compras, utilizando um preço referencial com pesquisa ampla de mercado através do Bando de Preços, pode obter preços justos e que não rompem com a regra do sobrepreço.

Algumas modalidades foram extirpadas na nova lei, a exemplo da carta-convite, tornando as modalidades mais enxutas, conforme se pode ver do art. 28 da nova lei de licitações.

O pregão – eletrônico e presencial -, a concorrência e o diálogo competitivo são os que importam ao presente trabalho, tendo em vista que as outras duas modalidades são o leilão e o concurso.

A nova lei suprimiu o preço como requisito para determinar as modalidades licitatórias, vinculando-as ao objeto da futura contratação (FILHO, MARÇAL JUSTEN, 2021).

Na Seção III da nova lei, que trata dos critérios de julgamento, o preço aparece como protagonista, e, nas palavras de (JUSTEN FILHO, MARÇAL, 2021), ao comentar o art. 34, “O preço representa o fator de maior relevância, em princípio, para a seleção de qualquer proposta”.

O que Justen (2021) quer dizer é que o preço tem papel fundamental, e é por essa a razão de se ter que dar tanta importância no momento de sua formação, já que na licitação sempre se deve obter a melhor proposta pelo menor preço possível, o que é ponto comum em todas as licitações de critério menor preço, maior desconto e de técnica e preço (JUSTEN FILHO, MARÇAL, 2021).

A Administração Pública sempre deverá observar requisitos mínimos de qualidade, sem a qual, mesmo com o menor preço alcançado, estará vedada de contratar, tendo em vista, ainda, a observância da regra de que o preço deve estar próximo com aquele praticado pelo mercado.

Há um julgado do Tribunal de Contas da União sobre o tema, no qual o Ministro Ubiratan Aguiar, no Acórdão nº 904/2006, afirmou que na licitação do

tipo menor preço deve ser escolhido o melhor preço, aí entendido preço consentâneo com o praticado no mercado, não havendo impedimento da exigência da qualidade técnica mínima.

3. MÉTODO

A escolha do método é o qualitativo ao passo que exigiu do pesquisador extrair de seu envolvimento na coleta de dados que envolvem dados em texto e dados em imagem (CRESWELL, 2007).

É uma pesquisa interpretativa com base nos dados analisados, permitindo ao pesquisador exatamente conferir à pesquisa sua interpretação dos dados, com análise de dados e, após tirar conclusões sobre o seu significado (CRESWELL, 2007).

Dedica-se este capítulo para esclarecer a metodologia empregada neste trabalho sobre os processos de contratação entre os anos de 2020 e 2022 no TCE/MS, explicitando os motivos pelos quais foi feita a escolha da pesquisa descritiva de dados secundários extraídos dos processos de contratação.

Toda a pesquisa tem por objetivo responder de que maneira o TCE/MS pode contratar com preços próximos aos praticados no mercado entre privados.

E, diante do que se encontrou, aliado à bibliometria e cienciometria, ambas igualmente utilizadas e descritas neste capítulo por se tratar de um tema que poucas informações estão disponíveis ou são pouco aprofundadas, é um estudo voltado para a descoberta (GABRIELA; ZAGO, 2022).

A estrutura é voltada para permitir aferir as características apontadas em determinada questão de pesquisa. A pesquisa qualitativa possui características de diversas metodologias, possibilitando o uso de inúmeros métodos, com destaque à análise documental (GABRIELA; ZAGO, 2022).

O estudo de caso é uma modalidade de pesquisa originária dos estudos antropológicos realizados por Malinowski e na Escola de Chicago, sendo posteriormente ampliado para outros estudos, como processos, organizações etc (VENTURA, 2007).

Além disso, o estudo de caso se apresenta como uma forma de organização de dados, com a preservação do objeto estudado e seu caráter singular, assim considerado o seu todo (VENTURA, 2007).

As etapas que envolveram o presente estudo se nortearam da seguinte forma: elaboração da questão de pesquisa, busca na literatura de artigos dos últimos 10 anos (estudo bibliométrico), coleta e análise de dados dos processos de contratação do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul dos últimos 3 anos (2020-2022).

O método pode ser definido em duas partes, sendo a primeira pautada em uma análise de dados secundários extraídos dos processos de contratação do TCE/MS (2020-2022), e, após, utilizou-se da bibliometria e da cienciometria para que houvesse um tripé de informações com o objetivo de responder o problema de pesquisa.

3.1 Coleta de dados

A coleta de dados se presta a estabelecer fronteiras para o estudo, com as quais o pesquisador buscará estabelecer um passo a passo de como estruturar sua pesquisa, o que inclui documentos, bem como a identificação do local e da(s) pessoa(s) propositalmente escolhida(s) com o intuito de auxiliar no entendimento sobre o problema de pesquisa (CRESWELL, 2010).

Os dados obtidos permitiram uma esquematização por meio de quadros, tabelas e figuras, cujas informações extraídas são analisadas e os resultados preliminares constituídos no presente trabalho.

3.1.1 Bibliometria

Com o objetivo de desenvolver a temática proposta, a pesquisa pautada no estudo bibliométrico buscou levantar as publicações acadêmicas dos últimos dez anos. A revisão da literatura é baseada na compreensão específica de como é pensada a compra pública sob os aspectos da eficiência e economia.

A revisão de literatura foi utilizada com método para alcançar o tema estudado e sua evolução ao longo dos dez últimos anos, focando-se na atualidade do tema estudado (COOK; MULROW; HAYNES, 1997).

É possível, ainda, que essa busca de informações por meio de publicações científicas traduzem-se em verdadeiro parâmetro para a definição fronteira do conhecimento, assim como são pontuais para que se encontre o

que é necessário estudar para a ciência, além de se poder categorizar teorias (COOK; MULROW; HAYNES, 1997; PULLIN; STEWART, 2006)

A primeira etapa da metodologia é o estudo voltado à cienciometria, que vai além das técnicas bibliométricas, em vista da sua análise quanto ao crescimento e as políticas científicas (SPINAK, 1998).

3.1.2 Cienciometria

É da essência da cienciometria o crescimento quantitativo da ciência, das disciplinas e das subdisciplinas, a relação entre ciência e tecnologia, a obsolescência dos paradigmas científicos, a estrutura de comunicação entre os cientistas, a produtividade e a criatividade dos atores envolvidos, as relações entre o desenvolvimento científico e o crescimento econômico (SPINAK, 1998).

Para essa análise cienciométrica, que se apresenta de suma importância para a qualidade da pesquisa, utilizou-se o software Iramuteq com os artigos encontrados e selecionados na revisão.

O objetivo deste estudo voltado à cienciometria é possibilitar, de um lado, identificar os termos mais usuais no estudo voltado para a compra pública e como o preço se apresenta neste processo, e, de outro, a correlação existente entre os termos e a temática objeto do estudo.

3.1.3 Processos do TCE/MS – Parte I

O organograma do TCE/MS extraído de seu respectivo sítio virtual, indica a Gerência de Licitações e Contratos ligada à Secretaria de Administração e Finanças, sendo processadas as contratações no primeiro setor.

Há, ainda, peculiaridades de determinados processos que são indicados como forma de demonstrar a necessidade de que, para cada processo, a equipe de planejamento deve se ater para conduzir de uma melhor forma a construção do preço.

Nesta etapa foram coletados os dados relacionados ao objeto, a forma como foi realizada pesquisa de preço e as fontes utilizadas, a equipe de planejamento indicada, a modalidade licitatória escolhida, os preços finais para a contratação e se houve ou não economia, bem como se a ferramenta “Banco de Preços” quando utilizada representou preços mais próximos ao mercado em comparação ao período no qual ainda não era utilizado.

Os dados dos processos de contratações públicas do TCE/MS foram analisados sob a égide da Lei nº 8.666/1993 (BRASIL, 2021), ainda vigente em razão da Medida Provisória 1.167/2023 (BRASIL, 2021), que prorrogou até o dia 30/12/2023 a sua validade e aplicação no âmbito das contratações públicas do país.

3.2 Análise de dados

O processo de análise dos dados coletados visa extrair sentido ao que se analisou, organizando-os e preparando-os para, então, analisa-los, podendo envolver distintos mecanismos, como, por exemplo, a leitura ótica de determinado material (CRESWELL, 2010).

Após a organização e preparação, a análise passa para a leitura dos dados, para que se possa obter um sentido geral. Após, passa-se à organização dos materiais em grupos, dando a eles sentido. Em sequência, é desenvolvida uma descrição que envolve informações detalhadas sobre pessoas, locais ou fatos em um cenário (CRESWELL, 2010).

Ao finalizar as etapas anteriores, o pesquisador esquematiza como a descrição e os temas se incorporam à narrativa qualitativa, comumente através de elementos visuais como figuras ou tabelas. (CRESWELL, 2010).

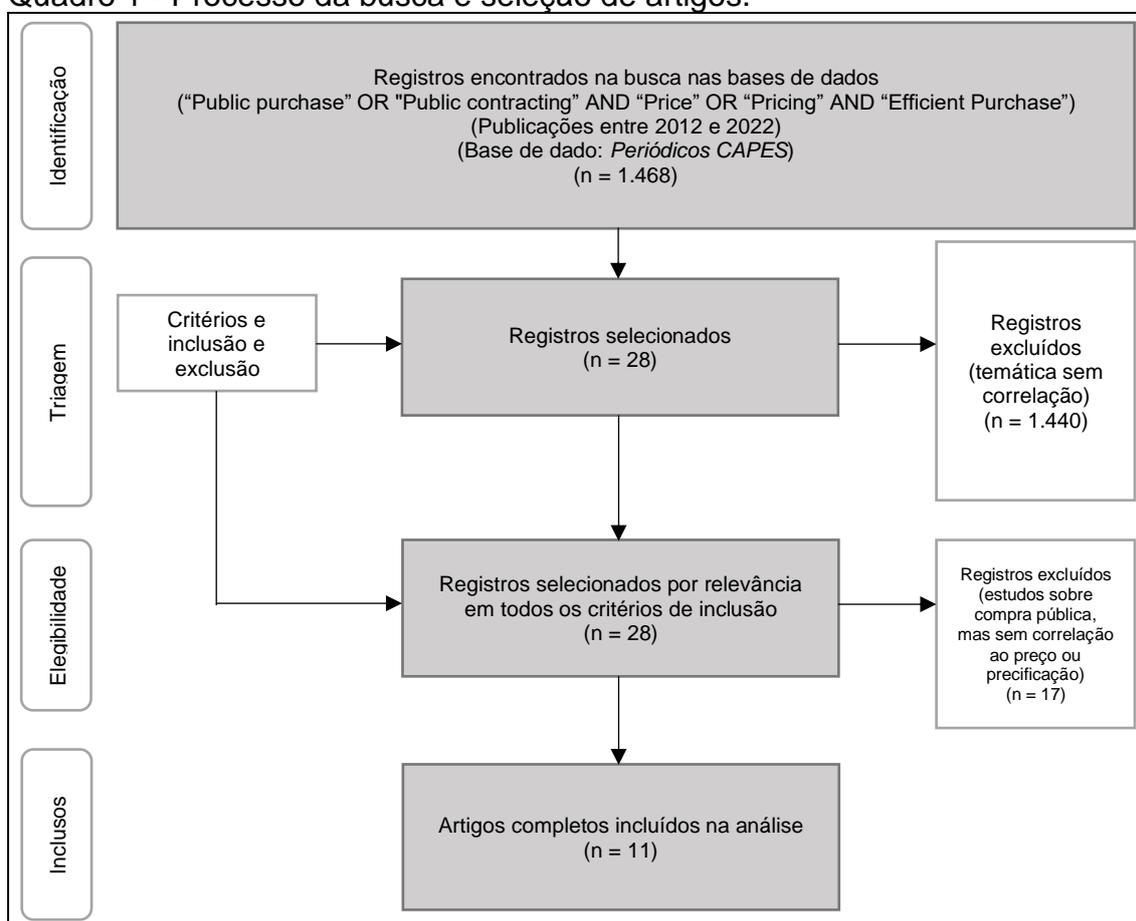
Estrutura essa esquematização, passa-se à análise dos dados, o que envolve uma interpretação ou extração de significados desses dados, quando entra em ação a interpretação pessoal do pesquisador, dele importando para o estudo sua história e experiências (CRESWELL, 2010).

3.2.1 Bibliometria

Para o presente estudo, a revisão sistemática escorou-se em cinco fases: A – o planejamento; B – a busca nas bases de dados on-line; C – a busca teórica nos achados; D – a revisão dos artigos e análise; e E – a avaliação crítica dos resultados (KANKANAMGE et al., 2019).

A pergunta de pesquisa foi: Como é tratado o preço como fator para a eficiência e a economia da contratação pela administração pública? A Tabela 1, abaixo, dispõe sobre a busca e a seleção dos artigos e os quantitativos de seleção, exclusão, seus critérios e o resultado da pesquisa (fase B até fase D).

Quadro 1 - Processo da busca e seleção de artigos.



Fonte: Elaborado pelo autor.

A primeira fase (A - planejamento) foi articulada com base no objetivo de pesquisa de verificar o tema Preço na Compra Pública, para que se pudesse compreender a forma como é abordada a temática no universo acadêmico, o que já foi estudado e o que precisa ser estudado.

A proposta buscou constituir um liame capaz de identificar como o tema é visto em sua forma conceitual e também na prática eventualmente vivenciada nos órgãos públicos. A partir daí tomou-se a decisão de eleger as palavras-chave para a busca: “Public Purchase/Public Contracting Price Pricing Efficient Purchase”

Para a fase “B” (busca) foi realizada pelos descritores, palavras-chave apresentadas, com o indicador booliano AND (E, do português) e OR (OU, do português) entre elas. O afã foi a certificação de que as três expressões apareciam nos tópicos título, resumo e palavras-chave.

Em razão da especificidade da temática objeto da pesquisa, a única base de pesquisa utilizada foi o portal do Periódicos da Capes, considerado de relevante papel para o avanço científico no Brasil (MIRANDA; CARVALHO, 2017).

Objetivando encontrar a literatura sobre o preço na compra pública, com a pesquisa retornaram um total de 1.468 artigos na base de dados Periódicos da Capes; na busca foi utilizado o filtro pelo período de 2012 a 2022.

Na fase três da pesquisa (C - busca teórica nos achados) buscou-se desenvolver a análise dos resultados encontrados com base nos parâmetros de inclusão e exclusão selecionados. Esses parâmetros podem ser vislumbrados na Tabela 02 a seguir, cujo processo culminou em um resultado de 28 artigos no total.

Quadro 2 - Critérios de inclusão e exclusão dos artigos.

Critérios de Inclusão	Critérios de Exclusão
Artigos teóricos	Duplicados
Artigos teórico-práticos	Estudos sobre políticas públicas
Criação de métodos/modelos	Estudos sobre a área do meio ambiente (sustentabilidade)
Estudos sobre processos de compra	Versão completa do artigo não disponível

Fonte: Elaborado pelo autor.

Na quarta fase (D - revisão dos artigos e análise) foram lidos os artigos selecionados na fase “C” para determinar quais seriam relevantes para a

completude da análise sistematizada nas cinco fases. Para essa confirmação foram realizadas as leituras dos resumos dos artigos, decidindo-se sobre a relevância da estruturação da pesquisa.

Na quinta e última fase das cinco etapas (E - avaliação crítica dos resultados) a avaliação norteou-se pelos tópicos centrais: antecedentes, fenômeno e efeitos (CHRISTOFI et al., 2021).

Cada um dos artigos selecionados foi organizado de modo a ser parametrizado com a mesma divisão de tema. A análise crítica foi pautada nos resultados e métodos encontrados por estas pesquisas.

3.2.2 Cienciometria

A análise ficou a cargo do software Iramuteq, na versão 0.7, alpha 2, utilizando-se os artigos selecionados no site Periódicos da Capes, entre os anos de 2012 e 2022. Foi elaborado o corpus textual, com o tratamento das palavras, sendo, após, processado no referido software.

A escolha do período se deu para subsidiar o estudo e saber nos últimos 10 anos como ocorreram os estudos voltados à temática.

Para a obtenção dos resultados no Iramuteq utilizou-se a análise “Stat”, que é imprescindível para identificar as formas ativas da pesquisa; a análise por meio da “Nuvem de Palavras”, da análise de similitude e da análise fatorial de correspondência.

3.2.3 Processos do TCE/MS – Parte II

De tudo o que foi visto, a teoria visa entender a importância da formação do preço, a sua influência nas contratações públicas e o quanto a sua formação nos processos de compras influencia no fator economicidade.

E não só, mas também se há outros mecanismos durante o processo que ultrapassam a formação do preço e que podem eventualmente se apresentarem como fator de correção de eventuais preços acima dos praticados no mercado, acaso essa primeira etapa seja falha.

Ao todo, de 2020 a 2022 (dados de outubro/2022), foram realizados 40 processos de contratação por licitação no TCE/MS.

Foram excluídos os processos que se deram por inexigibilidade ou dispensa, não englobados neste quantitativo, assim como um na modalidade concessão e um que foi cancelado (Pregão 08/2020).

Foram analisados todos os processos de 2020 a 2022, 31 processos, buscando-se objetos distintos e com peculiaridades específicas que pudessem ampliar o campo de análise.

No ano de 2020 e até novembro de 2021, o TCE/MS não dispunha da ferramenta “Banco de Preços”, porquanto foi realizado um cotejo para determinar se a aludida ferramenta teve impacto de eficácia e eficiência na formação dos preços, e, conseqüentemente, na contratação.

O primeiro fator identificado é que o TCE/MS se utiliza em praticamente todos os processos licitatórios da modalidade Pregão Presencial, com exceção apenas nas quais não é permitido por lei tal modalidade, a exemplo das contratações cujo objeto é obra (tomada de preço), ou publicidade (concorrência).

Dos 40 processos de contratação, 38 ocorreram pela modalidade Pregão Presencial, cuja natureza do certame é a disputa de preço entre os licitantes, com base inicial no valor de referência formado pela equipe de planejamento (lance mínimo).

Linhas acima, nos itens 2.4 e 2.6, desponta a modalidade Pregão como um fator importante à redução dos preços. Outro ponto de destaque é o fato de que o TCE/MS, em boa parte de seus processos de contratação, utiliza-se do Sistema de Registro de Preço, revelando outro mecanismo interessante de controle de gastos.

Com acesso aos dados foi possível verificar, passo a passo, cada uma das etapas, iniciando pela indicação dos membros da equipe de planejamento. Nessa fase é imprescindível que os servidores indicados tenham plena expertise sobre o desempenho de suas funções, o que é destaque de um dos tópicos do estudo técnico preliminar e do termo de referência, denominado segregação das funções.

A segregação das funções indica especificamente qual é o papel de cada um dos membros da equipe de planejamento, ficando a cargo dos servidores detentores de conhecimento técnico da área demandante a construção do objeto e suas especificidades.

Nesta fase processual o que se viu foi a indicação de membros pertencentes às áreas demandantes da contratação dentro do TCE/MS, o que denota clara preocupação do gestor em indicar apenas e tão somente servidores que tenham conhecimento abrangente sobre o objeto da contratação.

Com o mesmo viés é a indicação dos demais membros, como os que fazem parte da Gerência de Licitações e Contratos do TCE/MS, pois além da padronização dos documentos elaborados, são capazes de identificar os itens obrigatórios na construção dos documentos e são também responsáveis pela escolha da modalidade licitatória.

Passada a fase inicial com a indicação dos membros da equipe de planejamento, os dados foram acessados de modo a entender como era construído o preço de referência, com a escolha das fontes de pesquisa, especialmente com pesquisa voltada para as contratações públicas cujos objetos possuem igualdade ou semelhança com os objetos das contratações.

A metodologia aplicada revela-se de suma importância, pois tem o condão de afastar preços inexequíveis, extremamente baixos ou supervalorizados. Em muitos dos processos analisados, a despeito da orientação plena às regras de construção de preço referencial, no momento da disputa de preço os valores caíram significativamente, em alguns casos mais de 50% (cinquenta por cento).

Houve, então, um cruzamento entre os dados para que se pudesse compreender melhor como os preços são constituídos e, dadas as peculiaridades de cada processo, o que foi indicado na extração das informações analisadas.

Os membros responsáveis pela pesquisa de preços devem estar atentos ao caso concreto, não se podendo valer de generalidade no momento da pesquisa, buscando compreender quais são as especificidades, principalmente relacionadas aos tipos de fornecedores, a regionalidade, o tipo de entrega e produto ou prestação de serviços.

3.3 Matriz de Amarração

A matriz de amarração funciona como verdadeira “prova dos 9”, quando, então, é possível indicar com clareza as questões e hipóteses de pesquisa, os

resultados pretendidos e a metodologia empregada para unificar todos os elementos do trabalho científico.

Telles (2001) ao citar Bunge (1980, p. 20) e Kerlinger (1980, p. 7), descreve que “o processo de pesquisa caracterizado por especialização, foco analítico, método científico, clareza quanto a objetivos, fundamentação, sistematização, controle, empirismo, mas com especial atenção para a dependência em relação ao assunto...”(TELLES, 2001 apud BUNGE e KERLINGER, 1980)

Estabelecida a teoria, o problema de pesquisa, a hipótese ou a questão de pesquisa e a(s) técnica(s) utilizadas para a análise, é possível constituir uma matriz de amarração, de modo a dar clareza ao entrelace do tripé que sustenta a pesquisa. A matriz do presente estudo está representada na Tabela a seguir:

O que se espera da matriz de amarração é a possibilidade de identificar a relação entre as teorias abordadas, sua relação com o problema de pesquisa, e as hipóteses propostas, além das técnicas escolhidas com a finalidade de alcançar os resultados (CASAGRANDA; PEREIRA, 2019).

Quadro 3 – Matriz de Amarração

Modelo da Pesquisa	Objetivos de pesquisa	Questão da Pesquisa	Análise de Dados
 <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;"> <p>Identificação dos conceitos legais nas contratações públicas/normas e princípios observados pela Administração Pública</p> </div>	<p>Levantar, com base em cienciometria e bibliometria, como os pesquisadores estudam o tema “preço nas contratações públicas”</p>	<p>De que maneira o TCE/MS pode contratar com preços mais próximos aos praticados no mercado entre privados?</p>	<p>Pesquisa qualitativa (cienciometria e bibliometria)</p>
	<p>Descrever os dados dos processos de contratação do TCE/MS entre os anos de 2020 e 2022 inseridos no</p>		<p>Pesquisa qualitativa (análise de dados)</p>

	sistema interno do Órgão.		
<p>Coleta dos dados dos processos de contratação do TCE/MS entre os anos de 2020 e 2022</p>	Comparar as contratações no TCE/MS com e sem a ferramenta		Pesquisa qualitativa (análise de dados)
	“Banco de Preços”,		
<p>Estabelecimento dos critérios de análise dos processos do TCE/MS e as informações analisadas</p>	analisando a eficiência da contratação no		
	questito “preço”		
<p>Análise dos dados dos processos do TCE/MS entre os anos de 2020 e 2022 e levantamento dos valores economizados frente aos preços de referência</p>			
			
<p>Elaboração de proposta de melhoria para o Portal Nacional de Contratação Pública que poderá ser utilizado como ferramenta hábil a uma melhoria no processo de formação do preço e consequentemente das futuras contratações pelo TCE/MS</p>			

Fonte: Adaptado de Casagrande (2019).

Há uma correlação com o processo de contratação desde o início, com a indicação dos membros da equipe de planejamento que ficarão responsáveis pela formação do preço de referência e da escolha da modalidade licitatória.

Os objetivos da pesquisa relacionam-se com a análise das informações constantes nos processos de contratação do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul entre os anos 2020 e 2022, com enfoque na formação do preço entre os processos que não tinham a ferramenta “Banco de Preços” e os que passaram a ser construídos com o seu acesso.

Além disso, foi feita uma pesquisa qualitativa com a análise dos dados de cada um dos processos de contratação, com a indicação dos números, objeto, modalidade, sistema, preço de referência, preço final e se o sistema “Banco de Preços” contribuiu na formação do preço.

Os impactos decorrentes da formação do preço, das fontes de pesquisa, da forma como é construído o preço com base na expertise dos membros da equipe e da utilização do software contratado, e como esses fatores podem trazer prejuízo ou economia ao erário, no caso, o TCE/MS. Para tanto, foi utilizado o modelo de análise de dados obtidos nos processos de contratação entre os anos de 2020 e 2022.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Antecedentes

A compra/contratação pública é a forma legal pela qual os órgãos da Administração Pública podem comprar produtos e contratar serviços, de modo que, em um universo de oferta e procura, é de suma importância a análise de como é formado o preço nas contratações e qual o impacto que essa formação de preço tem no orçamento.

Este estudo remonta o pensamento sobre o tema nos últimos 10 anos, suas origens e a forma de desenvolvimento, como demonstra o Quadro 04, abaixo.

E não só, tendo em vista que a lei geral de licitações (8.666/93) já conta com quase trinta anos, portanto, necessariamente, os antecedentes também se orientam pelo reflexo da lei nos dias atuais.

Quadro 4 – Estudos baseados nos antecedentes sobre a compra pública.

Autor (es)	Título	Periódico	Objetivo
(NUNES; LUCENA; SILVA, 2014)	Vantagens e desvantagens do pregão na gestão de compras no setor público: o caso da Funasa/PB	Revista do Serviço Público	Estudo exploratório de análise das vantagens e desvantagens de das modalidades pregão eletrônico e presencial.
(DE OLIVEIRA; SANTOS, 2015)	Compras públicas como política para o desenvolvimento sustentável	Revista de administração pública (Rio de Janeiro)	Estudo de caso para compreender como o Estado contribui para o desenvolvimento sustentável, dando um enfoque, também,

			na não centralização da maximização do lucro.
(BORGES; WALTER; SANTOS, 2016)	Análise e Redesenho de Processos no Setor Público: Identificação de Melhorias em um Processo de Compra	Holos	Estudo de caso para analisar o fluxo interno do processo de compras no TRE/PB e o quanto a burocratização traz prejuízos para o processo de compra.
(ANDREOU; GREEN; STANKOSKY, 2019)	Compras públicas municipais: estudo sobre a gestão do departamento de compras no Município de Brasilândia do sul	Revista Competitividade e Sustentabilidade	Estudo de caso para verificar se há eficiência na compra pública no órgão analisado, incluindo o preço.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Dos resultados se extraiu uma análise em comum, além dos aspectos legais que envolvem necessariamente os processos de compras na administração pública, qual seja, a eficiência ou não de seus processos internos, auxiliando na compreensão das teorias e práticas que envolvem esse processo.

O grau de formalismo precisa ser atingido para que a administração pública realize suas aquisições, e, dentre os requisitos, está o melhor preço (ANDREOU; GREEN; STANKOSKY, 2019 apud MOTTA, 2005).

Em um universo de informações a respeito do processo de compra, destacam-se a economia de recursos que se pode propiciar, por exemplo, com as melhorias dos processos de compras utilizados, agregando um maior número de interessados na contratação, e a redução de preços

Faz-se emergir uma necessidade premente para uma compra pública que agregue qualidade e economia, sob o enfoque dos tipos de modalidade licitatória, em especial o pregão (NUNES; LUCENA; SILVA, 2014).

É certo que dentre os critérios exigidos em uma compra pública está o preço, que é inerente ao processo em si, mas outros formatos têm se apresentado como ferramentas que podem trazer economia, aliando sustentabilidade, por exemplo (DE OLIVEIRA; SANTOS, 2015).

Na medida em que é feita a análise dos artigos é possível identificar que há visões que podem convergir para um resultado satisfatório quanto a economia na compra pública, preservando a qualidade do objeto a ser entregue.

Há um ponto muito interessante que faz parte da análise dos antecedentes e reside no fato de que há uma dificuldade de mudar o comportamento de compra, bem como subsiste uma complexidade de comparar custo/valor de avaliação real do dinheiro (DE OLIVEIRA; SANTOS, 2015).

Dentro do processo de compra, especificamente na fase interna, a área de compras do órgão público deve nortear-se por algumas premissas, dentre as quais o preço correto (BORGES; WALTER; SANTOS, 2016).

4.2 Fenômeno

Os estudos encontrados não buscaram compreender diretamente o impacto do preço nas contratações públicas, mas como um fator a ser levado em consideração.

Em conjunto com essa perspectiva, buscou-se entender como a análise do preço é feita pelos pesquisadores e o quanto se pode aprender com o que se estudou até aqui, e o quanto é necessário avançar para encontrar melhorias no processo de compra, especialmente no que diz respeito ao preço praticado.

Os artigos listados no Quadro 05, abaixo, traduzem essa percepção da pouca abordagem sobre o tema, lidando com o preço como apenas uma etapa a ser observada no processo de compra.

Quadro 5– Estudos sobre a forma como é analisado o preço nas compras públicas

Autor (es)	Título	Periódico	Objetivo
(PERSSO N; PORTO; LAVOR, 2016)	O RDC como nova aposta da administração pública gerencial em licitações: o caso da Universidade Federal de Santa Catarina	Revista do Serviço Público	Analisar como a utilização da modalidade de compra pelo regime diferenciado de contratação (RDC) se comportou e termos de economia nos processos de contratações da UFSC.

(LIBÓRIO et al., 2021)	A abordagem da Análise Econômica do Direito em contratações públicas: uma revisão sistemática da literatura do Brasil	Economic analysis of law review	Estudar a contratação pública sob a ótica do Direito Econômico e como essa ciência pode auxiliar no processo de compra.
(NISHIYAMA et al., 2017)	Modelo multicritério para avaliação de desempenho: um estudo de caso para gestão de compras no setor público	Revista de Ciências da Administração	Estudo voltado à utilização da gestão para identificar falhas no processo de contratação pública e como se pode, também com a gestão do processo de compras, corrigir os pontos falhos encontrados.
(AQUINO et al., 2018)	MECANISMOS DE CONTROLE NOS PROCESSOS LICITATÓRIOS: A PERCEPÇÃO DOS PREGOEIROS	Revista Ambiente Contábil	Estudo orientado pela percepção dos pregoeiros no processo de contratações públicas no controle da corrupção.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A economicidade, viés que deve ser observado na contratação pela administração pública, pode acabar sendo diluída em fase posterior, no curso da execução do contrato pela empresa vencedora, quando da assinatura de termos aditivos (PERSSON; PORTO; LAVOR, 2016).

O estudo de caso realizado na UFSC trouxe revelações muito importantes para o processo de compras, com a utilização do Regime Diferenciado de Contratação Pública (RDC), uma modalidade de compra regida pela Lei n. 12.462, de 4 de agosto de 2011 (BRASIL, 2011).

Essa modalidade permitiu uma ressignificação de economicidade, não se limitando à esfera nominal do preço, mas também sopesando todo o cenário, o que inclui o tempo processual, a celeridade para a contratação e execução do contrato, o planejamento do processo de contratação e a completude do que se planejou (PERSSON; PORTO; LAVOR, 2016).

Reitera-se que a ótica estabelecida para compreender e estudar com mais afinco o preço da contratação pública é voltada apenas como fator consequente e moldável da modalidade escolhida, como, por exemplo o pregão.

Todavia, uma análise voltada para o direito econômico revelou que as cláusulas exorbitantes, prerrogativa da administração pública (vantagem contratual sobre o contratado), se apresenta como fator preponderante para que os fornecedores formulem seus preços (LIBÓRIO et al., 2021).

É o que se chama de precificação do risco do contrato com a administração pública, já que esta poderia, por exemplo, com base nas cláusulas exorbitantes, suspender pagamentos ou até mesmo atrasar os pagamentos por até noventa dias, gerando negatividade que impacta no preço junto aos fornecedores de produtos e serviços (LIBÓRIO et al., 2021).

Há, é verdade, uma preocupação de que o processo interno de compra da administração pública melhore, para que se possa, dentre outros fatores, a redução dos custos relacionados com a aquisição (NISHIYAMA et al., 2017).

O sucesso ou fracasso da contratação pela administração pública passa, necessariamente, pela compreensão global de todo o processo de compra, do gerenciamento que envolvem as todas as etapas desde o planejamento até a fase de execução através da fiscalização (NISHIYAMA et al., 2017).

Sob este enfoque, – da análise do preço e o seu impacto nas contratações pela administração pública – exsurge uma preocupação, pois o âmbito de análise está focado na legislação e na economicidade pura e simples, esta última com base apenas nas modalidades escolhidas, a exemplo do pregão eletrônico (AQUINO et al., 2018).

Surge, porém, a necessidade de que seja realizada uma ampla pesquisa de mercado, despontando como relevante para alcançar a tão propalada economicidade, para que a órgão público alcance um valor de mercado para aquele produto ou contratação (AQUINO et al., 2018).

4.3 Efeitos

Na medida que o estudo avança, agora na fase posterior ao fenômeno, é possível compreender os efeitos da construção eficiente do preço e o impacto que pode ocasionar quando de sua observação ou não.

Assim, com o que se apresentou do fenômeno na literatura, no Quadro 4, abaixo, estão dispostos os estudos sobre essas consequências:

Quadro 6– Estudos baseados nos efeitos da construção eficiente do preço nas contratações públicas

Autor (es)	Título	Periódico	Objetivo
(LIMA; SOUZA JÚNIOR, 2018)	GESTÃO DA CADEIA DE SUPRIMENTOS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE MANAUS: UMA PROPOSTA DE OTIMIZAÇÃO DO PROCESSO DE AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS	Revista de Administração Roraima	Estudar o formato de gestão que permita implantar melhorias nos processos de compras de medicamentos pela Secretaria Municipal de Saúde de Manaus
(DA SILVA ARRAES, 2017b)	A Reestruturação do Setor de Compras da Universidade de Brasília: a Implantação de uma Nova Estrutura de Compras, Visando a Melhoria dos Processos, a Redução das Compras Diretas e a Otimização dos Recursos Públicos	Future studies research journal	Estudo de caso sobre o aparato tecnológico utilizado na Universidade de Brasília nos processos de compras visando a melhoria dos processos de contratação.
(DEULEF EU, 2019)	Impacto Econômico entre Dois Modelos de Compras Públicas: Centralizado e Descentralizado	Revista Gestão & saúde (Brasília)	Análise de dois modelos de compras – centralizado e descentralizado – com comparativo entre a qualidade da compra e a economicidade de cada uma.

Fonte: Elaborado pelo autor.

É constitucional a previsão de que as compras públicas devem ser realizadas por meio das licitações, subsistindo, a partir de então, leis que regulamentam a forma na qual se dará esse processo licitatório (LIMA; SOUZA JÚNIOR, 2018).

Uma compra só pode ser considerada bem sucedida quando observa a quantidade e qualidade certas, o momento certo e o preço mais econômico

possível para a Administração Pública (LIMA; SOUZA JÚNIOR, 2018; NUNES apud TRADAPALLI et al., 2011).

Assim, é da essência da licitação que a contratação se dê com a Administração Pública selecionando a proposta mais vantajosa, proporcionando maior economia (LIMA; SOUZA JÚNIOR, 2018).

Em caso parâmetro, que buscou analisar as compras de medicamentos entre os anos de 2013 a 2015 da Secretaria Municipal de Saúde de Manaus, um dos fatores principais levantados foi exatamente a burocracia e a demora excessiva do processo interno até o faturamento e pagamento dos produtos, e, conseqüentemente, a entrega (LIMA; SOUZA JÚNIOR, 2018).

A Administração Pública deve estar sempre atenta às ferramentas que podem trazer melhorias no processo de compra, como, por exemplo, o SIMAR, que é um programa de autoria do Centro de Processamento de Dados da Universidade de Brasília, é utilizado como base de dados dos preços médios praticados na aquisição de bens e materiais mais utilizados nesta Universidade (DA SILVA ARRAES, 2017b).

As informações geradas neste sistema (SIMAR) são o subsídio para a Diretoria de Compras proceder à gestão correta das compras, sabendo o que cada setor consome, precisa consumir e como essa compra será realizada de forma mais econômica e vantajosa (DA SILVA ARRAES, 2017b).

Voltando os olhos para a gestão, dois modelos foram analisados, o da gestão de compras centralizada (GCC) e o da gestão de compras descentralizada (GCD), analisando-se, sob estes modelos, os preços pagos e as quantidades adquiridas (DEULEFEU, 2019).

O primeiro ponto que chama a atenção é o tempo de compra entre os modelos, enquanto que no GCC o tempo médio é de 30 (trinta) dias, no GDC a compra pode levar até 180 dias (DEULEFEU, 2019).

Os resultados surpreenderam, na medida em que a GCC retornou mais eficiência na compra, com consumo mais correto dos produtos e maior economia em comparação ao modelo descentralizado de compra (DEULEFEU, 2019).

O fator tempo foi o elemento mais significativo para uma compra de maior eficiência e qualidade, pois, além de comprar em quantidade correta, também o fazia de forma mais econômica, seja com base nos preços alcançados, seja

ainda porque comprava menos, imprimindo qualidade na gestão das compras pelo formato centralizado (DEULEFEU, 2019).

O TCE/MS não dispõe em sua estrutura organizacional de um setor centralizado de compras, pois a Gerência de Licitações e Contratos recebe os pedidos de contratações das áreas demandantes, que ficam responsáveis pela elaboração do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência.

4.4 Consolidação e implicações

Nesta revisão foi possível traçar um panorama de como os pesquisadores buscam estudar, no âmbito das contratações públicas, os preços praticados, sua formação, seu impacto e como os processos de compras, incluindo a gestão, as modalidades disponíveis e as ferramentas tecnológicas criadas podem auxiliar nas melhorias desejadas focando na economia e na eficiência.

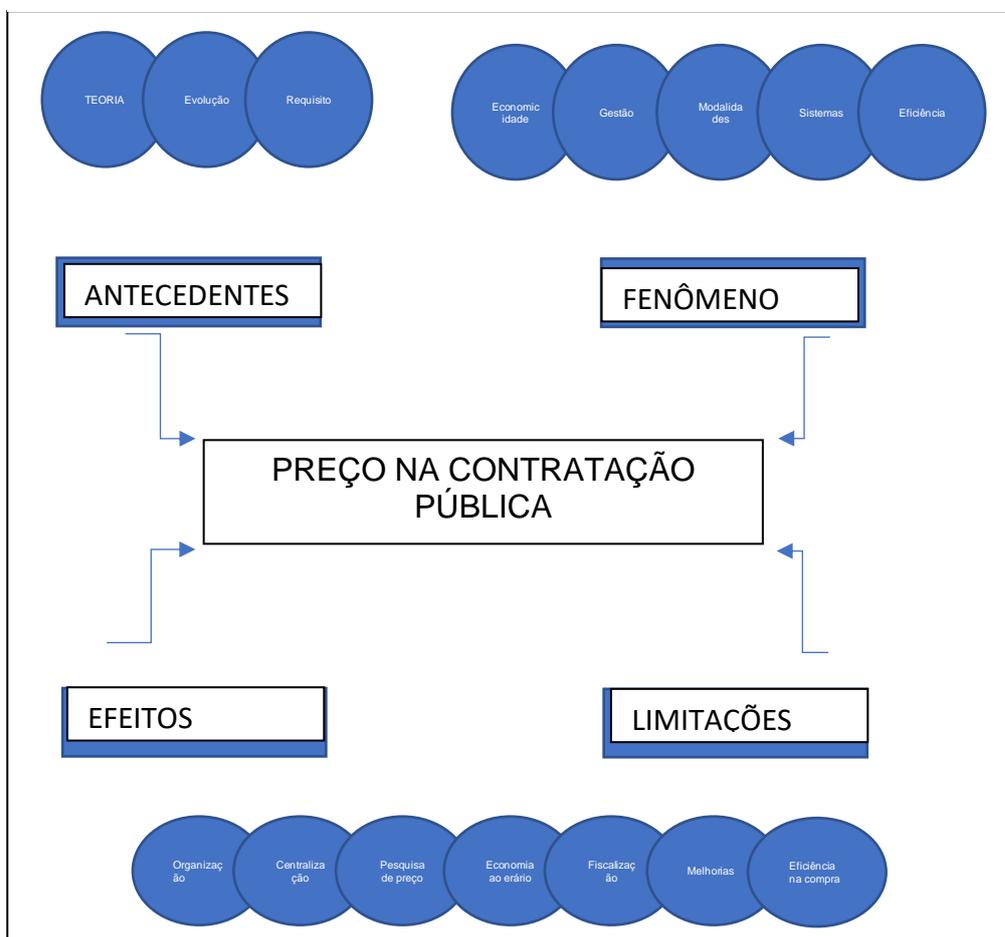
Com a construção do tema sistematizado a partir dos antecedentes, fenômeno e seus efeitos, é premente que subsiste limitações na composição do framework em relação aos resultados encontrados.

Na realidade trazida à ciência pelo framework se apresenta uma visão mais expansiva para o tema abordado, podendo-se sustentar que o preço, sua formação e o seu impacto na contratação pública é aspecto de suma importância para a Administração Pública. Foi possível, com a análise qualitativa do tema, criar um planejamento para o futuro, com o objetivo de mitigar as limitações identificadas. Assim, não se tornará desafio para a teoria, mas também para toda a ciência da gestão.

O levantamento do estudo criou a possibilidade de sustentar a necessidade de aprofundamento do tema, ampliando a visão que se tem quando do tratamento do preço nas contratações.

E não só como fator de economicidade, mas pautado na proximidade com a realidade mercadológica, exigindo, por corolário, a melhoria na gestão e no processo internos da Administração, abreviando a burocracia enraizada de forma cultural.

Figura 2 – Antecedentes, Fenômeno, Efeitos e Limitações



Fonte: Elaborado pelo autor.

Além disso, verificou-se que outros temas subjacentes são de relevante importância para análise conjunta, como as diferentes formas que cada órgão, nos estudos de casos estudados, utilizou para aperfeiçoar seus processos de compras.

Evidencia-se a análise da GCC – Gestão Concentrada de Compras (DEULEFEU, 2019) ; a utilização do RDC - Regime Diferenciado de Contratação (PERSSON; PORTO; LAVOR, 2016); a importância de aprofundar-se no tema sob a ótica de quem operacionaliza as licitações, como, por exemplo, os Pregoeiros (AQUINO et al., 2018); e a utilização da tecnologia – criando-a ou contratando-a – para implantar melhorias nos processos de compras (DA SILVA ARRAES, 2017b).

4.5 Estudo Bibliométrico

Quanto à revisão bibliométrica, o artigo mais pretérito é de 2014 e o mais contemporâneo é de 2021, a despeito de ter sido realizada uma revisão a partir de 2012, o que leva a uma percepção na revisão realizada de que a temática é pouco abordada. Isso mostra que o tema é novo ou não é visto com relevância no meio acadêmico, registrando-se, ainda, que os artigos encontrados tratam do tema de forma secundária ou acessória.

A pesquisa é focada apenas no Brasil, em vista da especificidade do objeto do estudo e o que se busca pesquisar.

Os principais tópicos (antecedentes, fenômeno e efeito) sobre o preço na compra pública apresentam como é analisada a temática sob a ótica da prática, já que alguns artigos são baseados em estudos em órgãos públicos do país (estudo de caso), bem como as limitações encontradas, e as sugestões para as melhorias ou observações sobre o que funciona de forma eficiente.

Diante de toda a pesquisa realizada no estudo bibliométrico, identificou-se que não se trata de a Administração Pública adotar um único método para alcançar eficiência no processo licitatório, ainda que com enfoque na economia ao erário.

Há um conjunto de fatores que vinculam a atuação dos órgãos, sendo imprescindível que, objetivamente, se valha de corpo técnico especializado e que materialize a eficiência por meio do que a legislação exige e proporciona, a exemplo da escolha da modalidade licitatória.

Uma amplitude no certame, com a participação do maior número de empresas, é fator de destaque, cabendo à Administração utilizar-se de ações simples, mas eficientes, na busca dessa maior participação, por meio de ampla divulgação de suas licitações através de e-mail, publicações em mídias sociais, páginas oficiais, jornais de grande circulação etc.

A pesquisa de preços com uma ampla gama de fontes de pesquisa, na construção da cesta de preços, é outro elemento com o qual a Administração Pública pode alcançar não só a esperada economia na contratação, mas também agregar ao processo licitatório a eficiência que se espera.

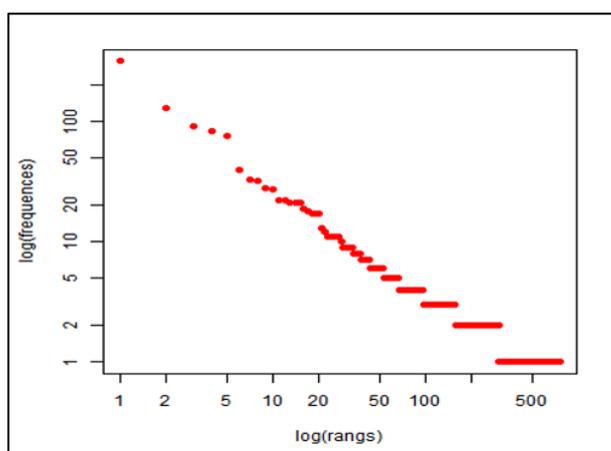
4.6 Estudo da Cienciometria

No estudo da cienciometria, os artigos resultantes da revisão sistemática e suas categorias são apresentados em ordem cronológica, destacando-se os autores, o título, o periódico, e o objetivo.

Para o estudo da cienciometria, como já pontuado, utilizou-se o software Iramuteq, passando pelas análises necessárias à compreensão além da revisão bibliométrica realizada.

A leitura do corpus textual inserida no Iramuteq foi feita por etapas, iniciando-se pelo Diagrama de Zipf, na Figura 03, abaixo, registrando-se que foi utilizada a mesma língua, – português - mas com claro afastamento entre as palavras, eis que consideradas as conjunções, artigos, preposições etc, reproduzindo relevância ínfima representada em uma alta frequência de aparições, cenário já esperado.

Figura 3 - Estatística Inicial - Diagrama de Zipf



Fonte: Elaborado pelo autor.

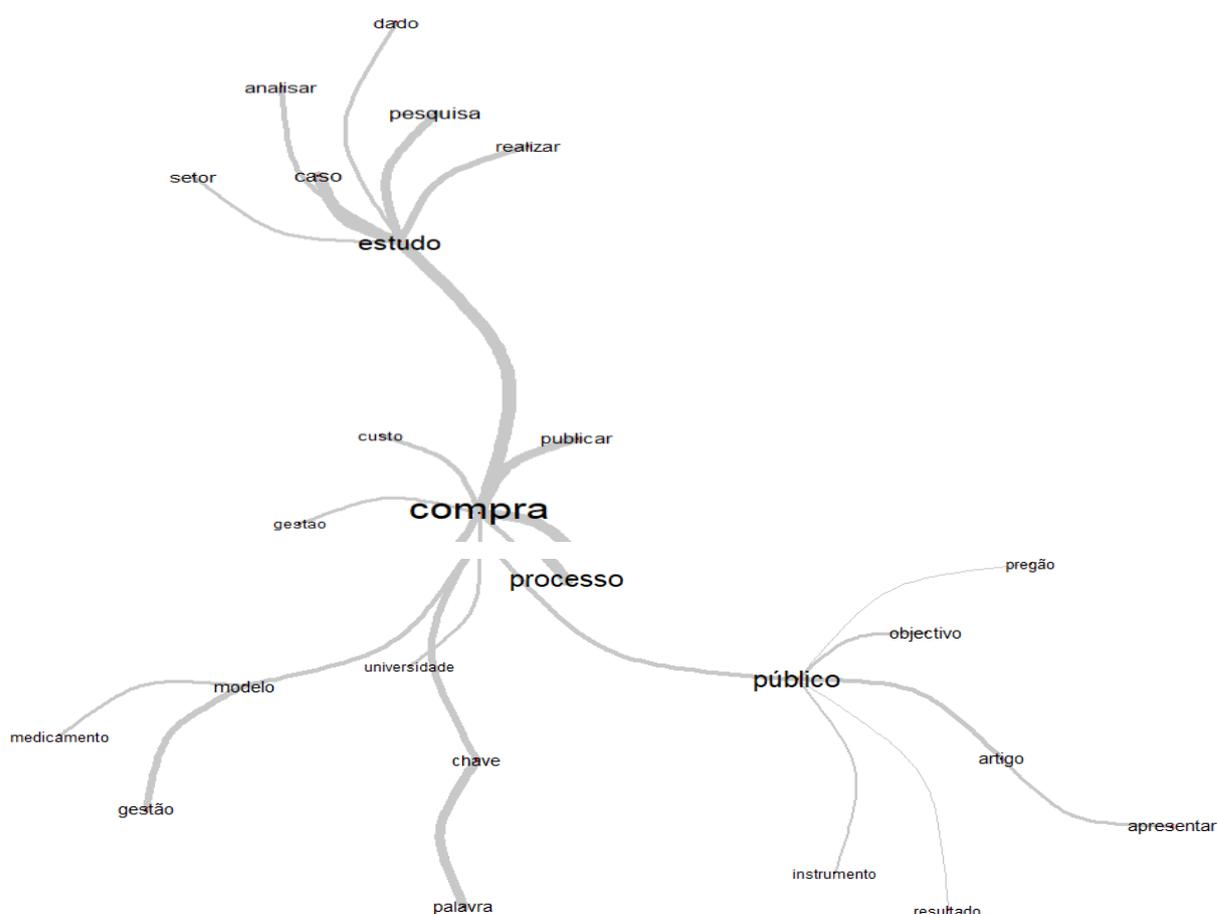
A segunda análise feita no Iramuteq denomina-se Nuvem de Palavras, que é o agrupamento e organização gráfica das palavras analisadas em relação à frequência que surgem nos textos analisados (KLANT; SANTOS, 2021).

Foram feitas três etapas, a primeira com o total de palavras analisadas da constituição do corpus textual, contando com 672 formas ativas, retornando o resultado representado na Figura 4.

Foi realizada, ainda, a Análise de Similitude com 25 formas ativas, como explicado acima, despontando como a mais significativas a palavra “compra”, cuja ramificação retorna as palavras mais aproximadas, como “gestão” e “custo”.

Importante registrar que a palavra “preço” sequer aparece nessa segunda análise, o que denota e confirma que o tema é pouco abordado ou abordado de forma mais superficial, conforme Tabela 5, abaixo:

Figura 6 - Análise de Similitude com 25 formas ativas



Fonte: Elaborado pelo autor.

Quanto aos resultados encontrados na análise realizada nos processos do processo de contratação do TCE/MS entre os anos de 2020 e 2022, foi possível identificar a existência de pontos positivos e negativos.

O TCE/MS, conforme visto, tem como principal escolha da modalidade licitatória o Pregão Presencial, que, por sua natureza, conferiu significativa economia ao erário nos anos estudados (2020 a 2022), no patamar, até outubro

do corrente ano (2022), de R\$ 6.204.659,18 (seis milhões, duzentos e quatro mil, seiscentos e cinquenta e nove reais e dezoito centavos) frente ao preço de referência.

Há, ainda assim, pontos negativos identificados, como a falta de pesquisas de preço mais aprofundadas, e principalmente com a mescla de preços de fontes distintas, a chamada “Cesta de Preços”.

Outro ponto de análise foi saber se os preços de referência estão próximos aos valores de mercado, e essa análise foi possível com um comparativo entre o preço referencial e o final, chegando-se à conclusão de que essa modalidade auxiliou na redução dos preços referenciais.

Ora, se é verdade que o preço final (da contratação) é o mais próximo ao praticado no mercado, já que, nos casos estudados, os participantes do pregão (sistema de cobertura de preço por lances) são os fornecedores de produtos/serviços, quando um valor final é muito aquém do referencial, leva-se a crer que este último é muito superior ao de mercado.

É em reforço a essa análise que o preço referencial, que é o médio entre os preços pesquisados, deve ser formado por fontes diversas, como, por exemplo, contratos com a administração pública, orçamentos de fornecedores e com base em pesquisa pela internet sempre que possível.

E, quando não for possível em face das peculiaridades, então que esteja expressamente justificado no estudo técnico preliminar de modo a demonstrar os obstáculos enfrentados na pesquisa do preço referencial, até mesmo para afastar qualquer responsabilidade por parte dos membros da equipe de planejamento.

Foi possível fazer a comparação de preços em alguns casos, e, embora não com valores idênticos aos encontrados no mercado varejista, com proximidade que permitiu aferir proximidade nos processos de contratação do TCE/MS.

Outro fato positivo da análise foi a evolução pela qual vem passando a construção dos processos de compra do TCE/MS em termos de tecnologia, com a contratação de um sistema específico voltado para a pesquisa de preço (Banco de Preço), que vem sendo utilizado como eficiente mecanismo de formação do preço referencial.

Mais um ponto positivo é o fato de os gestores responsáveis pela formação da equipe de planejamento escolherem servidores com expertise em suas áreas de conhecimento, inclusive, como se pôde ver da análise de um dos processos (LGPD), com decisão que evitou grande prejuízo ao TCE/MS acaso prosseguisse no formato inicial do preço de referência.

A visão do stakeholder foi importante, pois é partícipe em tempo integral de todas as tomadas de decisões em muitos dos processos analisados, podendo, inclusive, lançar olhar para a atuação do Pregoeiro no momento do certame, o que, sob esta ótica, também foi possível verificar a economicidade mediante negociação com empresas vencedoras.

Todavia, é possível identificar, como em todo e qualquer processo evolutivo, a possibilidade de maior aperfeiçoamento da formação do preço, e a exploração de ferramentas disponíveis, tecnológicas e humanas, capazes de estabelecer ainda maior proximidade com os preços de mercado, mantendo-se a qualidade das contratações.

Um exemplo disso é a promoção de cursos de aperfeiçoamento de uso do Banco de Preço, que possui, por exemplo, uma ferramenta que permite saber quando um determinado fornecedor que está participando da formação do preço com o envio de orçamento, contratou com outro órgão cujo objeto é o mesmo a ser contratado.

É o uso dos dados disponíveis, uma vantagem da transparência instituída à Administração Pública, para melhorar os processos de formação de preços e contratação.

Em suma, o estudo cumpriu o seu desiderato, retornando informações ricas que poderão ser usadas para consumo interno, com o objetivo de verificar os pontos negativos e positivos nos processos de compras dos últimos 3 anos, assim como e principalmente melhorar os processos de compras presentes e futuros.

4.7 Os Preços nos Processos do TCE/MS

Como pontuado anteriormente, com base nos dados dos processos de contratação entre o período anterior e posterior à contratação do software “Banco de Preço”.

Ao final de cada período foi constituída uma tabela para identificar qual foi a economia gerada em cada período, com o objetivo de se identificar se o referido software representou maior economia para o TCE/MS em suas contratações.

O Sistema de Registro de Preço tem previsão na Lei 8.666/93 (BRASIL, 1993), mas é regulamentado pelo Decreto 7.892, de 23 de janeiro de 2013 (BRASIL, 2013). Há também, em Mato Grosso do Sul, o Decreto Estadual 15.454/2020 (MATO GROSSO DO SUL, 2020), utilizado pelos órgãos que integram a Administração Pública Estadual.

Esse mecanismo do processo de contratação é uma faculdade, desde que justificada, que permite à Administração Pública indicar no processo de contratação uma quantidade estimada de serviços ou itens/produtos, e, gradativamente, no curso da vigência da ata de registro de preço, solicitar o serviço/produto de acordo com a sua necessidade no momento da solicitação.

O SRP não se trata de uma modalidade licitatória, mas sim um conjunto de procedimentos que visam o registro de preços para a prestação de serviços ou de aquisição de bens que serão utilizados para contratações futuras (SOUZA, 2011).

Neste sistema, que é vantajoso para a Administração Pública, há a seleção da proposta mais vantajosa e, após, aguarda-se a liberação dos recursos orçamentários que possibilitem a efetivação da compra ou solicitação do serviço (SOUZA, 2011).

Ou seja, é uma permissivo legal que dá à Administração Pública, quando não há a precisão do quantitativo a ser contratado, que deixe em aberto a contratação, solicitando apenas o necessário para determinada demanda.

O SRP faz tornar menos burocrática a contratação, observa em absoluto todos os princípios e normas aplicáveis e proporciona enorme economia de recursos processuais, financeiros e de pessoal (SOUZA, 2011).

Em razão dessa utilização, embora também não seja diretamente o foco do presente trabalho, será inserida na análise quais os processos que o TCE/MS se utilizou deste sistema para a realização da pesquisa de preços.

A contratação do software “Banco de Preços” ocorreu em dezembro de 2021 pelo TCE/MS, cuja justificativa para a sua contratação indicada no estudo técnico preliminar, descreve que é um sistema parametrizado com os acórdãos

do TCU, leis federais, instruções normativas e leis estaduais, incluindo as do Mato Grosso do Sul, conferindo ainda mais segurança na elaboração da cesta de preços pelas equipes de planejamento

O referido sistema, conforme o próprio fabricante, conta com mais de 1 mil fontes, possui variedade de fórmulas entre média, média saneada e mediana, pesquisa notas fiscais, permite a consulta a notas fiscais e planilhas de custos para serviços de terceirização, acesso a atas de intenções de registro de preços vigentes, além de um painel de negociação que apresenta os preços praticados por empresas de acordo com o CNPJ e o objeto.

Inclusive, é o mesmo software utilizado pelo Tribunal de Contas da União desde 2013, órgão de referência nacional para os tribunais de contas dos estados, o que confere ainda mais legitimidade para a contratação e uso da ferramenta tecnológica.

4.7.1 Processos de 2020

Criou-se uma tabela comparativa que identifica o número do processo e do pregão, o preço de referência formado nos processos de contratação, as fontes da pesquisa desses preços, se foi utilizado o sistema de registro de preço (SRP), e os preços alcançados, ao final, quando da realização da sessão de pregão.

Pela análise feita nos processos do TCE/MS, a base do preço de referência é voltada quase que exclusivamente para contratos públicos, o que se coaduna com o exigido na Lei 8.666/93 (BRASIL, 1993) e nas instruções normativas do Governo Federal, utilizado subsidiariamente, a exemplo da IN n. 5/2017 (BRASIL, 2017).

Seguir essa orientação é de suma importância, pois já demonstra a preocupação do Órgão em escalar servidores para a equipe de planejamento que tenham conhecimento formal das regras que envolvem a formação dos preços, o que se coaduna com o item 2.3 da presente dissertação.

O levantamento das informações foi realizado no sítio virtual do TCE/MS, via Portal da Transparência, onde é possível extrair todas as informações dos processos de contratações realizados em cada um dos anos de análise.

Tabela 1 – Tabela de Dados do Processo de Contratação – Pregão 01/2020.

Processo	Objeto	Pregão/Ano	Preço de Referência	Fonte	SRP	Preço Final
TC-DF/0606/2019	SAS (TI)	01/2020	10.936.180,50	Contratações Públicas	Sim	10.555.850,32

Fonte: Elaborado pelo autor.

No processo acima há uma peculiaridade, pois se trata de processo cujo objeto é da área de tecnologia da informação, razão pela qual foi utilizada uma valoração da hora de trabalho denominada Unidade de Serviço Técnico – UST.

Esse tipo de valoração só é possível de se construir com equipe técnica qualificada, que tenha pleno conhecimento da forma como se pode utilizar esse tipo de valoração, sobretudo por ser uma excepcionalidade, facilitando a aproximação com o preço de mercado, já que a média é retirada de processos semelhantes de contratações realizadas por órgãos públicos do país.

Neste processo o TCE/MS economizou a quantia de R\$ 380.330,18 ao erário.

Tabela 2 – Tabela de Dados do Processo de Contratação – Pregão 02/2020.

Processo	Objeto	Pregão/Ano	Preço de Referência	Fonte	SRP	Preço Final
TC-CP/0066/2020	Aquisição de 02 veículos (Picape)	02/2020	386.000,00	Fornecedores	Sim	378.000,00

Fonte: Elaborado pelo autor.

Neste processo de compra a equipe de planejamento pautou-se em um levantamento de caminhonetes com uma configuração específica, e, com base na média geral dos orçamentos realizados, alcançou-se o preço de referência.

Esse mesmo veículo, à época, conforme Tabela FIPE, custava R\$ 177.746,00 e o TCE/MS comprou por R\$ 189.000,00 (FIPE, 2019).

Registre-se que o valor indicado é pautado na FIPE e sem os acessórios que compunham o veículo adquirido na licitação, de modo que é possível afirmar compatibilidade com o mercado.

De qualquer forma, o TCE/MS obteve uma economia de R\$ 8.000,00 entre o preço de referência e o preço da contratação.

Tabela 3 – Tabela de Dados do Processo de Contratação – Pregão 03/2020.

Processo	Objeto	Pregão/Ano	Preço De Referência	Fonte	SRP	Preço Final
TC-CP/0771/2019	Cartão de Combustível	03/2020	122.500,00, com Média de 3,34% de Administração do Cartão.	Contratações Públicas	Não	122.500,00, Com Taxa Negativa De 1,05%

Fonte: Elaborado pelo autor.

O processo acima revelou algumas nuances importantes, sobretudo na necessidade de aprofundamento de como se comporta o mercado de combustíveis quando das contratações públicas.

Antes de ser realizada a licitação com o objeto “cartão de combustível”, a equipe de planejamento optou por aquisição de combustível, tudo feito com base em contratos anteriores do próprio TCE/MS, que sempre adquiriu combustível nesse formato (direto na bomba).

Ocorre que, sem ter realizado um aprofundamento mais contemporâneo a respeito desse tipo de contratação, a licitação foi deserta, ou seja, nas duas sessões realizadas não compareceu qualquer interessado em contratar.

Após a deserção do certame, foi necessário entender os motivos que levaram ao desfecho inexitoso, quando, então, o estudo levou a equipe de planejamento ao entendimento que as contratações estavam sendo realizadas por cartão de combustível, com pagamento de fatura a posteriori.

Isso está relatado no Termo de Referência, pelo que se passou à composição de uma taxa média de administração do cartão, quando, como visto na tabela acima, chegou-se ao percentual de 3,34, alcançando, após, a uma contratação com taxa negativa de 1,05%.

Daí que se vê claramente a importância de estudo aprofundado de cada objeto a ser contratado, o que só é possível com membros de equipe de planejamento dotados de expertise suficientes.

Neste caso específico, o TCE/MS conseguiu obter ganho da administradora do cartão, pois, com a taxa negativa, obteve desconto no consumo de combustível.

É claro que houve um prejuízo antes do desfecho, pois há um custo embutido em todo o processo de contratação, sendo o pior resultado a deserção de um certame, além do tempo que levou até a sua conclusão.

Tabela 4 – Tabela de Dados do Processo de Contratação – Pregão 04/2020.

Processo	Objeto	Pregão/Ano	Preço De Referência	Fonte	SRP	Preço Final
TC-CP/0251/2020	Consultoria em Comunicação	04/2020	302.000,00	Fornecedores	Sim	198.000,00

Fonte: Elaborado pelo autor.

No processo acima a equipe de planejamento optou por uma única fonte, qual seja, com fornecedores locais, cujo valor de referência foi de R\$ 302.000,00, alcançando, ao final do certame, o valor de R\$ 198.000,00 para 12 meses de trabalho.

Há uma forte corrente jurisprudencial, sobretudo no TCU e nas instruções normativas do Governo Federal, de que seja feita uma pesquisa de preço denominada “cesta de preços”.

Essa cesta de preços deve ser composta por preços de contratações públicas, preços de fornecedores e até mesmo fontes da internet, se possível, com o objetivo de que haja uma maior proximidade com o preço de mercado.

O Pregão, neste caso, cumpriu um papel de suma importância para a economicidade do processo de contratação, com um desconto de R\$ 104.000,00.

Pode-se afirmar, portanto, que o valor de referência, em tese, estava acima do preço praticado pelo mercado, já que, ao final, o valor contratado foi de R\$ 198.000,00.

Neste caso, com base em tudo o que foi analisado da teoria e da prática, a junção de preços obtidos com base em contratações públicas semelhantes, fornecedores e até a internet, é a solução mais eficiente.

Todavia, ainda assim, o Pregão, exatamente como se questionou neste trabalho, faz um papel importante como segundo filtro para a redução dos preços quando o primeiro (preço de referência) eventualmente venha a falhar.

É claro que há aí outros fatores alheios à vontade da Administração, que é exatamente a amplitude da competitividade, pois quanto mais participantes, maior a chance de lances sucessivos na disputa pelo contrato.

Também a vontade e a disponibilidade dos participantes de abaixarem os preços.

Portanto, mais um fator importantíssimo merece destaque, a forma como se dá publicidade ao certame de modo a conferir ao certame competitividade hábil à redução dos preços a patamares que atinjam a necessária economicidade, sem, contudo, perder o caráter qualitativo da contratação.

Tabela 5– Tabela de Dados do Processo de Contratação – Pregão 05/2020.

Processo	Objeto	Pregão/Ano	Preço De Referência	Fonte	SRP	Preço Final
TC-CP/0287/202	Rádio Web	05/2020	206.903,52	Fornecedores	Sim	169.800,00

Fonte: Elaborado pelo autor.

No processo acima há algumas peculiaridades, como, por exemplo, a contratação de profissional, a locação de equipamentos e o serviço de manutenção.

Essas peculiaridades específicas, pois levam em conta a demanda do TCE/MS, dificultam/limitam a possibilidade de busca orçamentária nas contratações públicas.

É certo que não é necessário que a contratação utilizada como base para a pesquisa de preço seja idêntica, mas deve apresentar similitude suficiente para que haja compatibilidade suficiente ao seu uso.

Não se pode, por exemplo, utilizar-se de um contrato público de um órgão cuja estrutura seja 10 vezes o tamanho do TCE/MS, sendo que os bancos de dados não possuem esse âmbito de pesquisa tão específica.

Aliás, neste ponto, a Lei 14.133/2021 (BRASIL, 2021) ampliou a possibilidade de que seja feito, desde que justificado, a pesquisa de preço

apenas com 3 fornecedores para a formação da pesquisa de preço, o que, registre-se, contraria o que o Tribunal de Contas da União, até aqui, decidiu a respeito.

De qualquer sorte, haverão fatores peculiares que limitarão a equipe de planejamento na formação do preço, apresentando-se, então, o Pregão, presencial ou virtual, como um mecanismo eficiente para a redução do preço.

Como se viu no processo acima, a redução entre o preço de referência e o contratado foi de R\$ 37.103,52, o que, tal qual ocorrido nos demais certames com redução significativa do valor, só foi possível graças à competitividade elevada de empresas.

Tabela 6– Tabela de Dados do Processo de Contratação – Pregão 06/2020.

Processo	Objeto	Pregão/Ano	Preço De Referência	Fonte	SRP	Preço Final
TC-CP/0403/2020	Aquisição De Gêneros Alimentícios	06/2020	425.790,58	Fornecedores	Sim	284.240,00

Fonte: Elaborado pelo autor.

No processo acima os gêneros alimentícios, como o açúcar refinado, o açúcar cristal, o café, a água mineral, entre outros produtos, do qual se verifica um desconto de R\$ 141.550,58, o que representa 1/3 do valor total de referência.

Há, neste caso, um alerta que chama muito a atenção, pois, se foi possível, através do pregão, uma redução de 1/3 do valor de referência obtido junto aos fornecedores, sem dúvida a pesquisa, que se pautou exclusivamente em orçamento com fornecedores, revelou-se acima do preço mercadológico.

Isso, porque, há de se levar em consideração, ainda, que os fornecedores, ao participarem de um certame licitatório, obtêm lucro sobre os produtos que vendem, podendo-se presumir que a margem tão alta se deu por força de deficiência na pesquisa de preço.

Aqui ainda se vê uma pesquisa que não mesclou os preços com as contratações públicas, podendo ser este um fator que levou a um preço superior ao mercadológico.

Tal qual ocorrido com o exemplo do Processo TC-CP/0251/2020, o Pregão, a ampla publicidade e a participação de diversas empresas interessadas

em contratar, pôde conferir ao certame a economicidade esperada, com uma significativa redução do valor referencial.

Além disso, com o uso do Sistema de Registro de Preço, o TCE/MS pôde contratar apenas e tão somente o que a sua efetiva demanda apresentou.

Do contrário, não fosse essa a natureza da contratação, o TCE/MS seria obrigado a contratar absolutamente todos os itens indicados no certame, o que poderia trazer prejuízos, como, por exemplo, o vencimento de produtos, já que são todos perecíveis.

Tabela 7– Tabela de Dados do Processo de Contratação – Pregão 07/2020.

Processo	Objeto	Pregão/Ano	Preço De Referência	Fonte	SRP	Preço Final
TC-CP/0495/2020	Locação De Veículos	07/2020	292.920,00	Fornecedores	Sim	166.320,00

Fonte: Elaborado pelo autor.

Mais um processo cuja fonte da pesquisa de preços foi exclusiva com fornecedores, e, mais uma vez, com base na competitividade, no pregão foi possível uma redução de R\$ 126.600,00.

O valor da redução superou a casa do 1/3 do valor referencial, o que, mais uma vez, como visto em outros processos analisados, indica que o preço pautado exclusivamente em orçamentos, sem considerar a necessária cesta de preços, pode ser prejudicial ao erário.

Como dito, porém, este prejuízo não se ratificou, já que houve, através da competitividade e interesse das empresas participantes, uma significativa redução do valor a um patamar mercadológico mais aproximado.

Tabela 8 Tabela de Dados do Processo de Contratação – Pregão 10/2020 .

Processo	Objeto	Pregão/Ano	Preço De Referência	Fonte	SRP	Preço Final
TC-CP/0679/2019	Fornecimento De Uniformes	10/2020	68.369,00	Fornecedores	Sim	61.299,50

Fonte: Elaborado pelo autor.

No processo acima, cuja fonte de pesquisa também foi exclusiva de fornecedores locais, notou-se um desconto baixo e uma compatibilidade entre os valores orçados.

A peculiaridade é que a empresa vencedora desse certame apresentou, na fase de orçamento, o melhor valor médio entre as três empresas que forneceram orçamento para a formação do preço de referência do certame.

Diante dos valores apresentados e da pequena redução de preço obtida no pregão, um fator não se apresentou como nos demais pregões analisados até agora, qual seja, a participação de outras empresas.

Nesse certame, uma única empresa enviou sua proposta, mas não se fez presente, não havendo, então, a disputa de lances com a única empresa presencial, a vencedora do certame, tendo sido reduzido o preço diante da negociação do Pregoeiro.

Aqui também há mais um elemento de análise que surge como um fator importante para a redução do preço, a expertise do Pregoeiro, agente responsável pela condução do certame.

No caso do pregão, por sua própria natureza, a negociação realizada pelo Pregoeiro se apresentou como ferramenta hábil à redução de preço, a despeito de não haver sequer fase de lances, sendo obtido um desconto de R\$ 7.139,50.

Tabela 9 - Tabela de Dados do Processo de Contratação – Pregão 11/2020.

Processo	Objeto	Pregão/Ano	Preço De Referência	Fonte	SRP	Preço Final
TC-CP/0696/2020	Links De Internet	11/2020	474.691,02	Fornecedores	Sim	331.000,00

Fonte: Elaborado pelo autor.

No processo acima foram dois lotes (link principal + link redundante), sendo cada um vencido por uma empresa distinta, em uma disputa realizada entre duas empresas participantes.

Se tratou neste trabalho a respeito do fator qualitativo, e, no processo em análise, há informações que muito importam para esse estudo. O processo, que é de tecnologia da informação, foi produzido por equipe técnica especializada na área.

Em razão dessa expertise, foram criados no processo inúmeros mecanismos de filtro da parte técnica, exatamente para que se pudesse garantir qualidade ao trabalho.

Ainda assim, a empresa vencedora do lote 02 (link redundante), mesmo tendo apresentado todos os requisitos que a habilitaram, na fase de execução não apresentou um aparelho necessário, fazendo com que não fosse contratada, trazendo prejuízos ao TCE/MS.

São situações passíveis de ocorrer e que podem ser previstas através do Mapa de Gerenciamento de Riscos, que foi adotado pelo TCE/MS a partir de 2021, exatamente pela importância que tem como fundamental à prevenção e na proatividade para as casuísticas que são alheias à sua atuação.

Neste caso, como se verá da análise dos processos no ano de 2021, foi necessário refazer o certame apenas com o objeto link redundante.

Portanto, para a finalidade dessa análise, o valor do Lote 01 estava com preço de referência de R\$ 298.868,46 e foi reduzido para R\$ 200.000,00, uma economia de R\$ 98.868,46, o que só foi possível graças à disputa entre as duas empresas participantes.

Tabela 10– Tabela de Dados do Processo de Contratação – Pregão 12/2020.

Processo	Objeto	Pregão/Ano	Preço De Referência	Fonte	SRP	Preço Final
TC-CP/0411/2020	Serviços Terceirizados (Copeiragem, Motorista, Telefonista E Garçom)	12/2020	8.502.611,40	Convenção Coletiva De Trabalho – CCT Adicionais + Custos Operacionais	Sim	6.785.499,96

Fonte: Elaborado pelo autor.

Um dos mais vultosos processos de contratação de serviços de pessoal, cuja fonte, diferente dos demais processos, é feita em observância à Convenção Coletiva de Trabalho da Categoria, no caso englobando todos os cargos.

Além dos valores pré-fixados na CCT, para a composição dos preços foram acrescentados adicionais em algumas funções, como, por exemplo, a de motorista com curso de segurança.

Também foram inclusos valores referentes aos custos operacionais da empresa, lucro e taxa administrativa.

A economia, mesmo diante de limitadores de valores, já que os salários, por exemplo, deveriam ser os da CCT, foi possível a obtenção de uma economia de exatos R\$ 1.717.111,44 (um milhão, setecentos e dezessete mil, cento e onze reais e quarenta e quatro centavos).

Embora de forma redundante, a informação que surge como fator preponderante, além da modalidade licitatória que permite a disputa direta de preços, foi a grande quantidade de empresas participantes neste certame que contou com 13 empresas interessadas.

Neste cenário, cujo impacto econômico ao erário é vultoso, é possível identificar a importância da divulgação e ampla concorrência de participantes, pois, de fato, nada adianta um pregão sem empresas para disputar lances.

Este foi um dos mais longos processos de contratação existentes no TCE desde 2019, com início em novembro/2020 e término em janeiro/2021.

Esse foi o último processo do ano de 2020, e, no acumulado do ano, com a modalidade pregão, a formação de preço próxima ao mercado, com a expertise da equipe de planejamento, e com a ampla concorrência que alimenta a modalidade escolhida (Pregão), o TCE/MS economizou ao erário em suas contratações a quantia de R\$ 2.620.703,68 (dois milhões, seiscentos e vinte mil, setecentos e três reais e sessenta e oito centavos).

4.7.2 Processos de 2021

Apenas um registro de que no ano de 2021, em razão da pandemia da Covid-19 que assolou o país, houve uma drástica redução nos processos de contratação no TCE/MS, tendo ocorrido até mesmo a suspensão das atividades presenciais, com a instituição, por meses, do trabalho home office.

Dessa forma, foram apenas 03 certames, todos na modalidade Pregão, observadas as exclusões indicadas anteriormente.

Dando sequência à análise dos processos, o ano de 2021 de contratações do TCE/MS inicia-se com o processo abaixo:

Tabela 11– Tabela de Dados do Processo de Contratação – Pregão 01/2021.

Processo	Objeto	Pregão/Ano	Preço De Referência	Fonte	SRP	Preço Final
TC-CP/0523/2021	Modelagem De Processos (TI)	01/2021	6.867.335,60	Contratações Públicas (Ust – Unidade De Serviço Técnico)	Sim	5.800.000,00

Fonte: Elaborado pelo autor.

Mais um processo de tecnologia da informação, e, assim como o Pregão 01/2020 (SAS), também foi utilizada a valoração de horas via UST – Unidade de Serviço Técnico, excepcionalidade justificada para a contratação.

Mesmo com um valor bastante alto da contratação com o preço de referência de R\$ 6.867.335,60, foi possível a obtenção de uma redução do valor de R\$ 1.067.335,60.

Os processos que envolvem tecnologia da informação são de maior complexidade de execução e de muita especificidade baseada na demanda do contratante, no caso o TCE/MS.

É, nestes casos, sobretudo quando há o uso de uma unidade de valoração como a UST, saber com precisão se há ou não compatibilidade com o mercado acaso uma empresa privada fosse contratar outra para a execução do mesmo serviço.

Ainda assim, tal qual ocorrido com outros processos analisados, houve uma procura significativa dentro do ramo de atuação de empresas com a expertise necessária, contando com 05 empresas participantes, o que fomenta a fase de lances do certame.

Essa concorrência amplia a competitividade e permite, mesmo diante da alta complexidade que se exige para a qualidade dos serviços que serão prestados, uma grande quantidade de lances e disputa de preços, resultando, de forma exitosa, a uma economia ao erário e a garantia da manutenção da qualidade.

Tabela 12 – Tabela de Dados do Processo de Contratação – Pregão 03/2021.

Processo	Objeto	Pregão/Ano	Preço De Referência	Fonte	SRP	Preço Final
TC-CP/0245/2021	Link De Internet Redundante	03/2021	89.657,50	Fornecedores	Sim	66.151,80

Fonte: Elaborado pelo autor.

O processo acima é a continuação do processo TC-CP/0696/2020, cuja empresa vencedora não conseguiu cumprir com o exigido para a contratação após ter vencido a disputa de lances.

Após o ocorrido, foram feitos ajustes para a republicação e o novo certame, porém, mesmo tendo recebido orçamentos de fornecedores, não houve empresas interessadas no certame, com exceção da Oi que, porém, em razão de ter vencido o link principal do certame supracitado, não pôde participar por impedimento disposto em edital.

Com duas sessões sem qualquer empresa interessada, restou ao TCE/MS a tentativa de contratação direta, e, de forma improvável, a Claro ofereceu proposta de R\$ 66.151,80, mesmo podendo ter participado do certame e tentado vencer.

Então, neste certame, mesmo não tendo havido disputa no pregão, o TCE/MS obteve uma economia ao erário de R\$ 23.507,70.

Tabela 13– Tabela de Dados do Processo de Contratação – Pregão 04/2021.

Processo	Objeto	Pregão/Ano	Preço De Referência	Fonte	SRP	Preço Final
TC-CP/0351/2021	Materiais De Expediente	04/2021	315.148,31	Fornecedores	Sim	159.316,50

Fonte: Elaborado pelo autor.

O processo acima, objetivamente, teve uma redução entre o preço de referência e o preço final de R\$ 155.831,81, o que representa quase 50% de economia ao erário.

Mas aqui, assim como em outros processos analisados e que tiveram uma grande redução, acende um alerta de que as pesquisas pautadas em

orçamentos realizados exclusivamente por fornecedores têm apresentado preços muito mais altos do que os praticados no mercado.

Como já apontado na análise de outros processos, deve-se levar em consideração os custos operacionais dos fornecedores na entrega dos produtos, além do lucro que querem obter no contrato.

A diferença entre o preço de referência e o preço final revela com clareza que o preço base estava muito além do preço mercadológico, pois, do contrário, os próprios fornecedores não conseguiriam tanta margem para reduções tão altas como as vistas em alguns processos.

Importante o registro de que muitas das empresas participantes e até mesmo vencedoras dos certames, enviam propostas de preços para o TCE/MS referendar seus processos de compras/contratações.

Ou seja, há uma margem muito grande entre os preços orçados e os preços finais, o que só é possível através do pregão e da alta competitividade. Neste processo participaram sete empresas, e, por ter vários lotes, sagraram-se vencedoras três; dessas três, duas haviam enviado orçamentos que serviram para a média dos preços de referência.

Mesmo com essas nuances, o TCE/MS, no ano de 2021, economizou a quantia de R\$ 1.246.675,11 (um milhão, duzentos e quarenta e seis mil, seiscentos e setenta e cinco reais onze centavos), a despeito de ter ocorrido apenas 03 processos de contratações.

4.7.3 Processos de 2022

No ano de 2022, até outubro de 2022, foram realizadas 16 licitações, estando em andamento outras 6, num total de 22 processos de contratação.

Serão selecionados, por amostragem, 2 processos, tendo como critério de escolha o elevado grau de dificuldade na formação de preços, a peculiaridade do objeto e a possibilidade de aplicação de comparação com os preços de mercado.

Tabela 14– Tabela de Dados do Processo de Contratação – Pregão 13/2022.

Processo	Objeto	Pregão/Ano	Preço	De	Fonte	SRP	Preço Final
TC-CP/1125/2020	Adequação do TCE/MS à Lei 13.709/2018	13/2022	709.155,75		Fornecedores	Sim	168.000,00

Fonte: Elaborado pelo autor.

O processo acima foi escolhido a dedo, do qual este mestrando fez parte da equipe de planejamento e atuou diretamente em todas as etapas do estudo, acompanhando toda a fase de formação de preço.

Há um dinamismo em cada processo de compra, sobretudo nos que possuem objeto não habitual ou que são contratações que não possuem muitas realizadas, exatamente como a adequação à Lei Geral de Processamento de Dados – LGPD.

Para se ter uma ideia do tempo que levou entre a conclusão dos estudos e da contratação, trata-se de processo iniciado no ano de 2020 cuja contratação ocorreu apenas no corrente ano (2022).

Vários foram os fatores, incluindo, é claro, a pandemia, mas outros que despontam como fatores complicadores principalmente da formação de preço.

A pesquisa de preço de contratações públicas possui algumas fontes, como o site de pesquisa de preços do Ministério do Planejamento do Governo Federal, eventuais sistemas, como o Bando de Preços, internet, fornecedores entre outros.

O TCE/MS, primando pela qualidade de suas contratações, optou, no ano de 2021, por contratar a mesma ferramenta utilizada pelo Tribunal de Contas da União – TCU, qual seja, “Banco de Preços”, que visa realizar a pesquisa de preços em todas as fontes públicas disponíveis.

Essa ferramenta observa fielmente todas as leis, decretos e instruções normativas do Governo Federal que orientam a formação do preço, estudo técnico preliminar e termo de referência, a exemplo das INs n. 73/2020 e 65/2021.

O primeiro obstáculo deste processo foi a pesquisa de preço perante a administração pública. Como é uma exigência legal, muitos órgãos da

Administração Pública ainda não realizara a contratação, exigindo da equipe de planejamento uma pesquisa de preço apenas com fornecedores.

Ocorre que a execução do objeto é multidisciplinar, exigindo expertise nas áreas jurídica e de tecnologia da informação, reduzindo o raio de pesquisa.

Ainda assim, inicialmente, foi possível obter orçamentos de escritórios de advocacia que fizeram parcerias com empresas de tecnologia de informação e vice e versa.

Os primeiros orçamentos, obtidos no ano de 2020, retornaram um valor médio de R\$ 1.689.230,30, porém, no curso do processo, exatamente em razão da multidisciplinariedade do objeto, foi incluído à equipe de planejamento um membro da área de tecnologia da informação.

Após análise minuciosa do objeto, as entregas e resultados que se exigiria da execução contratual pela futura empresa contratada, o valor apresentado como referencial pareceu muito elevado, sendo que havia apenas 03 orçamentos para a sua formação.

A busca por contratações públicas não foi possível, pois, como já pontuado, não haviam contratações similares que pudessem ser utilizadas como base, e, após reunião entre os membros da equipe de planejamento, foi feito um levantamento nacional das empresas que prestavam os serviços pretendidos.

Ao todo foram 19 empresas instadas a encaminhar orçamento, tudo devidamente justificado e registrado no estudo técnico preliminar, tanto a impossibilidade de consulta ao sítio virtual do Ministério do Planejamento, quanto a tentativa de busca orçamentária com fornecedores.

Neste ponto cabe um registro importante, o tempo elevado na formação de preço também se dá pela excessiva demora das empresas em responder às solicitações dos órgãos públicos.

No processo em análise, por exemplo, foram feitos reiterados pedidos de envio, com estabelecimento de prazo máximo, além de contato telefônico com todas as 19 empresas e a confirmação de todas a respeito do envio.

Porém, mesmo com todo esse cuidado, apenas 6 das 19 empresas responderam à solicitação de envio de orçamento, e, aí, surgiu outro grande problema a ser resolvido pela equipe de planejamento, a discrepância abissal entre os orçamentos.

Os preços variaram, do menor para o maior, de R\$ 61.500,00 a R\$ 2.133.077,00, o que revelou à equipe de planejamento a impossibilidade de se ter um real valor mercadológico.

Assim, diante do universo de valores, de modo a resguardar o erário público e a proposta mais vantajosa, foram escolhidos, dentre os preços ofertados, apenas os representados nos itens 2, 3, 4 e 5, excluindo-se os itens de menor valor (R\$ 61.500,00) e o de maior valor (R\$2.133.077,00), respectivamente das empresas Serveloja/JS Consultoria e Bidweb Security IT / Jorge Gomes Advogados:

Tabela 15 – Tabela de Dados do Processo de Contratação – Pregão 13/2022.

Empresas	R\$
1. Serveloja / JS Consultoria (Excluído Do Cálculo)	61.500,00
2. MBS Estratégia E Sistemas Ltda	330.000,00
3. P & B Consultoria	350.000,00
4. Nelson Wilians Advogados	576.623,00
5. Mussuri & Mussuri Consultoria Jurídica	1.580.000,00
6. Bidweb Security It / Jorge Gomes Advogados (Excluído Do Cálculo)	2.133.077,00
Valor Médio	709.155,75

Fonte: Elaborado pelo autor.

O valor médio foi estabelecido em R\$ 709.155,75, sendo que, ao final, a contratação foi de R\$ 168.000,00 (cento e sessenta e oito mil reais), obtendo o TCE/MS uma economia de R\$ 541.155,75.

O que se viu, portanto, é uma dificuldade muito grande não só pelo objeto em si, mas pelo não estabelecimento de um padrão de preço, sobretudo quando subsiste na execução do objeto um subjetivismo ilimitado no estabelecimento de preço entre os profissionais envolvidos (advogado e técnico de informação).

O valor obtido ao final ficaria em segundo lugar na pesquisa de preços que formou a referência, não estando próximo a nenhum outro, de modo que não há, neste caso, como saber se há ou não proximidade com o preço mercadológico, mas sem dúvida foi o melhor preço dentre os 05 dos 06 informados na fase de pesquisa de preço.

E aqui cabe mais uma constatação, a formação da equipe com membros dotados de expertise na área do objeto, como no caso um membro da Diretoria da Tecnologia da Informação do TCE/MS foi fundamental para que não houvesse uma contratação muito acima do mercado.

Se tivesse sido mantida a primeira pesquisa, o preço de referência seria de R\$ 1.689.230,30, quase 10 vezes superior ao valor contratado, e, diante desse valor, mesmo com o pregão e a disputa de preço, dificilmente o valor seria reduzido ao patamar alcançado na contratação.

O fator “ampla concorrência” de participantes foi também determinando, e o processo de contratação contou com a participação de 07 empresas, dentre as quais 03 estavam em consórcio, ou seja, ao todo, foram 10 empresas participantes.

Outro elemento de fomento à ampla concorrência também se deu por expertise da equipe de planejamento, que, diante da multidisciplinariedade, inseriu no estudo a possibilidade, ou melhor, a necessidade de que o certame ocorresse por consórcio, já que seria necessária a atuação de um escritório de advocacia e um de tecnologia, os quais poderiam se unir para participar.

Outro registro muito importante de ser feito é que esse processo, por ser com a administração pública e seu objeto abranger tudo o que é necessário para que um órgão público se adequar à LGPD, servirá como base para estabelecer um preço mercadológico.

Significa afirmar, portanto, que o TCE/MS, em seu processo de contratação, estabeleceu para o objeto contratado um preço mercadológico que poderá servir para os órgãos públicos do país como norte em suas contratações.

Então, sob este prisma, pode-se afirmar que o preço pago, diante de suas peculiaridades, foi satisfatório.

Tabela 16– Tabela de Dados do Processo de Contratação – Pregão 14/2022.

Processo	Objeto	Pregão/Ano	Preço De Referência	Fonte	SRP	Preço Final
TC-CP/0266/2022	Aquisição De Televisores E Projetores De Mídia	14/2022	64.024,70 (Excluído O Lote 03 – Deserto)	Contratações Públicas (Banco De Preços)	Sim	62.600,00

Fonte: Elaborado pelo autor.

No processo acima a pesquisa de preço já foi realizada com o sistema contratado pelo TCE/MS, o “Banco de Preços”, com base em contratações públicas, retornando os seguintes resultados:

Tabela 17– Tabela de Dados do Processo de Contratação – Pregão 14/2022.

Produto	Valor De Referência (Unitário)	Valor Contratado	
Smart Tv Full Hd 50'	3.306,95	3.236,00	
Smart Tv Full Hd 43'	2.599,00	2.540,00	
Projetor Multmidia 4000 Lumens	5.732,67	Nenhuma	Empresa Interessada

Fonte: Elaborado pelo autor.

Há sempre algumas peculiaridades que devem ser levadas em consideração, como, no caso, as marcas ofertadas nas propostas de preços. Um edital não pode exigir determinada marca, mas tão somente especificações técnicas.

Assim como a pesquisa feita perante as contratações públicas igualmente não escolhe marcas, mas apenas configurações técnicas que pautam a qualidade do produto.

Com base nessas premissas, nem sempre uma pesquisa de preço representará um preço de mercado quando da efetiva entrega do produto ofertado, como indicado no processo acima.

Com base nos produtos ofertados pelas empresas, será feita uma análise do preço ofertado na internet, para que se tenha uma ideia do quão próximo o TCE/MS pagou nos televisores.

A marca ofertada foi HQ/Multilaser, e, para a marca ofertada, em pesquisa realizada pelo site Buscapé em outubro de 2022, o preço variou entre R\$ 1.649,00 e R\$ 2.099,00 para a TV de 43' e R\$ 2.987,90 e R\$ 2.988,90 para a TV de 50' (BUSCAPE, 2022).

Pode-se dizer que o parâmetro utilizado (preços na internet), isoladamente, não representa as peculiaridades de um certame, como a forma de pagamento, tempo de recebimento, burocracia, custo da empresa participante com o próprio processo licitatório e o porte da empresa que participa e uma empresa pesquisada na internet, como as grandes varejistas

Todas essas variantes realmente fazem todo o sentido, afinal, uma microempresa ou uma empresa de pequeno porte, como no caso do processo acima, não possuem estrutura capaz de suportar todos os gastos envolvidos para a sua participação.

Ocorre que, este viés, embora seja necessário de análise no momento da formação de preço, não pode ser o norte que se dá à formação do preço, mas um fator de complemento no momento de sua construção.

Ainda assim, há uma proximidade com o preço ofertado na internet, todavia, é claro, da mesma forma que é salutar não formar o preço referencial apenas com base nos fornecedores, igualmente não o é com base apenas com preços da internet.

Todavia, neste processo, há clara proximidade de preço com os menores preços médios ofertados pelos grandes varejistas, cujo preço de referência construído teve poucos lances e redução, e, ainda assim, guardou essa proximidade, havendo uma pequena economia de R\$ 1.424,70 (um mil, quatrocentos e vinte e quatro reais e setenta centavos).

Pode-se afirmar, portanto, que o uso mais uma ferramenta hábil, qualificando ainda mais o processo de formação de preço, foi bastante satisfatório, já que o preço se utilizou do “Banco de Preço”, site de pesquisa contratado pelo TCE/MS em 2021.

Ademais, é consistente, diante de todos os processos analisados, que a cesta de preços (contratações públicas + fornecedores + internet) é uma forma eficiente de se alcançar um preço próximo ao que se pratica no mercado.

Por fim, de modo a imprimir simetria com a análise dos anos de 2020 e 2021, abaixo foi feita uma planilha com todas os processos licitatórios concluídos em 2022 até o mês de outubro, para que se possa identificar se o TCE/MS, com o emprego de todas as ferramentas à sua disposição, humanas e tecnológicas, obteve economia e, se positivo, de quanto.

Não foram considerados os processos cancelados ou desertos, apenas os concluídos.

Tabela 18– Tabela de Dados do Processo de Contratação – Pregão 02.

Processo	Objeto	Pregão/A no	Preço De Referência	Fonte	SR P	Preço Final	Economi a
TC- CP/0585/20 21	Telefonia Voip	02/2022	1.536.878, 54	Fornecedor es	Sim	1.188.450, 00	348.428, 54
TC- CP/0955/20 21	SAS	03/2022	6.910.217, 36	Contrataçõ es Públicas (Ust)	Sim	6.689.900, 00	220.317, 36
TC- CP/0698/20 21	Manutenç ão Predial	04/2022	2.505.960, 53	Tabela Sinapi	Sim	2.505.960, 53	-

Fonte: Elaborado pelo autor.

Cabe aqui uma análise isolada do processo TC-CP/0698/2021, pois, conforme se vê acima, de todos os processos analisados até agora, esse foi o único que não teve qualquer economia com base no preço de referência.

Não há qualquer coincidência, pois não se apresentaram para o pregão outras empresas interessadas, de modo que, mesmo com a natureza do certame, a vencedora, única participante, optou por não reduzir o valor de referência, o qual foi mantido na contratação.

Tabela 19 – Tabela de Dados do Processo de Contratação – Pregão 05 a 15/2022, 18/2022 e 19/2022.

Processo	Objeto	Pregão/Ano	Preço De Referência	Fonte	SRP	Preço Final	Economia
TC- CP/0584/2021	Serviços de Apoio Admin.	05/2022	13.852.561,20	CCT	Sim	13.158.000,00	694.561,20
TC- CP/0106/2022	Gêneros Alimentícios	06/2022	1.066.775,43	Banco de Preços + Fornecedor	Sim	1.043.457,55	23.317,88
TC- CP/0759/2021	Usina De Energia Solar	07/2022	2.557.298,58	Fornecedor	Sim	2.200.000,00	357.298,58
TC- CP/0742/2021	Caminhoneta	08/2022	315.207,50	Fornecedor	Sim	268.000,00	47.207,50
TC- CP/0824/2021	Webcam	09/2022	109.200,00	Banco de Preços	Sim	81.627,00	27.573,00
TC- CP/0103/2022	Baterias Para Nobreak	10/2022	38.670,48	Banco de Preços	Sim	33.048,00	5.622,48
TC- CP/0099/2022	Digitalização De Documentos	11/2022	1.999.200,00	Fornecedor	Sim	1.834.560,00	164.640,00

TC-CP/1054/2021	Reestruturação De Dados	12/2022	11.777.438,04	Fornecedor	Não	11.411.670,00	365.768,04
TC-CP/1125/2020	Adequação do TCE/MS à Lei 13.709/2018	13/2022	709.155,75	Fornecedor	Sim	168.000,00	541.155,75
TC-CP/0266/2022	Aquisição de Televisores e Projetores de Mídia	14/2022	64.024,70 (Excluído O Lote 03 – Deserto)	Contratações Públicas (Banco de Preços)	Sim	62.600,00	1.424,70
TC-CP/0102/2022	Certificado Digital	15/2022	71.018,36	Contratações Públicas (Banco de Preços)	Sim	70.854,00	164,36
TC-CP/0681/2022	Gestão em Saúde e Segurança do Trabalho	18/2022	320.153,16	Fornecedor	Sim	221.599,56	98.553,60
TC-CP/0410/2022	Furgão para Laboratório	19/2022	253.993,30	Fornecedor	Não	244.000,00	9.993,30

Fonte: Elaborado pelo autor.

No ano de 2022, até o mês de outubro de 2022, o TCE/MS economizou, com base nos preços de referência de seus processos de contratação, a quantia de R\$ 2.337.280,39 (dois milhões, trezentos e trinta e sete mil, duzentos e oitenta reais e trinta e nove centavos).

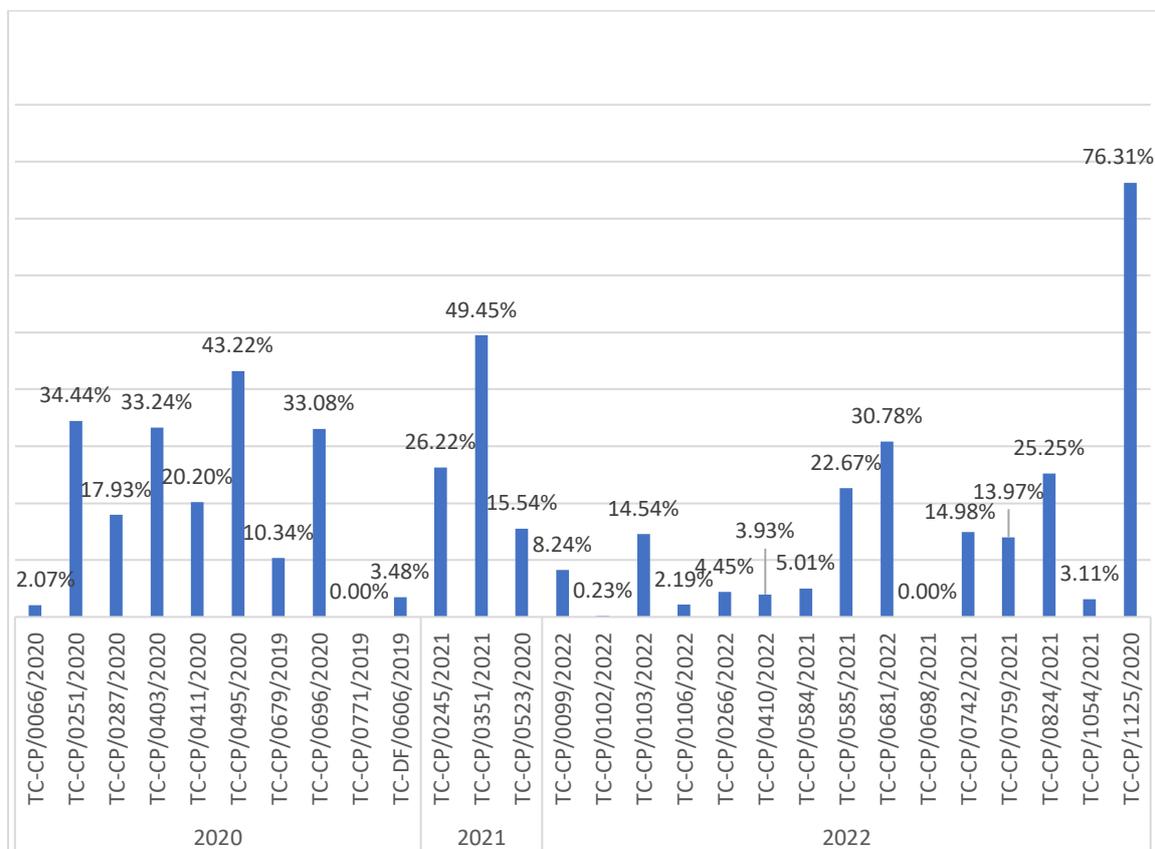
Somados os três últimos anos analisados (2020 / 2021 / 2022-Out), considerando os critérios de exclusão dos processos não analisados, o TCE/MS economizou, até agora, a quantia de R\$ 6.204.659,18 (seis milhões, duzentos e quatro mil, seiscentos e cinquenta e nove reais e dezoito centavos).

No ano de 2022 o software “Banco de Preços” passou a ser utilizado para a formação do preço referencial, contando com uma amplitude vasta nas fontes que compõem seu banco de dados.

Em comparação com os anos de 2020 e 2021, que no acumulado de ambos alcançou uma economia de R\$ 3.867.378,79, dando uma média de R\$ 1.933.689,40 por ano.

Processos que não utilizaram o “Banco de Preços”, apenas no ano de 2022, incluindo um processo que teve o seu fim no corrente ano, mas que é do ano de 2022 (TC-CP 0710/2021), todos com o uso do “Banco de Preços”, a economia foi de R\$ 7.135.303,29 (sete milhões, cento e trinta e cinco mil, trezentos e três reais e vinte e nove centavos).

Gráfico 1 - Gráfico com todos os processos analisados (2020 a 2022) e seus respectivos percentuais de economia (Preço de Referência x Preço Final).



Fonte: Elaborado pelo autor.

Para a elaboração do gráfico foram inseridas todas as informações dos processos de contratações analisados neste estudo, como o preço de referência, o preço final (contratação) e a economia gerada em cada um em comparação entre os dois valores (referência x final), separados por ano de contratação, de 2020 a 2022, e seus respectivos percentuais de economia.

As colunas em azul indicam o valor referencial, as colunas em laranja indicam os valores finais, portanto os que se tornaram da contratação, e as colunas em cinza indicam a economia gerada entre ambos os valores, ou seja, quanto de economia foi gerado entre o preço inicial e o final.

Como já pontuado acima, a partir de 2020 o TCE/MS passou a utilizar um sistema voltado para a pesquisa de preço, o “Banco de Preços”, utilizado neste estudo de caso em razão de ser especificamente o adotado para essa finalidade.

No gráfico acima, excluindo-se o percentual do processo TC-CP/1125/2020, citado no item 4.3.2 em razão de se tratar de um processo

bastante peculiar e que, como apontado na análise, não foi possível aferir com precisão o efetivo preço de mercado, quase que a totalidade dos processos que utilizaram o software apresentaram preços mais próximos ao mercado entre os privados a despeito dos percentuais de desconto menores.

Ao final do ano de 2020, quando foi intensificado o uso do software para a pesquisa de preço, e também nos anos de 2021 e 2022, já foi possível identificar um percentual de desconto inferior, mas ao invés de denotar uma redução da economia, ao contrário, indicou que os valores de referência estavam mais próximos aos praticados entre os particulares, o que não é possível identificar, por exemplo, quando os descontos são muito altos.

Quando são muito elevados os descontos frente ao preço de referência, há um claro afastamento do preço de mercado, já que a margem do fornecedor por ser muito alta representa significa que ele teve aumentado o seu limite de redução de preço, já que, ao final, ainda deve considerar o custo da operação e a margem de lucro.

Alguns processos a partir de 2021, a contrário sensu, apresentaram percentuais de descontos altos em relação aos que apresentaram percentuais inferiores a 30% de desconto, como o TC-CP/0351/2021, além do já mencionado TC-CP/1125/2020.

Para o referido processo há uma explicação que vem de encontro à constatação de que o uso do software é mais seguro para as contratações, o qual fora analisado na Tabela 13, teve sua pesquisa pautada exclusivamente em propostas de preços junto a fornecedores, ou seja, não fora realizada uma pesquisa ampla e com fontes diversas.

Dentre os processos que utilizaram uma pesquisa mais ampla, pode-se observar dois com percentual 0% de desconto/economia, um com 0,23%, sete com percentual abaixo de 10%, e os demais com percentual de 30% para baixo.

Feita essa premissa, o gráfico acima revelou informações importantes para o cotejo entre os processos que não utilizaram o “Banco de Preços” e os que o utilizaram. Nos processos que não utilizaram o software, notou-se baixa economia frente aos preços de referência, enquanto nos processos com utilização do software a economia foi bastante vultosa.

Pôde ser observado, ainda, que os preços referenciais que se pautam no “Banco de Preços” são mais amplos, com inúmeras fontes de escolha por parte do responsável pela pesquisa.

É possível, por exemplo, combinar fontes, como contratos com a administração pública, fornecedores e até mesmo sites disponíveis na internet a depender do objeto.

O software, por si só, representa grande avanço na eficiência da contratação quanto ao quesito preço, assim como é eficaz quando de sua utilização no quesito contratação com preço com proximidade aos praticados no mercado, como exige a Lei 14.133/2021 (BRASIL, 2021).

Além disso, outro fator que merece destaque é o fato de que os preços referenciais propiciaram vasta disputa de preços entre seus participantes, e não só, atraiu grande número de empresas interessadas em participar, o que amplia e muito a competitividade e, por consequência, a eficiência na contratação considerado o preço e a qualidade.

Empresas consolidadas em seus ramos de atividade vindas até mesmo dos grandes centros, como São Paulo, e as igualmente consolidadas em Mato Grosso do Sul disputando em igualdade de competitividade, conferindo aos certames valiosos resultados em termos qualitativos e quantitativos.

O uso da ferramenta de auxílio na pesquisa leva à certeza de que a tecnologia especializada pode e deve ser empregada de modo a facilitar e aperfeiçoar os processos de contratações da Administração Pública.

O “Banco de Preços”, sobretudo por sua parametrização, eleva a qualidade do processo de contratação em um dos quesitos mais sensíveis, o preço, o que é feito em absoluta consonância com os ditames legais e de forma padronizada.

5. CONCLUSÃO

A pesquisa propôs apresentar uma revisão bibliométrica e cientiométrica a respeito da análise do preço nas contratações públicas, sob o prisma da importância que se deve dar à formação do preço, para que alcance maior proximidade com os valores praticados com o mercado.

Algumas informações importantes foram possíveis de comprovar, e que despontam como fator preponderante para um estudo futuro, especificamente para comprovar a teoria de que a Administração Pública paga mais caro em suas contratações por alguns fatores determinantes, a exemplo da burocracia em todo o processo de contratação.

O tema já permeia alguns estudos, subsistindo uma preocupação crescente com a importância que se deve dar para o tema preço, não só como fator de economicidade pura e simples, mas sim como imprescindível para uma compra mais eficiente e justa em comparação com os valores praticados no mercado entre privados.

O que se viu, no estudo bibliométrico, foi uma verdadeira preocupação que os órgãos públicos têm de observar em suas contratações a economia e a qualidade, comprando nas quantidades corretas e por preços mais próximos do mercado.

A tecnologia também se apresentou como ferramenta hábil a subsidiar essa preocupação, funcionando como mecanismo de amparo à gestão do processo de compra, a exemplo do “Banco de Preços” contratado pelo TCE/MS e que possibilitou melhora qualitativa na formação dos preços de referência, atraindo competitividade e culminando em grande economia ao erário.

A melhora da gestão nos processos de contratações públicas trouxe resultados muito importantes para toda a contratação, inclusive na fase de execução com a fiscalização e a gestão do contrato.

Dessa forma, a pesquisa, que tinha foco puro e simples na análise de como é tratado o preço nos processos de contratações públicas, revelou a necessidade de que o estudo futuro seja multidisciplinar, com a alocação de pesquisas voltadas para todo o processo como mecanismo para compreender o cenário de uma forma panorâmica.

Incluindo, sem dúvida, a gestão centralizada de compras, a exemplo do estudo realizado junto a Secretaria de Estado de Saúde de Manaus, que além da redução significativa do valor das contratações, ainda foi possível uma redução de 180 para 30 dias do tempo da contratação, o que igualmente caracteriza redução de valor frente às despesas do processo licitatório.

Esse é um dos resultados que pode servir de case para a implantação no TCE/MS, que não conta com uma gestão centralizada de processos licitatórios,

porquanto fica de sugestão para um próximo estudo de viabilidade de implantação.

Por fim, mas não menos importante, outro fator que deve ser incluído nos estudos futuros é a pesquisa junto aos stakeholders, como os pregoeiros, os fornecedores, e os servidores públicos que participam do planejamento da contratação, e também da equipe de licitação.

É importante agregar nos estudos as impressões, o know-how, as experiências e uma compreensão mais aprofundada de como é pensada a licitação quanto à sua eficiência e economia, ou se há esse enfoque.

Mas principalmente como é construído o preço de referência de modo a conferir compatibilidade com os valores praticados no mercado, levando em consideração, ainda, as peculiaridades regionais, como impostos e transporte, por exemplo.

O preço é, como se pode ver no estudo realizado, peça fundamental para o bom gasto do dinheiro público nas contratações, podendo, se formado de forma errônea, trazer prejuízos ao erário, mas se de forma correta, economia e proximidade com o preço de mercado.

Os processos do TCE/MS demonstraram verdadeira economia frente aos preços de referência estabelecidos em cada um dos processos, mas, ao mesmo passo, pôde-se identificar em diversos processos uma redução muito significativa do preço final contratado, sobretudo nos processos cujos preços foram formados com a utilização do software “Banco de Preços” que se demonstrou eficaz em seu propósito.

A modalidade Pregão se apresentou como hábil ferramenta para o TCE/MS alcançar economia, mas, se os fornecedores, em diversos processos analisados, puderam reduzir tanto o preço, já considerando a margem de lucro, é necessário um aprofundamento maior para entender se essa característica se dá porque os valores de referência estão muito altos.

Essa análise fica como sugestão para um próximo estudo, o que pode incluir uma pesquisa junto às empresas que contratam com a administração pública, para compreender se os preços estão ou não acima do que normalmente cobriam no mercado privado, e mais, quais os fatores preponderantes quando do fornecimento de propostas de preços para a formação do preço referencial.

Outro ponto muito importante do presente estudo foi entender a importância da formação do preço referencial com base em pesquisa de preço com fontes diversas (internet, fornecedores e contratos com a administração pública), pois, quando assim realizado, tal qual propõe o “Banco de Preços”, o que se viu foi uma amplitude da concorrência e, conseqüentemente, da redução vultosa dos valores contratados.

Diante de toda a análise realizada, o TCE/MS, para contratar com preços mais próximos ao mercado entre privados, deve se valer de diferentes fatores essenciais, como a indicação de membros com expertise quanto ao objeto e que saibam realizar uma pesquisa de preço eficiente, o uso de fontes de diversas e de sistema especializado em pesquisa, bem como a observância às peculiaridades de cada caso.

A escolha da modalidade licitatória e de preferência com competitividade, como o Pregão, é fator que permite a redução significativa do preço referencial, além de um processo de contratação centralizada, exatamente como ocorre no TCE/MS, com um setor específico voltado para os processos de contratações internas.

A capacitação dos profissionais envolvidos (stakeholders) e a composição dos membros da equipe de planejamento com conhecimento técnico tanto para a construção do objeto e suas especificações técnicas, quanto os membros que participarão da análise dos requisitos técnicos da elaboração dos documentos obrigatórios (Estudo Técnico Preliminar, Mapa de Gerenciamento de Riscos e Termo de Referência).

Por fim, com o presente trabalho foi possível constatar a eficiência na economia empregada na modalidade Pregão, assim como foi possível constatar a importância de uma equipe de planejamento com expertise técnica para a construção do processo licitatória, principalmente na formação do preço de referência.

6. REFERÊNCIAS

ALBERTO, C. et al. MENOR PREÇO vs. O MELHOR PREÇO NAS LICITAÇÕES. v. 2, p. 85–97, 2007.

ANDREOU, A. N.; GREEN, A.; STANKOSKY, M. A framework of intangible valuation areas and antecedents. **Journal of Intellectual Capital**, v. 8, n. 1, p. 52–75, 2007.

AQUINO, M. M. F. DE et al. MECANISMOS DE CONTROLE NOS PROCESSOS LICITATÓRIOS: A PERCEPÇÃO DOS PREGOEIROS. **Revista Ambiente Contábil**, v. 10, n. 2, p. 303–325, 2018.

COSTA DE ARAUJO, P. M.; JESUS, R. G. DE. Processo licitatório tipo menor preço e eficiência em compras públicas: um estudo de caso. **Revista Principia - Divulgação Científica e Tecnológica do IFPB**, v. 1, n. 41, p. 24, 2018.

DA SILVA ARRAES, J. P. A Reestruturação do Setor de Compras da Universidade de Brasília: a Implantação de uma Nova Estrutura de Compras, Visando a Melhoria dos Processos, a Redução das Compras Diretas e a Otimização dos Recursos Públicos. **Future studies research journal**, v. 9, n. 2, p. 167, 2017a.

BORGES, L. M.; WALTER, F.; SANTOS, L. C. Análise e redesenho de processos no setor público: identificação de melhorias em um processo de compra/process analysis and redesign in the public sector: identification of improvements in a procurement process. **Holos (natal, rn)**, v. 32, n. 1, p. 231, 2016a.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013**. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. [S. l.], 23 jan. 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm. Acesso em: 23 jan. 2013.

BRASIL. **Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019**. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. [S. l.], 20 set. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10024.htm. Acesso em: 20 abr. 2022.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017**. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, 26 maio 2017. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20239255/do1-2017-05-26-instrucao-normativa-n-5-de-26-de-maio-de-2017-20237783. Acesso em: 10 jun. 2020.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 65, de 7 de julho de 2021**. Regulamenta o Dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, 7 jul. 2021. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-seges-me-n-65-de-7-de-julho-de-2021-330673635>. Acesso em: 10 jun. 2020.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 73, de 5 de agosto de 2020**. Dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, 6 ago. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-73-de-5-de-agosto-de-2020-270711836>. Acesso em: 10 jun. 2020.

BRASIL. **Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências, 21 jun. 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 15 abr. 2022.

BRASIL. **Lei Federal nº 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, 17 jul. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm. Acesso em: 20 abr. 2022.

BRASIL. **Lei Federal nº 14.133, de 1 de abril de 2021**. LEI FEDERAL. Brasília, 1 jan. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 15 abr. 2022.

BRASIL. **Lei Federal nº 12.462, de 4 de agosto de 2011**. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm. Acesso em: 24 maio 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.167, de 31 de março de 2023**. Altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para prorrogar a possibilidade de uso da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e dos art. 1º a art. 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, 31 mar. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/mpv/mpv1167.htm. Acesso em: 20 abr. 2022.

CASAGRANDA, Y. G.; PEREIRA, M. W. G. Análise Da Sustentabilidade E Eficiência Das Indústrias Ceramistas Do Norte Do Mato Grosso Do Sul. **Revista Pretexto**, v. 20, n. 4, p. 27–44, 2019.

CHRISTOFI, M. et al. Agility and flexibility in international business research: A comprehensive review and future research directions. **Journal of World Business**, v. 56, n. 3, p. 101194, 2021.

COOK, D. J.; MULROW, C. D.; HAYNES, R. B. Systematic Reviews: Synthesis of Best Evidence for Clinical Decisions. **Annals of Internal Medicine**, v. 126, n. 5, p. 1–8, 1997.

CRESWELL, J. W. **projeto de pesquisa- método qualitativo, quantitativo e misto**. Tradução de Luciana de oliveira da rocha. 2 Ed. Porto Alegre-artmed, p. 1-157, 2010.

DE FARIA, E. R. et al. Fatores determinantes na variação dos preços dos produtos contratados por pregão eletrônico. **Revista de Administracao Publica**, v. 44, n. 6, p. 1405–1428, 2007.

DEULEFEU, F. C. IMPACTO ECONÔMICO ENTRE DOIS MODELOS DE COMPRAS PÚBLICAS: CENTRALIZADO E DESCENTRALIZADO. **Revista**

Gestão & saúde (Brasília), v. 10, n. 3, p. 278–297, 2019.

KANKANAMGE, N. et al. Can volunteer crowdsourcing reduce disaster risk? A systematic review of the literature. **International Journal of Disaster Risk Reduction**, v. 35, n. March, p. 101097, 2019.

KLANT, L. M.; SANTOS, V. S. DOS. O uso do software IRAMUTEQ na análise de conteúdo - estudo comparativo entre os trabalhos de conclusão de curso do ProfEPT e os referenciais do programa. **Research, Society and Development**, v. 10, n. 4, p. e8210413786, 2021.

KRAMES, Alexandre Golin, **Gerenciamento do Escopo em Projetos Originados por Meio de Licitação**, Revista de Gestão e Projetos - GeP, São Paulo, v. 4, n. 3, p 30-45, set./dez. 2013.

LEMSTRA, P. J. O- C-O O. v. 34, n. 13, p. 2726–2731, 1993.

LIBÓRIO, M. P. et al. A abordagem da Análise Econômica do Direito em contratações públicas: uma revisão sistemática da literatura do Brasil. **Economic analysis of law review**, v. 12, n. 2, p. 110–144, 2021.

LIMA, C. B. DE; SOUZA JÚNIOR, A. A. DE. GESTÃO DA CADEIA DE SUPRIMENTOS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE MANAUS: UMA PROPOSTA DE OTIMIZAÇÃO DO PROCESSO DE AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS. **Revista de Administração de Roraima**, v. 8, n. 2, p. 364–378, 2018.

MIRANDA, A. C. C. DE; CARVALHO, A. V. ANÁLISE DO USO DO PORTAL DE PERIÓDICOS DA CAPES: estudo com egressos do PPGA/UFRN. **PontodeAcesso**, v. 11, n. 1, p. 60, 2017.

NISHIYAMA, M. A. et al. Multi-criteria model for performance evaluation: a case study for procurement management in the public sector/Modelo multicritério para avaliação de desempenho: um estudo de caso para gestão de compras no setor público. **Revista de Ciências da Administração**, v. 19, n. 47, p. 9, 2017.

NUNES, J.; LUCENA, R. DE L.; SILVA, O. G. DA. Vantagens e desvantagens do pregão na gestão de compras no setor público: o caso da Funasa/PB. **Revista do Serviço Público**, v. 58, n. 2, p. 227–243, 2014.

DE OLIVEIRA, B. C. S. C. M.; SANTOS, L. M. L. DOS. Public procurement as a policy for sustainable development/Compras públicas como política para o desenvolvimento sustentável/Contratación pública como política para el desarrollo sostenible. **Revista de administração pública (Rio de Janeiro)**, v.

49, n. 1, p. 189, 2015.

PERSSON, E.; PORTO, R. D. S.; LAVOR, A. K. C. O RDC como nova aposta da administração pública gerencial em licitações: o caso da Universidade Federal de Santa Catarina. **Revista do Serviço Público**, v. 67, n. 1, p. 56–85, 2016.

PULLIN, A. S.; STEWART, G. B. Guidelines for systematic review in conservation and environmental management. **Conservation Biology**, v. 20, n. 6, p. 1647–1656, 2006.

REIS, P. R. D. C.; CABRAL, S. Para além dos preços contratados: Fatores determinantes da celeridade nas entregas de compras públicas eletrônicas. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 1, p. 107–125, 2018a.

SAYAGUÉS LASO, E. La Licitación Pública, 1ª ed., **Ed. Acali**, Montevideo, 1978, p. 74.

SOUZA, M. T. MARCELO TOBIAS SOUZA SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS: a celeridade nas contratações de bens e serviços através da adesão à Ata de Registro de Preços. 2011.

SPINAK, E. Cienciométricos. **Ci. Inf**, p. 141–148, 1998.

TELLES, R. A efetividade da matriz de amarração de Mazzon nas pesquisas em Administração. **Revista de Administração**, v. 36, n. 4, p. 64–72, 2001.

VENTURA, M. M. O Estudo de Caso como Modalidade de Pesquisa The Case Study as a Research Mode. **Rev SOCERJ**, v. 20, n. 5, p. 383–386, 2007.

ZAGO, M. G. C. Observação participante na pesquisa qualitativa: revisão integrativa de produções científicas na enfermagem, v. 04, p. 328-343 2022