

O Preço na Contratação Pública: Estudo no Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Plínio José Tude Nakashian

Mestrado em Administração Pública pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS

Advogado e Assessor Jurídico

Avenida Desembargador José Nunes da Cunha, bloco 29. Parque dos Poderes. Campo Grande/MS. CEP: 79031-310

E-mail: pliniotude@hotmail.com

Yasmin Gomes Casagranda

Doutorado em Administração pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS

Professora Adjunta na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS

Avenida Costa e Silva. Pioneiros/MS. CEP: 79070-900

E-mail: yasmin.casagranda@ufms.br

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 como uma análise de dados secundários extraídos dos processos de contratação do TCE/MS (2020-2022). Toda a pesquisa tem por objetivo responder de que maneira o TCE/MS pode contratar com preços próximos aos praticados no mercado entre os 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.

The Price in Public Procurement: Study at the Court of Accounts of the State of Mato Grosso do Sul

ABSTRACT

The subject in the present study is public procurement cost. The hiring process of the Court of Auditors in Mato Grosso do Sul state constitutes this case study, carried out

between the years 2020 and 2022. The research aimed to analyze the processes of TCE/MS contracting, with a focus on price formation and proximity to the private market price. The method was based on an analysis of secondary data extracted from the TCE/MS contracting processes (2020-2022). It was possible to verify the main 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 million, two hundred and four thousand, six hundred and fifty-nine reais and 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.

El Precio em la Contratación Pública: Estudio em el Tribunal de Cuentas del Estado de Mato Grosso do Sul

RESUMEN

El tema abordado en el estudio se centra en el precio en la contratación pública, teniendo como caso de estudio los procesos de contratación del Tribunal de CUentas del Estado de Mato Grosso do Sul entre los años 2020 a 2022. La investigación realizada tuvo como objetivo de analizar los procesos de contratación de TCE/MS entre 2020 y 2022 (octubre), centrándose en la formación de precios y la proximidad al precio del Mercado privado. El método se puede definir a partir de un análisis de datos secundarios de los procesos de contratación de TCE/MS (2020-2022). Toda la investigación tiene como objetivo responder cómo lo TCE/MS pueden contratar con precios cercanos a los practicados en el mercado privado. A partir de entonces, fue posible verificar los principales factores que conducen a la construcción de un precio de referencia más eficiente, lo que representa ganancia real para la Adiministración Pública y, en el caso de estudio, un ahorro de BRL 6.204.659,18 (seis millones, doscientos cuatro mil seiscientos cincuenta y nueve reales com dieciocho centavos) al TCE/MS entre los años 2020 y 2022. La investigación traduce información relevante para futuros estudios para la composición del precio de referencia y todo el proceso que lo envuelve.

Palabras clave: Contratación pública. Precio. Costo. Economía. Eficiencia.

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).

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 esse requisito, mas com um viés voltado para uma compatibilidade com os preços praticados no mercado.

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 2020 e 2022.

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 (Sayagués, 1978).

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.

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 e 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).

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.

2.2 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.

A importância do preço na compra pública está bem caracterizada nas palavras de Evandro Rodrigues de Faria, Ferreira, Santos e Silveira (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).

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 desse 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.

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).

2.3 Gestão Centralizada de Compra

Uma pesquisa realizada por Deulefeu (2019), trouxe significativas respostas quando da análise feita entre dois modelos de compras públicas, o centralizado e o descentralizado – GCC¹ e GCD² 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 um reais e cinquenta e seis centavos) com relação à GCD (Deulefeu, 2019).

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.

2.4 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

¹ Gestão de Compras Centralizada

² Gestão de Compras Descentralizada

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).

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).

2.5 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.

Conforme seu art. 23 (BRASIL, 2021), 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.

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.

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, 2010).

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, 2010).

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.

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 (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).

A etapa que envolveu o presente estudo se norteou da seguinte forma: elaboração da questão de pesquisa, 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 como uma análise de dados secundários extraídos dos processos de contratação do TCE/MS (2020-2022).

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.

No presente caso, as informações foram extraídas dos processos de contratação do TCE/MS entre os anos de 2020 e outubro de 2022, com fins a realizar, dados públicos e disponíveis no portal da transparência.

A escolha (2020-2022) considerou o período anterior à contratação do sistema de pesquisa de preços “Banco de Preços” (2020 até novembro de 2021) e o período a partir de sua contratação até o ano da conclusão do presente estudo (dezembro de 2021 até outubro de 2022).

A coleta dos dados dos processos analisados no período indicado foi feita pelo pesquisador, com acesso amplo aos documentos analisados e que estão disponíveis no Portal da Transparência do TCE/MS, quais sejam, estudo técnico preliminar, termo de referência e edital.

A estratégia é conferir ao estudo a completude que se extrai da análise de dados técnicos na formação do preço, na escolha da modalidade licitatória, na escolha da equipe de planejamento e um comparativo, ao final, entre os preços constituídos

pela equipe de planejamento, o preço final, a economia gerada ao erário e se a ferramenta “Banco de Preços” impactou nas contratações quando de sua utilização em comparação ao período no qual não era utilizado.

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, analisá-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).

Estruturada 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).

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.

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 nesse 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 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).

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, incluindo a pesquisa de preço.

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.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Ao final de cada período da análise 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.

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.

Em razão da grande quantidade de processos e dados, para o presente artigo serão selecionados, por amostragem, um processo de cada ano e, ao final, o valor da economia gerada na somatória dos processos.

4.1.1 Processos do TCE/MS 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.

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. Ainda, para este artigo, em destaque um único processo, e, ao final, o valor de economia somados todos os processos realizados.

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

Nota. 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.

No acumulado do ano de 2020, 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).

4.2 Processos do TCE/MS 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 2

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

Processo	Objeto	Pregão/Ano	Preço	De	Fonte	SRP	Preço Final
			Referência				
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	

Nota. 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, nesses casos, especialmente 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.

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.

4.3 Processos do TCE/MS 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.

Tabela 3

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

Processo	Objeto	Pregão/Ano	Preço De Referência	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

Nota. Fonte: Elaborado pelo autor.

O processo acima foi escolhido a dedo, do qual esse 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, principalmente 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).

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 nº 73/2020 e 65/2021.

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.

Nesse 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.

Os preços dos orçamentos junto a 19 fornecedores 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 4

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

Nota. 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.

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.

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.

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 a quantia de R\$ 6.204.659,18 (seis milhões, duzentos e quatro mil, seiscentos e cinquenta e nove reais e dezoito centavos).

5 CONCLUSÃO

A pesquisa propôs apresentar uma análise de dados secundários 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 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 e os elevados preços das pesquisas junto a fornecedores.

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 puro e simples, mas sim como imprescindível para uma compra mais eficiente e justa em comparação com os valores praticados no mercado entre privados.

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 gestão centralizada de compras é uma organização a se considerar, tendo por base a experiência 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.

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.

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.

REFERÊNCIAS

- Araujo, P. M C. de., & Jesus, R. G. de. (2018). Processo licitatório tipo menor preço e eficiência em compras públicas: um estudo de caso. *Revista Principia - Divulgação Científica e Tecnológica do IFPB*, 1(41), p. 24.
- Borges, L. M., Walter, F., & Santos, L. C. (2016a). 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)*, 32(1), p. 231.
- Brasil. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. Recuperado de: 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. Recuperado de: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.html. 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. Recuperado de: 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. Recuperado de: 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. Recuperado de: <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. Recuperado de: <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. Recuperado de: 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. Recuperado de: 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. Recuperado de: 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. Recuperado de: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm. Acesso em: 24/mai/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. Recuperado de: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/mpv/mpv1167.htm. Acesso em: 20/abr/2022.

Creswell, J. W. (2010). *Projeto de pesquisa- método qualitativo, quantitativo e misto*. Tradução de Luciana de oliveira da rocha. (2a ed.). Porto Alegre-artmed, p. 1-157.

De Faria, E. R., Ferreira, M. A. M., Santos, L. M. dos., & Silveira, S. F. R. de. (2007). Fatores determinantes na variação dos preços dos produtos contratados por pregão eletrônico. *Revista de Administracao Publica*, 44(6), p. 1405–1428.

Deulefeu, F. C. (2019). Impacto Econômico entre dois modelos de compras públicas: Centralizado e Descentralizado. *Revista Gestão & saúde (Brasília)*, 10(3), p. 278–297, 2019.

Reis, P. R. D. C., & Cabral, S. (2018a). Para além dos preços contratados: Fatores

determinantes da celeridade nas entregas de compras públicas eletrônicas. *Revista de Administração Pública*, 52(1), p. 107–125.

Sayagués L. (1978). *E.La Licitación Pública*, (1a ed.). Ed. Acali, Montevideo.

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

Zago, M. G. C. (2022). Observação participante na pesquisa qualitativa: revisão integrativa de produções científicas na enfermagem, *Editora Científica Digital*. 04, p. 328-343.

Data de Submissão: 09/09/2023

Data de Aceite: 16/05/2024