

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Melissa Henriques Amorim Faria

COMPRAS PÚBLICAS E EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA: UM ESTUDO SOBRE
OS PREÇOS PAGOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MINEIRA NA AQUISIÇÃO
DE BENS E SERVIÇOS

Belo Horizonte

2019

Melissa Henriques Amorim Faria

COMPRAS PÚBLICAS E EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA: UM ESTUDO SOBRE
OS PREÇOS PAGOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MINEIRA NA AQUISIÇÃO
DE BENS E SERVIÇOS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Orientadora: Maria Isabel Araújo Rodrigues

Belo Horizonte
2019

Faria, Melissa Henriques Amorim.
F224c Compras públicas e eficiência administrativa [manuscrito] : um estudo sobre os preços pagos pela administração pública mineira na aquisição de bens e serviços / Melissa Henriques Amorim Faria. – 2019.
[8], 138 f. : il.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2019.

Orientadora: Maria Isabel Araújo Rodrigues

Bibliografia: f. 138-144

1. Compra (Serviço público) – Minas Gerais. 2. Administração pública – Minas Gerais. 3. Eficiência administrativa – Minas Gerais. 4. Política de preços – Burocracia – Minas Gerais. I. Rodrigues, Maria Isabel Araújo. II. Título.

CDU: 658.713:35(815.1)

Melissa Henriques Amorim Faria


Compras públicas e eficiência administrativa: um estudo sobre os preços pagos pela administração pública mineira na aquisição de bens e serviços

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial de obtenção do título de bacharel em Administração Pública

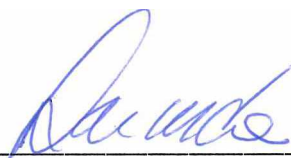
Aprovada na Banca Examinadora



Prof.^a Maria Isabel Araújo Rodrigues (Orientadora) – Fundação João Pinheiro



Prof. Silvio Ferreira Júnior (Avaliador) – Fundação João Pinheiro



Prof.^a Daniela Góes Paraíso Lacerda (Avaliadora) – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 22 de novembro de 2019

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha família - aos meus pais e ao meu irmão -, por sempre me apoiar, incentivar e acreditar em mim.

“Onde existe o tradicional, existe a oportunidade para quem quer fazer diferente”.

Raíssa Kist

RESUMO

A presente pesquisa buscou estudar o fenômeno do sobrepreço no contexto das compras públicas mineiras, se propondo a debater seus possíveis fatores geradores. Foram apontadas tanto características do setor público, como a burocracia, a incerteza do pagamento e a presença de erros humanos ao longo dos processos de compra como resultado de falta de capacitação dos servidores; quanto alguns fatores externos, como a existência de fornecedores viciados e o sistema falho de informação de custos para o setor público. Para tanto, o estudo se propôs a analisar dados referentes às compras de materiais e serviços do Estado de Minas Gerais, concluídas no ano de 2018, assim como a realizar entrevistas com servidores do Centro de Serviços Compartilhados – CSC da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais – SEPLAG. A análise de dados buscou identificar a ocorrência do sobrepreço em casos concretos de compras mineiras, para materiais e serviços. Assim, foi feita uma verificação sobre a existência do sobrepreço para o Estado de Minas Gerais, assim como um estudo dos fatores que motivam o fenômeno. Posteriormente, as análises quantitativas e qualitativas foram relacionadas a fim de discutir o cumprimento do princípio da eficiência administrativa no contexto das compras públicas do Estado de Minas Gerais.

Palavras-chave: sobrepreço; compras públicas; eficiência administrativa.

ABSTRACT

The purpose of this work was to study the phenomenon of overprice in the context of the public purchases of Minas Gerais, proposing to discuss the possible generating factors of overprice. Both public sector characteristics, such as bureaucracy, payment uncertainty and the presence of human errors throughout the purchasing process were pointed; and some external factors, such as the existence of addicted suppliers and the faulty cost information system for the public sector. To this end, the study aimed to analyze data regarding the purchase of materials and services from the State of Minas Gerais, completed in 2018, as well as to conduct interviews with servers of the Centro de Serviços Compartilhados - CSC of the Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais - SEPLAG. Data analysis were used to identify the occurrence of overpricing in concrete cases of purchases of Minas Gerais, for materials and services. Thus, a verification was made about the existence of overpricing for the State of Minas Gerais, as well as a study of the factors that motivate the phenomenon. Subsequently, quantitative and qualitative analyzes were related in order to discuss compliance with the principle of administrative efficiency in the context of public purchases in the State of Minas Gerais.

Key-words: overprice; public purchase; principle of administrative efficiency.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 UM BREVE PAMORAMA ACERCA DA LEGISLAÇÃO QUE REGE AS COMPRAS PÚBLICAS MINEIRAS.....	11
2.1 Licitações: algumas definições importantes.....	17
3 FATORES QUE PODEM INFLUENCIAR NOS VALORES PAGOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM SUAS AQUISIÇÕES.....	25
4 A CONTRIBUIÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ANÁLISE DOS PREÇOS PAGOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	33
5 GESTÃO DE RISCOS E COMPRAS PÚBLICAS.....	41
6 METODOLOGIA.....	47
7 O SOBREPREGO NAS COMPRAS PÚBLICAS MINEIRAS E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA.....	50
7.1 As compras da administração direta do estado de minas gerais.....	50
7.2 A ocorrência do sobrepreço.....	68
7.2.1 Identificação de sobrepreço para serviços.....	71
7.2.2 Identificação de sobrepreço para materiais.....	89
7.3 Os casos de sobrepreço para serviços e materiais.....	105
7.4 O princípio da eficiência administrativa no contexto das compras públicas realizadas com sobrepreço.....	128
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	134
9 REFERÊNCIAS.....	138
10 APÊNDICE ÚNICO: ROTEIRO DE ENTREVISTA.....	145

1 INTRODUÇÃO

A licitação é o principal instrumento de operacionalização das compras públicas brasileiras no vigente modelo, que é regido principalmente pela Lei de Licitações - Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993; e Lei de Pregões - Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002. De maneira geral, estas normas regulamentam o procedimento de compra de bens e produtos ou contratação de serviços na Administração Pública, desde as fases iniciais até as finais.

Para além das normas que regem as compras públicas em específico, existem os princípios da Administração Pública, que devem balizar todos os seus atos. O artigo 37 da Constituição Federal de 1988 apresenta os princípios expressos: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. É muito importante que as compras públicas sejam orientadas pela legislação e que as práticas envolvidas nos processos de compra observem ainda os princípios constitucionais.

As normas que regulamentam as compras públicas vêm evoluindo ao longo dos anos buscando tornar o processo de compras mais célere e eficiente. Contudo, ainda assim, tais processos podem apresentar problemas ao longo de sua tramitação e, dessa forma, comprometer a eficiência almejada pela Administração Pública. Um destes problemas refere-se ao valor final obtido pela Administração na aquisição de bens ou contratação de serviços, e que muitas vezes pode não se encontrar em conformidade com o preço praticado no mercado. Tal problema pode estar relacionado aos procedimentos referentes às fases interna e externa de uma licitação, que envolvem riscos que precisam ser mitigados.

O tema deste trabalho, portanto, refere-se às compras públicas, sendo delimitado no estudo da formação dos preços de referência para o setor público nos processos licitatórios e também dos preços pagos pela Administração Pública em suas aquisições de bens e serviços. Este trabalho se mostra relevante na medida em que aborda o princípio da eficiência administrativa nas compras públicas mineiras, assim como a importância que as normas e leis vigentes possuem em processos licitatórios, conduzindo-os à observância dos princípios constitucionais. Isso pois as normas existem para regulamentar o processo de compra de maneira que a supremacia do interesse público sobre o privado seja garantida; no caso, a supremacia do interesse da Administração Pública perante aos interesses dos fornecedores, do mercado. Nesse sentido, a eficiência deve ser a máxima que baliza

os atos do Estado, também se atentando à qualidade do bem/serviço adquirido, e a busca pela proposta com melhor custo benefício.

Entretanto, isto só é possível se as propostas comerciais julgadas em um processo licitatório estiverem coerentes com os preços de mercado. Se esta não for a realidade, é importante compreender os motivos, e entender de que maneira a legislação que rege as compras públicas orienta esse processo, evidenciando quais são seus pontos fracos e como eles podem ser mitigados.

Diante do exposto, estabelece-se o seguinte problema de pesquisa: quais fatores influenciam a formação dos preços ofertados à Administração Pública, para a aquisição de bens e serviços, culminando na ocorrência do sobrepreço quando as compras são realizadas?

O objetivo geral do presente trabalho consiste em identificar os possíveis fatores geradores do sobrepreço e discutir de que maneira cada um deles pode contribuir para a ocorrência deste fenômeno e para a fragilização o princípio da eficiência administrativa, dentro do contexto de compras do Estado de Minas Gerais.

Já os objetivos específicos são: apresentar o modelo de compras públicas, brasileiro e mineiro, a partir dos princípios e leis vigentes; identificar os fatores que influenciam os preços pagos pela Administração em suas aquisições; e realizar um estudo de caso para as compras públicas mineiras, visando mapear casos de sobrepreço e relacioná-los aos fatores identificados como influenciadores da formação dos preços.

O trabalho se inicia ancorando o leitor acerca do tema, ao apresentar a legislação básica que rege as compras públicas brasileiras e alguns conceitos importantes à respeito das licitações. Posteriormente, são abordados fatores que podem influenciar na formação dos preços pagos pela Administração Pública em suas aquisições e o princípio da eficiência administrativa dentro desse contexto. Assim, é discutida a relevância da gestão de riscos para as compras públicas, e como ela se relaciona com as seções colocadas pelo trabalho. Por fim, expõe-se a metodologia utilizada na pesquisa e a análise de dados e entrevistas acerca das compras do Estado de Minas Gerais no ano de 2018.

2 UM BREVE PAMORAMA ACERCA DA LEGISLAÇÃO QUE REGE AS COMPRAS PÚBLICAS MINEIRAS

A Constituição Federal de 1988 apresenta explicitamente a regra acerca da necessidade das licitações. Sua regulamentação encontra-se principalmente, em dois instrumentos: a Lei de Licitações - Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e a Lei de Pregões - Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Estas normas regulamentam o procedimento de compra de bens ou contratação de serviços na Administração Pública, desde as fases iniciais até as finais, passando pelo planejamento da compra, elaboração do edital, publicidade do processo, habilitação dos licitantes, julgamento e classificação das propostas e homologação e adjudicação do objeto ao vencedor.

Para além dos referidos instrumentos, principais, existem outros dispositivos que regulamentam as compras públicas brasileiras, como a Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, no âmbito do Governo Federal, que dispõe sobre regras e diretrizes para o procedimento de contratação de serviços [no poder executivo]; o Decreto Federal nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013 e o Decreto Estadual nº 46311, de 16 de setembro de 2013, que regulamentam o Registro de Preços no Brasil e em Minas Gerais, respectivamente; e a Resolução Conjunta Seplag/CGE nº 9.447, de 15 de dezembro de 2015, no âmbito do Governo Estadual de Minas Gerais, que regulamenta o procedimento de pesquisa de preço para a elaboração do preço de referência nas licitações.

Dentre as legislações elencadas, destacam-se para esse estudo alguns artigos da Lei nº 8.666/93, que tratam de aspectos elementares às discussões aqui realizadas. São eles: os artigos 3º, 15, 22, 24, 25, 38, 43, 45 e 48, tratando, respectivamente, sobre as finalidades e princípios das licitações; os critérios que as compras públicas devem seguir – enfoque no registro de preços; as modalidades de licitação; os casos passíveis de dispensa de licitação, assim como de inexigibilidade; os procedimentos das licitações; o julgamento das propostas; os tipos de licitação; e a desclassificação de propostas apresentadas.

Tanto os artigos discriminados acima quanto a legislação exposta anteriormente serão discutidos ao longo dos capítulos deste trabalho, nos temas dentro dos quais possuem maior pertinência¹.

¹ Cabe ressaltar que o presente estudo explana somente acerca dos dispositivos que competem ao tema proposto – as compras públicas de Minas Gerais em 2018, a ocorrência do sobrepreço (que será definido na seção 3), e os possíveis fatores que influenciam na formação dos preços dos itens adquiridos - não abordando a legislação completa acerca das compras públicas brasileiras, em nível federal ou estadual.

Retomando a necessidade constitucional de realização de procedimento licitatório para aquisição de bens e serviços para o setor público, aponta-se que esta exigência está expressa no art. 37, que dispõe sobre os princípios e demais normas que a Administração Pública deve obedecer:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (BRASIL, 1988).

Acerca do termo licitação, apresenta-se o entendimento de Mello:

Licitação em suma síntese – é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estriba-se na ideia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preencham os atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir (MELLO, 2014 p. 535).

Para Melo Filho (2008), “a constitucionalização do procedimento de escolha dos contratados do Estado buscou ser uma resposta à problemática que se verificava à época no País com a diversidade de leis sobre a matéria, uma vez que até então a competência legislativa sobre o tema não era disciplinada na Constituição Federal”. Além disso, o autor aponta que o período de redemocratização em que a Constituição nasceu demandava o estabelecimento de legislação mais detalhada e aplicável a todos, pela importância e preocupação dada à transparência - em especial sobre as contratações públicas - e pela necessidade de estabelecer um regime único que todos os estados e municípios seguissem, já que na época as legislações municipais e estaduais regulavam diferentemente seus próprios mecanismos de contratação pública.

Ainda no âmbito da Constituição Federal, o art. 22, inciso XXVII dispõe que cabe à União legislar sobre as normas gerais de licitação e contratação. Nesse sentido, surge a Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que “regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública” (BRASIL, 1993).

À época de sua publicação a Lei nº 8.666/93 representou novos marcos criados para dificultar os mecanismos de escolha direcionada das contratações

públicas, contendo 126 artigos e alto nível de detalhamento dos procedimentos relacionados às compras públicas. O alto nível de detalhamento da lei pode ser considerado um de seus pontos fracos, conforme explicado por Ribeiro:

A promulgação da Lei nº 8666/1993, foi um marco na aplicação do processo licitatório em nosso País, no entanto as diversas modalidades instituídas por esta lei (concorrência, tomada de preço, convite, concurso e leilão), sofriam resquícios da administração burocrática, engessando o processo através dos prazos, análise documental prévia de todo licitante, recursos (...); enfim a administração estava perdendo agilidade processual (RIBEIRO, 2019, p. 2).

Em resumo, a referida lei discorre acerca das regras básicas de funcionamento de um processo licitatório; das diversas modalidades de licitação instituídas - concorrência, tomada de preço, convite, leilão e concurso - e das etapas necessárias em cada uma; dos critérios para julgamento da licitação - por menor preço, melhor técnica, técnica e preço e maior lance ou oferta; dos casos de inexigibilidade e dispensa de licitação e dos casos de extinção do processo licitatório. Além disso, aborda-se de maneira específica o sistema de registro de preços, previsto no artigo 15 da Lei 8.666/93:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão: (...)

II - ser processadas através de sistema de registro de preços; (...)

V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

§ 1º O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.

§ 2º Os preços registrados serão publicados trimestralmente para orientação da Administração, na imprensa oficial.

§ 3º O sistema de registro de preços será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais, observadas as seguintes condições:

I - seleção feita mediante concorrência;

II - estipulação prévia do sistema de controle e atualização dos preços registrados;

III - validade do registro não superior a um ano. (...) (BRASIL, 1993)

Somente em 2001, foi publicado o Decreto Federal nº 3.931, sendo revogado doze anos mais tarde, pelo Decreto Federal nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços, dispondo sobre a intenção para execução do registro, as competências dos órgãos participantes e gerenciadores, a validade da ata de registro de preços, a contratação com

fornecedores registrados e a utilização da ata por órgãos ou entidades não participantes do processo. No caso de Minas Gerais, além deste Decreto Federal existe o Decreto Estadual nº 46.311, de 16 de setembro de 2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços no âmbito do Estado.

Nos termos do artigo 2º, inciso I do Decreto nº 7.892/13, Registro de Preços é o “conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras” (BRASIL, 2013). Pode-se dizer também, conforme cita Di Pietro, que “o objetivo do registro de preços é facilitar as contratações futuras, evitando que, a cada vez, seja realizado novo procedimento de licitação.” (DI PIETRO, 2016, p. 481). A autora em questão explica resumidamente o procedimento ocorrido em um Registro de Preços (RDP):

O órgão gerenciador divulga sua intenção de efetuar o registro de preços; os órgãos participantes manifestam sua concordância, indicando sua estimativa de demanda e cronograma de contratações; o órgão gerenciador consolida tais informações; o mesmo órgão gerenciador faz pesquisa de mercado para verificação do valor estimado da licitação; a seguir, realiza o procedimento licitatório, na modalidade de concorrência ou pregão; terminada a licitação, o órgão gerenciador elabora a ata de registro de preços e convoca os fornecedores classificados para assiná-la, ficando os mesmos obrigados a firmar o instrumento de contratação. (DI PIETRO, 2016, p. 485)

Sobre o Registro de Preços, ainda ressalta-se que

O Sistema não é uma nova modalidade, mas uma forma instituída de se possibilitar maior celeridade nas compras e uma redução do custo da administração em manter uma estrutura cara como almoxarifado. O SRP [Sistema de Registro de Preços], coloca a administração pública dentro do modelo Just-in-time, por meio do qual a administração compra a quantidade que deseja, no melhor momento, na qualidade apropriada e de forma a atender legislações sustentáveis (MELO; RODRIGUES, 2014, p. 130)

No entanto, os artigos 2º, 4º e 22 do Decreto Estadual nº 46.311 de 16 de setembro de 2013 e o artigo 9º do Decreto Federal nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013 definem conceitos acerca da prática do registro de preços e dos instrumentos utilizados neste procedimento que conferem incerteza ao processo – e que, portanto, podem acabar influenciando nos preços dos objetos licitados neste procedimento. Tais artigos e seu impacto nos preços serão discutidos na seção 3.

Para além da Lei Federal nº 8.666/93 e do Decreto Federal nº 7.892, dispondo respectivamente sobre a Licitação e o Registro de Preços, foi publicada a Lei Federal nº 10.520 de 2002, que “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” (BRASIL, 2002). Seu conteúdo abrange: quais itens podem ser adquiridos por meio da modalidade pregão - são eles: bens e serviços comuns -; o que deve ser identificado na fase preparatória – como justificar a necessidade da compra e especificar o objeto -; como se dá a fase externa do procedimento – convocação dos interessados, divulgação do edital, prazos a serem observados, realização do pregão, julgamento das propostas e habilitação dos licitantes -; assim como a validade do processo.

Essa lei representou o surgimento de uma nova modalidade de licitação, estendida para todos os entes federativos. Isso pois, precedente ao surgimento da Lei dos Pregões, existia a Medida Provisória nº 2.182/01 que instituiu a modalidade Pregão apenas para a União, e por sua restrição foi considerada inconstitucional, de acordo com Di Pietro (2016). A autora, ainda, define a modalidade de licitação em questão como utilizada “(...) para aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública” (DI PIETRO, 2016, p. 457).

O pregão pode ser realizado presencialmente ou eletronicamente, por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação. Inicialmente, o pregão eletrônico era regulamentado pelo Decreto Federal nº 5.450, de 31 de maio de 2005; mas recentemente ele foi revogado pelo Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019, que “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.” (BRASIL, 2019).

Sendo as leis explicitadas basilares para as compras públicas brasileiras, pode-se também afirmar que a Lei nº 8.666/93 é a mais robusta e central, haja vista que a Lei nº 10.520/02 dispõe apenas sobre uma nova modalidade de licitação e as demais normas também são específicas. Considerando o fato de que a Lei nº 8.666/93 existe há 26 anos, e que houveram diversas mudanças ao longo do tempo, principalmente evoluções de cunho técnico-tecnológico, é plausível discutir a sua eficiência, principalmente por não mais alcançar um dos objetivos para os quais foi criada – garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Um exemplo da possibilidade da Lei nº 8.666/93 estar ultrapassada é a criação da modalidade pregão eletrônico, atestada por Decreto, que reconhece e legisla sobre a realidade atual, considerando as mudanças tecnológicas. Enquanto isso, a principal lei acerca das licitações não sofreu modernizações nesse sentido.

Alguns autores debatem e estudam sobre os pontos fracos da legislação vigente, e apontam a ocorrência de alguns fenômenos consequentes do modelo de compras praticado atualmente. Não só mudanças tecnológicas demarcam as diferenças entre a atualidade e 25 anos atrás, mas também mudanças políticas e sociais. A sociedade, especialmente uma sociedade que preza pela agilidade, não se satisfaz com a morosidade e o alto nível de burocracia envolvidos, características estereotipadas dos processos licitatórios e da Administração Pública como um todo, conforme mostra Batista Júnior:

A lentidão do sistema administrativo não pode mais estar em franco descompasso para com a dinamicidade da evolução econômico-social. Por um lado, o povo pede por uma Administração Pública mais eficiente, por outro, o contexto dinamicamente se altera. O modelo garantíssimo, fundado na legalidade rígida, assim, não vem sendo capaz de fornecer um lastro jurídico suficiente para um Estado ineficiente. Por outro giro, não há como pôr de lado todo formalismo, sob pena de colocar a latere o mundo formal do Direito (...) (BATISTA JÚNIOR, 2012, p. 104)

A respeito dessa discussão, Borges alega:

Todavia, o extremo formalismo, quer na legislação, quer especialmente na aplicação desta, tem, de certa forma, impedido a concretização desses objetivos [constitucionais da licitação], aliado ao comportamento dos sistemas sociotécnicos e políticos destinatários, nem sempre primando pela praticidade e simplicidade, de certo com fins alheios aos da nobreza da licitação. Questiona-se se tem havido o prevailecimento das melhores soluções, quanto aos gastos e receitas públicas, ou se simplesmente o de soluções hegemônicas aos interesses políticos e econômicos. (BORGES, 2005, p. 92).

E adiciona:

(...) o jogo de inúmeras forças socioeconômicas e políticas envolvidas no confronto básico de interesses entre o Estado e seus prestadores de serviços e a cultura administrativa brasileira têm, de certa forma, tentado burlar a concretização desses fins [constitucionais da licitação], especialmente quando se sobreleva o formalismo exagerado nas fases do procedimento licitatório. (BORGES, 2005, p. 93).

Di Pietro, em uma entrevista para a Editora Forum, explicou que:

a norma [Lei nº8.666] foi elaborada com excesso de formalismo e teve como grande objetivo de moralizar os processos de licitações públicas

e de tentar acabar com a corrupção. No entanto, o intuito foi inteiramente frustrado, pois as licitações e as contratações são os institutos que mais têm as portas abertas para a corrupção (FORUM, 2017).

Também para Justen Filho (2015), “a Lei 8.666 representa hoje um obstáculo ao desenvolvimento nacional. É necessário substituí-la por um modelo mais adequado, com uma renovação de paradigmas”. Ainda nesse sentido, elucida-se que:

A complexidade do Estado e da sociedade brasileira exige uma postura de mudanças em relação ao dispositivo legal atual de compras públicas. As normas do dispositivo geral não acompanham a modernidade e não abarcam as novas tecnologias de informação, bem como os novos conhecimentos de gestão da administração pública (MELO; RODRIGUES, 2014, p. 115).

Nessa perspectiva, há o Projeto de Lei nº. 1.292/1995, que “estabelece normas gerais de licitação e contratação para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; altera as Leis nºs 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); e revoga dispositivos da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, e as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, e 10.520, de 17 de julho de 2002” (BRASIL, 1995). Apensados a este existem outros 257 projetos de lei² relativos ao modelo de compras públicas brasileiro, datados desde 1993 até 2019, e com teor variado entre proposições de alterações singelas até a revogação das leis vigentes atualmente.

Para além de compreender a legislação basilar do regime de compras públicas brasileiro, é importante para este estudo a compreensão de conceitos referentes aos processos licitatórios, como as suas modalidades, critérios de julgamento de preço e princípios.

2.1 Licitações: algumas definições importantes

Apresentada a legislação principal na determinação do modelo de compras públicas brasileiro, salienta-se agora a própria prática da licitação e alguns aspectos importantes dentro desse processo. O artigo 3º da Lei Federal 8.666/93 aborda as

² Portal da Câmara dos Deputados. Acesso em 18/05/2019. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=16526>>.

finalidades precípua da licitação, além de citar os princípios que devem ser observados em toda prática licitatória:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (BRASIL, 1993)

É interessante destacar que a promoção do desenvolvimento nacional sustentável só foi acrescida ao artigo 3º da Lei de Licitações a partir de 2010, com a Lei Federal nº 12.349. No entanto, somente em 2012, a partir do Decreto Federal nº 7.746, que “regulamenta o art. 3º da Lei 8.666 para estabelecer critérios e práticas para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública (...)” (BRASIL, 2012), que a promoção do desenvolvimento nacional sustentável foi definida e explicada com maior clareza.

O artigo 3º da Lei de Licitações também cita os princípios aos quais qualquer licitação está sujeita e deve estar conforme. Di Pietro (2016) explana que o princípio da legalidade relembra que a licitação constitui um procedimento inteiramente disciplinado pela lei. O princípio da impessoalidade está intimamente relacionado com o da igualdade, já que este é um dos alicerces da licitação e assegura igualdade de direitos a todos os interessados em contratar com o setor público. O da moralidade e o da probidade administrativa exigem por parte da Administração comportamentos lícitos e consoantes com a moral e os princípios de justiça. O da publicidade reitera a necessidade de divulgação do edital de licitação aos interessados, e também dos próprios atos da Administração para que sejam fiscalizados quanto a legalidade.

Por sua vez, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório “trata-se de princípio essencial cuja inobservância enseja nulidade do procedimento” (DI PIETRO, 2016, p. 425), e assegura que a Administração não pode descumprir o estipulado em edital, nem alterar os critérios de classificação das propostas após estes terem sido definidos em edital. Esse princípio também se dirige aos licitantes, que devem honrar o compromisso firmado ao serem classificados como vencedores do processo licitatório, provendo o objeto licitado adequadamente. Por fim, o princípio do julgamento objetivo reitera que o julgamento das propostas deve ser realizado em

conformidade com os critérios fixados no edital (Di Pietro, 2016), e determina que o julgamento das propostas seja objetivo, em conformidade com o tipo de licitação executado, e de maneira que seja possível sua verificação pelos licitantes e pelos órgãos de controle.

Após mencionar os princípios das licitações, parte-se para a explicação dos conceitos referentes à prática licitatória, que possuem importância central para o presente trabalho. Santos (2015) os apresenta de maneira simplificada em sua cartilha para o Portal TCU. Mercado são os potenciais fornecedores para o objeto demandado pela Administração Pública, enquanto a pesquisa de mercado consiste na verificação das condições que o mercado oferta para disponibilizar o objeto demandado, com relação a especificação de suas características, padrões de qualidade estipulados, desempenho necessário por parte do fornecedor, a garantia que ele oferece para o seu produto e os prazos em que ele se dispõe a executá-lo; naturalmente todos esses fatores envolvem um preço.

Acerca de custo, despesa e preço, Santos (2015) define que o primeiro é o que é gasto na produção do bem ou serviço demandado pela Administração, englobando matéria prima, energia e mão de obra; enquanto o segundo são os gastos relativos não necessariamente à produção do bem/serviço, mas sim à manutenção das atividades que o produzem, como custos administrativos e tributários. Já o preço é o valor final ofertado pelo mercado à Administração Pública, a demandante, e passível de negociação. Ele inclui os custos, as despesas e também o lucro de cada fornecedor.

No quesito preço, os conceitos se estendem: para as licitações, existe pesquisa de preço, preço de referência, preço de mercado, preço praticado, preço registrado e preço máximo, e Santos (2015) dispõe sobre estes também. Pesquisa de preço é o procedimento no qual a Administração determina o preço de referência de uma licitação, obtida na pesquisa de mercado, incluindo a coleta, validação, crítica e análise dos preços encontrados no mercado por meio da pesquisa. O preço de referência é obtido, então, com base no tratamento dos dados obtidos a partir da estipulação de uma “cesta de preços aceitáveis”. Alguns sinônimos de preço de referência são preço estimado, valor orçado, valor de referência e valor estimado. Esse procedimento de definição do preço de referência a partir da pesquisa de preços é demasiadamente importante pois influencia na justiça e no nível de realidade dos preços a serem negociados na licitação:

É a pesquisa de preços que fundamenta o julgamento da licitação, definindo o preço de referência. O preço de referência tem diversas finalidades: suporte ao processo orçamentário da despesa; definir a modalidade de licitação conforme a Lei 8.666/93; fundamentar critérios de aceitabilidade de propostas; fundamentar a economicidade da compra ou contratação ou prorrogação contratual; justificar a compra no sistema de registro de preços. (SANTOS, 2015, p. 4)

Também cabe apontar que a própria legislação exige uma “ampla pesquisa de preços” na fase interna da licitação, conforme disposto nos artigos 15 e 43 da Lei 8.666/93:

Art. 43 (...)

IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente (...) (BRASIL, 1993)

Relacionada a essa pesquisa existe o preço de mercado, que é o preço corrente no mercado pesquisado pela Administração. Ou seja, a Administração realiza a pesquisa de preço, por meio da qual tem acesso ao preço de mercado, e após o tratamento dos dados elabora o preço de referência para a licitação. Por fim, Santos (2015) define preço praticado, preço registrado e preço máximo. O primeiro é meramente o preço que a Administração Pública paga em suas compras; o segundo, o preço constante no sistema de Registro de Preços; e o terceiro é um preço fixado que proíbe propostas superiores dos fornecedores nas licitações. Este último é facultativo, mas se fixado deve ser obrigatoriamente divulgado.

Para além dos conceitos fundamentais no universo das licitações, é importante compreender e diferenciar as modalidades de licitação, assim como os critérios de julgamento das propostas, que são os tipos de licitação. O artigo 22 da Lei nº 8.666/93 prevê cinco modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Além disso, conforme exposto na segunda sessão, em 17 de julho 2002 foi publicada a Lei Federal nº 10.520, que incluiu no aparato legal uma nova modalidade de licitação: o pregão.

A modalidade pregão pode ser caracterizada pela inversão de fases – ocorre primeiro o julgamento das propostas e posteriormente é verificada a habilitação dos licitantes. É a modalidade mais utilizada atualmente, por ser destinada “para aquisição de bens e serviços comuns” (BRASIL, 2002) e por ter a vantagem de contar com maior agilidade e transparência. Isso pois o pregão amplia as possibilidades de participantes, uma vez que qualquer interessado pode participar, não sendo necessário estar cadastrado; propicia a diminuição dos prazos ao longo do processo

de contratação; e pode utilizar a tecnologia da informação por meio do pregão eletrônico. Além disso, a peculiaridade de inversão de fases garante maior agilidade ao processo – uma vez que somente a documentação do licitante vencedor será conferida. Para além de ser a modalidade de licitação mais utilizada atualmente, é a modalidade de licitação com maior enfoque neste estudo – até porque o estudo se baseia em dados reais, e reflete a realidade da primazia da utilização do pregão para execução das compras públicas.

O funcionamento do pregão é similar às demais modalidades de licitação: o início se dá na fase preparatória, em que se justifica a necessidade da compra e elabora-se o termo de referência, por exemplo. Posteriormente, ocorre um chamamento público para convocar os interessados em participar. A realização do pregão se dá em uma sessão pública, em que os envelopes com as propostas são recebidos e tem-se início a competição oral e escrita dos licitantes – quando pregão presencial, ou tem-se início a sessão de pregão eletrônico em moldes semelhantes, pela internet. Depois da fase de lances, é feita a análise da habilitação do licitante classificado na etapa anterior. Para finalizar, ocorre a fase recursal, a adjudicação da licitação e a homologação.

As modalidades de licitação dizem respeito sobre qual procedimento deve ser seguido a partir do objeto que está sendo licitado. Já os tipos de licitação, ou os critérios de julgamento do preço, dizem respeito ao critério adotado para o julgamento das propostas e seleção da vencedora. “O julgamento das propostas deve ser objetivo (...) e os critérios devem ser previamente estabelecidos no ato convocatório” (DI PIETRO, 2016, p. 467).

São tipos de licitação, previstos no primeiro parágrafo do artigo 45 da Lei nº 8.666/93: menor preço, melhor técnica, técnica e preço, e maior lance ou oferta. O edital deve mencionar qual é o tipo de licitação que será adotada para critério de julgamento (Di Pietro, 2016). Para este estudo, destacam-se somente as licitações de menor preço, já que as demais são específicas para casos relacionados a trabalhos intelectuais, bens imóveis ou objetos complexos.

As licitações do tipo menor preço são aquelas em que o edital especifica requisitos mínimos e objetivos de qualidade aos produtos que serão adquiridos (Oliveira, 2012), e o vencedor será aquele licitante que apresentar um objeto que cumpra com essas especificações do edital e também ofereça o menor preço (Di Pietro, 2016). Geralmente, este tipo de licitação é utilizado nos casos em que “a necessidade

estatal poderá ser satisfeita por meio de um produto ou serviço padronizado, comum no mercado, o qual não exige especial análise de sua composição ou forma de prestação” (OLIVEIRA, 2012, p. 3). Oliveira ressalta que não somente o preço ofertado classifica uma proposta como de “menor preço”, pois existem outros fatores a serem analisados que impactam no valor daquele item – e que portanto alteram o veredito sobre qual é a proposta mais vantajosa – como por exemplo as condições de pagamento e a durabilidade/rendimento do item. E finaliza:

“Ao elaborar o edital é preciso ter cuidado para fixar as regras que definirão a melhor proposta [sob o critério de menor preço], sempre com a finalidade de evitar que seja selecionado um produto ou serviço que apenas tenha a aparência de possuir o menor preço”. (OLIVEIRA, 2012, p. 3).

Independentemente de qual seja o critério escolhido para o julgamento das propostas, ou da modalidade adotada, o processo licitatório pode ser dividido em duas fases, uma interna e outra externa, sendo a interna a que dá início ao processo. Para explicar basicamente e exemplificar o procedimento padrão de uma licitação, Caio Augusto dos Santos Alves alega que:

O procedimento licitatório inicia-se pela fase interna, após a constatação da necessidade de aquisição de produtos, de contratação de prestação de serviços ou de execução de obras. Abre-se um processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, conforme determinação do art. 38 da Lei 8.666/93. (ALVES, 2014, p.31)

Conforme apontado por Justen Filho (2019), na fase interna são praticados atos com a finalidade de verificar a necessidade e a conveniência da contratação; determinar a presença de pressupostos legais para a contratação, além da existência ou não de recursos financeiros para tal; definir o objeto e as condições básicas do contrato a ser celebrado, assim como a modalidade da licitação; realizar a pesquisa de preços; e, por fim, elaborar o edital – o ato convocatório da licitação. Justen filho destaca também a importância da fase interna:

O desenvolvimento regular dessa etapa preliminar é condição para o êxito da atividade posterior da Administração. Todos os demais atos praticados pela Administração, no curso da licitação, são reflexo das decisões e dos atos praticados na fase interna. (JUSTEN FILHO, 2019, p. 860).

Com a publicação do edital elaborado, inicia-se a fase externa da licitação. É preciso divulgar este edital, tornando pública a existência da licitação e as exigências impostas aos licitantes interessados. Posteriormente ocorre a licitação em si, de

acordo com a modalidade e o critério de julgamento escolhidos. Primeiramente existe a habilitação dos licitantes, em que os documentos dos partícipes são verificados e os que apresentarem desconformidade com o exigido no edital serão excluídos, uma vez que a Administração Pública precisa garantir que o licitante possui regularidade técnica, financeira, jurídica, fiscal, trabalhista e é idôneo para contratar com o Poder Público (Alves, 2014).

Por fim, ocorre o julgamento das propostas feitas por cada licitante habilitado de acordo com o critério de julgamento escolhido pela Administração. No julgamento, há uma conferência das propostas feitas para que somente se avalie opções coerentes com o edital – propostas que estejam incompatíveis com os requisitos do edital ou com os preços de mercado (ou constantes em sistema de registro de preços) são desclassificadas. Assim, são classificadas as propostas conformes e determina-se um licitante ganhador, que irá contratar com a Administração Pública (Alves, 2014). Cabe ressaltar que no pregão, ocorre a inversão das fases habilitação e julgamento da proposta, sendo que primeiramente é feito o julgamento das propostas, a classificação dos licitantes e a escolha do ganhador; para somente depois verificar se este se encontra habilitado para contratar com a Administração. As licitações também podem não ser certames de sucesso, por alguns motivos. Para esta pesquisa, é importante discriminar somente as chamadas licitações fracassadas, que são aquelas em que não há um fornecedor vencedor.

É interessante ressaltar que existem processos de compras públicas que podem ocorrer sem a realização de uma licitação. São os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação, previstos nos artigos 24 e 25, respectivamente, da Lei nº 8.666/93. Conforme explicado por Di Pietro (2016), a dispensa é facultada pela lei, sendo um ato de competência discricionária da Administração, uma vez que são casos em que há possibilidade de competição que justifique a licitação. Enquanto isso, a inexigibilidade se dá em casos em que “não há possibilidade de competição em função de só existir um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração” (DI PIETRO, 2016, P. 433), tornando a licitação, portanto, inviável.

Por fim, o desfecho de uma licitação pode ser variado: ela pode ser alcançar o objetivo para o qual foi criada e ter uma proposta vencedora; assim como pode uma licitação deserta, fracassada, anulada ou revogada. Uma licitação deserta é aquela que não possui proponentes, que não possui fornecedores interessados. Já as licitações fracassadas são aquelas em que existem proponentes, mas nenhum deles

é selecionado em função de inabilitação ou de não terem suas propostas classificadas (Ortega, 2015). Nesse sentido, o artigo 48 da Lei nº 8.666/93 prevê os casos em que as propostas serão desclassificadas, sendo estas as que não atendam às exigências do edital, as que apresentem valor global superior ao limite oferecido ou preços inexequíveis (BRASIL, 1993).

Ademais, as licitações podem ser anuladas ou revogadas, conforme disposto no artigo 49 da Lei nº 8.666/93. A revogação ocorre em função da primazia do “interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado” (DI PIETRO, 2016, p. 487), enquanto a anulação é realizada a partir da ilegalidade do processo licitatório.

Após compreender alguns dos aspectos basilares das licitações, indispensáveis para o entendimento deste estudo sobre as compras públicas, faz-se importante também a explanação de alguns fatores que podem influenciar nos valores pagos pela Administração Pública em suas compras ou contratações.

3 FATORES QUE PODEM INFLUENCIAR NOS VALORES PAGOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM SUAS AQUISIÇÕES

De acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o mercado de compras governamentais, a partir da utilização das licitações, corresponde em média a 13% do PIB brasileiro (Pércio, 2018). Percio (2018) aponta também que a ineficácia das compras públicas é uma pauta muito discutida em artigos, dissertações e teses, já que o Poder Público compra mal, paga valores acima do mercado e paga pelo risco que a contratação pública gera para o contratante privado. Isso tudo leva ao desperdício de recursos que poderiam estar sendo investidos em outras áreas do orçamento público.

O que é apontado pela autora pode ser reiterado por um estudo do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT), feito em 2015, conforme notícia no Portal de Licitações³. O estudo analisou mais de 3 milhões de notas fiscais de compra de mercadorias e produtos pelos entes públicos federais, estaduais e municipais e percebeu um sobrepreço⁴ médio de 17% em relação ao que é pago nas mesmas compras quando feitas pelas empresas privadas. Ainda de acordo com o Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT), uma das maiores razões para existência do sobrepreço está ligada a incorporação de riscos por parte do fornecedor - que leva em conta o fato do governo demorar a pagar e de estar em contexto de contingenciamento - e ao embutimento desses riscos no preço de venda.

Para discorrer sobre os valores pagos pela Administração nas compras públicas é preciso, primeiramente, entender os fatores que se relacionam com a mensuração dos custos de um fornecedor e como eles definem seus preços a partir dessa dinâmica. Em suas análises sobre o direito econômico, Fonseca (2017) expressa que Richard Posner foi o principal propulsor da análise econômica do direito e explica que, segundo a teoria deste:

Os instrumentos de que se serve nessa avaliação são as noções de preço, custo, custo das oportunidades, de gravação dos recursos em direção a um uso mais vantajoso (...) a eficiência é a utilização dos recursos econômicos de modo que o valor, ou seja, a satisfação humana, em confronto com a vontade de pagar por produtos ou

³ Acesso em 09/06/2019, disponível em <<http://www.portaldelicitacao.com.br/site/noticias/sobrepreco-em-compras-feitas-por-orgaos-publicos-e-de-17-diz-ibpt/>>.

⁴ Para J. U. Jacoby Fernandes, o sobrepreço em licitações “ocorre quando o valor de uma proposta de um bem ou serviço é superior ao praticado no mercado, seja por preço, quantidade ou baixa qualidade” (ELO CONSULTORIA, 2015). Também pode ser definido como “preço cobrado além do que seria normal, ou do preço tabelado.” (DICIONÁRIO HOUAISS).

serviços, alcance o nível máximo, através da maximização entre os custos e as vantagens (FONSECA, 2017, p. 34)

No contexto do setor público, isso significa que a eficiência da compra pública seria atingida no momento em que a relação custo-benefício entre os preços pagos e os bens/serviços adquiridos, e conseqüentemente as vantagens e benefícios providos à população, fosse a maior possível considerando que esses dois fatores sejam inversamente proporcionais. Ou seja, quanto menos recurso público for gasto e maior o ganho para a Administração, maior a eficiência. Assim, defende Nunes:

Há melhora na qualidade dos serviços prestados quando a Administração Pública consegue prover os mesmos serviços, em quantidade e qualidade, a custos menores. (...) no setor público o critério relevante é a identificação de custos elevados em relação a padrões de análise (custo histórico, custo de organizações ou serviços congêneres, etc.) (...) [os valores praticados poderão] orientar a Administração Pública sobre a necessidade de ações de melhoria ou mesmo a reestruturação de processos (terceirização, concessão, parceria, descentralização, contratos de gestão, etc.). (NUNES, 1999, p. 10)

Por mais que a Administração Pública deva se atentar para a promoção de serviços de qualidade ao menor custo possível, como explica Nunes acima, os preços pagos pela Administração são altamente influenciados pelas peculiaridades características do setor público. Isso pois o mercado – fornecedores - leva em consideração essas peculiaridades no momento de definir os preços que serão ofertados à Administração. Essas peculiaridades, que serão abordadas adiante, acabam tendo um forte impacto na avaliação dos fornecedores a respeito dos custos de oportunidade envolvidos – de acordo com a teórica econômica de Posner, exposta por Fonseca (2017) e exibida na página anterior.

A respeito das características peculiares do setor público, pode-se começar com a burocracia excessiva, como apontado por Viana (2012):

Essa disfunção é perceptível na formação de preços para o setor público. Parece ser considerado, nos custos de operação, toda a "burocracia" estatal, desde o processo licitatório até o recebimento do pagamento, que nem sempre tem um horizonte à vista. (Viana, 2012, p. 2)

Por essa frase, abre-se margem também para assinalar a incorporação de riscos no preço ofertado pelo fornecedor para vender seu produto/serviço à Administração; há incerteza com relação ao pagamento pelo produto/serviço vendido. Ainda sobre a burocracia excessiva enquanto um fator que eleva os preços ofertados à Administração Pública, ressalta-se:

Com a burocratização do processo, bons licitantes são afastados, a concretização da vantajosidade é dificultada, a isonomia é abalada, pelo que se deve sempre perquirir da relevância de cada exigência para a contratação e para a prestação do objeto da licitação em si, tendo em vista a parcela da sociedade a que se dirige e o ordenamento jurídico em que se insere. A vantajosidade, que deve ser o critério presente de forma constante no procedimento licitatório, acarreta a irrelevância do puro e simples formalismo. O extremo formalismo é exigência obstrutiva à participação nas licitações. Sem formalismo exacerbado, ganha a sociedade, que terá garantia da obtenção da vantajosidade, ganha a Administração Pública, na direção de processo menos burocrático, ampliando a competição, e ganham os licitantes, com conhecimento prévio das regularidades exigidas. (BORGES, 2005, p. 98).

Relacionado à burocracia excessiva, mas abrangendo além disso uma gama de razões, elenca-se também a existência dos chamados “fornecedores viciados” nas licitações. Estes são aqueles fornecedores que participam frequentemente dos processos licitatórios para um mesmo objeto, e acabam por “viciar” as licitações em função de sempre participarem dela, apresentando propostas sempre similares e na maioria das vezes inadequadas. Viana apresenta melhor essa situação:

“Aqueles que não participam de licitação pública não tem interesse em informar os seus preços, dado geralmente, a quantidade de itens e perda de tempo de seus funcionários, e que fornecendo ou não, em nada interfere nos seus negócios, pois independe de vendas para o setor público. Disso resulta que no decorrer do tempo, o mercado próprio de oferta para o consumo do poder público se torna "viciado", oferecendo preços inadequados para a formação dos preços da administração pública. (...) são aqueles que ofertam preços inadequados, geralmente acima do próprio mercado.” (VIANA, 2012, p. 2)

Esse último ponto aborda outro aspecto relativo aos fornecedores viciados, que é, em certa medida, a manipulação dos preços ofertados visando o aumento do lucro da empresa. Viana (2012) alega que “(...) pode-se verificar uma contaminação residual na precificação, seja porque a empresa que cota não participa de licitações públicas, seja porque os preços são fornecidos justamente por quem vai participar e, de antemão, estão com margem de lucro elevada”. Esses fenômenos ocorrem pois o sistema afugenta fornecedores novos, em função da burocracia excessiva, e conseqüentemente acaba fortalecendo a prevalência de licitantes já acostumados ao sistema.

Outro fator a ser apontado na influência dos valores pagos pela Administração Pública é a má elaboração dos preços de referência nas licitações. A

má elaboração dos preços de referência se dá a partir de uma pesquisa de mercado e de preços executada equivocadamente, de maneira viciada ou de forma que não retrata a realidade. Nesse sentido, tem-se o estudo de Viana, que alega:

Na prática, porém, quem define o objeto é o órgão requisitante que em conjunto com a área de compras, que normalmente não é atendida por técnico com qualificação profissional pertinente às especificações do objeto produz especificações inconsistentes, longas e confusas e que o mercado não compreende qual é o real produto que vai ser cotado. Isso provoca um efeito arco íris na produção do preço pelo mercado. Os preços fornecidos na pesquisa refletem as contradições da especificação e são díspares devendo ter um forte tratamento estatístico. Não se pode deixar de anotar que o cálculo do preço estimativo ou de referência elaborado inadequadamente, como sói acontecer, pode receber amostras de preços muito dispersos porque a caracterização do item não é compreendida. As especificações técnicas estão diretamente relacionadas ao processo de formação de preços. (VIANA, 2012, p. 1)

Uma das explicações para esse fenômeno tem cunho majoritariamente cultural:

As razões são em parte culturais e em parte econômicas. Realmente, à primeira vista, parece desnecessário apurar custos quando o fundamental no serviço público é o cumprimento da lei. Cumprindo a lei o serviço público é eficaz, e ponto final. “Eficiência é um conceito privado”, portanto estranho ao setor público. Este vem sendo o paradigma do setor público. Não faz parte da cultura do serviço público a consciência de que não basta cumprir a lei, mas que é necessário cumpri-la com bom desempenho, com economia de recursos e com satisfação dos usuários dos serviços públicos. A eficiência só adquiriu status de princípio constitucional recentemente. NUNES (1999, p. 11)

Como resultado da má elaboração dos preços de referência, Santos (2015) aponta o sobrepreço nas licitações – e o superfaturamento dos fornecedores. Portanto, tem-se que “a formação dos preços de referência nas licitações deve levar em conta: criteriosa especificação do objeto, conhecimento do mercado e correta aplicação de cálculos estatísticos” (MOTTA, 2010, p. 442).

Como uma tentativa de mitigar esses feitos, Viana (2012) alega que para elaborar um preço de referência condizente é necessário:

a) uma clara definição técnica do objeto que seja suficiente e precisa e que leve em consideração a qualidade e a aplicação do item; b) tratamento estatístico dos dados que forem obtidos nas consultas aos fornecedores; c) cálculo ou apontamento do preço de referência a partir da média, mediana ou outro corte orientado; d) verificação com os preços praticados em atas vigentes no próprio órgão. (VIANA, 2012, p. 1)

No entanto, como as pesquisas de preço e a verificação de qual é o preço praticado no mercado estão diretamente relacionadas ao sistema de informação de custos no setor público, estas também podem ficar prejudicadas. A ausência de um banco de dados ou de uma fonte segura para consulta dos preços no momento da elaboração do preço de referência acaba influenciando nos preços praticados nas licitações; se a consulta se basear em fontes que não seguem a realidade, seja por algum fenômeno anormal, por regionalidade ou por tendenciosidade, o preço licitado também conterà tais características enquanto um reflexo das etapas do processo de elaboração da licitação.

No caso específico do estado de Minas Gerais, há a Resolução Conjunta SEPPLAG/CGE nº 9.447, de 15 de dezembro de 2015, que “dispõe sobre os procedimentos administrativos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços e regulamenta a utilização de preços de referência disponibilizados pelo Módulo de Melhores Preços do Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços do Estado de Minas Gerais – SIAD” (SEPLAG/CGE, 2015). Basicamente, esta resolução criou um banco de preços oriundos dos valores homologados das compras realizadas nos últimos 24 meses, sendo que os preços são corrigidos para os valores atualizados de acordo com a época da consulta, que deve ser utilizado enquanto um instrumento auxiliar para a realização da estimativa de preços nos procedimentos licitatórios.

E, além disso, a resolução regulamenta a realização de pesquisa de preços dentro dos processos licitatórios de Minas Gerais, dispondo regras para utilização das informações providas pelo Banco de preços. Em seu artigo 3º, a resolução admite a pesquisa de preços também realizada em outras fontes que não o Módulo de Melhores Preços – SISMP do SIAD, sendo: (I) banco ou portal de preços, mantido por entidade pública ou prestador de serviços especializados, pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo; (II) atas de registros de preços vigentes e contratações similares de outros entes públicos em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços; ou (III) pesquisa com fornecedores. Independente da fonte na qual a pesquisa de preços irá se basear, ela deverá contemplar pelo menos três preços para cada item de material ou serviço (Minas Gerais, 2015).

Ainda no artigo 3º, a resolução indica no parágrafo 7º que “não poderão ser considerados os preços inexequíveis ou os excessivamente elevados para a obtenção

do resultado da pesquisa de preços” (MINAS GERAIS, 2015). Outro ponto interessante a ser destacado é que a própria resolução, em seu artigo 5º, admite a existência de fatores intervenientes no preço de referência contido no Módulo de Melhores Preços – SISMP do SIAD. São eles:

I. o quantitativo total do item a ser adquirido; II. a localização geográfica da unidade de compra e o último preço praticado pela mesma, o respectivo fornecedor, marca e modelo ofertados e data da aquisição; III. a influência da sazonalidade no preço do item de material a ser adquirido; IV. as condições comerciais praticadas na aquisição, incluindo prazos e locais de entrega, formas de pagamento e garantias exigidas. (MINAS GERAIS, 2015)

Tendo em vista as informações postas, pode-se afirmar que esta resolução é uma “inovação marcante e que possui enorme potencial para contribuir para a qualificação, agilidade e eficiência deste procedimento [estimativa de preços] na esfera estadual” (HIRLE, 2016, p. 20). No entanto, mesmo que o Banco de Preços exista em Minas Gerais, e que este possa ter mitigado as dificuldades para a estimativa de preços nos processos licitatórios, pode-se dizer que sua criação é ainda muito recente para afirmar que ele tenha eliminado por completo os empecilhos postos à verificação do preço praticado no mercado e ao acesso ao sistema de informação de custos no setor público.

Nessa linha de entendimento, (Viana, 2012) mostra que, de acordo com o artigo 15, inciso V da Lei nº 8.666/93, os preços pagos nas compras públicas precisam se “balizar pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública” e que também sejam praticados pelo mercado. O autor aponta, ainda, que uma saída para proteção do orçamento do Estado e obtenção de suas necessidades, produzindo o máximo com o mínimo, seria a “integração de todos os preços de compras públicas efetuadas, formando um grande Banco de Dados de Preços Públicos”.

Para além da má especificação do objeto a ser comprado, da definição de preços de referência errôneos e das dificuldades de realização de uma boa pesquisa de preço; acresce-se mais um fator ao rol de falhas humanas que podem levar à ocorrência do sobrepreço nas compras públicas: a fixação de uma quantidade demandada do objeto licitado que não corresponde à demanda real. Essa situação é comum na prática do Registro de Preços, regulamentado pelo Decreto Estadual nº 46.311, de 16 de setembro de 2013 e pelo Decreto Federal nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013; e acontece em função das citadas normas reconhecerem a possibilidade de

realização de estimativas por parte da Administração nos editais de concorrência pública ou de pregão para Registro de Preços. Tal possibilidade, será explanada adiante. No entanto, adianta-se que a permissibilidade de estimativas nos editais pode gerar insegurança jurídica ao licitante, uma vez que legitima que a Administração alegue precisar de uma determinada quantidade do item que está sendo licitado; e no momento de requerer o item, o faça em uma quantidade diferente do que havia sido informado anteriormente ao licitante.

Analisando as normas, o artigo 2º do Decreto Estadual nº 46.311, de 16 de setembro de 2013 define alguns termos, e em seu inciso IV determina que a ata de registro de preços é um “documento vinculativo e obrigacional em que se registram preços (...) conforme disposições contidas no edital e propostas apresentadas para eventual e futura contratação” (MINAS GERAIS, 2013). O artigo 22, também, afirma que o registro de preços “não gera[r] compromisso de contratação” (MINAS GERAIS, 2013) e, portanto, independe de previsão orçamentária. Isso abre margem para incertezas na negociação da Administração com o fornecedor, uma vez que não é garantida a efetivação da contratação. Tal incerteza é reiterada no inciso II do artigo 4º deste mesmo decreto estadual, que determina que o Registro de Preços será utilizado quando “pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração” (MINAS GERAIS, 2013).

Para além do Decreto Estadual, o Decreto Federal nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013 também dispõe sobre o Registro de Preços reconhecendo uma margem de incerteza. É o que pode ser observado em seu artigo 9º, que determina que o edital do registro de preços contemplará a especificação do objeto e a “estimativa de quantidades a serem adquiridas” (BRASIL, 2013).

A norma, portanto, viabiliza a criação de incertezas por parte do fornecedor – seja da efetivação de sua contratação, seja da quantidade que será necessário entregar à Administração. A existência de incertezas no processo de negociação pode fazer com que o fornecedor incorpore esses riscos nos seus custos – similarmente à prática de incorporação de riscos que será explicada na seção 3 – e, portanto, eleve o valor a ser pago pela Administração. Isso pois o fornecedor adequa sua produção para a quantidade demandada naquela negociação, que pode não ser efetivada; ou que pode ser efetivada em partes, em um quantitativo menor do que o inicialmente demandado.

Um outro ponto a ser ressaltado no âmbito do decreto estadual que regulamenta o Registro de Preços é a ampla gama de opções nas quais a estimativa de preços que baliza o pregoeiro e a comissão de licitação pode se fundamentar. O artigo 21 autoriza que seja usado como referência o banco de melhores preços do Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços do Estado de Minas Gerais (SIAD-MG); os preços constantes em outras atas de registro de preço; os preços de tabelas de referência; os preços praticados pelos órgãos e entidades da Administração Pública; e as pesquisas feitas junto aos fornecedores (Minas Gerais, 2013). Uma vez que existem tantas opções para basear o preço estimado – preço este que irá orientar a condução da licitação, da negociação com os fornecedores e a escolha da melhor proposta – surge também um risco de divergência nos preços, já que cada uma das fontes pode orientar o processo de compra para um preço base distinto.

Todas as peculiaridades do setor público citadas, seja enquanto uma característica deste ou enquanto uma postura assumida pelos servidores ou licitantes, podem influenciar na definição do valor de um item vendido para a Administração, de acordo com os autores expostos acima. A análise proposta por este estudo utiliza como critérios a relação, na prática, de em que medida a burocracia excessiva, a incorporação de riscos no preço ofertado, a existência de fornecedores viciados e a má elaboração dos preços de referência nas licitações realmente influenciam nos preços das aquisições feitas pelo poder público mineiro.

A discussão sobre os preços pagos pela Administração Pública em suas licitações não pode ser realizada descolada do princípio da eficiência, que deve ser observado pela Administração em todos os seus atos – incluindo as ações relativas aos processos de compras.

4 A CONTRIBUIÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ANÁLISE DOS PREÇOS PAGOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O Direito Administrativo pode ser definido como

“O ramo do direito público que tem por objeto os órgãos, agentes e pessoas jurídicas administrativas que integram a Administração Pública, a atividade jurídica não contenciosa que exerce e os bens e meios de que se utiliza para a consecução de seus fins, de natureza pública” (DI PIETRO, 2016, p. 78-79).

Cabe ressaltar que, como também explicado por Di Pietro (2016), o Direito Administrativo rege as relações entre a Administração e os particulares e, por ser um ramo do direito público, assegura sempre uma posição de verticalidade para uma das partes, no caso para o interesse público, diferindo-se do direito privado em que as relações são horizontais. Na sua atuação, a Administração Pública exerce a função administrativa, "sob regime de direito público com vistas a alcançar os fins colimados pela ordem jurídica" (FARACHE, 2011, p. 1)

Batista Júnior (2012) destaca que a essência do Direito Público está na obrigação de cumprimento das normas, diferentemente do Direito Privado, e que a relação entre a AP (Administração Pública) e a lei não é somente de não contradição, mas sim uma relação de subsunção. Em síntese, a Administração Pública deve buscar o bem comum e para tal utilizar a lei, que existe para viabilizar este feito e para firmar os interesses públicos específicos que são almejados. Assim, “a AP, ao invés de mera executora servil dos ditames da lei, merece ser vista como a gestora concreta do bem comum, por certo limitada pelos termos da lei e pelo cravado ordenamento jurídico” (BATISTA JÚNIOR, 2012, p. 73). A função administrativa, portanto, está relacionada ao poder-dever de adotar a decisão mais eficiente na consecução do bem comum. Ao falar de função administrativa, entra-se na existência dos princípios administrativos, que norteiam as ações da AP.

A prática do Direito Administrativo, portanto, é orientada por princípios que buscam equilibrar a aplicação das normas e defender as prerrogativas da Administração Pública. Esses princípios são como máximas a serem seguidas, pois orientam uma execução coerente daquilo que o Direito Administrativo regulamenta. Os “princípios de uma ciência são as proposições básicas, fundamentais, típicas que condicionam todas as estruturações subsequentes. Princípios, neste sentido, são os alicerces da ciência” (CRETELLA JÚNIOR, 1988, p. 7). Além disso, define também Mello:

Princípio é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para a sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. (MELLO, 2014, p. 54)

Considerada a importância dos princípios, é preciso primeiro apontar os da legalidade e da supremacia do interesse público sobre o particular como os princípios do direito público que são essenciais ao Direito Administrativo, uma vez que os princípios específicos deste ramo do direito são baseados nos citados princípios (Di Pietro, 2016). A partir dessa base, diversos são os princípios que guiam o Direito Administrativo, tendo Di Pietro (2016) listado: impessoalidade, presunção de legitimidade, especialidade, tutela, autotutela, hierarquia, continuidade do serviço público, publicidade, moralidade, razoabilidade e proporcionalidade, motivação, finalidade, eficiência, economicidade e segurança jurídica.

Dentre os princípios listados acima, cinco estão expressos no art. 37, caput da Constituição Federal de 1988. A redação dada pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998 acresceu ao texto constitucional o princípio da eficiência, que é o foco deste estudo:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...). (BRASIL, 1988).

Cabe lembrar, conforme coloca Batista Júnior (2012), que a Constituição é uma lei Magna e todas as suas normas são dotadas de imperatividade material, aqui inclusos seus princípios expressos ou implícitos, e devem ser passíveis de observação pela sociedade a partir de sua execução. O autor também mostra que “a eficiência administrativa, expressamente prevista na CRFB/88 (...) traduz, no Estado Democrático de Direito, um mandamento de otimização, pela AP, da satisfação das necessidades e interesses sociais, econômicos e culturais da coletividade.” (BATISTA JÚNIOR, 2012, p. 90).

O princípio da eficiência é definido como “o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros” (MEIRELLES, 2018, p. 104). No entanto, Batista Júnior (2012) ressalta que a caracterização do princípio constitucional da eficiência administrativa envolve a multiplicidade de atuações da Administração Pública e o caráter multiforme deste princípio. Ele explica que o grau de eficiência almejado varia de acordo com a atividade política em questão, recursos tecnológicos e aspirações sociais, sofrendo alterações em função do contexto político. Além disso, os parâmetros de eficiência também se alteram em decorrência do tempo. O autor resume que “o conteúdo da ideia de eficiência se altera no tempo e conforme o tipo de atuação administrativa considerada” (BATISTA JÚNIOR, 2012, p. 174).

Sobre a complexidade de conceituação do princípio da eficiência, Batista Júnior (2012) ainda diz que apesar de ser um conceito jurídico indeterminado, é possível determinar os aspectos que caracterizam sua ideia nuclear. A eficiência *lato sensu* é composta, principalmente, pela eficácia e pela eficiência *stricto sensu*, sendo cada uma destas composta por outras facetas caracterizantes, que o autor se dispõe a explicar:

A eficiência *lato sensu* exige a observância tanto da eficácia da atuação da AP, com o adequado sopesar dos interesses envolvidos; como a eficiência *stricto sensu*, na verificação e articulação dos meios disponíveis. (BATISTA JÚNIOR, 2012, p. 179)

De acordo com este autor, a eficácia é caracterizada principalmente pela universalidade dos resultados, que devem se aplicar a todos, e pode ser posta como o alcance dos resultados que a Administração Pública tem o dever de atender. Já a eficiência *stricto sensu* “traduz a necessidade de se proporcionar com os recursos relativamente escassos de que dispõe a Administração Pública uma relação otimizada para com os fins almejados, ou seja, o maior nível de satisfação possível da coletividade, com os fatores e tecnologia dados.” (BATISTA JÚNIOR, 2012, p. 182). A eficiência *stricto sensu* pode ser caracterizada por seis facetas: produtividade, economicidade, qualidade, celeridade e presteza, continuidade na prestação dos serviços públicos e desburocratização.

A produtividade, conforme Batista Júnior (2012), diz respeito à necessidade da atuação administrativa proporcionar esse elemento, ou seja, dos meios e os fins

da Administração Pública estarem envolvidos em uma relação funcional ótima que vise os objetivos almejados. Essa otimização se dá por dois caminhos: minimização dos recursos utilizados, uma vez que estes são escassos; ou pela maximização dos resultados obtidos. Por sua vez, a economicidade está estritamente relacionada aos meios utilizados e diz respeito somente ao aspecto econômico da eficiência, e é a tradução da necessidade de atuação da AP adequando-se ao melhor custo benefício. É aspecto essencial para verificação do cumprimento da eficiência administrativa:

A economicidade na atuação da AP diz respeito à necessidade de buscar a melhor alternativa para a efetuação da despesa pública, ou seja, verificar se o caminho perseguido foi o melhor para se chegar com os recursos econômicos despendidos a determinado resultado, otimizando-se a equação custo-benefício. (BATISTA JÚNIOR, 2012, p. 189)

Com relação à faceta da qualidade, Batista Júnior (2012) explica que há uma ênfase dentro da eficiência administrativa na satisfação do cidadão, potencial usuário do serviço público, que almeja melhores serviços e atendimento igualitário de suas necessidades. Sendo assim, o princípio da eficiência “coloca-se como um vetor embaixador das exigências de maior qualidade, na prestação dos serviços públicos, com uma maior satisfação das necessidades da população. [Ele] obriga que se dê a devida importância à questão da qualidade” (BATISTA JÚNIOR, 2012, p. 194).

A celeridade e presteza é uma das facetas com maiores problemas de aplicação, já que conforme exposto por Batista Júnior (2012), a Administração Pública é marcada pela falta de celeridade, que acomete não só o Poder Executivo, como também o Legislativo e o Judiciário, em especial nos países latino-americanos. O autor alega que não é suficiente que a solução adotada pela Administração Pública seja funcional e ótima, observando a maior produtividade e economicidade, mas que também precisa ser feita rapidamente para que seja a melhor solução. O interesse público não pode esperar indeterminadamente a Administração Pública solucionar os seus problemas, e tem o melhor atendimento do bem comum quando a opção for a mais célere. “A ideia da eficiência impõe uma exigência de otimização da “relação tempo x custo x benefício” na atuação administrativa” (BATISTA JÚNIOR, 2012, p. 197).

A faceta da continuidade na prestação dos serviços públicos é a que garante a efetividade do bem estar social, uma vez que não basta para a AP alcançar um bom resultado se este for isolado ou esporádico; assim seu objetivo não estaria

sendo cumprido. “A eficiência exige que o bem comum seja buscado de forma permanente e contínua” (BATISTA JÚNIOR, 2012, p. 198). Por fim, a desburocratização, de acordo com Batista Júnior (2012), deve estar presente em dois âmbitos: no que diz respeito à estrutura administrativa e ao procedimento administrativo. Isso significa que a AP deve buscar tanto o afastamento de estruturas desnecessariamente robustas ou complexas, quanto de procedimentos excessivamente longos e lentos. Além disso, a desburocratização facilita a proximidade da Administração Pública com a população, fazendo com que quem execute as tarefas conheça de fato os problemas a serem mitigados, ampliando a assertividade das tarefas perante os objetivos.

Cabe destacar que Batista Júnior (2012) aponta o risco da consideração isolada de uma ou mais facetas do princípio da eficiência, que acaba comprometendo o significado do princípio como um todo. Se qualquer faceta da eficiência administrativa for desconsiderada, ou se uma delas for supervalorizada, perde-se o conceito geral e correto deste princípio. Ele exemplifica ao dizer que se a celeridade e presteza forem supervalorizadas, as demais facetas saem prejudicadas: nem sempre uma atividade que prioriza a execução mais rápida possível alcança também um alto nível de qualidade. Assim como é um erro grave reduzir a eficiência à economia dos meios, sendo essa a supervalorização da economicidade, pois a relação envolve não só custo mas também benefício.

Com relação ao princípio da eficiência administrativa, uma peculiaridade destacada por Di Pietro (2016) é que ele pode ser acrescentado aos demais princípios impostos à Administração Pública, já que a eficiência visa a satisfação do interesse público da melhor maneira possível; no entanto, não pode sobrepor-se a nenhum, especialmente ao princípio da legalidade.

Tendo definido o princípio da eficiência administrativa, também são importantes para o entendimento do presente estudo as definições *lato sensu* de eficiência. Esse conceito no âmbito gerencial se relaciona ao atingimento de um objetivo estipulado por meio da utilização, da melhor maneira possível, dos recursos existentes para tal. Eficiência pode ser definida como “a coerência dos meios em relação com os fins visados, se traduz no emprego de um mínimo de esforços (meios) para a obtenção de um máximo de resultados (fins)” (MOTTA E PEREIRA, 1988, p. 48). Tendo por base outros estudos, eficiência também pode ser considerada como a melhora dos indicadores de desempenho e da satisfação dos cidadãos em relação

aos serviços públicos, em função do alargamento da prestação destes serviços prestados à população (Pimenta, 1998).

Alcantara (2009) salienta ainda a diferença entre a eficiência aplicada ao contexto das organizações privadas e públicas. Segundo ele, o que prevalece nas primeiras é o interesse financeiro dos proprietários e a maximização do lucro; enquanto nas outras deve ser a necessidade dos cidadãos. Assim, eficiência para cada um desses setores é o emprego dos recursos disponíveis de tal forma que os objetivos de cada organização sejam maximizados - seja o lucro, seja a satisfação da sociedade. Cabe dizer, ainda, que de acordo com Pedraja e Salinas (2005), a preocupação com a eficiência deveria ser naturalmente maior no setor público, uma vez que existem recursos escassos e gastos crescentes e a concretização da eficiência se daria em duas situações: a Administração Pública conseguir gerar mais resultados satisfatórios com os mesmos recursos, ou os mesmos resultados com o dispêndio de menos recursos.

A partir dos pontos levantados, este estudo utilizará a eficiência administrativa a partir do seu conceito *stricto sensu* apresentado por Batista Júnior (2012), que considera seis facetas. Contudo, por mais que todas estas facetas estejam relacionadas e componham o conceito pleno de eficiência administrativa, este estudo não irá abordar todas as seis facetas de maneira aprofundada em sua análise. Isso pois o estudo está voltado para a análise dos preços pagos pela Administração em suas aquisições, a partir da investigação de processos licitatórios do Estado de Minas Gerais.

Assim, o foco do estudo se dará considerando as seguintes facetas: produtividade, economicidade, desburocratização e celeridade e presteza. Essas facetas serão abordadas conjuntamente para a realização da análise da base de dados, uma vez que a comparação entre os preços pagos por diferentes órgãos da Administração Pública de Minas Gerais para a aquisição de um mesmo item ou serviço proporcionará a identificação dos casos de sobrepreço; assim como permitirá a identificação dos casos em que houve o alcance do melhor custo benefício, em que caso houve a consecução deste melhor custo benefício de maneira mais célere e em que caso a Administração foi mais produtiva ao otimizar suas compras – seja maximizando os resultados obtidos ou minimizando os recursos gastos.

No entanto, é preciso ressaltar que por mais que as facetas da continuidade na prestação dos serviços públicos e da qualidade não tenham sido utilizadas na análise, elas estão relacionadas em alguma medida às demais facetas estudadas. Isto pois, mesmo que o estudo se proponha a analisar aspectos específicos da eficiência administrativa nas compras públicas, todas as facetas coexistem em uma relação de interação mútua, não sendo possível desassociá-las, mas sim somente direcionar o foco para as mais relevantes frente ao objetivo da pesquisa.

Por exemplo, por mais que a análise não se proponha a identificar a continuidade da prestação do serviço público enquanto constituinte da eficiência administrativa, por mais que a análise não mensure isto, os processos licitatórios não são feitos esporadicamente, mas sim de maneira regular para que possam prover à Administração Pública os materiais e serviços necessários para a prestação dos serviços à população – a própria base de dados utilizada exhibe diversos processos de compras realizados no período de um ano. Entretanto, não é objetivo deste estudo mensurar a quantidade de processos de compras realizados a cada ano; identificar algum padrão entre a quantidade destes processos e a frequência em que ocorrem; descobrir se a frequência com que o Estado executa suas compras influencia nos preços pagos em suas aquisições, ou tampouco mensurar essa influência caso ela exista.

No caso da qualidade, é importante prezar por isso no momento das aquisições, já que ela compõe a definição de custo-benefício. Caso a Administração adquira um produto ou serviço pelo melhor preço possível, o mais barato, mas que não possua qualidade, então a Administração não está sendo eficiente. Apesar de ser muito importante, a qualidade não será abordada neste estudo por ser bastante profunda e complexa de ser mensurada, e pelo fato de o estudo estar concentrado na análise dos preços pagos pela Administração.

Portanto, conforme explicado por Batista Júnior (2012), ao analisar a eficiência administrativa não é possível desvincular nenhuma de suas facetas. Este estudo não se propõe a desvinculá-las, mas sim a concentrar sua análise nas facetas da produtividade, economicidade, desburocratização e celeridade e presteza. As quatro facetas listadas serão utilizadas para nortear a análise sobre o cumprimento do princípio da eficiência administrativa nas compras públicas mineiras, por meio do estudo dos dados das compras estaduais realizadas no ano de 2018 e da realização de entrevistas com profissionais da área de compras do Estado. A forma como cada

faceta receberá enfoque no momento da análise de dados será especificada na seção metodologia.

Após compreender o universo das compras públicas, a legislação principal e os conceitos importantes acerca do tema - no que tange a este estudo -, e a eficiência administrativa aplicada à esta temática, faz-se necessário explicar práticas de gestão de riscos no setor público, bem como estas podem contribuir para o cumprimento da eficiência administrativa no âmbito das compras públicas.

5 GESTÃO DE RISCOS E COMPRAS PÚBLICAS

Risco pode ser definido como “o efeito da incerteza nos objetivos” (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2009, p.1) de uma organização; e como “eventos ou condições incertas, que caso ocorram, podem gerar impactos negativos (ameaças) ou positivos (oportunidades) nos objetivos” (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2013, p.12). Conforme traduzido da Secretaria do Conselho do Tesouro Canadense, a definição de risco é “a probabilidade de que um evento, seja ele bom ou mau, ocorra no futuro” (HILL, 2006, pag.37), e trata-se da “expressão da probabilidade e do impacto de um evento que pode influenciar a consecução dos objetivos de uma organização”.

As duas últimas definições acima desconstruem um estigma muito forte ligado ao conceito de riscos, que são intuitivamente assumidos como um evento negativo. Apesar de não significar necessariamente isso, os riscos passíveis de gerar impactos negativos recebem mais destaque dentro de uma organização, e é sobre eles que o gerenciamento de riscos é feito, já que suas possíveis consequências são danosas e precisam ser mitigadas.

Sob a ótica da Administração Pública, Santos (2017) define os riscos como eventos que podem impedir ou dificultar o alcance dos objetivos da Administração - objetivos que podem ser exemplificados com a execução das políticas públicas, planos, projetos e quaisquer ações que atendam o interesse popular. Ele aponta que os riscos causam desvios de recursos, fraudes e desperdícios. A partir disso, infere-se que a análise do autor admite os riscos somente com um viés negativo quando inseridos no contexto da Administração Pública.

Dentro dessa discussão, também é preciso diferenciar risco e incerteza, uma vez que os dois conceitos são passíveis de serem confundidos. O primeiro é mensurável: pode-se estudar sua ocorrência e seus efeitos, assim como trabalhar com estimativas probabilísticas. O segundo não é sequer quantificável, não sendo possível, portanto, conhecer suas dimensões ou promover estudos a seu respeito (SANTOS, 2018 p. 39 apud KHAN; BURNES, 2007).

Dado que riscos são eventos ou condições incertas, conforme explicado anteriormente, eles também podem ser colocados como inerentes à atividade humana. Tendo em vista a possibilidade de gerarem impactos negativos no ambiente,

eles precisam ser gerenciados para que essas possibilidades sejam reduzidas ao máximo – e este é o propósito da gestão de riscos.

O Conselho do Tesouro do Canadá aponta gestão de riscos como “uma abordagem sistemática que permite a definição da melhor linha de ação diante de incertezas mediante a identificação, a compreensão, a atuação e a comunicação de questões que envolvem riscos” (HILL, 2006, p. 38). O estudo de Hill (2006) também mostra que uma gestão de riscos eficiente exige esforço constante que permita o reconhecimento de mudanças nas condições de risco uma vez mapeadas. Nesse sentido, “o gerenciamento de riscos deve ser incorporado aos processos, atividades e rotinas das organizações governamentais” (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, p.12).

É importante destacar que o gerenciamento de riscos não impede a ocorrência destes eventos ou que eles provoquem impactos negativos, mas sim permite que os riscos relacionados à organização sejam conhecidos, estudados e analisados, viabilizando a diminuição das suas consequências a níveis aceitáveis. Nas palavras de Santos (2017): “gerenciar riscos não é sinônimo de elimina-los”.

Ainda a respeito da gestão de riscos, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão coloca:

Riscos, quando não gerenciados adequadamente, ameaçam o atingimento dos objetivos, o cumprimento dos prazos, o controle dos custos e da qualidade de um programa, projeto ou entrega de serviços aos cidadãos. (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, p. 9)

A gestão de riscos na Administração Pública possibilita a melhora da qualidade e da entrega dos serviços aos cidadãos, o que está diretamente atrelado à missão do setor público que é atender à população. Além disso, contribui para o aperfeiçoamento da utilização dos recursos, para a otimização do planejamento e para o gerenciamento de programas e projetos. Como resultado, tem-se o aumento da confiança do cidadão no Governo e em sua capacidade de alocar os recursos públicos da melhor maneira possível, conforme explica o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2013).

Para gerenciar os riscos, existem controles internos, que são “ações interligadas que permeiam todos os processos e atividades, de modo contínuo e integrado, para reduzir a probabilidade ou o impacto dos riscos e assegurar que os objetivos sejam alcançados” (SANTOS, 2017); e controles externos, relacionados aos

órgãos superiores que auxiliam a Administração Pública em seus processos. Nesse último caso, é necessário que as ações das esferas administrativas – federal, estadual e municipal – estejam alinhadas (Ávila, 2013). Sobre a correlação entre áreas, a autora ainda assinala que:

“(...) auditoria governamental, controle e gerenciamento de risco são elos de uma mesma corrente, pois são atividades correlatas que, quando executadas a tempo e maneira adequadas, permitem a redução ou administração dos riscos, podendo ser de duas maneiras de prevenção ou detecção”. (ÁVILA, 2013, p. 15)

Acerca dos controles externos ou similares, é possível assinalar alguns instrumentos e documentos: a Instrução Normativa MP/CGU nº 01, de 10 de maio de 2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal; a Instrução Normativa nº 5 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão do Governo Federal, de 26 de maio de 2017, que 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; o Decreto Federal nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional; e a Política de Gestão de Riscos (PGR/CGU), que foi instituída pela Portaria CGU nº 915, de 12 de abril de 2017.

A primeira define conceitos importantes para a temática e explana os objetivos de uma gestão de riscos e a estrutura de um modelo de gestão de riscos. A segunda traz, dentre outras temáticas, o gerenciamento dos riscos nos processos de contratação de serviços pelos órgãos e entidades federais. Já a terceira aborda a gestão de riscos na Administração Pública enquanto um componente da governança, dando orientações para o seu cumprimento em âmbito federal. Por fim, a quarta não é uma regra, mas por ser a política interna de gestão de riscos da Controladoria Geral da União acaba servindo como modelo/inspiração para outros órgãos da Administração Pública.

Para além desses, é possível citar enquanto um guia sobre as compras públicas e a gestão de riscos o documento Riscos e Controles nas Aquisições (RCA), publicado pelo Tribunal de Contas da União por meio do Acórdão 1321/2014. Ele sistematiza informações sobre legislação, jurisprudência, acórdãos, normas, padrões, estudos e pesquisas relacionados às aquisições públicas. De acordo com o próprio Tribunal de Contas da União (2014), o RCA concentrou-se prioritariamente na fase de

planejamento da contratação, já que as condições fixadas nos editais e termos de referências são levadas como base para a escolha do fornecedor, execução contratual e todo o restante do processo.

Sendo assim, no caso específico das compras públicas, Santos (2017) alega que os riscos envolvidos nas licitações estão relacionados aos objetivos do processo licitatório, e mais especificamente à possibilidade de não cumprimento de um ou mais desses objetivos. Ele entende os objetivos das licitações como a garantia da isonomia entre os licitantes, a consecução da proposta mais vantajosa para a Administração Pública e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Assim, os principais riscos relativos às compras públicas são eventos que frustrem o seu caráter competitivo; reduzam a eficiência, eficácia ou efetividade da proposta vencedora; ou que não contemplem os critérios relevantes para o desenvolvimento econômico, social e ambiental.

Santos (2017) também aponta que os principais riscos nas compras públicas se encontram na etapa do planejamento do processo de compra, pois é nela que as necessidades da Administração Pública são identificadas, a melhor solução para as necessidades é desenhada, o mercado é avaliado, o preço é estimado e as condições de seleção do fornecedor são estabelecidas. Portanto, o potencial de alcance das finalidades de uma licitação está concentrado em grande parte nessa fase do planejamento, fazendo com que os riscos nessa fase sejam os mais relevantes para serem gerenciados:

Gerenciar os riscos nas compras governamentais envolve identificar, entender, avaliar e tratar os eventos que podem impactar o alcance dos objetivos relacionados à aquisição de bens e serviços pela esfera pública (SANTOS, 2017)

No contexto das compras públicas, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2013) mostra que um bom gerenciamento de riscos aumenta as chances de entrega do serviço ou do produto no prazo, no custo e com a qualidade esperados, além de ser um processo menos oneroso à Administração em função de antecipar riscos e mitigar as falhas, em detrimento de lidar com imprevistos e seus impactos. Ademais, amplia-se a transparência ao longo do processo de compra e reduz-se a ocorrência de surpresas para o cidadão e para o Governo.

Após abordar os conceitos relevantes à temática considerado o contexto da Administração Pública e das compras e aquisições públicas, pode-se exibir alguns exemplos de metodologia de gestão de riscos – que poderiam ser implementadas pela

Administração em seus processos de compras e acabaria gerando os benefícios expostos pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2013). O art. 25 da Instrução Normativa Nº 5, de 26 de maio de 2017 destaca que:

“o gerenciamento de riscos nas aquisições públicas é um processo que consiste nas seguintes etapas: Identificação dos principais riscos que possam comprometer a efetividade do planejamento da contratação, da seleção do fornecedor e da gestão contratual ou que impeçam o alcance dos resultados que atendam às necessidades da contratação; Avaliação dos riscos identificados, que consiste em mensurar a probabilidade de ocorrência e o impacto associado a cada risco; Tratamento dos riscos considerados inaceitáveis através da definição das ações para reduzir a probabilidade de ocorrência dos eventos e/ ou suas consequências; Para os riscos que persistirem inaceitáveis após o tratamento, é necessário definir as ações de contingência para o caso de os eventos correspondentes aos riscos se concretizarem; Definição dos responsáveis pelas ações de tratamento dos riscos e das ações de contingência.” (BRASIL, 2017)

Independentemente do modelo adotado para executar a gestão de riscos, ou da área em que a organização está aplicando essa metodologia, existem quatro fases genéricas em todos os processos de gerenciamento de riscos. As quatro etapas, de acordo com Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2013), são: 1 - Identificação de Riscos; 2 - Análise e Avaliação de Riscos; 3 – Planejamento das Respostas aos Riscos; 4 - Implementação, Monitoramento e Controle de Riscos.

Ávila (2013) explana sobre cada uma das etapas, em que a primeira fase é um processo de levantamento de possíveis riscos e identificação de cada um deles, para conhecimento de cada risco em questão. Somente conhecendo bem o risco será possível analisá-lo e avaliá-lo. A avaliação do risco é um processo de entendimento do impacto que esse risco pode causar e de qual é a probabilidade de ele acontecer. Assim, o próximo passo é planejar as respostas aos riscos, levando em consideração os níveis de impacto e probabilidade elencados na fase anterior. Uma vez que as respostas aos riscos estejam definidas, que as ações a serem tomadas para cada risco avaliado sejam estabelecidas, estas ações serão implementadas, monitoradas e controladas. Ressalta-se que não basta realizar essa metodologia uma vez – o processo precisa ser contínuo para que melhorias sejam incorporadas ao longo das etapas e o ciclo se retroalimente, garantindo uma gestão de riscos cada vez mais efetiva. Nesse sentido, tem-se:

Monitorar a eficácia da nossa gestão de riscos é essencial para fins de feedback, aprendizagem e melhorias. Uma gestão de riscos eficaz usa um processo decisório sistemático. É importante examinar

continuamente como as decisões do setor público baseadas em riscos estão sendo tomadas. No entanto, um bom processo garantirá o reconhecimento precoce de resultados ruins e a introdução de mudanças necessárias oportunamente (HILL, p. 46)

A discussão abordada neste tópico exalta a importância da gestão de riscos na Administração Pública, especialmente em matéria de compras e aquisições, abordando conceitos relevantes, benefícios e objetivos da gestão de riscos, marcos regulatórios e um modelo básico com as etapas padrão que um procedimento de gestão de riscos deve incluir. O alcance de uma gestão de riscos efetiva, desde a etapa do planejamento de uma licitação, contribui para a eficiência das compras públicas: os custos são reduzidos, o tempo é otimizado e a aquisição feita possui qualidade, garantindo o atendimento da vontade do cidadão e melhorando a relação deste com o governo – visto como um agente capaz de executar a ação que possua o melhor custo-benefício para a população.

No que compete a este estudo, a gestão de riscos pode ser uma possibilidade para mitigar a ocorrência do sobrepreço nos processos identificados, uma vez que contribui para a eficiência das compras públicas. O bom planejamento de todo o processo de compra, desde o início, assim como o acompanhamento de sua execução, podem restringir a ocorrência de falhas que culminem na ocorrência de sobrepreço.

Elucidada a importância da gestão de riscos no contexto das compras públicas – e da Administração Pública de maneira geral, o trabalho explica adiante a metodologia utilizada para investigação da ocorrência de sobrepreço nas aquisições de diferentes órgãos da Administração direta do Estado de Minas Gerais no ano de 2018.

6 METODOLOGIA

Para o cumprimento dos objetivos propostos, a metodologia adotada neste trabalho caracteriza a pesquisa como exploratória, que “têm como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores” (GIL, 2008, p. 27). Ainda, a pesquisa terá caráter qualitativo e quantitativo.

As informações necessárias à pesquisa serão coletados por meio de documentação indireta, que se dará com a pesquisa bibliográfica em fontes primárias e secundárias, sendo esse método de coleta desenvolvido a partir de material previamente elaborado, como livros e artigos científicos, conforme explica Gil (2008). Tal autor ainda ressalta que estudos exploratórios comumente contam com partes definidas como pesquisas bibliográficas. Ademais, também será utilizada a observação direta enquanto uma técnica de pesquisa, para a realização de entrevistas semiestruturadas com gestores estratégicos envolvidos nas licitações selecionadas para análise, escolhidos conforme critérios abaixo.

Primeiramente, haverá um levantamento documental na legislação sobre compras públicas, seguido de um levantamento da doutrina existente acerca deste mesmo tema e da ocorrência do sobrepreço em produtos e serviços. Posteriormente, será realizada coleta e análise de dados, por meio de um estudo misto acerca das compras públicas do Estado de Minas Gerais, que utilizará a realização de entrevistas e o levantamento de dados de licitações estaduais provenientes do Portal de Compras de Minas Gerais, conforme explicado adiante.

Os dados utilizados pela pesquisa são provenientes de um relatório concedido pelo Centro de Serviços Compartilhados (CSC) da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SEPLAG). Este relatório foi extraído do Armazém de Informações da Administração Pública do Estado de Minas Gerais do Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços – SIAD. Esse sistema está vinculado ao Portal de Compras do Estado de Minas Gerais. A extração dos relatório se deu por meio da ferramenta Business Objects – BO, da Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais (PRODEMGE), no dia 19 de setembro de 2019. Acerca do SIAD, e conseqüentemente do Armazém de Informações, pode-se destacar que

Com a implantação do SIAD-MG e a instituição da obrigatoriedade de seu uso foi possível padronizar os fluxos e os procedimentos de

compras em âmbito estadual e produzir dados sobre a realização de processos ao longo do tempo. Foram sistematizados os dados sobre natureza dos contratos, volumes, modalidades de licitação empregadas, preços e fornecedores. (VILHENA; HIRLE, 2013, p. 7-8)

As licitações estaduais serão analisadas com a finalidade de identificar, entre os processos de compra, a ocorrência de sobrepreço para os objetos adquiridos nas compras mais relevantes do Estado. Os critérios utilizados para escolha das compras mais relevantes serão explanados na próxima seção, junto à análise. Os casos de sobrepreço serão identificados por meio da comparação dos preços pagos por cada órgão/entidade para a aquisição de itens. O estudo analisa a compra de itens diversos, sempre comparando o valor somente entre compras de itens iguais.

Além disso, serão realizadas entrevistas com profissionais do Centro de Serviços Compartilhados (CSC), que trabalham com os processos de compras do Estado, a fim de investigar os possíveis fatos geradores do sobrepreço nas licitações, assim como de confirmar os fatores estudados no referencial teórico acerca dos fatores que podem influenciar na formação do preço pago pela Administração Pública em suas aquisições. O roteiro das entrevistas encontra-se no apêndice único deste trabalho. Associando as duas análises, verifica-se a hipótese de existência de casos de sobrepreço para as compras públicas mineiras, assim como explana-se suas possíveis causas geradoras.

A fixação de um mesmo objeto propicia a comparação dos dados, tendo em vista que objetos diferentes naturalmente terão preços diferentes, e isto abalaria a coerência do estudo. Ademais, ao estudar comparativamente um mesmo objeto em diferentes procedimentos licitatórios e o preço final pago pela Administração por cada um deles, é possível aferir a eficiência dos gastos públicos, considerando que estes devem ser efetuados em prol de conseguir a proposta mais vantajosa para a Administração, aquela com a melhor relação custo-benefício. A aferição da eficiência dos gastos públicos se dará em função do conceito do princípio constitucional da eficiência administrativa aos olhos de Batista Júnior (2012).

Para o levantamento de licitações, serão considerados apenas os procedimentos licitatórios concluídos no ano de 2018, em função de ser o ano mais recente com a possibilidade de uma análise global – o ano de 2019 estava em andamento ao longo dessa pesquisa, logo seria inviável realizar a análise sobre ele. Ademais, a escolha de somente um ano para a análise se deu em função de o preço de um item perder seu valor comparativo a medida que o tempo passa. As licitações

serão referentes a todos os órgãos/entidades da Administração Direta do Estado de Minas Gerais, sendo escolhidas para estudo somente aquelas em que, após a comparação, tenha sido identificado o sobrepreço. A partir disso, serão analisados diversos aspectos dos processos de compra selecionados, como a situação de pagamento destes processos de compra, o mapeamento de seus fornecedores, a variação entre os valores homologados, entre outros – todos serão discriminados ao longo da próxima seção. Também é importante dizer que a análise se propõe a investigar tanto as compras de itens materiais quanto as de itens de serviço.

Para analisar o cumprimento da eficiência administrativa no contexto da ocorrência de sobrepreço nas compras públicas mineiras, o estudo focará sua análise em quatro das seis facetas do princípio da eficiência apontadas por Batista Júnior, e que foram explanadas na seção 4. As quatro facetas estudadas serão: produtividade, economicidade, desburocratização e celeridade e presteza. A economicidade pode ser avaliada a partir da própria ocorrência do sobrepreço e da identificação de mesmos itens que foram comprados por preços inferiores; enquanto a desburocratização, a produtividade e a celeridade e presteza estão relacionadas tanto à análise dos dados quanto às perguntas abordadas nas entrevistas.

Portanto, serão identificadas as relações entre os fenômenos observados nos processos licitatórios ocorridos no ano de 2018 do Estado de Minas Gerais e a ocorrência do sobrepreço, possibilitando a análise do cumprimento do princípio da eficiência administrativa para as compras públicas mineiras.

7 O SOBREPREGO NAS COMPRAS PÚBLICAS MINEIRAS E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA

Para discutir a formação dos preços nas compras públicas mineiras, a ocorrência do sobrepreço e o princípio da eficiência administrativa, a exposição da pesquisa foi estruturada da seguinte maneira: primeiramente, será apresentado um panorama geral acerca da base de dados, explicando como estão divididas suas informações e caracterizando as compras públicas mineiras, de forma breve. Em seguida, será abordado o fenômeno do sobrepreço, buscando identifica-lo nas compras de serviços e materiais da Administração Direta de Minas Gerais, assim como apontando alguns fatores que potencializam sua ocorrência dentro deste contexto, de acordo com os entrevistados.

Finalmente, após a identificação dos casos de sobrepreço, serão expostas as investigações realizadas na base de dados a fim de verificar a relação entre o sobrepreço e os órgãos/entidades responsáveis pelo processo de compra; a existência de fornecedores viciados; a situação de pagamento do Estado. Além disso, também serão exibidas as investigações fundamentadas nas entrevistas realizadas, que discutem a relação do sobrepreço com a burocracia do setor público; e com a má elaboração das pesquisas de preço, dos preços de referência e das especificações do objeto licitado. As entrevistas também abordaram os demais fatores investigados pela base de dados.

Por fim, tendo caracterizado o contexto mineiro para a área de compras e identificado a ocorrência do sobrepreço, o trabalho discute a relação da realidade mineira - no que tange ao objeto da pesquisa - com o cumprimento do princípio da eficiência administrativa, principalmente sob a ótica das seguintes facetas de Batista Júnior: produtividade, economicidade, desburocratização e celeridade e presteza.

7.1 As compras da administração direta do estado de minas gerais

Com o intuito de analisar as compras públicas mineiras à luz da pesquisa proposta, fez-se utilização de duas principais fontes: entrevistas realizadas com profissionais do CSC – SEPLAG; e um relatório proveniente do sistema Armazém de Informações da Administração Pública do Estado de Minas Gerais, do SIAD. Os dados do relatório foram extraídos por meio da ferramenta Business Objects – BO, da Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais (PRODEMGE), no dia 19 de setembro de 2019.

Para as entrevistas, os participantes foram dois servidores em exercício no CSC – SEPLAG. Esta unidade administrativa é responsável pela realização de compras estaduais de itens que podem ser centralizados, além de prestar auxílio para as áreas de compras dos demais órgãos da administração estadual. As compras no CSC ocorrem de duas maneiras principais. A primeira, e mais volumosa, é por meio de Registro de Preço para itens de grande consumo, itens utilizados por todos os órgãos e que possuem a compra praticamente automatizada. Nesse caso, o CSC centraliza a compra desses itens, inicia o processo de compra sem ao menos necessitar da solicitação dos órgãos, em função da demanda alta, constante e padronizada. São exemplos os materiais de escritório, materiais de limpeza, medicamentos e demais itens da área da saúde, como fraldas e camisinhas.

A segunda maneira acontece por meio da própria solicitação do órgão, que entra em contato com o CSC informando-os sobre sua demanda de compra. Os órgãos demandam que o CSC execute esse processo de compra quando irão realizar compras complexas, e se sentem mais seguros de solicitar ao CSC por entenderem que os servidores de lá possuem mais expertise; ou quando os órgãos desejam realizar uma compra por meio de Registro de Preço, já que para tal precisam de uma autorização da SEPLAG em função de ser uma atribuição deste órgão. Nesse último caso, o CSC também pode informar ao órgão que já está realizando um Registro de Preço para este mesmo item e, portanto, centralizar essa compra – conforme explicado anteriormente. Para além de realização pelo CSC, as compras públicas também podem ser executadas dentro do setor de compras de cada órgão. Nesse caso, é muito comum a realização do pregão e também do registro de preço.

Além de explicar como se dá o funcionamento das compras da Administração direta do Estado de Minas Gerais, os entrevistados responderam aos questionamentos propostos no Apêndice Único deste trabalho. Suas contribuições serão expostas ao longo das seções 7.2 e 7.3, de maneira elucidativa e complementar à análise dos dados. Foram escolhidos dois entrevistados com experiência e conhecimento em áreas distintas, sendo o Entrevistado 1 ocupante de um cargo de planejamento e o Entrevistado 2 ocupante de um cargo de execução, e ambos terão seus nomes mantidos em sigilo.

De tal maneira, o Entrevistado 1 possui uma visão ampla acerca das compras públicas realizadas pelo Estado, atuando, por exemplo, na elaboração da política de compras do Estado e em auxílio normativo para os servidores do CSC e

para os demais órgãos estaduais; enquanto o Entrevistado 2 está mais próximo das fases executadas em um processo de compra, como a realização de pesquisa de preço e o contato com os fornecedores. A escolha de entrevistados com visões diferentes para um mesmo procedimento tencionou o enriquecimento desta pesquisa.

Estes dois servidores foram escolhidos dentre todos que estão em exercício no CSC por ocuparem cargos estratégicos e de liderança dentro do setor – um cargo de assessoria e um cargo de coordenador –, assim como por possuírem experiência na área de compras há vários anos. Ademais, o contato feito com o CSC para obtenção da base de dados se deu por intermédio do servidor que ocupa o cargo de Superintendente. Para além de fornecer a base de dados, o Superintendente indicou estas pessoas para a realização das entrevistas, alegando serem as que possuíam maior expertise dentro do setor acerca do tema da pesquisa, e portanto como sendo os servidores que mais poderiam contribuir para o trabalho.

Conforme destacado na seção 6 deste trabalho, o Armazém de Informações da Administração Pública do Estado de Minas Gerais sistematiza dados sobre a natureza dos contratos, volumes, modalidades de licitação empregadas, preços, fornecedores, entre outros. Nesse sentido, destaca-se que as informações do banco de dados foram fornecidas por meio de uma planilha no formato Excel. A planilha foi concedida contendo 15 colunas, que estão expostas no quadro 1, juntamente com uma explicação breve sobre seu conteúdo.

Quadro 1 - Apresentação das colunas da planilha em excel extraída do Armazém de informações de Minas Gerais, utilizada como base de dados

(continua)

Nome da coluna	Conteúdo da coluna
Ano Conclusão Processo	Ano de conclusão do processo de compra
Número Processo - Formatado	Número do processo de compra, formatado
Sigla Órgão/Entidade Compra	Especificação do órgão comprador para aquele processo de compra
Tipo Material/Serviço	Definição do item enquanto um item material ou um item de serviço
Item Material/Serviço	Especificação do item em questão
Código Item Material/Serviço – Numérico	Código numérico do item em questão

Quadro 1 – Apresentação das colunas do relatório do Armazém de Informações de Minas Gerais, do SIAD, utilizado como base de dados

(continua)

Nome da coluna	Conteúdo da coluna
Unidade Fornecimento/Aquisição	Unidade informada para fornecimento do item em questão
Procedimento Contratação - Detalhamento 2	Especificação do procedimento de contratação do processo de compra em questão
Nome Empresarial/Nome Fornecedor	Exibição do fornecedor vencedor para o processo de compra em questão
Quantidade Homologada	Exibição da quantidade homologada do item para o processo de compra em questão
Valor Total Homologado	Exibição do valor total homologado para o processo de compra em questão
Quantidade Liquidada	Exibição da quantidade liquidada do item, até o momento que o relatório foi emitido, para o processo de compra em questão
Valor Despesa Liquidada	Exibição do valor total liquidado para o processo de compra em questão
Situação Compra Item Processo	Exibição da situação do processo de compra em relação ao sucesso do certame
Procedimento Contratação – Especialização	Especificação do procedimento de contratação, com mais detalhes, do processo de compra em questão

Fonte: Dados básicos: Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços (SIAD). Armazém de informações, 2019.

Elaboração própria.

Inicialmente, o relatório possuía 232.631 linhas, correspondentes a 232.631 processos de compra, que foram concluídos nos anos de 2017 e 2018. Além disso, ele continha uma completude de informações que não seriam utilizáveis aos objetivos deste estudo, como processos de compra fracassados e de outros órgãos que não a Administração Direta do Estado de Minas Gerais. Tendo em vista a extensão da base de dados e a não aplicabilidade de todas as informações contidas nela aos objetivos desta pesquisa, fez-se necessário aplicar alguns filtros na planilha, para direcionar a análise aos de interesse a este estudo. O quadro 2 reúne os filtros

que foram aplicados na base de dados e os motivos pelos quais eles foram aplicados, dispondo os filtros de acordo com sua ordem de aplicação.

Quadro 2 – Filtros inicialmente aplicados à base de dados

Coluna	Filtro aplicado	Motivo
Ano Conclusão Processo	Seleção de 2018.	A análise tratará das compras públicas mineiras no período de um ano, e foi escolhido o ano mais próximo que já está finalizado.
Sigla Órgão/Entidade Compra	Seleção de "AGE", "CBMMG", "DPMG", "ENCARGOS G", "ESPMG", "GMG", "PCMG", "PMMG", "SEAPA", "SEC", "SECCRI", "SECIR", "SEDA", "SEDECTES", "SEDESE", "SEDINOR", "SEDPAC", "SEE", "SEESP", "SEF", "SEGOV", "SEINFRA", "SEJUSP", "SEMAD", "SEPLAG", "SES", "SESP", "SG".	A análise se dará somente para a Administração Direta do Estado de Minas Gerais.
Situação Compra Item Processo	Seleção de "Com fornecedor vencedor".	A análise se dará somente para processos de compra que obtiveram sucesso no certame, uma vez que os processos de compra que não obtiveram um fornecedor vencedor não implicarão em realização da compra pelo Estado.
Procedimento Contratação – Especialização	Seleção de "pregão eletrônico", "pregão presencial", "concorrência", "registro de preços no SIRP" e "registro de preços não no SIRP".	A análise está focada nos procedimentos mais relevantes, aqui considerados como aqueles que possuem maior volume de execução; não se interessando pelos casos de Dispensa ou Inexigibilidade de licitação, ou pelos demais procedimentos de contratação que aparecem no relatório - carta convite, cotação eletrônica e tomada de preços.

Fonte: Elaboração própria.

Sobre o Quadro 2, cabem algumas explicações. Analisar processos de compra que foram concluídos em 2018 teve como critério a escolha do ano mais próximo já encerrado, uma vez que quanto mais recente a análise, melhor a coerência e pertinência do estudo, por se aproximar mais da realidade atual; e que o ano de 2019 ainda não se encerrou. Nesse sentido, uma análise sobre as compras concluídas em 2019 se tornaria incompleta, na medida em que processos de compra estariam

sendo acrescentados à lista à medida que o trabalho fosse desenvolvido, e estas não seriam analisadas. Além disso, foi escolhido somente um ano para que a comparação fosse mais equilibrada, uma vez que a noção de preço se altera à medida que os anos passam.

É importante explicar o recorte realizado para análise dos procedimentos de contratação listados no Quadro 2. Em função da extensão da base de dados, é necessária a aplicação de filtros que viabilizem a realização da análise, não havendo tempo disponível para a análise da base de dados em completude. Portanto, foram selecionados os procedimentos de contratação elencados como os mais frequentemente utilizados, tanto pela literatura quando pelas alegações dos entrevistados – que serão expostas nas seções 7.2 e 7.3. Análises proveitosas poderiam ser realizadas também para os procedimentos de contratação que não foram selecionados por esta pesquisa; no entanto, estas análises resultariam em outro trabalho por si só, pois também seriam extensas. Assim, postulou-se como objetivo a análise somente dos procedimentos especificados no Quadro 2.

Deve-se também comentar sobre a diferença entre “registro de preços no SIRP” e “registro de preços não no SIRP”. A sigla SIRP equivale a Sistema Integrado de Registro de Preços, e a única divergência entre as categorias citadas é o sistema no qual o registro de preços é realizado. Os casos não registrados no SIRP foram realizados fora desse sistema, ou podem ser casos de carona em atas de registro de preço de outros poderes, órgãos e entidades externas ao Governo de Minas Gerais.

Por fim, a última consideração sobre as informações postas no Quadro 2 diz respeito aos órgãos e entidades selecionadas para a análise, que são os componentes da Administração Direta do Estado de Minas Gerais. Foram selecionados 28 órgãos e entidades, de acordo com a própria classificação do Armazém de Informações do SIAD-MG acerca dos órgãos que constam no relatório. O Quadro 3 especifica o nome de cada órgão e a sua sigla de referência. Cabe ressaltar que os órgãos contidos na base de dados utilizada correspondem à nomenclatura da época em que o processo de compra foi realizado – no caso, 2018. Isso significa que, como em 2019 o Estado sofreu uma mudança de governo e uma reforma administrativa, alguns órgãos podem ter sofrido alterações em seus nomes e

também em suas siglas de referência, de acordo com o dispostas no site da Secretaria de Fazenda de Minas Gerais⁵.

Quadro 3 – Órgãos e entidades de Minas Gerais selecionados para análise

(continua)

Sigla	Nome do órgão/entidade
AGE	Advocacia-Geral do Estado
CBMMG	Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Minas Gerais
DPMG	Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais
ENCARGOS G	Encargos Gerais da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e da Secretaria de Estado da Fazenda
ESPMG	Escola de Saúde Pública do Estado de Minas Gerais
GMG	Gabinete Militar do Governador do Estado de Minas Gerais
PCMG	Polícia Civil do Estado de Minas Gerais
PMMG	Polícia Militar do Estado de Minas Gerais
SEAPA	Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento
SEC	Secretaria de Estado de Cultura e Turismo
SECCRI	Secretaria de Estado de Casa Civil e de Relações Institucionais
SECIR	Secretaria de Estado de Cidades e Integração Regional
SEDA	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário
SEDECTES	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
SEDESE	Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento
SEDINOR	Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Integração do Norte e Nordeste de Minas Gerais
SEDPAC	Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania
SEE	Secretaria de Estado de Educação
SEESP	Secretaria de Estado de Esportes
SEF	Secretaria de Estado de Fazenda
SEGOV	Secretaria de Estado de Governo
SEINFRA	Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade
SEJUSP	Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública

⁵ Lista de órgãos e entidades constituintes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário do Estado de Minas Gerais, disponível em: <http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/relacao_organos_entidades_cnpj/> Acesso em: 29 de setembro de 2019.

Quadro 3 – Órgãos e entidades de Minas Gerais selecionados para análise

(conclusão)

Sigla	Nome do órgão/entidade
SEJUSP	Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública
SEMAD	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
SEPLAG	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
SES	Secretaria de Estado de Saúde
SESP	Secretaria de Estado de Segurança Pública
SG	Secretaria geral

Fonte: Dados básicos: Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços (SIAD). Armazém de informações, 2019.

Elaboração própria.

Tendo sido aplicados os filtros explanados no Quadro 2, a base de dados continhas 24.195 linhas, equivalentes a 24.195 processos de compra. Com a amostra tendo sido consideravelmente reduzida, foram feitas algumas análises iniciais. Para tornar mais palpável o conhecimento relativo aos 24.195 processos de compra em questão, buscou-se fazer uma caracterização destes com base em três critérios: quantidade de processos de compra para serviços e materiais; quantidade de variedades de itens para serviços e materiais; e valor homologado total para serviços e materiais.

Este critério de caracterização, baseado na quantificação das três grandezas citadas, buscou uma caracterização mais completa da amostra estudada, uma vez que analisar somente a quantidade de processos, ou a quantidade de variedades de itens de serviços e materiais, ou o valor homologado para serviços ou materiais, proveria um entendimento limitado da representatividade de serviços e materiais dentro da amostra.

Assim sendo, mensurou-se a quantidade de processos de compra, de variedades de itens e o valor total homologado para serviços e materiais das compras concluídas no ano de 2018. O resultado pode ser visto nas Tabelas 1, 2 e 3.

Tabela 1 – Quantidade de processos de compra, para serviços e materiais, dentro da amostra analisada – Minas Gerais – Processos de compra concluídos em 2018

Tipo de item	Quantidade de processos de compra	Representação em porcentagem
Serviços	1145	4,73%
Materiais	23050	95,27%
Total	24195	100%

Fonte: Dados básicos: Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços (SIAD). Armazém de informações, 2019.

Elaboração própria.

A Tabela 1 mostra que, ao analisar a quantidade de processos de compra concluídos no ano de 2018, grande parte das aquisições foi realizada para materiais, enquanto uma pequena parcela dos processos de compra correspondem à aquisição de serviços. Portanto, percebe-se a partir do volume de processos que as aquisições estaduais são majoritariamente para materiais.

Partindo para a segunda caracterização proposta, a análise da variedade de itens adquiridos para serviços e para materiais exibida na Tabela 2, é possível observar que a predominância dos materiais sobre os serviços se mantém, inclusive em uma proporção muito próxima da quantidade de processos de compra para serviços e materiais – exibidas anteriormente.

A Tabela 2 exhibe a predominância dos materiais sobre os serviços no que tange à análise de itens adquiridos para serviços e para materiais, e ilustram também que há bastante variedade nas aquisições mineiras – seja para serviços ou para materiais. Independentemente de uma categoria possuir mais variedade relativa de itens do que a outra, ambas possuem uma variedade absoluta considerável para seus itens.

Tabela 2 – Variedade de itens, para serviços e materiais, dentro da amostra analisada – Minas Gerais – Processos de compra concluídos em 2018

Tipo de item	Variedades de itens	Representação em porcentagem
Serviços	374	4,75%
Materiais	7501	95,25%
Total	7875	100%

Fonte: Dados básicos: Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços (SIAD).
Armazém de informações, 2019.

Elaboração própria.

Cabe ressaltar que quantificar a variedade de itens é importante para a compreensão das compras estaduais na medida em que as caracterizam para além da quantidade de processos de compra que estão sendo realizados. Lê-se: é importante, para caracterização do padrão de compras de Minas Gerais, entender se existe um volume muito grande de processos de compra de materiais, por exemplo, concentrado na aquisição de poucos itens, ou distribuído na aquisição de itens variados. Essa informação impacta na caracterização das compras públicas mineiras.

Acresce-se à mensuração da quantidade de processos de compra e da variedade de itens para serviços e materiais a última caracterização proposta: o valor total homologado em todos os processos de compra identificados, quantificando separadamente o valor total homologado para serviços e para materiais. Este fator também é imprescindível para a caracterização das compras públicas mineiras já que é necessário saber a representatividade dos gastos com serviços e com materiais dentro dos orçamento estadual. Para apresentar os valores totais homologados nas compras de cada tipo de item, são postos a Tabela 3 e o Gráfico 1.

Tabela 3 – Valor total homologado, para serviços e materiais, nas compras realizadas dentro da amostra analisada – Minas Gerais – Processos de compra concluídos em 2018

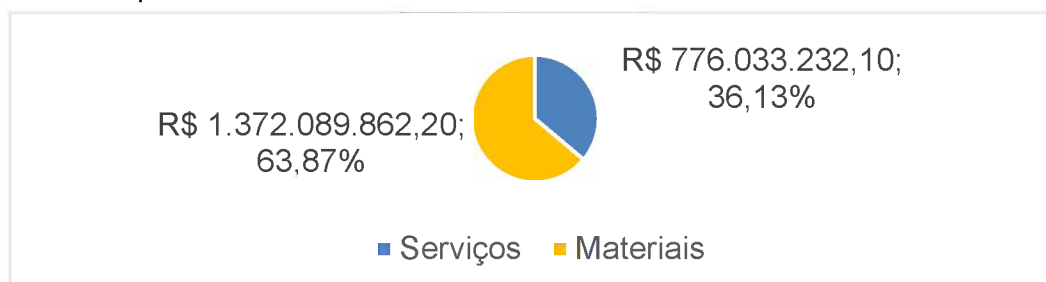
Tipo de item	Somatório dos valores homologados	Representação em porcentagem
Serviços	R\$ 776.033.232,10	36,13%
Materiais	R\$ 1.372.089.862,20	63,87%
Total	R\$ 2.148.123.094,30	100%

Fonte: Dados básicos: Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços (SIAD).
Armazém de informações, 2019.

Elaboração própria.

A representação visual das informações da Tabela 3 está presente no Gráfico 1.

Gráfico 1 - Representação gráfica do valor total homologado de serviços e materiais, nas compras realizadas dentro da amostra analisada – Minas Gerais – Processos de compra concluídos em 2018



Fonte: Dados básicos: Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços (SIAD). Armazém de informações, 2019.

Elaboração própria.

A partir da Tabela 3 e do Gráfico 1, é notável que a maior parte do valor homologado com os processos de compras é para materiais. No entanto, fica claro que a proporção não é mantida nesse caso, já que por mais que o percentual do valor homologado com serviços seja inferior ao homologado com materiais, o valor total homologado para os serviços é consideravelmente expressivo no gráfico, quando contrastado com os aproximados 5% de representatividade perante a totalidade de processos de compras realizados e de variedades de itens adquiridos.

Verificando os dados apresentados pelas Tabelas 1, 2 e 3, e pelo Gráfico 1, percebe-se que a aquisição de serviços é mais onerosa ao Estado de Minas Gerais do que a aquisição de materiais, mesmo que os materiais possuam maior volume de compras. Isso pois os serviços representam somente cerca de 5% da quantidade de processos de compra realizados pelo Estado, assim como aproximadamente 5% da variedade de itens que o Estado adquire, e no entanto domina 36% do valor total destinado às compras públicas mineiras no ano de 2018.

Essa característica da aquisição de serviços pela Administração Direta de Minas Gerais pode ser identificada nas declarações dos entrevistados. No entanto, discorrer-se-á sobre estas questões um pouco adiante neste trabalho, na seção 7.2.1.

Um outro fator apontado pelos entrevistados foi a compra de medicamentos e a sua representatividade dentro da totalidade dos processos de compras estaduais e do valor total homologado. Em toda sua experiência, tanto o Entrevistado 1 quanto o Entrevistado 2 alegaram que as compras públicas para medicamentos são muito volumosas – lê-se: há uma quantidade expressiva de processos de compra realizados para medicamentos. Além de existirem muitos processos de compra para os

medicamentos, o valor dispendido com eles é altamente relevante dentro do orçamento do Estado, uma vez que são itens bastante específicos, demandados em altas quantidades e com frequência – as redes de saúde não podem ficar sem os medicamentos, o que faz com que a demanda seja praticamente constante.

A fim de confirmar as alegações dos entrevistados, a análise sobre a quantidade de processos de compras, a variedade de itens e o valor total homologado para serviços e materiais foi refeita, considerando um destaque dos medicamentos dentro da categoria dos materiais. As tabelas 4, 5 e 6, assim como os gráficos 2, 3 e 4, exibem essa investigação.

Para aferir o quantitativo de processos de compras, de variedades de itens e o valor total homologado para os medicamentos, foram selecionados todos os itens materiais que possuíam em sua descrição as palavras “princípio ativo”, ⁶uma vez que é desta forma que os medicamentos são identificados no Armazém de Informações do SIAD-MG.

Tabela 4 - Quantidade de processos de compra, para serviços e materiais, dentro da amostra analisada, com destaque para medicamentos – Minas Gerais – Processos de compra concluídos em 2018

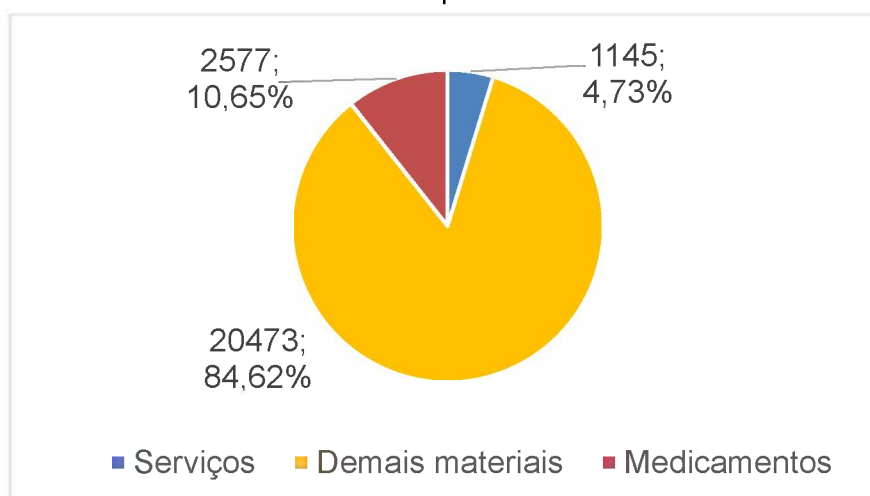
Tipo de item	Quantidade de processos de compra	Representação em porcentagem
Serviços	1145	4,73%
Medicamentos	2577	10,65%
Demais materiais	20473	84,62%
Total	24195	100%

Fonte: Dados básicos: Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços (SIAD). Armazém de informações, 2019.

Elaboração própria.

⁶ Para exemplificar, extraiu-se uma descrição do item material, para um medicamento, do banco de dados. O exemplo é a Abiraterona, especificado da seguinte maneira: “ABIRATERONA - PRINCIPIO ATIVO: ABIRATERONA, ACETATO; CONCENTRACAO/DOSAGEM: 250 MG; FORMA FARMACEUTICA: COMPRIMIDO; APRESENTACAO: .; COMPONENTE: .;”.

Gráfico 2 - Representação gráfica da quantidade de processos de compra, para serviços e materiais, dentro da amostra analisada, com destaque para medicamentos – Minas Gerais – Processos de compra concluídos em 2018



Fonte: Dados básicos: Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços (SIAD). Armazém de informações, 2019.

Elaboração própria.

Em princípio, a Tabela 4 e o Gráfico 2 já ilustram a quantidade expressiva de processos de compra voltados para a aquisição de medicamentos. Eles representam mais de 10% da quantidade dos processos de compra totais de materiais, equivalendo ao dobro da quantidade de processos de compra realizados para os serviços. A expressividade dos medicamentos neste critério, portanto, se afirma na medida em que somente um tipo de material – os medicamentos - possui mais processos de compra do que todos os tipos de serviços contratados. Cabe ressaltar que dentro das compras de medicamentos existem inúmeras variedades de medicamentos adquiridos, conforme a Tabela 5 mostra.

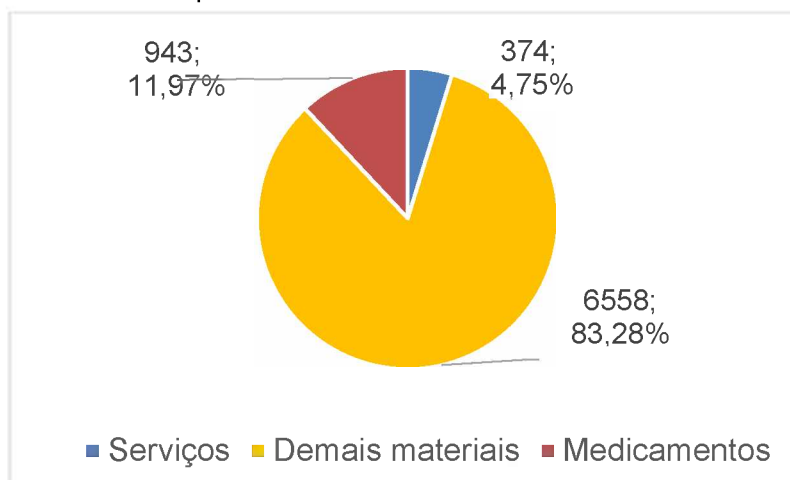
Tabela 5 – Variedade de itens para serviços e materiais, dentro da amostra analisada, com destaque para medicamentos – Minas Gerais – Processos de compra concluídos em 2018

Tipo de item	Variedades de itens	Representação em porcentagem
Serviços	374	4,75%
Demais materiais	6558	83,28%
Medicamentos	943	11,97%
Total	7875	100%

Fonte: Dados básicos: Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços (SIAD). Armazém de informações, 2019.

Elaboração própria.

Gráfico 3 - Representação gráfica da variedade de itens para serviços e materiais, dentro da amostra analisada, com destaque para medicamentos – Minas Gerais – Processos de compra concluídos em 2018



Fonte: Dados básicos: Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços (SIAD). Armazém de informações, 2019.

Elaboração própria.

A partir da Tabela 5 e do Gráfico 3, evidencia-se que além de possuírem bastante representatividade na quantidade total de processos de compras realizados, os medicamentos também correspondem a uma grande parcela da variedade de itens materiais, quase 12%; e que, além disso, essa classe de materiais possui muitas variedades entre si: existem 943 variedades de medicamentos adquiridos na base de dados analisada. Para além de os medicamentos possuírem dados de referência expressivos perante a quantidade de processos de compra e perante a variedade de itens de materiais adquiridos, eles também representam montantes altos no quesito valor total homologado, conforme Tabela 6 e Gráfico 4.

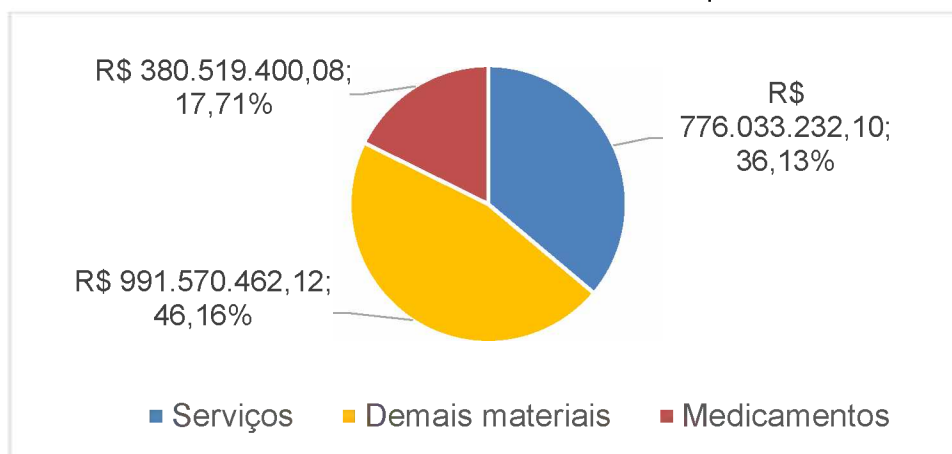
Tabela 6 - Valor total homologado para serviços e materiais, nas compras realizadas dentro da amostra analisada, com destaque para medicamentos – Minas Gerais – Processos de compra concluídos em 2018

Tipo de item	Somatório dos valores homologados	Representação em porcentagem
Serviços	R\$ 776.033.232,10	36,13%
Demais materiais	R\$ 991.570.462,12	46,16%
Medicamentos	R\$ 380.519.400,08	17,71%
Total	R\$ 2.148.123.094,30	100%

Fonte: Dados básicos: Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços (SIAD). Armazém de informações, 2019.

Elaboração própria.

Gráfico 4 - Representação gráfica do valor total homologado para serviços e materiais, nas compras realizadas dentro da amostra analisada, com destaque para medicamentos – Minas Gerais – Processos de compra concluídos em 2018



Fonte: Dados básicos: Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços (SIAD). Armazém de informações, 2019.

Elaboração própria.

A Tabela 6 e o Gráfico 4 evidenciam ainda mais a expressividade dos medicamentos perante todos os itens materiais, e também perante aos serviços, dessa vez à luz do valor total homologado. Ao comparar todas as informações providas, nota-se que quase 18% do valor homologado total foi direcionado somente aos medicamentos. Enquanto isso, existem outras 6.558 variedades de itens de materiais adquiridos pelo Estado que possuem aproximadamente 46% do valor homologado total. Portanto, somente uma categoria de itens onera quase 28% do total gasto com materiais. Essa informação é muito importante pois mostra uma concentração de recursos estaduais gastos com os medicamentos quando comparados com os demais itens.

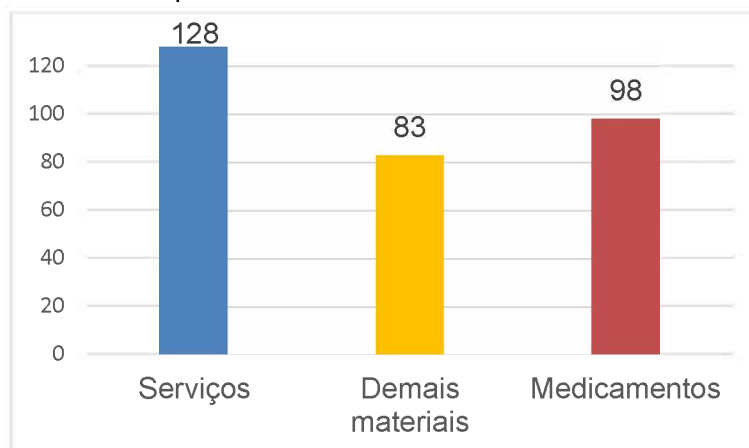
Para além da concentração de recursos frente ao total homologado, nota-se a participação relevante dos medicamentos perante as compras mais caras do Estado. Isso pois se os valores homologados da base de dados forem classificados do maior para o menor, e tiverem selecionadas somente as compras com valor homologado a partir de R\$1.000.000,00, nota-se que a quantidade de processos de compra de medicamentos supera a quantidade de processos de compra dos demais itens de materiais. Esta constatação é exibida abaixo na Tabela 7 e no Gráfico 5.

Tabela 7 - Quantidade de processos de compra mais caros do Estado para serviços e materiais, com destaque para medicamentos - Minas Gerais – Processos de compra concluídos em 2018

Tipo de item	Quantidade de processos de compra com valores homologados a partir de R\$1.000.000,00	Porcentagem perante o total de processos de compra mais caros identificados
Serviços	128	41,00%
Demais materiais	83	27,00%
Medicamentos	98	32,00%
Total	309	100%

Fonte: Dados básicos: Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços (SIAD). Armazém de informações, 2019.
Elaboração própria.

Gráfico 5 - Representação da quantidade de processos de compra mais caros do Estado para serviços e materiais, com destaque para medicamentos - Minas Gerais – Processos de compra concluídos em 2018



Fonte: Dados básicos: Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços (SIAD). Armazém de informações, 2019.
Elaboração própria.

Ao analisar as informações providas pelas Tabelas 5, 6 e 7, e pelos Gráficos 3, 4 e 5, conclui-se que os medicamentos são adquiridos em um volume muito alto, possuem muita variedade de itens e consomem boa parte do valor total homologado com as compras de 2018, e conseqüentemente, do orçamento estadual – além de corresponderem a uma parcela grande das compras mais caras do Estado. Assim sendo, estas quatro tabelas e gráficos corroboram o que foi apontado pelos entrevistados acerca da especificidade da categoria medicamentos e de sua relevância no montante total das compras públicas mineiras.

Considerando as informações relatadas nas páginas anteriores e o objetivo deste estudo, decidiu-se retirar da análise os processos de compra relativos a

medicamentos. Isso pois esta pesquisa visa analisar os dados relativos às compras da Administração Direta mineira buscando identificar a ocorrência de sobrepreço e discuti-lo à luz do princípio da eficiência administrativa. Caso os medicamentos fossem incluídos na análise, os dados poderiam ser enviesados em função de como eles são representativos perante a totalidade de compras. Isso pois, caso considerados, os medicamentos ocupariam boa parte das compras mais onerosas ao Estado – um dos critérios estipulados para a análise, a ser explicado na seção 7.2, concentrando a análise nos medicamentos e impedindo que ela abarcasse diversas variedades de itens adquiridos. É importante destacar que esta pesquisa se torna mais rica à medida que consegue analisar uma maior diversidade dos itens de compras.

Além disso, o Entrevistado 2, ocupante de cargo de caráter executivo, alegou que medicamentos é um dos materiais comprados com maior *expertise* dentro do Estado de Minas Gerais atualmente, em função da ampla pesquisa de preço em bases de informação sólidas. De acordo com o Entrevistado 2, a ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária divulga mensalmente um teto com os preços para os medicamentos, diferenciando o setor público e o setor privado; e o teto para o setor público é inferior ao teto postulado para o mercado privado. Por conseguinte, seria rara a ocorrência do sobrepreço nas compras públicas direcionadas à aquisição de medicamentos.

Unindo as duas razões explicitadas, decidiu-se não considerar os medicamentos na análise desta pesquisa. Assim sendo, acresceu-se aos critérios iniciais exibidos na Tabela 2 mais um filtro que retira as compras de medicamento da análise. Agora, o novo filtros aplicados se reúne com os demais no Quadro 4, que contém os filtros finais aplicados à base de dados.

Quadro 4 - Filtros finais aplicados à base de dados e critérios de análise

(continua)

Nome da coluna	Filtro aplicado	Explicação
Ano Conclusão Processo	Seleção de 2018	A análise tratará das compras públicas mineiras no período de um ano, e foi escolhido o ano mais próximo que já está finalizado

Quadro 4 - Filtros finais aplicados à base de dados e critérios de análise

(conclusão)

Nome da coluna	Filtro aplicado	Explicação
Sigla Órgão/Entidade Compra	Seleção de "AGE", "CBMMG", "DPMG", "ENCARGOS G", "ESPMG", "GMG", "PCMG", "PMMG", "SEAPA", "SEC", "SECCRI", "SECIR", "SEDA", "SEDECTES", "SEDESE", "SEDINOR", "SEDPAC", "SEE", "SEESP", "SEF", "SEGOV", "SEINFRA", "SEJUSP", "SEMAD", "SEPLAG", "SES", "SESP", "SG".	A análise se dará somente para a Administração Direta do Estado de Minas Gerais
Situação Compra Item Processo	Seleção de "Com fornecedor vencedor"	A análise se dará somente para processos de compra que obtiveram sucesso no certame, uma vez que os processos de compra que não obtiveram um fornecedor vencedor não implicarão em realização da compra pelo Estado
Procedimento Contratação - Especialização	Seleção de "pregão eletrônico", "pregão presencial", "concorrência", "registro de preços no SIRP" e "registro de preços não no SIRP".	A análise está focada nos procedimentos mais relevantes, aqui considerados como aqueles que possuem maior volume de execução; não se interessando pelos casos de Dispensa ou Inexigibilidade de licitação, ou pelos demais procedimentos de contratação que aparecem no relatório - carta convite, cotação eletrônica e tomada de preços
Item Material/Serviço	Não contém "Princípio ativo".	A análise não considerará os medicamentos em função de sua especificidade e de sua expressividade perante o total, característica que poderia enviesar a análise dos dados, tornando-a influenciada por características que correspondem somente aos medicamentos

Fonte: Elaboração própria

Por conseguinte, a base de dados sofreu uma redução para 21.618 linhas, correspondentes a 21.168 processos de compras. Para recapitular, estes 21.168 processos de compra referem-se aos processos concluídos no ano de 2018;

executados pelos órgãos e entidades da Administração Direta do Estado de Minas Gerais; que foram um certame de sucesso, possuindo um fornecedor vencedor; realizados sob os procedimentos de contratação “pregão eletrônico”, “pregão presencial”, “concorrência”, “registro de preços no SIRP” e “registro de preços não no SIRP”; excluindo-se os processos de compra para itens materiais de medicamentos.

Uma vez que a amostra inicial foi estudada e caracterizada, postula-se o direcionamento explanado no parágrafo anterior e exposto na Tabela 11 para dar seguimento à análise proposta por este estudo. A partir de agora, assume-se que o universo dos dados a ser analisado é composto por 21.168 processos de compra. Conhecido isto, serão elucidados na seção 1.2 os critérios de análise aplicados aos processos de compra visando a identificação de sobrepreço, associados às alegações dos Entrevistados 1 e 2 acerca da temática proposta.

7.2 A ocorrência do sobrepreço

De maneira objetiva, resume-se o universo inicial de análise do trabalho na Tabela 8.

Tabela 8 - Universo de pesquisa inicial para análise

Tipo de item	Quantidade de processos de compra	Variedade de itens
Serviços	1145	374
Materiais	20473	6558
Total	21618	6932

Fonte: Dados básicos: Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços (SIAD). Armazém de informações, 2019.

Elaboração própria.

Dada a vastidão do universo considerado pela análise, preferenciou-se a realização de uma investigação mais aprofundada em alguns itens em detrimento do todo. Tal investigação selecionou uma amostra específica para observar: as compras mais relevantes para o Estado em 2018. A definição de quais seriam as compras mais relevantes se pautou em dois critérios, sendo as compras mais relevantes à luz dos maiores valores homologados; e as compras mais relevantes à luz das maiores quantidades homologadas.

A escolha desta amostra para o desenvolvimento do estudo se deu pelo entendimento de que as compras mais relevantes para o Estado de Minas Gerais

seriam as mais onerosas, que mais consumiram seu orçamento; assim como aquelas compras que adquiriram itens em larga escala. O quadro 5 exhibe os critérios utilizados para a seleção dos dados e, conseqüentemente, para definição do que este estudo chama de compras mais relevantes à luz dos maiores valores homologados, e de compras mais relevantes à luz das maiores quantidades homologadas.

Quadro 5 - Critérios aplicados para definição da amostra a ser utilizada na análise de dados

Amostra definida para análise de dados	Critérios para definição da amostra
Compras mais relevantes para o Estado considerando os maiores valores homologados	Organização de "Maior para menor" dos dados da coluna "Valor total homologado". Seleção dos processos de compra relativos aos dados equivalentes ou superiores a R\$1.000.000,00.
Compras mais relevantes para o Estado considerando as maiores quantidades homologadas	Organização de "Maior para menor" dos dados da coluna "Quantidade total homologada". Seleção dos processos de compra relativos aos dados equivalentes ou superiores a 1.000.000.

Fonte: Dados básicos: Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços (SIAD). Armazém de informações, 2019.

Elaboração própria.

A escolha de 1.000.000 como o marco de definição das compras mais relevantes – tanto as que consideram os maiores valores homologados quanto as que consideram as maiores quantidades homologadas – se deu em função da percepção de que, a partir desta régua posta, existia uma quantidade de processos de compra considerável para ser estudada, um volume de dados passível de ser trabalhado e que, ao mesmo tempo, poderia apresentar resultados interessantes.

Considerando estes critérios, a análise se propõe a identificar a ocorrência do sobrepreço dentre as compras mais relevantes para o Estado, uma vez que o sobrepreço nestas é, em alguma medida, mais urgente ao olhar desta pesquisa; já que fragiliza de maneira mais grave o princípio da eficiência administrativa em relação a possíveis ocorrências de sobrepreço nas demais compras do Estado. Isso pois as compras mais relevantes representam uma concentração de investimento de recursos financeiros públicos, assim como de recursos humanos para a operacionalização daqueles serviços. Portanto, o fenômeno do sobrepreço nestas compras pode ser considerado mais alarmante.

Cabe esclarecer, portanto, que a identificação das compras mais relevantes tem o propósito de direcionar a análise do sobrepreço nas compras públicas mineiras. Uma vez estabelecido o recorte apontado no quadro 5, foram identificados um total de 259 processos de compra como os mais relevantes para o Estado. O quantitativo destes processos de compra relativos a maiores valores homologados e a maiores quantidades homologadas estão expostos na tabela 9, bem como sua divisão para itens de serviços e itens de materiais.

Tabela 9 - Quantitativo das compras mais relevantes para o Estado de Minas Gerais, concluídas em 2018

Amostra definida para a análise	Serviços	Materiais	Total
	Quantidade de processos de compra selecionados	Quantidade de processos de compra selecionados	
Maiores valores homologados	128	83	211
Maiores quantidades homologadas	14	34	48

Fonte: Dados básicos: Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços (SIAD). Armazém de informações, 2019.

Elaboração própria.

Ressalta-se que a tabela 9 elucida apenas a quantidade de processos de compras taxados como os mais relevantes para o Estado, não indicando ainda nenhuma conclusão acerca da ocorrência do sobrepreço. A análise dos dados centrada nestes 259 processos de compra, assim como a verificação da ocorrência do sobrepreço, será abordada na seção 7.2. Antes, é interessante destacar algumas informações, obtidas nas entrevistas realizadas, acerca do fenômeno sobrepreço.

O sobrepreço é identificado a partir de comparações de pagamento de preços diferentes para um mesmo item. Pode-se falar em sobrepreço interno – relativo a existência de sobrevalorações⁷ de um mesmo item ao se comparar os preços pagos por diferentes órgãos da Administração Pública – e em sobrepreço externo – relativo a diferenças de preços pagos pela Administração e pelo mercado privado. A denominação de sobrepreço interno e externo foi utilizada por esta pesquisa já que acredita-se na importância de diferenciar esses dois tipos de ocorrência, por mais que

⁷ Utilizado, neste estudo, como sinônimo de sobrepreço.

as duas correspondam ao fenômeno do sobrepreço. No entanto, ressalta-se que este estudo investiga o sobrepreço interno, tratando do externo somente nas entrevistas realizadas.

Quando questionados sobre a gravidade dos sobrepreços interno e externo, e se julgavam um como sendo mais grave do que o outro, ambos entrevistados apontaram o interno como mais preocupante. Colocaram também a lógica de centralização de compras no CSC como um fator que tende a diminuir a ocorrência do sobrepreço interno, reduzindo erros comuns ao longo dos processos de compra. Acerca do sobrepreço externo, o Entrevistado 2 ressaltou as diferenças nos preços como um reflexo das próprias diferenças entre o setor público e o setor privado.

Algumas das características específicas do setor público, que o diferenciam do setor privado, são apontadas neste estudo como potencializadoras da ocorrência do sobrepreço. As entrevistas realizadas coletaram as opiniões dos entrevistados sobre cada uma destas características e como elas podem afetar a formação de preços ofertados à Administração. Além de discutir o contexto mineiro de compras públicas.

Assim, nas próximas seções serão analisadas as compras mais relevantes do Estado, tanto para o critério de maiores valores homologados quanto para o de maiores quantidades homologadas. As análises serão separadas não por este critério, mas sim pelo tipo do item analisado – serviços e materiais. Essa divisão foi feita por considerar um maior caráter elucidativo dos dados ao serem dispostos desta maneira. Ademais, assim é facilitada a compreensão do panorama geral de representatividade dos serviços e dos materiais dentro das compras mais relevantes do Estado. Após a identificação dos casos de sobrepreço, estes serão discutidos com base no princípio da eficiência administrativa, e terão suas possíveis causas exploradas em conjunto com as declarações dos entrevistados.

7.2.1 Identificação de sobrepreço para serviços

Para identificar a ocorrência do sobrepreço para serviços nas compras mais relevantes do Estado, primeiramente foi feito um levantamento a fim de mensurar a representatividade das compras de serviços perante a totalidade de compras relevantes. Assim, tanto para as compras de maiores valores homologados quanto para as de maiores quantidades homologadas, foram identificados quantos processos

de compra eram relativos a serviços, e também quantas variedades de serviços compunham estas compras.

Feito isto, partiu-se para a seleção das variedades de serviços que poderiam ser comparadas. Foi definido que somente estavam hábeis à comparação aqueles serviços que foram comprados, pelo menos, três vezes dentro da totalidade de processos de compra concluídos em 2018. Considerou-se três uma boa quantidade para identificar tendências nos preços apurados, mas que ao mesmo tempo também seja uma quantidade capaz de dificultar a inclusão de preços anormais ou excepcionais na análise.

Uma vez selecionados os serviços passíveis de comparação, foram coletados todos os processos de compra relativos a esses serviços. Esses processos de compra foram coletados a partir de toda a base de dados, os 21.618 processos de compra concluídos no ano de 2018, e não somente a partir dos processos de compra taxados como sendo os mais relevantes. Isso pois a análise se enriquece ao comparar a totalidade, uma vez que se torna capaz de perceber, caso haja, a existência de um item que foi adquirido dentro da lista das compras mais relevantes, mas também foi adquirido sem entrar nesta lista, configurando realidades de compra diferentes para um mesmo item. No caso da análise para os maiores valores homologados, isso permitiria identificar um caso de sobrepreço, por exemplo.

Cabe destacar que tanto o julgamento dos serviços enquanto comparáveis ou não, quanto a coleta de todos os processos de compra relativos a estes serviços, foram feitos utilizando o código numérico do item, garantindo que realmente os mesmos serviços estariam sendo comparados. A Tabela 10 compila os quantitativos identificados em cada um dos passos de análise contidos anteriormente.

Tabela 10 - Quantitativo de dados analisados para identificação do sobrepreço nas compras de serviços do Estado de Minas Gerais concluídas em 2018

(continua)

Amostra definida para a análise	Quantidade de processos de compra para serviços	Variedade de itens para serviços	Quantidade de itens comparáveis	Quantidade total de processos de compra comparáveis
---------------------------------	---	----------------------------------	---------------------------------	---

Tabela 10 - Quantitativo de dados analisados para identificação do sobrepreço nas compras de serviços do Estado de Minas Gerais concluídas em 2018

(conclusão)

Amostra definida para a análise	Quantidade de processos de compra para serviços	Variedade de itens para serviços	Quantidade de itens comparáveis	Quantidade total de processos de compra comparáveis
Compras mais relevantes - maiores valores homologados	128	46	17	391
Compras mais relevantes - maiores quantidades homologadas	14	7	1	12
Total	142	53	18	403

Fonte: Dados básicos: Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços (SIAD). Armazém de informações, 2019.

Elaboração própria.

Notas: Itens comparáveis – São aqueles que possuem, pelo menos, três processos de compras perante a totalidade de processos de compra de serviços findos no ano de 2018.

A partir dos direcionamentos apontados na Tabela 10, os 18 itens de serviços passíveis de comparação foram analisados, visando identificar a ocorrência do sobrepreço. Para isso, usou-se o código de identificação de cada item como um filtro temporário na coluna “Código do item” da base de dados, a fim de vislumbrar todos os processos de compra realizados para o item em questão. Observando o total de processos de compras relativos ao item, foram computadas quantas vezes este item apareceu na lista de compras mais relevantes do Estado, e quantas vezes este item apareceu na lista geral de compras, ou seja, no universo da pesquisa como um todo.

Esclarece-se que a quantidade de vezes que um item aparece em uma lista equivale à quantidade de processos de compra existentes, para este item, nesta lista. Esse confronto é interessante para a verificação da representatividade que o serviço tem dentre as compras mais relevantes e dentre o total de compras do Estado, e conseqüentemente as variações de valor ou quantidade homologados que o item sofreu.

A partir de então, a comparação se volta aos diferentes valores pagos por um mesmo item. Para uma avaliação coerente, deve-se analisar não os valores homologados totais, mas sim os unitários de cada item. Para obter o valor unitário, basta dividir o valor total homologado pela quantidade total homologada, naquele processo de compra. No entanto, para os serviços observou-se uma limitação própria da base de dados – não há informação acerca das quantidades homologadas para serviços, na grande maioria dos casos. Para além da limitação da base de dados, as entrevistas mostraram que os serviços são um ponto delicado do sistema de compras públicas.

É interessante pontuar que os dois entrevistados, quando indagados sobre a ocorrência do sobrepreço ser mais frequente em algum item específico, apontaram os itens de serviços. Serviços são itens mais complexos do que os materiais, possuem códigos mais genéricos de especificação no Catálogo de Materiais e Serviços do Estado de Minas Gerais (CATMAS)⁸. Serviços de consultoria que englobam uma atividade x, uma atividade y ou uma atividade z são todos referenciados como um serviço de consultoria, por exemplo. Torna-se muito difícil estipular uma base de comparação entre os preços pagos.

O Entrevistado 2 comparou a situação dos serviços com a dos materiais, dos bens comuns. Para os últimos, você encontra bastante informação e consegue realizar uma comparação mais facilmente. No caso dos serviços, é desafiador encontrar outros preços em bancos, atas ou contratações para serviços similares. Além do mais, os custos de serviços são muito altos, expressivos dentro do orçamento das compras públicas.

⁸ É um Sistema Único de Classificação de Materiais e Serviços que foi instituído em Minas Gerais no ano de 1997, através do Decreto Estadual nº 38.946, de 24 de julho. Ele tem a finalidade de identificar, classificar, codificar e catalogar o material de consumo, material permanente e serviços, criando um catálogo unificado para a especificação de todos os itens de compras do Governo Estadual, sendo de observância obrigatória para os órgãos e entidades usuários do Portal de Compras. (Portal de Compras do Estado de Minas Gerais).

Para além de não se ter muita base de comparação entre os serviços, já que cada serviço é muito específico e muito diferente entre si mesmo sendo do mesmo “tipo” – como o exemplo de serviços de consultoria -, a Administração não tem controle ou entendimento sobre a dinâmica de preços do mercado para os serviços. Isso faz com que o Governo acabe se tornando refém da cotação com o fornecedor – que acaba conduzindo o preço a uma sobrevaloração.

Portanto, os entrevistados apontaram os serviços como um ponto de atenção do sistema de compras públicas – já que é muito difícil ter controle do sobrepreço neste caso; tanto para aferir a dimensão deste sobrepreço, quanto para identificar se ele realmente ocorreu. Além da atenção aos serviços, o Entrevistado 2 destacou que as compras realizadas em caráter emergencial são muito passíveis de serem vítimas do sobrepreço, pois a Administração precisa daquele item à qualquer custo. Inclusive, ele afirmou existirem fornecedores que forçam o fracasso de algumas licitações para que o órgão se veja obrigado a realizar outra licitação, mas dessa vez em caráter emergencial – e assim, o fornecedor eleva seus preços e amplia o seu lucro.

Tendo pontuado a especificidade dos itens de serviço e a ausência de bases comparativas para a definição de seu valor, conclui-se que a ausência das quantidades homologadas na base de dados se dá em função da dificuldade de mensurar a quantidade de um serviço – ao se contratar um serviço, não se contrata, um, dois ou três, mas sim um pacote de ações e atividades. Ainda, a natureza não contável dos serviços, assim como a ausência das quantidades homologadas na base de dados, permite inferir que há uma falha da Administração na gestão da informação para contratação de serviços.

Considerando esta limitação da base de dados, a análise terá de ser feita considerando os valores totais homologados. Reitera-se aqui o colocado pelos entrevistados – não tendo uma base comparativa sólida, é difícil identificar o sobrepreço. Já que não estão sendo utilizados valores unitários para realização da análise, torna-se inconclusiva a afirmação da existência de sobrepreço ou não.

Apesar disso, a análise para os itens de serviço ainda é interessante ao expor a variação dos preços para um mesmo serviço. Por mais que não se tenha o valor unitário, no caso dos serviços, para comparação do sobrepreço, é possível perceber a variação dos valores totais homologados e sua distribuição nos processos de compra analisados. A variação de valor foi calculada a partir da divisão entre o

maior valor homologado e o menor. Assim, ela exhibe quantas vezes o maior valor homologado é maior do que o menor valor homologado.

Para tornar a comparação mais adequada, tanto para a análise da variação dos valores homologados quanto para a análise da ocorrência do sobrepreço, os processos de compra para os serviços também foram separados por unidade de fornecimento. Assim, serviços que foram adquiridos em três diferentes unidades de fornecimento, por exemplo, terão a comparação realizada somente para os processos de compras executados com uma mesma unidade de fornecimento. Agora, serão analisadas as compras mais relevantes do Estado tanto considerados os maiores valores homologados, quanto as maiores quantidades homologadas.

Primeiramente, será mostrada a análise para os itens de serviços referentes às compras mais relevantes do Estado, considerando os maiores valores homologados. Após a realização desta análise, partir-se-á à análise dos itens de serviços referentes às compras mais relevantes do Estado, considerando as maiores quantidades homologadas. Portanto, centra-se agora na primeira análise.

Antes de expor os resultados obtidos, é primordial fornecer uma tabela de legenda que mostre a descrição de cada item de serviço, conforme Quadro 6.

Quadro 6 - Relação entre código numérico e descrição dos itens de serviço, para os serviços comparáveis nas compras mais relevantes do Estado sob o viés de maiores valores homologados

(continua)

Código do item	Descrição do serviço
1015	Reparo, restauração e recuperação de bens imóveis
1155	Adaptações e reformas
4340	Serviços de locação de equipamentos de segurança eletrônica
4561	Serviços de conservação e limpeza predial
7048	Serviços de fornecimento de vale-refeição
7056	Serviços de fornecimento de refeição preparadas por terceiros, prestados por pessoa jurídica
7064	Serviços de fornecimento de lanches preparados por terceiros, prestados por pessoa jurídica
19879	Serviços de telefonia fixa - acessos telefônicos não residenciais (linha direta)
19925	Serviços de impressão gráfica
22411	Serviços de capacitação, treinamento e aperfeiçoamento em cursos profissionalizantes

Quadro 6 - Relação entre código numérico e descrição dos itens de serviço, para os serviços comparáveis nas compras mais relevantes do Estado sob o viés de maiores valores homologados

(conclusão)

Código do item	Descrição do serviço
22446	Serviços de organização, execução de eventos e atividades correlatas ou inerentes
23116	Serviços de especializados em monitoramento e análise de desempenho de concessionária em parceria público privada – PPP
25402	Serviços de transporte de passageiros, em rodovias
26476	Estudo, análise e elaboração de projeto de engenharia e ou arquitetura
30252	Serviço de gestão e manutenção preventiva e corretiva da frota de veículos do Estado
65030	Serviço de transporte escolar para alunos da rede estadual
66702	Locação de aparelho respiratório de pressão positiva em vias aéreas a dois níveis, tipo automático

Fonte: Dados básicos: Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços (SIAD). Armazém de informações, 2019.

Elaboração própria.

A associação da descrição dos serviços com seu código numérico é imprescindível para compreensão em completude da tabela 11, que por ser uma tabela robusta irá se referir aos itens de serviços somente pelo código, a fim de otimizar o espaço gasto na tabela. Tendo isso esclarecido, expõe-se então o resultado da análise dos processos de compra comparáveis, para serviços, conforme explicações fornecidas nos parágrafos anteriores.

Tabela 11 - Análise dos processos de compra comparáveis, para serviços, nas compras mais relevantes do Estado sob o viés de maiores valores homologados

(continua)

Código do item	Frequência nas compras mais relevantes	Frequência nas compras gerais do Estado	Unidade de fornecimento	Menor valor homologado	Maior valor homologado	Variação de valor	Quantidade homologada	Valor unitário
1015	3	35	1 unidade	R\$ 7.631,00	R\$ 29.069.268,23	3809,4	-	-
	0	1	1 metro quadrado	R\$ 1.050,00	R\$ 1.050,00	0	-	-

Tabela 11 - Análise dos processos de compra comparáveis, para serviços, nas compras mais relevantes do Estado sob o viés de maiores valores homologados

(continua)

Código do item	Frequência nas compras mais relevantes	Frequência nas compras gerais do Estado	Unidade de fornecimento	Menor valor homologado	Maior valor homologado	Variação de valor	Quantidade homologada	Valor unitário
1155	5	7	1 UNIDADE	R\$ 556.734,48	R\$ 7.986.885,27	14,346	-	-
4340	2	3	1 UNIDADE	R\$ 11.649,24	R\$ 3.358.133,33	288,27	-	-
4561	2	18	1 UNIDADE	R\$ 34.434,00	R\$ 6.223.019,88	180,72	-	-
	0	30	1 ANO	R\$ 26.870,00	R\$ 448.497,72	16,691	-	-
7048	1	3	1 UNIDADE	R\$ 10.800,00	R\$ 1.254.528,00	116,16	-	-
	0	4	1 ANO	R\$ 34.500,00	R\$ 200.840,00	5,8214	-	-
7056	51	90	1 UNIDADE	R\$ 6.183,00	R\$ 47.100.726,06	7617,8	-	-
	0	2	MARMITEX 850G	R\$ 4.080,00	R\$ 36.047,40	8,8351	-	-
	0	1	MARMITEX 750G	R\$ 27.840,00	R\$ 27.840,00	0	-	-
7064	13	90	1 UNIDADE	R\$ 2.760,00	R\$ 11.629.877,68	4213,7	-	-
19879	2	8	1 UNIDADE	R\$ 4.849,29	R\$ 2.581.900,58	532,43	Sim	Sim
19925	1	12	1 UNIDADE	R\$ 1.440,00	R\$ 8.500.000,00	5902,8	-	-
	0	2	1 MILHEIRO	R\$ 40.000,00	R\$ 298.990,00	7,4748	-	-
22411	3	3	1 UNIDADE	R\$ 2.355.000,00	R\$ 8.370.000,00	3,5541	-	-
22446	2	19	1 UNIDADE	R\$ 6.400,00	R\$ 10.489.282,15	1639	-	-
23116	3	3	1 UNIDADE	R\$ 2.608.018,00	R\$ 3.729.899,88	1,4302	-	-
25402	2	9	1 UNIDADE	R\$ 136.190,40	R\$ 1.047.168,00	7,689	-	-
26476	1	4	1 UNIDADE	R\$ 25.000,00	R\$ 2.399.794,14	95,992	-	-
30252	4	13	1 UNIDADE	R\$ 15.000,00	R\$ 19.531.225,37	1302,1	-	-
	0	1	1 ANO	R\$ 140.000,00	R\$ 140.000,00	0	-	-

Tabela 11- Análise dos processos de compra comparáveis, para serviços, nas compras mais relevantes do Estado sob o viés de maiores valores homologados

(conclusão)

Código do item	Frequência nas compras mais relevantes	Frequência nas compras gerais do Estado	Unidade de fornecimento	Menor valor homologado	Maior valor homologado	Variação de valor	Quantidade homologada	Valor unitário
65030	1	9	1 UNIDADE	R\$ 95.700,00	R\$ 1.629.844,20	17,031	-	-
	0	6	1 QUILOMETRO	R\$ 36.300,00	R\$ 172.690,00	4,7573	-	-
66702	1	18	1 MÊS	R\$ 1.320,00	R\$ 1.422.960,00	1078	Sim	Sim

Fonte: Dados básicos: Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços (SIAD). Armazém de informações, 2019.

Elaboração própria.

Notas: Espaços preenchidos com "-" correspondem a informações inexistentes, no banco de dados utilizado na pesquisa. Os dados da coluna "Variação de valor" foram calculados a partir da divisão entre o maior valor homologado pelo menor valor homologado.

A Tabela 11 torna clara a ausência de quantidades homologadas para a maioria dos processos de compra, já que essa informação existe somente para dois itens de serviço em um total de dezessete. Além disso, ela também mostra que para a maioria dos itens, há somente uma unidade de fornecimento, mesmo que para outros haja de duas a até três unidades diferentes.

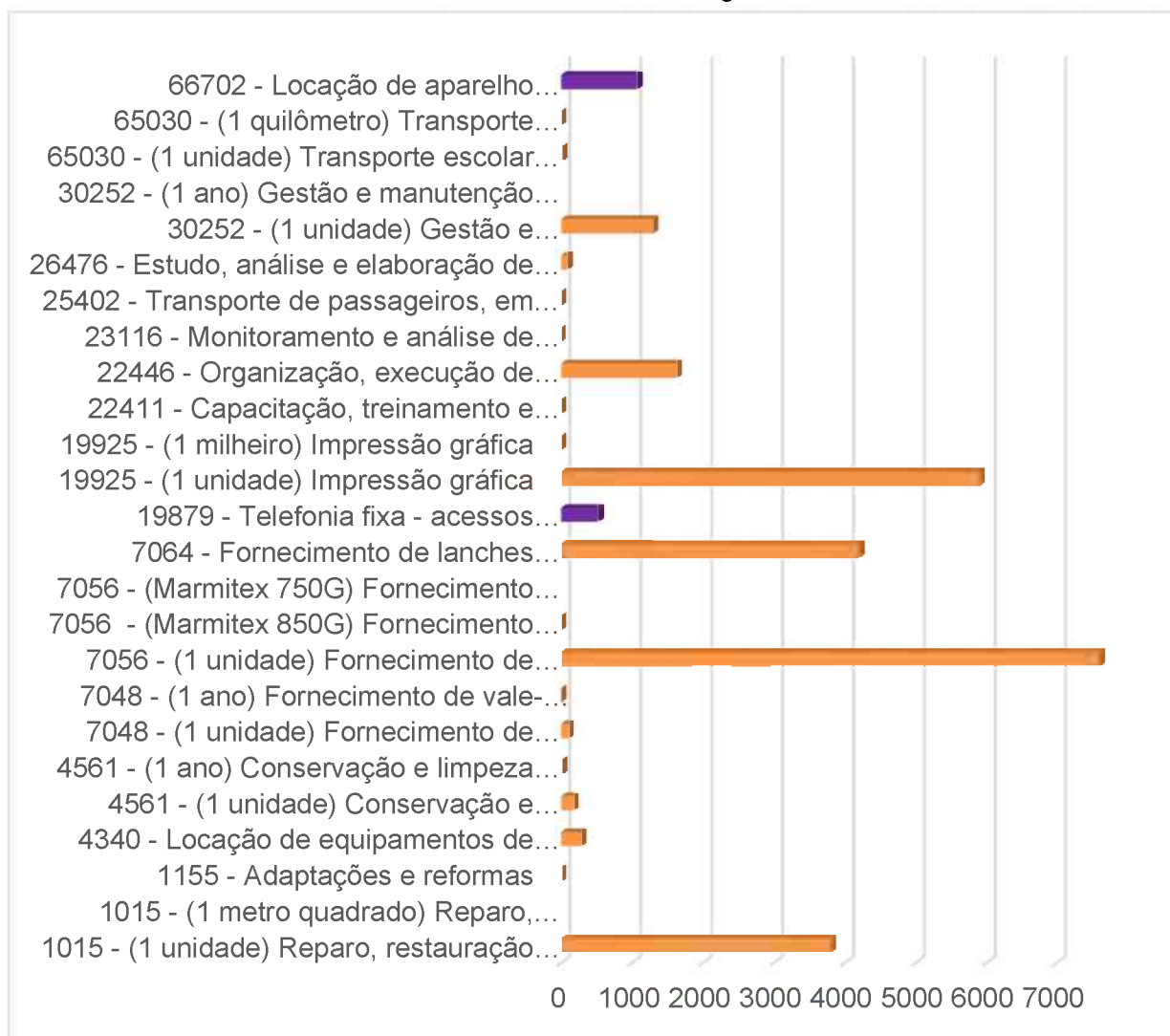
Com relação a contraposição entre a quantidade de vezes que um item aparece na lista de compras mais relevantes do Estado e a quantidade de vezes que ele aparece na lista de compras gerais do Estado, alguns itens se destacam por aparecerem proporcionalmente muito nas compras relevantes. É o caso dos itens 1155 (Adaptações e reformas), 4340 (Locação de equipamentos de segurança eletrônica), 7056 (Fornecimento de refeição preparadas por terceiros, prestados por pessoa jurídica) e 23116 (Monitoramento e análise de desempenho de concessionária em parceria público privada – PPP), que aparecem nas compras mais relevantes, respectivamente, cinco vezes em um total de sete; duas vezes em um total de três; cinquenta e uma vezes em um total de noventa; e três vezes em um total de três. Reitera-se que a quantidade de vezes que um item aparece em cada lista corresponde à quantidade de processos de compras daquele item. Portanto, uma parcela

significativa dos processos de compras dos itens de serviços discriminados acima foi realizada com valores altos, enquanto também existem processos de compras para os mesmos itens à valores inferiores.

Indubitavelmente, a informação que mais se destaca na Tabela 11 é a diferença profunda entre os valores homologados, mínimos e máximos, para um mesmo item de serviço. A coluna “Variação de Valor” sintetiza essa diferença entre os extremos em somente um número, chamando também a atenção.

Para facilitar o entendimento dos dados, mostra-se o gráfico 6 que une as variações de valor de todos os itens de serviços que puderam ser comparados. Ressalta-se que, por mais que sejam dezessete itens de serviço, o gráfico apresenta vinte e cinco itens em função de exibir separadamente a variação de valor dos processos de compra, de um mesmo item, que possuem unidades de fornecimento diferentes. Esse é o caso dos itens 1015, 4561, 7048, 7056, 19925, 30252 e 65030. Para estes itens, o gráfico discrimina a unidade de fornecimento ao lado da descrição do serviço, informações expostas na legenda.

Gráfico 6 - Variação absoluta de valor, por item de serviço, nas compras mais relevantes do Estado sob o viés de maiores valores homologados



Fonte: Dados básicos: Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços (SIAD). Armazém de informações, 2019.

Elaboração própria.

Notas: As colunas em roxo representam itens de serviços passíveis de terem seu valor unitário calculado.

Alguns itens de serviços podem ser realçados no Gráfico 6 em função de possuírem uma variação de valor vultosa, sendo 19925 – 1 unidade (Impressão gráfica), 7064 (Fornecimento de lanches preparados por terceiros, prestados por pessoa jurídica), 7056 (Fornecimento de refeição preparadas por terceiros, prestados por pessoa jurídica) e 1015 – 1 unidade (Reparo, restauração e recuperação de bens imóveis).

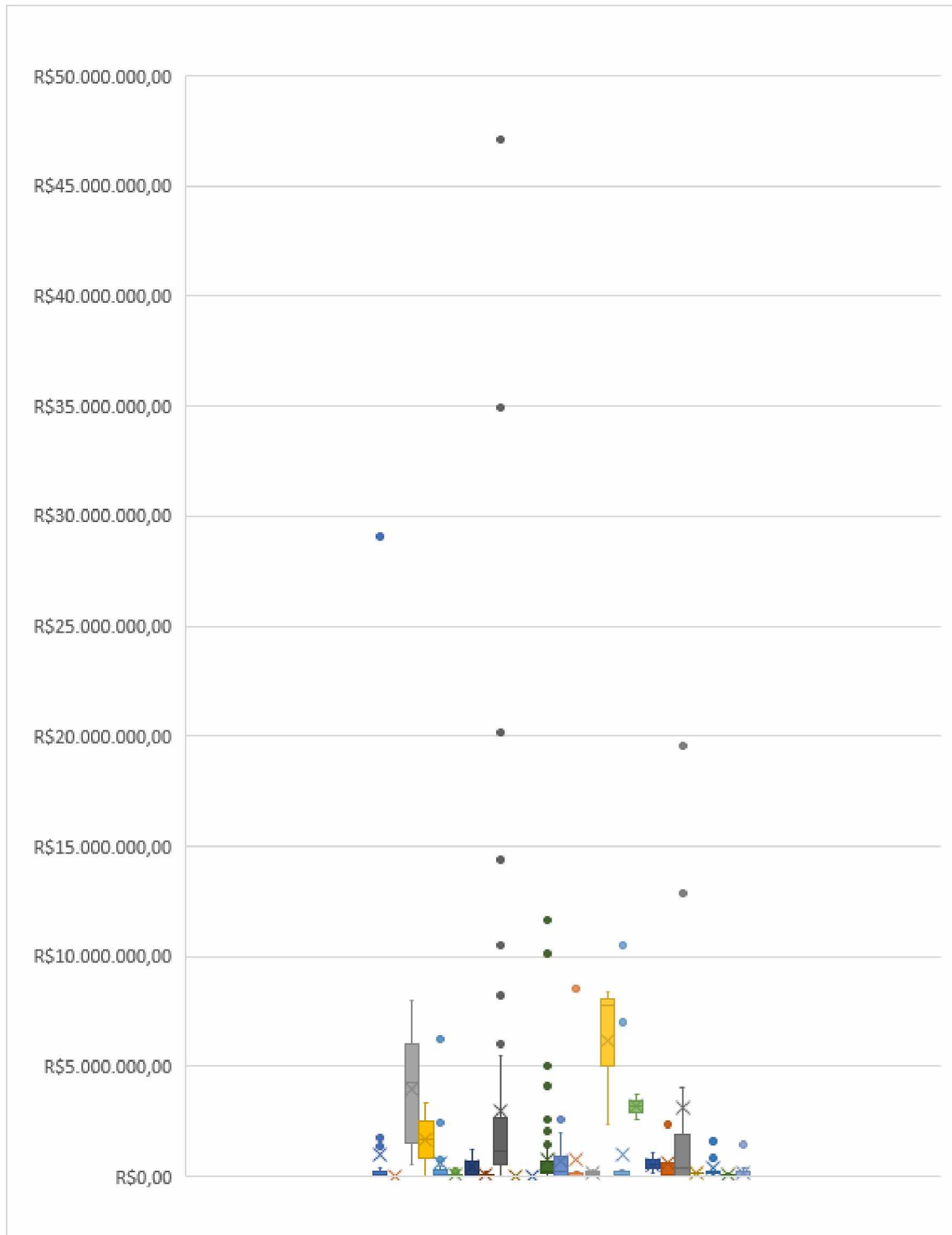
Além dos serviços em destaque, percebe-se que todos os itens de serviço apresentam variações de valor, em maiores e menores escalas. Somente três itens

não apresentaram variação de valor, que são identificados pela ausência de barras no Gráfico 6. Esse resultado se deu, no entanto, por não existir outro valor comparativo em função da separação dos processos de compra por unidade de aquisição.

Por mais que a tabela 11 e o gráfico 6 mostrem os menores e maiores valores homologados para cada item de serviço, assim como variação de valor – calculada considerando somente os valores homologados mínimo e máximo –, há inúmeros outros valores entre os dois extremos de preço. A compreensão destes valores em totalidade faz-se importante para esta pesquisa na medida em que sua distribuição entre os processos de compra realizados para um item, assim como a média dos valores, promove maior clareza na compreensão dos dados e da análise.

Assim, coloca-se o gráfico 7, que exibe de maneira visual a distribuição de todos os valores homologados para um mesmo item de serviço.

Gráfico 7 - Variação detalhada de valor, por item de serviço, nas compras mais relevantes do Estado sob o viés de maiores valores homologados



Fonte: Dados básicos: Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços (SIAD). Armazém de informações, 2019.

Elaboração própria.

Nota: Os valores utilizados para a construção do gráfico são os valores homologados totais, uma vez que não foi possível aferir os valores unitários para todos os serviços. Cada uma das caixas representa um item de serviço.

Para melhor visualização do gráfico, sua legenda foi separada na Figura 1.

Figura 1 - Legenda para o Gráfico 9

- 1015 - (1 unidade) Reparo, restauração e recuperação de bens imóveis
- 1015 - (1 metro quadrado) Reparo, restauração e recuperação de bens imóveis
- 1155 - Adaptações e reformas
- 4340 - Locação de equipamentos de segurança eletrônica
- 4561 - (1 unidade) Conservação e limpeza predial
- 4561 - (1 ano) Conservação e limpeza predial
- 7048 - (1 unidade) Fornecimento de vale-refeição
- 7048 - (1 ano) Fornecimento de vale-refeição
- 7056 - (1 unidade) Fornecimento de refeição preparadas por terceiros, prestados por pessoa jurídica
- 7056 - (Marmitex 850G) Fornecimento de refeição preparadas por terceiros, prestados por pessoa jurídica
- 7056 - (Marmitex 750G) Fornecimento de refeição preparadas por terceiros, prestados por pessoa jurídica
- 7064 - Fornecimento de lanches preparados por terceiros, prestados por pessoa jurídica
- 19879 - Telefonia fixa - acessos telefônicos não residenciais (linha direta)
- 19925 - (1 unidade) Impressão gráfica
- 19925 - (1 milheiro) Impressão gráfica
- 22411 - Capacitação, treinamento e aperfeiçoamento em cursos profissionalizantes
- 22446 - Organização, execução de eventos e atividades correlatas ou inerentes
- 23116 - Monitoramento e análise de desempenho de concessionária em parceria público privada - PPP
- 25402 - Transporte de passageiros, em rodovias
- 26476 - Estudo, análise e elaboração de projeto de engenharia e ou arquitetura
- 30252 - (1 unidade) Gestão e manutenção preventiva e corretiva da frota de veículos do Estado
- 30252 - (1 ano) Gestão e manutenção preventiva e corretiva da frota de veículos do Estado
- 65030 - (1 unidade) Transporte escolar para alunos da rede estadual
- 65030 - (1 quilômetro) Transporte escolar para alunos da rede estadual
- 66702 - Locação de aparelho respiratório de pressão positiva em vias aéreas a dois níveis, tipo automático

É importante explicar algumas informações gráficas a respeito do gráfico 7.

Por ser um *boxplot*, este gráfico trabalha com as medianas dos valores investigados, da seguinte maneira: cada caixa retangular representa uma série de valores para um mesmo item, e as diferentes marcações nas caixas representam os quartis dos dados. O primeiro risco antes de começar a caixa equivale ao menor valor daquela série; o início da caixa corresponde ao valor do primeiro quartil daquela série; o risco no meio da caixa corresponde ao valor do segundo quartil daquela série, também chamado de mediana; o final da caixa corresponde ao valor do terceiro quartil daquela série; e o último risco atrelado a caixa corresponde ao maior valor daquela série. Além disso, a marcação em "x" equivale à média dos valores daquela série, e os pontos acima da

caixa correspondem aos valores *outliers*, que são valores muito discrepantes daquela série de dados.

A riqueza deste gráfico consiste em sua capacidade de sintetizar a distribuição dos dados de um conjunto, ao organizá-los do menor para o maior valor e estipular marcos – primeiro, segundo e terceiro quartis. Portanto, ele ilustra a tendência dos valores da série de dados investigada. No caso das compras públicas, e especialmente no gráfico 7 para serviços, ele permite ilustrar se a maior parte dos valores homologados para os serviços é alta ou baixa, se estão mais próximos do menor ou do maior valor e se existem muitos *outliers*. O gráfico 7 permite conclusões mais aprofundadas do que as providas no gráfico 6, que indica somente as variações absolutas dos valores. No entanto, esse cálculo considera somente os dois extremos, o menor e o maior valor, desconsiderando o restante das informações que existem entre os dois. Já para o gráfico 7, esses dados são considerados e ilustrados.

Ressalta-se, acerca do gráfico 7, que mesmo que haja uma legenda discriminando quais tipos de serviço correspondem a cada uma das cores e caixas ilustradas, identificar qual elemento gráfico equivale a cada serviço não é importante para a compreensão do gráfico 7. O objetivo do gráfico 7 é uma visão não específica dos serviços, porém detalhada. Isso pois o gráfico objetiva representar como os valores homologados para os itens de serviço são variados e possuem bastante amplitude em sua variação. Esse fator faz com que, por exemplo, sejam percebidos muitos pontos *outliers* no gráfico, e que a escala utilizada fique acabe distorcendo um pouco a exibição de alguns dados, por precisar abarcar tanto valores pequenos como valores exorbitantes.

Assim, o gráfico 7 elucida a imensa variação existente nos valores pagos pelos serviços adquiridos pela Administração Direta mineira. Essa constatação retoma o que foi evidenciado pelos entrevistados, que alegaram existir dificuldade por parte da Administração de conhecer e barganhar os preços pagos pelos serviços adquiridos. A partir do momento que o setor público desconhece a formação dos preços de serviços, os custos reais e margens de lucro dos licitantes, ele se torna refém do sistema de preços instituído pelo mercado.

Tendo apurado a variação dos valores homologados para os serviços adquiridos pela Administração mineira, retoma-se a análise do sobrepreço. Percebe-se dentre os serviços analisados, ainda na Tabela 11, a existência de dois itens que permitem o cálculo de seu valor unitário, por possuírem informações acerca de sua

Tabela 12 - Valores unitários passíveis de cálculo para os itens de serviço comparáveis das compras mais relevantes, sob o viés de maior valor, para o Estado em 2018

(continua)

Código do item	Descrição do serviço	Valor unitário calculado em cada processo de compra identificado	Ocorrência do sobrepreço
66702	Locação de aparelho respiratório de pressão positiva em vias aéreas a dois níveis, tipo automático	R\$ 1.320,00	Não
		R\$ 1.320,00	Não
		R\$ 1.320,00	Não
		R\$ 1.320,00	Não

Fonte: Dados básicos: Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços (SIAD). Armazém de informações, 2019.

Elaboração própria.

Nota: Espaços preenchidos com "-" equivalem à ausência da informação necessária para resgate na base de dados e preenchimento do espaço, para o processo de compra em questão.

É importante esclarecer, para o entendimento da Tabela 12, que qualquer valor homologado superior ao valor mínimo dispendido para um mesmo item, para esta análise, foi considerado um sobrepreço. No caso dos itens mostrados pela Tabela 12, percebe-se que para o serviço de locação de aparelho respiratório (...) o sobrepreço ocorreu somente uma vez, sendo os demais valores todos iguais. Para este mesmo item, também deve-se explicar que há um processo de compra sem informação sobre a quantidade homologada, o que inviabilizou o cálculo do valor unitário e impossibilitou a inclusão deste dado na análise, fazendo com que ele fosse desconsiderado. Já para o serviço de telefonia fixa (...), observa-se a ocorrência do sobrepreço em todos os seus processos de compra, excluindo aquele que correspondia ao menor valor homologado. Adentrando no juízo de valor do sobrepreço, pode-se alegar que as ocorrências não apontam diferenças de valores muito expressivas.

Mesmo que seja possível a investigação do sobrepreço para dois itens, é importante ressaltar que são apenas dois itens dentro de um total de dezessete analisados. E que, portanto, a ocorrência do sobrepreço para os serviços comparáveis nas compras de maior valor homologado do Estado é inconclusiva.

Para além da análise sobre as compras mais relevantes do Estado considerando os maiores valores homologados, é necessário analisar a

representatividade dos serviços dentro das compras mais relevantes considerando as maiores quantidades homologadas. Parte-se agora para a realização desta análise.

Nesta categoria, somente um item, perante as sete variedades, foi identificado como sendo comparável. A existência de somente um item comparável frustra os princípios da comparação que deveria ser feita, inviabilizando-a. No entanto, por mais que não seja possível realizar nenhuma comparação para este grupo de compras mais relevantes, será exposta a análise deste item.

O item de serviço comparável que foi identificado é o serviço de telefonia fixa DDD, correspondente ao código numérico 27758. Para este item, também foi possível a aferição do valor unitário, uma vez que a base de dados continha as quantidades homologadas. A Tabela 13 expõe esse cálculo.

Tabela 13 - Valores unitários passíveis de cálculo para o item de serviço comparável das compras mais relevantes, sob o viés de maior quantidade, para o Estado em 2018

Código do item	Descrição do serviço	Valor unitário calculado em cada processo de compra identificado	Ocorrência do sobrepreço
		R\$ 0,04	Menor valor
		R\$ 0,04	Não
		R\$ 0,04	Não
		R\$ 0,04	Não
		R\$ 0,04	Não
27758	Serviço de telefonia fixa DDD	R\$ 0,04	Não
		R\$ 0,04	Não
		R\$ 0,04	Não
		-	-
		R\$ 0,04	Não
		R\$ 0,04	Não
		R\$ 0,04	Não

Fonte: Dados básicos: Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços (SIAD). Armazém de informações, 2019.

Elaboração própria.

Notas: Espaços com "-" equivalem à ausência da respectiva informação na base de dados.

Conforme ilustra a Tabela 13, para este item não ocorreu o sobrepreço. Portanto, a análise sobre as compras, de serviços, mais relevantes sob o viés de maiores quantidades homologadas é ainda mais inconclusiva do que a análise realizada anteriormente para as compras, de serviços, mais relevantes para o Estado

considerando os maiores valores homologados. Isso pois, para além de não existirem itens comparáveis, o único item identificado não mostra a ocorrência do sobrepreço, nem variação de valor.

Recapitulando as conclusões obtidas para as análises dos itens de serviço, para as duas categorias de compras mais relevantes para o Estado de Minas Gerais, corrobora-se as informações alegadas pelos entrevistados sobre a complexidade de precificação dos serviços, a falta de informações para estipulação de uma base comparativa e a impossibilidade de identificação de uma real ocorrência do sobrepreço.

No entanto, apesar de tantas limitações para a análise do sobrepreço para as compras estaduais de serviços, a análise dos dados gerais evidencia que a aquisição de serviços é mais onerosa ao orçamento do Estado, mesmo que represente a minoria de variedade de itens adquiridos e de processos de compra realizados. Esses dados gerais estão apontados nas Tabelas 1, 2 e 3, assim como no Gráfico 1.

Logo, torna-se alarmante a percepção de que a aquisição do tipo de item mais oneroso ao Estado – os serviços – possui tantas limitações para análise e, principalmente, para a execução destas compras, já que a base de dados é um reflexo da realidade das compras públicas mineiras.

7.2.2 Identificação de sobrepreço para materiais

A identificação da ocorrência do sobrepreço para materiais nas compras mais relevantes do Estado, tanto para as de maiores valores homologados quanto para as de maiores quantidades homologadas, foi feita de forma análoga à identificação para os serviços – que já foi explicada na seção 7.2.1. De tal modo que esta seção pode ser iniciada com a Tabela 14, que exhibe os quantitativos identificados para os materiais, em cada categoria de compra.

Tabela 14 - Quantitativo de dados analisados para identificação do sobrepreço nas compras de materiais do Estado de Minas Gerais concluídas em 2018

(continua)

Amostra definida para a análise	Quantidade de processos de compra para materiais	Variedade de itens nestes processos de compra	Quantidade de itens comparáveis	Quantidade total de processos de compra comparáveis
---------------------------------	--	---	---------------------------------	---

Tabela 14 - Quantitativo de dados analisados para identificação do sobrepreço nas compras de materiais do Estado de Minas Gerais concluídas em 2018

(conclusão)

Amostra definida para a análise	Quantidade de processos de compra para materiais	Variedade de itens nestes processos de compra	Quantidade de itens comparáveis	Quantidade total de processos de compra comparáveis
Compras mais relevantes - maiores valores homologados	83	72	25	182
Compras mais relevantes - maiores quantidades homologadas	34	21	13	55
Total	117	93	38	237

Fonte: Dados básicos: Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços (SIAD). Armazém de informações, 2019.

Elaboração própria.

Notas: Itens comparáveis – São aqueles que possuem, pelo menos, três processos de compra perante a totalidade de processos de compra de materiais findos no ano de 2018.

A partir dos direcionamentos apontados na Tabela 14, os 38 itens de materiais comparáveis foram analisados, visando identificar a ocorrência do sobrepreço. Todas as condições são idênticas às explanadas para os serviços, exceto o fato de que, para materiais, a base de dados fornece as quantidades homologadas em todos os processos de compra. Com isso, torna-se possível o cálculo dos valores unitários dos itens materiais em cada um de seus processos de compra, viabilizando a identificação real do sobrepreço. Mesmo assim, também foram coletadas informações acerca das unidades de fornecimento dos materiais para todos os processos de compra analisados, já que este estudo considera esta informação importante.

Neste momento, serão analisadas as compras mais relevantes do Estado para os itens materiais, tanto pelo viés dos maiores valores homologados, quanto pelo

das maiores quantidades homologadas. A análise se iniciará pelo primeiro viés, e posteriormente nesta seção será provida a análise sobre o segundo. Antes de expor os resultados obtidos, é primordial fornecer uma tabela de legenda que mostre a descrição de cada item material comparável, conforme Tabela 15. Além de fornecer a descrição completa de cada item material comparável, a referida tabela também traz uma descrição abreviada, criada por este estudo, para facilitar a leitura. Isso pois a descrição dos materiais é bastante específica, carregada de detalhes técnicos, momentaneamente desnecessários aos objetivos ora postos por este trabalho.

Tabela 15 - Relação entre código numérico, descrição completa e descrição abreviada dos itens materiais comparáveis, nas compras mais relevantes do Estado, sob o viés de maiores valores homologados

(continua)

Código do item	Descrição abreviada do material	Descrição do material no banco de dados
14559	Querosene	Querosene - utilidade: combustível especial para aviação;
64220	Fogão	Fogão - funcionamento: a gás; número de bocas: 06 bocas; opcionais: com mangueira, válvula, forno e chapa; modelo: industrial;
291498	Mesa controladora de sistema	Mesa controladora de sistema de som - tipo (1): 06 canais mais um auxiliar; tipo (2): entradas balanceadas; tipo (3): equalização em três vias; tipo (4): entrada auxiliar estéreo; componentes (1): saídas máster e d gravação estéreo; componentes (2): controle de volume individual por canal; alimentação: 110/220 volts;
471143	Cobertor	Cobertor - composição: 65% poliéster x 15% acrílico x 10% algodão; tipo: x 5% polipropileno x 5% viscose, xadrez, c/debrum; dimensões: 140 x 210cm;
672327	Colete antibalístico – Grande	Colete antibalístico para uso policial - nível de proteção: nível iii a (calibre 9mm e 44 magnum); modelo: masculino; tamanho: grande;
672343	Colete antibalístico – Médio	Colete antibalístico para uso policial - nível de proteção: nível iii a (calibre 9mm e 44 magnum); modelo: masculino; tamanho: médio;
718386	Colete antibalístico – Pequeno	Colete antibalístico para uso policial - nível de proteção: nível iii a (calibre 9mm e 44 magnum); modelo: masculino; tamanho: pequeno;
721581	Faca	Faca - tipo: mesa; matéria-prima: aço inox; medidas: 18cm; lamina: serrilhada com ponta arredondada; cabo: aço inox;
754293	Prato	Prato - avulso - matéria-prima: vidro temperado; tipo: fundo; formato: circular; cor: cristal transparente;

Tabela 15 - Relação entre código numérico, descrição completa e descrição abreviada dos itens materiais comparáveis, nas compras mais relevantes do Estado, sob o viés de maiores valores homologados

(continua)

Código do item	Descrição abreviada do material	Descrição do material no banco de dados
851957	Toalha de banho	Toalha de banho/rosto/lavabo - matéria-prima: 100% algodão, felpudo, com gramatura de 300g/m ² ; utilidade: banho; medidas: 130cm comprimento x 70cm largura;
1200917	Pistola	Pistola - tipo: semiautomática, de ação simples ou ação seletiva; cano: 125 mm ± 4 mm; coronha: borracha ou polímero; calibre: 40 s&w; número de tiros: no mínimo 13 cartuchos; modelo: pistola .40; acabamento: externo oxidado ou pintado; material: aço, titânio ou outro material mais resistente;
1327429	Rádio transceptor - Bateria recarregável	Radio transceptor - tipo: portátil digital p25 com gps e teclado integrado; número de canais: 12 canais no gps; potencia: atender área comum do padrão aberto apco-25; alimentação: bateria recarregável; faixa frequência: 136mhz - 174mhz; acessórios: carregador de bateria inteligente; acessórios (1): clip de cinto;
1327437	Rádio transceptor	Radio transceptor - tipo: móvel, digital vhf com gps integrado; número de canais: 12 canais gps; potencia: atender área comum do padrão aberto apco-25; alimentação: 13,8 vcc; faixa frequência: 136mhz-174mhz; acessórios: antena do rádio, antena do gps; acessórios (1): cabo de alimentação;
1378686	Preservativo masculino	Preservativo masculino - matéria-prima: látex de borracha natural; quanto a lubrificação: lubrificado (sem espermicida);
1392514	Viatura com cela - Potência máxima 132 CV	Viatura com cela - tipo: perua (station wagon); número de lugares: 05 lugares; número de portas: 04 portas; faixa potência: mínima de 104cv e máxima de 132cv; faixa cilindrada: mínima de 1598cc e máxima de 1800cc; direção: hidráulica ou elétrica; suspensão: diant.linha produção e tras.rodas independentes; sistema de freio: conforme linha de produção; tração: traseira ou dianteira; combustível: flex (álcool e gasolina); equipamento: sinalizador, localizador gps; sistema de comunicação: predisposição
1392611	Viatura caminhonete	Viatura caminhonete - carroceria: aberta, cabine dupla; número de lugares: 05 lugares; número de portas: 04 portas laterais; capacidade de carga: mínima 0,650 toneladas; faixa potência: mínima de 140cv e máxima de 230cv; faixa cilindrada: mínima de 1950cc e máxima de 3200cc; direção: hidráulica ou elétrica; tração: (4x2),(4x4) ou (4x4) reduzida; suspensão: conforme linha de produção; sistema de freio: conforme linha de produção; combustível: diesel; equipamento: sinalizador, localizador gps; sist.

Tabela 15 - Relação entre código numérico, descrição completa e descrição abreviada dos itens materiais comparáveis, nas compras mais relevantes do Estado, sob o viés de maiores valores homologados

(continua)

Código do item	Descrição abreviada do material	Descrição do material no banco de dados
1501925	Caixa acústica	Caixa acústica - finalidade: equipamento de som, microfone e som ambiente; potencia: 200w rms em 4 ohm; número de alto falantes: 01 alto falante de 12 polegadas; acessórios: driver de titânio, impedância nominal 8 ohm, etc.;
1546333	Camiseta masculina de ginástica	Camiseta masculina ginastica/práticas esportivas - tecido: malha poli viscose(pv), 67% poliéster e 33% viscose; cor: conforme solicitado pelo órgão; modelo: gola olímpica e mangas curtas com frisos e ribana; tamanho: conforme solicitado pelo órgão;
1585606	Computador - Modelo padrão	Computador - modelo: padrão; software: Windows 10 prof. 64 bits oem; memoria: 8gb ddr3-1600; processador: 64 bits/x86 com extensões de virtualização; disco rígido: 500gb/sata iii/7200rpm; monitor: led 19 polegadas; resolução de imagem: 1440 x 900 a 60hz;
1585622	Computador - Modelo avançado	Computador - modelo: avançado; software: Windows 10 prof. 64 bits oem; memoria: 16gb ddr4-2133; processador: 64 bits/x86 com extensões de virtualização; disco rígido: 1 ssd 240gb, 1 hdd 1000gb; monitor: led 21,5 polegadas; resolução de imagem: 1920 x 1080 a 60hz;
1625365	Microfone	Microfone - impedância: 300 ohms; sensibilidade: unidirecional (cardioide); estrutura interna: dinâmico; tipo: sem fio;
1639030	Viatura motocicleta	Viatura motocicleta - estilo: trail; faixa potência: mínima 25cv e máxima 55cv; faixa cilindrada: mínima 290cc e máxima 490cc; suspensão: dianteira: através de garfo telescópico; sistema de freio: dianteiro/traseiro: a disco com abs; capacidade do tanque: mínima de 13 litros incluindo reserva; combustível: flex (gasolina e etanol) ou gasolina; equipamento: baú, protet.perna, ant.anti-cerol,sin.acust.visual;
1652001	Viatura com cela - Potência máxima 137 CV	Viatura com cela - tipo: perua (station wagon); número de lugares: 05 lugares; número de portas: 04 portas; faixa potência: mínima de 104 cv e máxima de 137 cv; faixa cilindrada: mínima de 1598 cc e máxima de 1800 cc; direção: hidráulica e/ou elétrica; suspensão: conforme linha de produção; sistema de freio: conforme linha de produção; tração: conforme linha de produção; combustível: flex (gasolina e etanol); equipamento: sinalizador, localizador gps; sistema de comunicação: predisposição para r

Tabela 15 - Relação entre código numérico, descrição completa e descrição abreviada dos itens materiais comparáveis, nas compras mais relevantes do Estado, sob o viés de maiores valores homologados

(conclusão)

Código do item	Descrição abreviada do material	Descrição do material no banco de dados
1655825	Máscara autônoma	Mascara autônoma, completa - mascara: facial completa em polímero atóxico, antialérgico; mangueira: de alta pressão; cilindro: com válvula de segurança adicional; válvula do cilindro: reguladora de alta pressão; matéria prima do cilindro: de baixa densidade, impermeável, incombustível; dispositivos de segurança: dispositivo anti pânico, alarme de inercia; pressão de carga: 4500 psi; capacidade cilindro: 6,8 litros;
1662953	Antena parabólica	Antena - tipo: parabólica, 1,50 metros, 6 pétalas; aplicação: recepção de sinal via satélite; frequência: c : 3,4 a 4,2 ghz ; ganho ou diâmetro: ganho mínimo em banda c 35,0 dbi ; impedância: mínimo 75 ohms;

Fonte: Dados básicos: Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços (SIAD).
Armazém de informações, 2019.

Elaboração própria.

As descrições abreviadas discriminadas na Tabela 15 serão utilizadas na construção da tabela exposta abaixo: a Tabela 16. Ela irá mostrar o resultado da análise dos processos de compras comparáveis, para materiais, conforme metodologia explicada e seguida para os serviços, e repetida aqui.

Tabela 16 - Análise dos processos de compra comparáveis, para materiais, nas compras mais relevantes do Estado sob o viés de maiores valores homologados

(continua)

Código do item	Descrição abreviada do material	Frequência nas compras mais relevantes	Frequência nas compras gerais do Estado	Unidade de fornecimento	Menor valor homologado (unitário)	Maior valor homologado (unitário)	Variação de valor
14559	Querosene	1	17	1 litro	R\$ 3,39	R\$ 7,35	2,168781
64220	Fogão	1	3	1 unidade	R\$ 1.500,00	R\$ 1.900,00	1,266667
291498	Mesa controladora de sistema	1	3	1 unidade	R\$ 525,60	R\$ 986,30	1,876522
471143	Cobertor	1	3	1 unidade	R\$ 37,60	R\$ 43,60	1,159574

Tabela 16 - Análise dos processos de compra comparáveis, para materiais, nas compras mais relevantes do Estado sob o viés de maiores valores homologados

(continua)

Código do item	Descrição abreviada do material	Frequência nas compras mais relevantes	Frequência nas compras gerais do Estado	Unidade de fornecimento	Menor valor homologado (unitário)	Maior valor homologado (unitário)	Variação de valor
672327	Colete antibalístico – Grande	1	6	1 unidade	R\$ 2.199,00	R\$ 2.199,00	0
672343	Colete antibalístico – Médio	2	8	1 unidade	R\$ 1.921,00	R\$ 1.921,00	0
718386	Colete antibalístico – Pequeno	1	6	1 unidade	R\$ 1.668,00	R\$ 1.668,00	0
721581	Faca	1	4	1 unidade	R\$ 1,66	R\$ 2,20	1,325301
754293	Prato	1	4	1 unidade	R\$ 3,74	R\$ 4,42	1,181818
851957	Toalha de banho	1	3	1 unidade	R\$ 12,75	R\$ 12,75	0
1200917	Pistola	1	3	1 unidade	R\$ 1.418,00	R\$ 2.140,00	1,509168
1327429	Rádio transceptor - Bateria recarregável	2	19	1 unidade	R\$ 3.539,00	R\$ 4.101,00	1,158802
1327437	Rádio transceptor	1	29	1 unidade	R\$ 4.490,00	R\$ 4.490,00	0
1378686	Preservativo masculino	1	3	1 unidade	R\$ 0,15	R\$ 0,18	1,194631
1392514	Viatura com cela - Potência máxima 132 CV	2	6	1 unidade	R\$ 61.116,00	R\$ 61.116,00	0
1392611	Viatura caminhonete	3	6	1 unidade	R\$ 141.800,00	R\$ 152.132,00	1,072863
1501925	Caixa acústica	1	4	1 unidade	R\$ 996,44	R\$ 1.607,43	1,613173

Tabela 16 - Análise dos processos de compra comparáveis, para materiais, nas compras mais relevantes do Estado sob o viés de maiores valores homologados

(conclusão)

Código do item	Descrição abreviada do material	Frequência nas compras mais relevantes	Frequência nas compras gerais do Estado	Unidade de fornecimento	Menor valor homologado (unitário)	Maior valor homologado (unitário)	Variação de valor
1546333	Camiseta masculina de ginástica	1	3	1 unidade	R\$ 8,48	R\$ 8,48	0
1585606	Computador - Modelo padrão	3	17	1 unidade	R\$ 2.700,00	R\$ 2.700,00	0
1585622	Computador - Modelo avançado	1	7	1 unidade	R\$ 4.530,00	R\$ 4.530,00	0
1625365	Microfone	1	5	1 unidade	R\$ 329,99	R\$ 2.589,04	7,845814
1639030	Viatura motocicleta	1	9	1 unidade	R\$ 26.400,00	R\$ 26.400,00	0
1652001	Viatura com cela - Potência máxima 137 CV	2	6	1 unidade	R\$ 60.995,00	R\$ 61.000,00	1,000082
1655825	Máscara autônoma	2	4	1 unidade	R\$ 27.329,05	R\$ 27.329,05	0
1662953	Antena parabólica	2	4	1 unidade	R\$ 1.222,75	R\$ 1.400,00	1,144962

Fonte: Dados básicos: Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços (SIAD). Armazém de informações, 2019.

Elaboração própria.

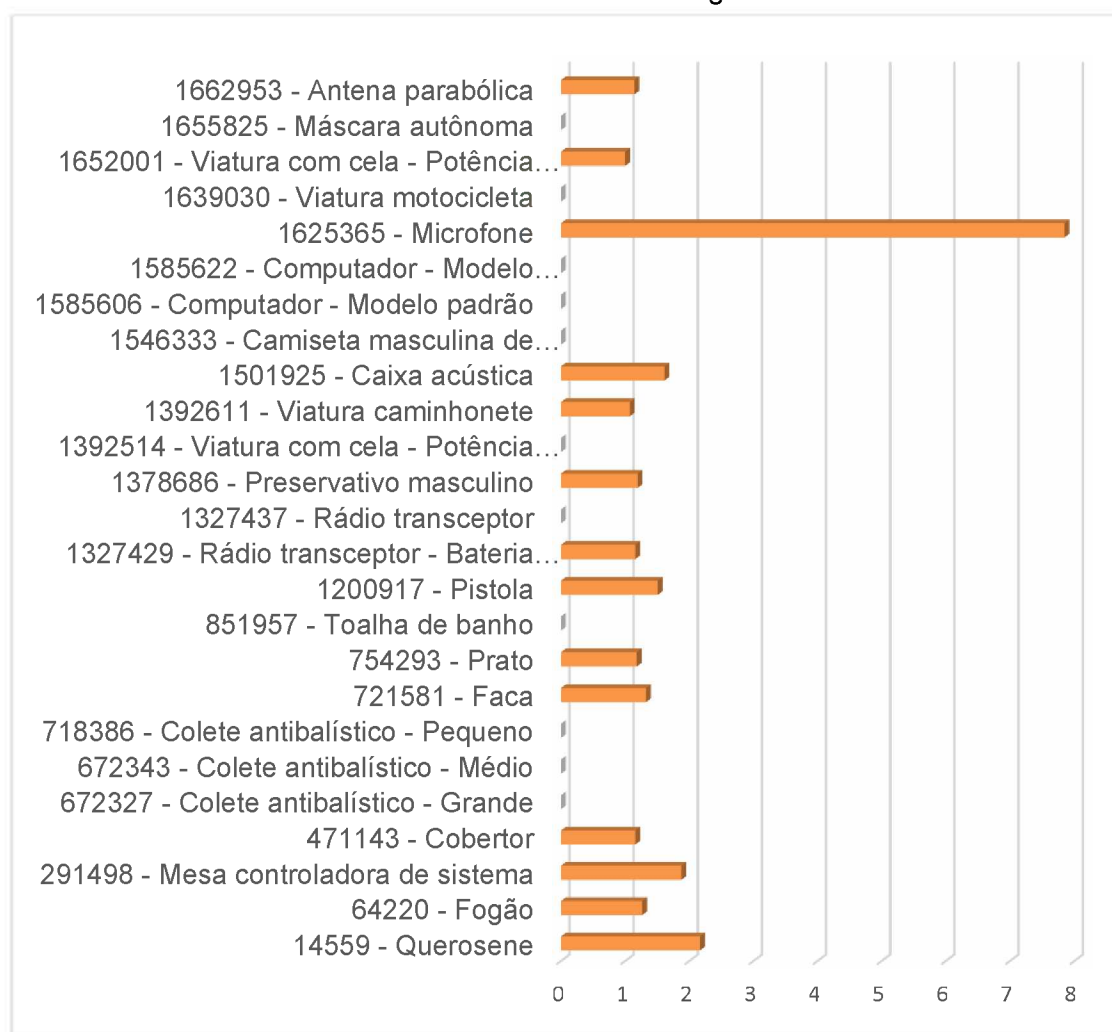
A primeira observação feita a partir da Tabela 16 é a padronização das unidades de fornecimento – todos os processos de compra de cada material comparável foram realizados para uma única unidade. Além disso, é notável o contraste entre a quantidade de vezes que o item foi comprado dentro das compras mais relevantes, e a quantidade de vezes que ele foi comprado no total. As proporções, de maneira geral, indicam um aparecimento pontual dos materiais na lista de compras mais relevantes, e um aparecimento mais expressivo na lista de compras gerais – salvo para alguns itens que estão bem distribuídos entre as duas, como os

materiais 1662953 (antena parabólica), 1655825 (máscara autônoma) e 1392611 (viatura caminhonete).

Isso indica que grande parte dos processos de compra para estes itens não apareceram na lista das compras mais relevantes, o que permite concluir que há compras para um mesmo item com valores altos e com valores reduzidos. Esse contraste entre a representatividade dos itens nas compras relevantes e nas compras gerais pode representar uma pista para a ocorrência do sobrepreço, que será confirmado a partir da análise da coluna “variação de valor”.

O Gráfico 8, colocado abaixo, ilustra de maneira gráfica as variações de valor apontadas para cada variedade de item de material comparável, nesta categoria.

Gráfico 8 - Variação absoluta de valor, por item material, nas compras mais relevantes do Estado sob o viés de maiores valores homologados



Fonte: Dados básicos: Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços (SIAD). Armazém de informações, 2019.

Elaboração própria.

A primeira observação relativa ao Gráfico 8 é comparativa ao observado no gráfico 6, análogo a este, porém realizado para os serviços. A diferença de escala entre os dois gráficos é muito significativa, dado que o Gráfico 8 vai de zero a oito, enquanto o Gráfico 6 vai de zero a sete mil. Essa primeira observação aponta que a variação absoluta dos valores homologados para serviços e para materiais é muito expressiva, sendo que a variação de valores para os materiais é infinitamente menor.

Além disso, pontua-se que as variações de valor para os materiais ocorrem aproximadamente na mesma proporção, que é em torno de 2. Conclui-se que para além da variação ocorrer em uma escala menor, ela ocorre de maneira similar para todos os itens comparados.

Sobre a ocorrência do sobrepreço propriamente dita, aponta-se que onze dentre os vinte e cinco itens materiais não possuem alteração de valor, mas que os quatorze restantes possuem. Para além de identificar a variação de valores, e a conseqüente incidência do sobrepreço, é importante destacar a distribuição dos processos de compra de um mesmo item por valor unitário homologado. Assim, compreende-se a dimensão do sobrepreço exposto com maior concretude. O Gráfico 9 ilustra essa distribuição dos valores unitários homologados para um mesmo item.

Para além do Gráfico 9, também produziu-se o Gráfico 10 com os mesmos objetivos de análise. Essa a distinção foi feita para avaliar a hipótese de que um item material – representado pelo retângulo amarelo no Gráfico 9 -, em função de seu valor discrepante dos demais, poderia estar influenciando as escalas do gráfico e obstruindo alguma conclusão. Assim, o Gráfico 10 foi elaborado desconsiderando este dado item material, a fim de verificar se com a alteração de escala, os resultados exibidos pelo gráfico se alterariam.

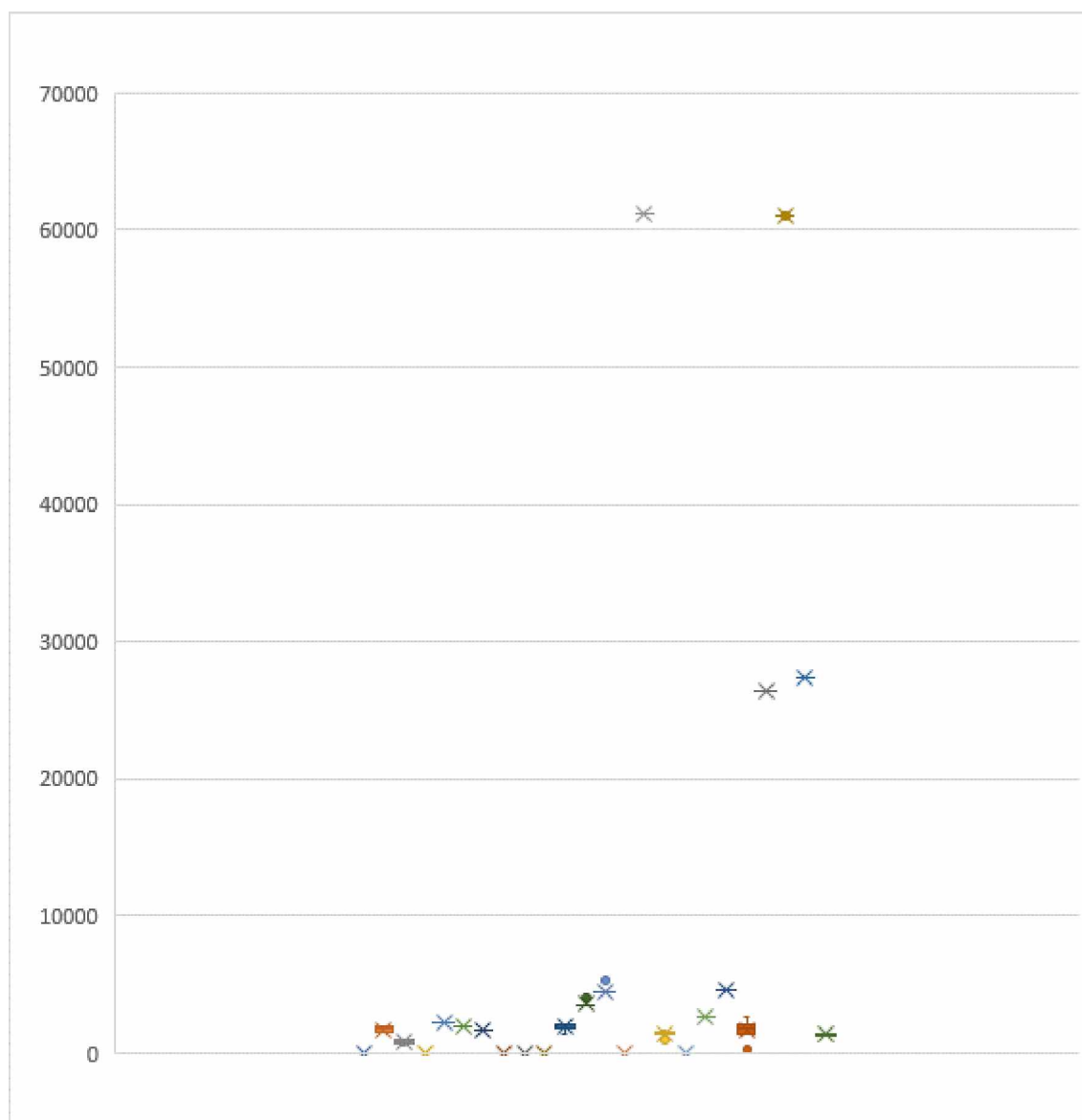
O Gráfico 9, o Gráfico 10 e a Figura 2, relativa à legenda para ambos os gráficos, estão expostos abaixo. É importante ressaltar que a legenda foi separada dos gráficos para proporcionar a melhor visualização destes.

Gráfico 9 - Variação detalhada de valor unitário, por item material, nas compras mais relevantes do Estado sob o viés de maiores valores homologados



Fonte: Dados básicos: Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços (SIAD).
 Armazém de informações, 2019.
 Elaboração própria.

Gráfico 10 - Variação detalhada de valor unitário, por item material, nas compras mais relevantes do Estado sob o viés de maiores valores homologados - Desconsiderando o material de valor outlier



Fonte: Dados básicos: Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços (SIAD). Armazém de informações, 2019.

Elaboração própria.

A partir da exposição dos Gráficos 9 e 10, pode-se afirmar que independentemente da inclusão do material de alto valor unitário, a análise dos gráficos evidencia a mesma realidade: a distribuição dos preços pagos pelos materiais nas compras públicas mineiras ocorre de maneira muito mais homogênea do que para as compras de serviços. Os gráficos não apontam longas caixas para cada material, mas sim figuras tão reduzidas que se aproximam mais de pontos do que de retângulos.

Essa representação gráfica evidencia que todos os valores pagos por um mesmo item material não possuem alterações muito significativas entre si, por mais que essas alterações existam e configurem o sobrepreço. Portanto, as variações de valor ocorrem também para os materiais – porém não de um modo tão desequilibrado como para os serviços. Novamente, as análises dos gráficos e tabelas permitem corroborar o que foi apontado pelos entrevistados: a Administração possui mais *expertise* em contratar itens materiais.

No entanto, mesmo que essa expertise exista quando comparada com a compra de serviços, ela ainda precisa ser aprimorada. Isso pois dentre os vinte e cinco itens comparáveis, sobre quatorze incidiu o sobrepreço. É uma quantidade alta, representando mais da metade das compras mais relevantes do Estado – sob o viés de maior valor homologado - para materiais.

Uma vez que os casos de sobrepreço tenham sido identificados para esta categoria das compras mais relevantes, irá o estudo agora investigar a ocorrência do sobrepreço nas compras mais relevantes do Estado sob o viés das maiores quantidades homologadas.

Para esta categoria, existiam 13 variedades de materiais comparáveis, totalizando 55 processos de compras. Os 13 materiais comparáveis, seu código numérico, sua descrição completa e abreviada estão contidos na Tabela 17 abaixo.

Tabela 17 - Relação entre código numérico, descrição completa e descrição abreviada dos itens materiais, para os materiais comparáveis, nas compras mais relevantes do Estado sob o viés de maiores quantidades homologadas

(continua)

Código do item	Descrição abreviada do material	Descrição do material no banco de dados
721581	Faca	Faca - tipo: mesa; matéria-prima: aço inox; medidas: 18cm; lamina: serrilhada com ponta arredondada; cabo: aço inox;
754293	Prato	Prato - avulso - matéria-prima: vidro temperado; tipo: fundo; formato: circular; cor: cristal transparente;
1378686	Preservativo masculino	Preservativo masculino - matéria-prima: látex de borracha natural; quanto a lubrificação: lubrificado (sem espermicida);
1492624	Fórmula infantil	Formula infantil para lactentes - tipo: acrescida de ferro; faixa etária: 0 a 6 meses; apresentação: pó;
1511971	Diluyente	Diluyente - identificação: água bidestilada; tipo: estéril; apresentação: ampola 10 ml;

Tabela 17 - Relação entre código numérico, descrição completa e descrição abreviada dos itens materiais, para os materiais comparáveis, nas compras mais relevantes do Estado sob o viés de maiores quantidades homologadas

(continua)

Código do item	Descrição abreviada do material	Descrição do material no banco de dados
1517708	Seringa descartável - agulha 13	Seringa descartável - matéria-prima: polipropileno transparente; capacidade: 1,0 ml - agulha 13 x 0,45 mm;
1517716	Seringa descartável - agulha 20	Seringa descartável - matéria-prima: polipropileno transparente; capacidade: 1,0 ml - agulha 20 x 0,55 mm;
1517732	Seringa descartável - agulha 25	Seringa descartável - matéria-prima: polipropileno transparente; capacidade: 1,0 ml - agulha 25 x 0,6 mm;
1618261	Espargidor de agente pimenta	Espargidor de agente pimenta - aplicação: controle de distúrbios e combate à criminalidade; corpo: conforme fabricante; acionador: manual por pressão do atuador e jato de spray; peso líquido: 450 +/- 10 gramas; alcance: mínimo de 5 metros;
1645714	Dieta enteral - Sem fibras	Dieta enteral - identificação: padrão sem fibras em sistema aberto; densidade calórica: normocalórica; densidade proteica: normoproteica; fonte proteica: maior ou igual 50% proteínas alto valor biológico; tipo de proteína: polimérica; fibras: isenta; característica especial: isenta; arginina: isenta; imunomodulador: isenta; sacarose: isenta; lactose: isenta; aspecto físico: líquido homogêneo; sistema: aberto;
1645730	Dieta enteral	Dieta enteral - identificação: padrão com fibras em sistema aberto; densidade calórica: normocalórica; densidade proteica: normoproteica; fonte proteica: maior ou igual 50% proteínas alto valor biológico; tipo de proteína: polimérica; fibras: maior ou igual 10 g/l; característica especial: isenta; arginina: isenta; imunomodulador: isenta; sacarose: isenta; lactose: isenta; aspecto físico: líquido homogêneo; sistema: aberto;
1645889	Dieta enteral - Controle glicêmico	Dieta enteral - identificação: para controle glicêmico em sistema aberto; densidade calórica: normocalórica; densidade proteica: normoproteica ou hiperproteica; fonte proteica: maior ou igual 50% proteínas alto valor biológico; tipo de proteína: polimérica; fibras: maior ou igual a 60% de fibras solúveis; característica especial: hiperlipídica; arginina: isenta; imunomodulador: isenta; sacarose: isenta; lactose: isenta; aspecto físico: líquido homogêneo; sistema: aberto;

Tabela 17 - Relação entre código numérico, descrição completa e descrição abreviada dos itens materiais, para os materiais comparáveis, nas compras mais relevantes do Estado sob o viés de maiores quantidades homologadas

(conclusão)

Código do item	Descrição abreviada do material	Descrição do material no banco de dados
1646060	Fórmula nutricional	Formula nutricional - identificação: para erro inato do metabolismo; faixa etária: a partir de 8 anos; indicação: fenilcetonuria e hiperfenilalaninemia; fonte proteica: concentrado proteico de aminoácidos; estrutura da proteína: hidrolisada isenta de fenilalanina; nutriente essencial: enriquecida com vitaminas e minerais; lactose: isenta; aspecto físico: pó solúvel;

Fonte: Dados básicos: Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços (SIAD). Armazém de informações, 2019.

Elaboração própria.

Tendo conhecimento dos quatorze itens materiais comparáveis, pode-se partir para a próxima tabela, a Tabela 18, que condensa as informações sobre valores unitários e variação de valor para cada um dos itens discriminados na Tabela 17.

Tabela 18 - Análise dos processos de compra comparáveis, para materiais, nas compras mais relevantes do Estado sob o viés de maiores quantidades homologadas

(continua)

Código do item	Descrição abreviada do material	Frequência nas compras mais relevantes	Frequência nas compras gerais do Estado	Unidade de fornecimento	Menor valor homologado (unitário)	Maior valor homologado (unitário)	Variação de valor
721581	Faca	1	4	1 unidade	R\$ 1,66	R\$ 2,22	1,33735
754293	Prato	1	4	1 unidade	R\$ 3,74	R\$ 4,42	1,18182
1378686	Preservativo masculino	3	3	1 unidade	R\$ 0,15	R\$ 0,18	1,19463
1492624	Fórmula infantil	2	4	Gramas	R\$ 0,03	R\$ 0,03	0
1511971	Diluyente	1	7	Ampola	R\$ 0,10	R\$ 0,12	1,17347

Tabela 18 - Análise dos processos de compra comparáveis, para materiais, nas compras mais relevantes do Estado sob o viés de maiores quantidades homologadas

(conclusão)							
Código do item	Descrição abreviada do material	Frequência nas compras mais relevantes	Frequência nas compras gerais do Estado	Unidade de fornecimento	Menor valor homologado (unitário)	Maior valor homologado (unitário)	Variação de valor
1517708	Seringa descartável - agulha 13	3	3	1 unidade	R\$ 0,13	R\$ 0,13	0
1517716	Seringa descartável - agulha 20	3	3	1 unidade	R\$ 0,16	R\$ 0,16	0
1517732	Seringa descartável - agulha 25	3	3	1 unidade	R\$ 0,16	R\$ 0,16	0
1618261	Espargidor de agente pimenta	1	10	Gramas	R\$ 0,45	R\$ 0,45	0
1645714	Dieta enteral - Sem fibras	2	3	Mililitro	R\$ 0,01	R\$ 0,01	0
1645730	Dieta enteral	3 0	3 1	Mililitro Litro	R\$ 0,01 R\$ 13,90	R\$ 0,01 R\$ 13,90	0 0
1645889	Dieta enteral - Controle glicêmico	2	4	Mililitro	R\$ 0,02	R\$ 0,02	0
1646060	Fórmula nutricional	1	3	Gramas	R\$ 0,37	R\$ 0,37	0

Fonte: Dados básicos: Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços (SIAD). Armazém de informações, 2019.

Elaboração própria.

Por meio da Tabela 18, é possível afirmar que não há muitos itens materiais nos quais ocorre variação de valor entre seu maior e menor valor unitário homologado e, conseqüentemente, não há muitos itens materiais nos quais se configura o

sobrepço. Percebe-se somente quatro itens materiais com variação de valor, sendo eles: 721581 (faca), 754293 (prato), 1378686 (preservativo masculino) e 1511971 (diluyente).

É interessante destacar que três destes quatro itens já apareceram nos itens de materiais analisados para as compras mais relevantes considerando o maior valor homologado, sendo somente o 1511971 (diluyente) uma novidade como um caso de sobrepreço. Outro ponto relevante a partir dessa constatação é o fato de os materiais faca, prato e preservativo masculino reforçarem sua representatividade nas compras mais relevantes do Estado, uma vez que aparecem nas duas análises.

Por serem itens consumidos em uma quantidade significativa – afinal figuram a lista de compras mais relevantes baseadas na quantidade homologada – e por serem itens onerosos ao orçamento do Estado – afinal figuram a lista de compras mais relevantes baseadas no valor total homologado –, torna-se ainda mais crítico o fato de estes itens estarem aparecendo na lista de ocorrência de sobrepreço.

7.3 Os casos de sobrepreço para serviços e materiais

Após análise dos dados a partir do recorte de compras mais relevantes para o Estado de Minas Gerais, foi possível a identificação dos casos de sobrepreço para compra referente a itens de materiais. No entanto, a análise para os itens de serviços pode ser considerada inconclusiva, em função de inúmeras limitações da base de dados e do sistema de informação acerca da contratação dos serviços.

Antes de partir para as análises realizadas com os itens para os quais foi identificado o sobrepreço, faz-se importante abordar algumas colocações dos entrevistados sobre as características da Administração que influenciam na formação dos preços de suas compras, assim como sobre o fenômeno do sobrepreço.

O Entrevistado 1 acredita que as principais características do setor público que culminam no sobrepreço externo são a existência de burocracia excessiva, que torna o processo de compra mais demorado e oneroso, afetando a disposição dos fornecedores em participar destes procedimentos; e também a tendência atual do Governo mineiro de pagar seus fornecedores com bastante atraso. O Entrevistado 1, inclusive, acredita que os atrasos atuais nos pagamentos são o principal fator que influencia na sobrevalorização dos preços ofertados à Administração.

Já o Entrevistado 2 defende que a existência de muitos cargos políticos e de equipes com deficiência de capacitação acabam por ocasionar o sobrepreço tanto

interno quanto externo, sendo esta a principal característica do setor público que leva à sobrevaloração na aquisição de seus itens.

Considerando as peculiaridades características do setor público, e seus desdobramentos negativos na relação da Administração com o mercado, questiona-se aos entrevistados os motivos que podem gerar interesse no mercado de negociar com o Governo. O Entrevistado 1 apontou principalmente o volume de compras governamentais que são realizadas, tanto em frequência de compra quanto em quantidade demandada; assim como a imensa variedade de itens que a Administração necessita. A perenidade da demanda pública, e em diversos setores produtivos da economia, é bastante atrativa aos fornecedores.

Para essa mesma questão, o Entrevistado 2 ressaltou pontos técnicos da relação comercial construída entre a Administração e o mercado, alegando que mesmo que existam fornecedores interessados em contratar com o setor público, é preciso que as equipes de compras governamentais tenham o que ele chama de uma postura articuladora com o mercado. Essa postura consiste em divulgar as licitações, se propor a explicar aos potenciais fornecedores qual é a demanda do Governo, seu planejamento e seu cronograma. Isso deve ser feito sempre de maneira isonômica por parte da Administração, para com todos os fornecedores, a fim de aumentar o seu alinhamento com o segmento do mercado que está interessado. É importante pois não é possível presumir que todo o mercado possua um entendimento claro sobre a dinâmica de funcionamento do Estado.

Prezar por esta postura articuladora é elementar para a manutenção do interesse do maior número possível de potenciais licitantes e, conseqüentemente, para a consecução de mais ofertas à Administração pública. Além disso, ele pontuou a realização do pagamento sem atrasos como um fator importante na manutenção do interesse do mercado, e reiterou que este fator está bastante abalado na atual conjuntura do Estado de Minas Gerais.

Quando questionado acerca das causas do sobrepreço, o Entrevistado 2 apontou a falta de capacitação dos servidores responsáveis por realizar a pesquisa de preços em um processo de compra, acrescido à falta de uma metodologia definida de trabalho, com procedimentos operacionais padronizados e um *checklist*. Ele afirmou que sem estar informado e capacitado, o servidor não é capaz de tentar barganhar com o fornecedor a fim de conseguir um preço inferior; afinal, sem

informação o servidor nem se quer sabe qual é o preço de referência para fazer juízo de valor acerca do preço ofertado pelo mercado – se está alto, baixo ou coerente.

Para a mesma pergunta anterior, o Entrevistado 1 elencou três causas principais: o atraso nos pagamentos realizados pelo Estado, a existência de fornecedores que agem de má fé e a má utilização do Sistema de Registro de Preços. O atraso nos pagamentos por parte do Governo faz com que o fornecedor que for negociar com a Administração incorpore esse risco no seu preço, que acaba se elevando. A existência de fornecedores que agem de má fé se mostra delicada na medida em que é abstrata, não passível de ser mensurada ou identificada na maioria dos casos, e existe muita impotência por parte da Administração com relação ao que pode ser feito – uma vez que as normas reguladoras das compras públicas existem, são bem estruturadas, mas ainda sim não extermina os feitos dos fornecedores que agem com má fé. Esses fornecedores podem realizar práticas de conluio entre si, combinando os preços a serem ofertados, assim como podem ameaçar frustrar a licitação.

Com relação ao Registro de Preços, o Entrevistado 1 alegou que este é um instrumento muito bom, mas quando mal utilizado gera consequências muito negativas em cadeia. É comum na prática que órgãos solicitem quantitativos de um item em um Registro de Preço superiores à sua demanda real, por medo de desabastecimento em função da morosidade geral de processos de compra pública. No entanto, ao demandar um quantitativo superior à sua necessidade, o órgão conseqüentemente faz com que o licitante se programe para fornecer aquela quantidade informada no Registro de Preços, independentemente dessa quantidade ser solicitada na prática ou não.

A partir dessa programação, o fornecedor estipula o gasto que ele terá de dispender para aquela produção, e esse gasto reflete no preço ofertado pelo fornecedor – tanto por ele ter um gasto real com aquela produção quanto por incorporar também o custo de oportunidade de deixar de vender para outros consumidores. Isso pois o fornecedor se programa para não ser prejudicado caso o Estado consuma menos do que havia informado. O Entrevistado 1 adiciona que essa prática tem ocorrido com menos frequência ao longo do tempo, mas ainda ocorre de forma expressiva.

Subseqüentemente, foi exposto aos entrevistados os fatores que influenciam na formação dos preços ofertados ao setor público que são abordados

por este estudo, conforme expostos na seção 3 – a existência da burocracia excessiva, a incorporação de riscos relativos ao pagamento, a existência de fornecedores viciados, a má elaboração dos preços de referência e o sistema falho de informação de custos ao setor público. Tanto o Entrevistado 1 quanto o Entrevistado 2 sustentaram todos os fatores tratados neste trabalho, colocando-os como bastante pertinentes no contexto da formação de preços ofertados ao setor público. Todavia, para compreender esta discussão com concretude, é preciso analisar as correlações para os casos de sobrepreço refletidas na análise de dados.

É preciso também alertar que a análise posta por esta pesquisa não será capaz de identificar o fato gerador de cada um dos casos de sobrepreço que forem destacados. Nesse sentido, em um de seus momentos de fala, um dos entrevistados disse que *“o relatório do Armazém de Preços do SIAD possui a limitação de não mostrar o histórico daquele processo de compra; todos os documentos, editais e atas. Portanto, ele não mostra o motivo do sobrepreço deste caso exato, mas te permite identificar se houve ou não sobrepreço a partir da comparação dos valores”* (Entrevistado 2). Agora, parte-se para a análise dos dados.

Dentre as análises dos itens de serviços, na seção 7.2.1, somente um item pode ser marcado como havendo ocorrência de sobrepreço. Já no caso dos materiais, na seção 7.2.2, foram identificados 15 itens que obtiveram o sobrepreço em seus processos de compra. Para além das variedades de itens que configuram casos de sobrepreço, é interessante destacar em quantos processos de compra o sobrepreço pode ser identificado. A Tabela 19 resume as conclusões apresentadas, quantitativamente.

Tabela 19 - Quantidade de itens e processos de compra, para materiais e serviços, identificados com sobrepreço

(continua)

Tipo de item	Variedade total de itens com sobrepreço	Quantidade de processos de compra, relativos a estes itens, marcados com sobrepreço
Materiais	15	49

Tabela 19 - Quantidade de itens e processos de compra, para materiais e serviços, identificados com sobrepreço

(conclusão)

Tipo de item	Variedade total de itens com sobrepreço	Quantidade de processos de compra, relativos a estes itens, marcados com sobrepreço
Serviços	1	7

Fonte: Dados básicos: Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços (SIAD). Armazém de informações, 2019.

Elaboração própria

É perceptível a partir dos dados sistematizados pela Tabela 19 que o sobrepreço é mais representado a partir dos itens materiais, em função de todos os fatores já explicados. Além do mais, deve-se atentar ao significado da coluna “Quantidade de processos de compra, relativos a estes itens, marcados com sobrepreço”. Ela dispõe somente sobre a quantidade de processos de compra que foram realizados com valores homologados superiores ao menor valor homologado para um mesmo item, e não sobre a quantidade total de processos de compra realizados para aquele item.

Além de sintetizar os resultados obtidos, é interessante reunir em um só quadro quais são os itens para os quais foi identificado sobrepreço em sua compra. A Tabela 20 fornece essa informação.

Tabela 20 - Itens de materiais e serviços identificados com sobrepreço

(continua)

Materiais				Serviços			
Maiores valores homologados		Maiores quantidades homologadas		Maiores valores homologados		Maiores quantidades homologadas	
Código do item	Descrição abreviada do item	Código do item	Descrição abreviada do item	Código do item	Descrição abreviada do item	Código do item	Descrição abreviada do item
14559	Querosene	1511971	Diluyente			-	-
64220	Fogão	-	-		Telefonia fixa -	-	-
291498	Mesa controladora de sistema	-	-	19879	Acessos telefônicos não residenciais (linha direta)	-	-
471143	Cobertor	-	-			-	-
721581	Faca	-	-			-	-

Tabela 20 - Itens de materiais e serviços identificados com sobrepreço

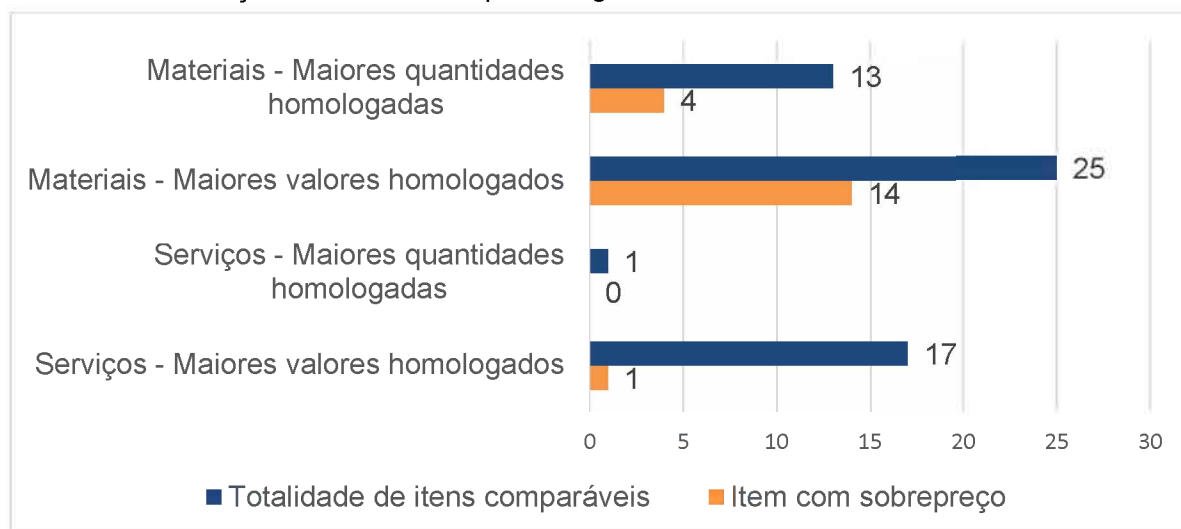
Materiais				Serviços (conclusão)			
Maiores valores homologados		Maiores quantidades homologadas		Maiores valores homologados		Maiores quantidades homologadas	
Código do item	Descrição abreviada do item	Código do item	Descrição abreviada do item	Código do item	Descrição abreviada do item	Código do item	Descrição abreviada do item
754293	Prato	-	-			-	-
1200917	Pistola	-	-			-	-
1327429	Radio transceptor	-	-	-	-	-	-
1378686	Preservativo masculino	-	-	-	-	-	-
1392611	Viatura caminhonete	-	-	-	-	-	-
1501925	Caixa acústica	-	-	-	-	-	-
1625365	Microfone	-	-	-	-	-	-
1652001	Viatura com cela	-	-	-	-	-	-
1662953	Antena parabólica	-	-	-	-	-	-

Fonte: Dados básicos: Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços (SIAD). Armazém de informações, 2019.

Elaboração própria.

A partir de agora, a análise se volta para os itens discriminados na Tabela 20 e quantificados na Tabela 19. São 16 itens que marcam a ocorrência do sobrepreço. Quando analisa-se a representatividade deles perante o todo, obtem-se o ilustrado no Gráfico 11.

Gráfico 11 - Itens com sobrepreço perante a totalidade de itens comparáveis, para materiais e serviços, discriminados por categoria de análise

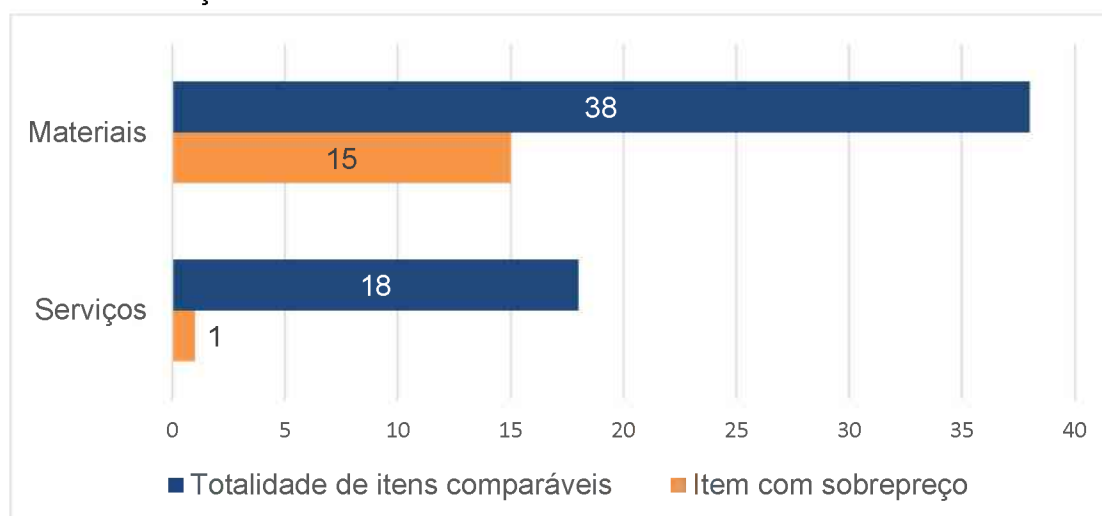


Fonte: Dados básicos: Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços (SIAD). Armazém de informações, 2019.

Elaboração própria.

Acerca do gráfico 11, é importante reiterar que na investigação sobre a ocorrência do sobrepreço para os materiais, três itens apareceram na lista tanto das compras de maior valor homologado, quanto nas compras de maior quantidade homologada. Assim sendo, também é importante demonstrar o apanhado geral dos itens identificados com sobrepreço, para que estes três itens não sejam contabilizados com duplicidade. Assim, coloca-se o Gráfico 12.

Gráfico 12 - Itens com sobrepreço perante a totalidade de itens comparáveis, para materiais e serviços



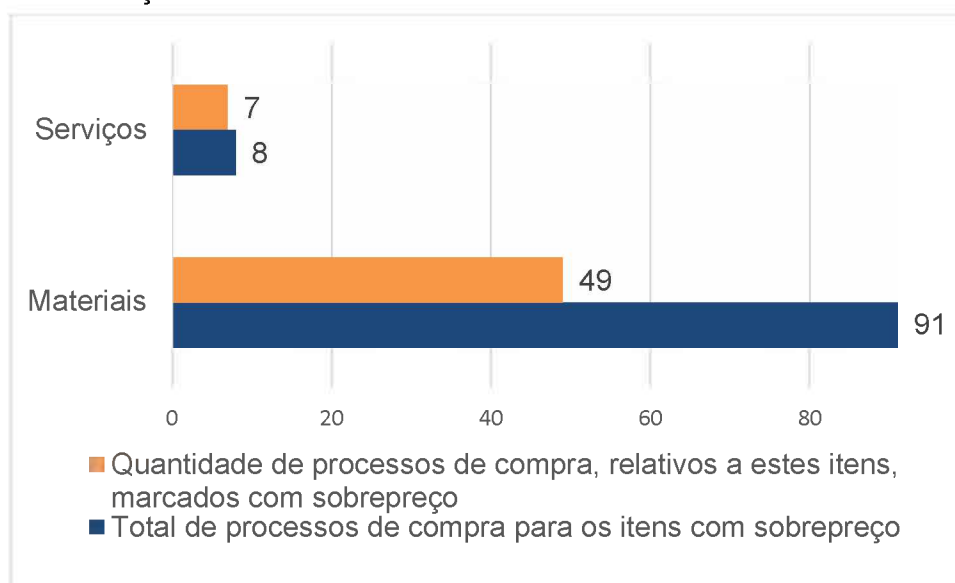
Fonte: Dados básicos: Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços (SIAD). Armazém de informações, 2019.

Elaboração própria.

Estando elucidada a representatividade geral do sobrepreço para itens materiais e de serviço, que foi identificada por esta pesquisa, assinala-se que há sobrevalorização dos objetos adquiridos em uma proporção considerável. Retirando-se a análise quantitativa sobre a representatividade dos serviços – em função da discussão já posta e da inconclusão sobre o sobrepreço para esta categoria-, o sobrepreço para os itens de materiais acontece para aproximadamente 43% dos itens comparáveis. Quase metade dos itens de materiais, portanto, foi adquirido com sobrepreço.

Para além de exibir a representatividade do sobrepreço perante a variedade de itens, faz-se importante expressar o mesmo ponto perante a quantidade de processos de compra. Isso torna a análise mais palpável, já que um item é considerado como contendo sobrepreço quando há um processo de compra realizado, para ele, com sobrevalorização. Nesse sentido, há o Gráfico 13.

Gráfico 13 - Processos de compra realizados com sobrepreço, relativos aos itens materiais e de serviços



Fonte: Dados básicos: Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços (SIAD). Armazém de informações, 2019.

Elaboração própria

Esclarece-se que a contagem dos processos de compra totais e sob os quais incidiram o sobrepreço foi realizada considerando sobrepreço qualquer processo de compra com valor unitário homologado superior ao menor valor unitário homologado. Além disso, para o caso dos materiais que possuem três itens que constituem simultaneamente as duas categorias de análise – maior valor homologado

e maior quantidade homologada, já foi realizado o cálculo desconsiderando os processos de compra repetidos.

Ao analisar a quantidade de processos de compras assinalados com o sobrepreço, percebe-se que a proporção é alta, aproximadamente 53% para os materiais. O cálculo de representatividade para os serviços apresenta dados tendenciosos, uma vez que só contemplou a análise de um item de serviço. A alta representatividade do sobrepreço nos processos de compras realizados reafirma a também alta representatividade deste para a variedade de itens adquiridos.

Conclui-se, por conseguinte, que a ocorrência do sobrepreço nas compras públicas mineiras consideradas as mais relevantes para o Estado, de acordo com os critérios atribuídos por este trabalho, é um fenômeno de alta recorrência. Essa constatação se torna problemática na medida em que este acontecimento fere diretamente o princípio da eficiência administrativa. Para adentrar nesta discussão, serão destacados alguns fatos obtidos nas entrevistas sobre a realidade das compras públicas mineiras que acaba refletindo nos dados analisados.

Os diálogos estabelecidos nas entrevistas giraram em torno da percepção da política de compras praticada no Estado de Minas Gerais atualmente, e nas possíveis práticas e/ou condições motivadoras do sobrepreço. Quando questionados sobre as possíveis causas geradoras da sobrevalorização dos produtos adquiridos, os entrevistados em um primeiro momento forneceram livremente sua opinião a respeito do tema, e em um segundo momento foram convidados a discutir os fatores estudados por esta pesquisa, que caracterizam o setor público e impactam na formação dos preços ofertados a este. São eles: a existência de burocracia excessiva; a incorporação de riscos por parte do fornecedor, relativa aos atrasos no pagamento; a existência de fornecedores viciados, que podem tentar manipular os preços ofertados; a má elaboração dos preços de referência nos editais, em função da má especificação do objeto e do sistema falho de informação sobre os preços. Além das discussões das entrevistas, estes fatores foram analisados no referencial teórico deste trabalho, assim como serviram de diretriz para a análise dos dados sobre as compras mineiras.

Para o Entrevistado 1, o grande motivo do qual decorrem todos os outros problemas nas compras públicas é a falta de planejamento. Planejamento do processo de compras como um todo, desde a elaboração do edital até a realização da compra. Segundo este entrevistado, é muito comum que os setores de compras – em qualquer que seja o órgão – estejam acostumados a agir de maneira corretiva e emergencial,

em detrimento de terem uma postura preventiva e planejadora. Isso impossibilita que um processo de compra seja bem feito.

Para exemplificar, ele coloca casos de órgãos que perdem o prazo para aderir a um Registro de Preços que está sendo realizado pela SEPLAG, o que faz com que esse órgão precise fazer um único processo de compra separado para um mesmo objeto que já está sendo licitado via Registro de Preços. Seria mais fácil ter as compras centralizadas, isso aumenta o poder de barganha dentro do processo de compra, já que seria feita uma só negociação, existiria somente uma oportunidade de venda para o fornecedor interessado.

Então mesmo que o CSC tenda a centralizar as compras públicas, eles ainda precisam muito da colaboração do restante dos órgãos, tanto para aderir aos registros de preços que forem realizados quanto para proverem informações acerca dos objetos licitados. Este é um outro ponto crítico apontado pelo Entrevistado 1: mesmo que o CSC centralize as compras, ele não é capaz de ter expertise em todos os itens que o Estado necessita – são muitas variedades, com muitas especificações.

Para que os processos de compras tenham sucesso, eles precisam ser bem feitos desde o início, na parte de especificação do objeto e elaboração do edital. Isso seria garantido caso os órgãos demandantes elaborassem esses documentos e encaminhassem-nos ao CSC somente para execução da compra. No entanto, muitas vezes o que ocorre na prática é o órgão somente informar ao CSC sobre sua necessidade e deixar que este setor providencie o resto. Esquecem-se de que o termo de referência não é um documento isolado da área de compras, mas sim que possui total vinculação à área demandante.

Seguindo essa lógica, associam-se as colocações do Entrevistado 2, que acredita na centralização do processo de compra no CSC em função unificação dos procedimentos. Quando o processo de compra é descentralizado, existem diversos órgãos diferentes comprando um mesmo objeto de inúmeras maneiras diferentes. As diferenças contemplam os feitos desde a fase da pesquisa de preços até a realização da licitação. Nesse universo, a ocorrência do sobrepreço é mais comum. Ao centralizar, o mercado se vê obrigado a negociar somente com um setor do Governo e os procedimentos de construção do processo de compra por parte da Administração são unificados.

No entanto, o Entrevistado 2 destaca que não adianta que as compras públicas sejam centralizadas em um setor da Administração específico para isso se

este setor não for qualificado e não possuir uma metodologia de política de preços. É preciso saber como e onde realizar suas pesquisas de preço, além de como barganhar com o mercado. Sem um caminho estruturado, a formação dos preços no processo de compra é desqualificada, e não é possível evitar a sobrevaloração.

Aprofundando na questão da pesquisa de preço, a fonte na qual a Administração baseia a sua pesquisa influencia diretamente nos preços obtidos, conforme apontado pelo Entrevistado 2. Para além dele, o Entrevistado 1 também ressaltou este ponto, explicando que já presenciou casos em que ao ligar para um fornecedor para fazer a cotação de preços, ele perguntou se era uma cotação para o Governo ou para o mercado privado. Fica claro, então, que os fornecedores que estão habituados ao meio instituem preços diferentes para as compras públicas e privadas.

Com sua experiência de atuação, o Entrevistado 1 afirmou também que nas cotações diretas (aquelas realizadas entrando em contato com o próprio fornecedor) os possíveis licitantes, ao conhecerem o procedimento da licitação e saberem que haverá uma momento de negociação e redução dos preços, informam valores superiores aos reais para tentar manter sua margem de lucro após a contratação. Contudo, esse ato acaba por contaminar os preços de referências desta cotação, que estarão sobrevalorados. Com preços de referência sobrevalorados, é quase certo que aquele processo de compra será homologado com sobrepreço.

Seguindo essa linha, o Entrevistado 2 argumentou com muita firmeza que a etapa da pesquisa de preço representa o gargalo nos processos de compras. Essa etapa demanda, principalmente, uma metodologia estruturada de busca, análise e escolha dos dados e fontes de pesquisa. Se for realizada uma cotação direta, por exemplo, a quantidade adquirida e o local de entrega do objeto acabam por influenciar nos preços ofertados. No entanto, ao realizar a pesquisa de preço se baseando em bancos de preços bem consolidados, a Administração consegue se esquivar de tendências incluídas nos valores ofertados por parte do fornecedor, já que o banco de preços é construído com valores já contratados, valores que são assumidamente possíveis de serem atingidos, condições de venda que o fornecedor consegue oferecer. Isso pois aquele objeto já foi vendido naquelas condições, naquele valor.

Além disso, o Entrevistado 2 também afirmou que a pesquisa de preços demanda pessoas com capacidade analítica, expertise em análise de documentos e investigação de dados, que tenha uma boa articulação com a área técnica para garantir a qualidade dos objetos comprados, que tenha calma para realizar a pesquisa

de preços com excelência mas que também esteja atenta aos prazos e dê andamento ao processo.

Continuando esta discussão, o entrevistado em questão relatou a subjetividade presente na atualidade para a pesquisa de preços. Isso pois apesar das normas delimitarem uma quantidade mínima de preços pesquisados para formulação do preço de referência, essa decisão fica totalmente à cargo da discricionariedade do administrador, já que pode-se realizar uma pesquisa de preços com três valores, dez ou vinte. Quanto mais preços forem pesquisados, mais qualificado será o preço de referência construído, já que se baseará em uma média mais equilibrada. No caso do CSC-SEPLAG, o Entrevistado 2 informou que uma prática positiva do setor é buscar não somente em bancos de preços os valores homologados para um item, mas também buscar nas atas das licitações quais foram os melhores preços ofertados por cada fornecedor dentro daquele processo.

Além disso, o Entrevistado 2 confirmou as alegações do Entrevistado 1 sobre a cotação direta com o fornecedor ser composta por valores superiores aos reais. Ele informou que o Estado deve evitar pagar mais caro, e a atual equipe do CSC-SEPLAG utiliza alguns mecanismos como não realizar cotação direta com o fornecedor e se basear em bancos de preços seguros encontrados na internet, como o Banco de Preços do site Negócios Públicos, Banco do Tribunal de Contas, Banco da Bolsa de São Paulo e Banco de preços em Saúde da Anvisa. Ele ressalta que os preços encontrados nesses bancos também podem estar sobrevalorados, e que nenhuma fonte de pesquisa de preços está totalmente isenta da presença de sobrepreço – mas que a incidência destes fenômenos em bancos de preços é menor do que quando comparada com mecanismos como a cotação direta.

Introduzindo o assunto Banco de Preços, os entrevistados foram questionados acerca do Banco de Preços de Minas Gerais, instituído em 2014 e denominado Módulo de Melhores Preços do Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços do Estado de Minas Gerais – SIAD, conforme apresentações no referencial teórico deste trabalho. O Entrevistado 1 pontuou que por mais que a criação deste banco tenha ajudado na pesquisa de preços, ele possui limitações e muitos pontos de melhoria. Os dois principais aspectos destacados pelo entrevistado foram a má utilização do banco de preços e do CATMAS, assim como as limitações deste que acabam sendo transpostas ao Banco de Melhores Preços de Minas Gerais.

Sobre o primeiro ponto, foi explicado que existem alguns servidores que utilizam códigos de especificação diferentes do objeto que estão comprando. Por exemplo, a licitação será feita para uma cadeira com 3m de altura, mas não existe um código pronto para este objeto. O correto seria criar um novo código de especificação, mas o que é feito por alguns servidores é utilizar códigos correspondentes a objetos semelhantes – uma cadeira de 5m de altura, por exemplo. Nesses casos, o edital contém a especificação correta do objeto a ser comprado, mas o código do CATMAS equivocado. A consequência gerada é uma desordem nos preços exibidos pelo Banco de Preços, que irá mostrar preços bastante variados para as cadeiras de 5m de altura, uma vez que no meio destes estão inclusos valores relativos a outras cadeiras, que foram equivocadamente vinculadas ao mesmo código CATMAS.

Isso acontece pois o Banco de Melhores Preços utiliza o CATMAS para se referir aos itens e para armazenar os valores relativos a cada um. Essa associação entre os dois sistemas acaba fazendo com que o Banco incorpore as limitações do CATMAS, sendo este o segundo ponto apontado pelo Entrevistado 1. Uma das limitações do CATMAS, conforme exemplificado pelo entrevistado, é a perda do histórico relativo a um item. Quando um objeto se atualiza, outro código no CATMAS é criado para ele. Contudo, como o código antigo e o código novo não estão associados, a partir daquele momento perde-se todo o passado informativo acerca deste objeto, como os preços pagos por ele ao longo do tempo.

Portanto, o Entrevistado 1 acredita que o Banco de Melhores Preços é uma boa ferramenta, que auxilia o processo de formação dos preços de referência, mas que ainda possui bastantes limitações. Por outro lado, o Entrevistado 2 não é favorável à utilização do Banco de Preços por considera-lo uma ferramenta muito disfuncional. De acordo com o que foi alegado, o Banco de Preços possui limitações gerenciais, não permitindo a extração dos dados em planilhas para tabulação e tratamento. Além disso, ele é um banco temporal, pois à medida que novos valores vão alimentando o Banco e à medida que o tempo vai passando, perde-se o histórico dos valores. Mesmo que seja prudente utilizar preços recentes, é interessante possuir o histórico para fins de conhecimento. Ele afirmou ainda que estão sendo feitas movimentações dentro da SEPLAG a fim de modernizar o Banco de Preços e torna-lo mais funcional para utilização.

Acerca da especificação do objeto, os entrevistados realçaram que ela não influencia tanto na formação dos preços ofertados ao setor público, mas pode gerar

efeitos negativos nas licitações quando mal elaborada. O Entrevistado 1 apontou principalmente o impacto na qualidade do item adquirido – para más especificações, compromete-se a garantia de produtos de qualidade e, conseqüentemente, a consecução do melhor custo benefício no processo de compra (já que custo benefício considera tanto a noção de preço quanto a de qualidade). O Entrevistado 2, por outro lado, focou suas considerações nos malefícios causados ao procedimento licitatório em si quando o objeto é mal especificado. Segundo ele, nesses casos é comum que as empresas impugnem o edital, ou entrem com recurso, figurando um grande problema de segurança jurídica para o gestor, além de tornar o processo de compra ainda mais moroso do que o comum. Por fim, ele indicou também a má especificação dos objetos associada ao uso incorreto do CATMAS, conforme discorrido alguns parágrafos acima.

Em suma, o Entrevistado 2 coloca que o preço de referência é o grande determinante do sucesso da licitação – é preciso encontrar o equilíbrio entre um preço capaz de ser ofertado pelo mercado que também seja justo à Administração. Ele adiciona que o pagamento vai determinar quais fornecedores participarão da licitação, sendo somente aqueles dispostos a enfrentarem o risco de contratar com o Governo em um contexto de atrasos de pagamento. A disposição destes, no entanto, é acompanhada de elevação dos preços ofertados em função da incorporação deste risco relativo ao pagamento. Cabe ressaltar aqui um fato sobre os fornecedores que foi colocado pelo Entrevistado 1: a existência de fornecedores “especializados” em participarem de licitações.

Este entrevistado alegou existirem algumas empresas que abrem uma microempresa para ter prioridade nas licitações, e que acontecem casos nas licitações que sugerem um arranjo entre diferentes fornecedores de um mesmo ramo do mercado para os preços ofertados. Não há como provar que isso ocorre, e a prática diminuiu com o surgimento dos pregões eletrônicos, por exemplo. Apesar disso, são situações de impotência para a Administração, já que a norma existe e é funcional – a Lei nº 8.666/93 e demais dispositivos - mas ainda há casos em que fornecedores de má fé conseguem atuar.

O Entrevistado 1 destacou também que o sistema de compras de Minas Gerais é um sistema muito bom quando comparado com alguns outros estados brasileiros, e que a SEPLAG-MG já recebeu visitas de representantes governamentais para realizarem benchmarking nesse sentido, tanto visitas de outros estados quanto

de outros países, como Peru, Argentina e países africanos). Portanto, por mais que não seja perfeito, o aparato legal basilar das compras públicas mineiras é bem estruturado, apresentando limitações nos momentos que é posto em prática.

Sobre a burocracia característica do setor público, ambos entrevistados concordaram que ela existe em excesso – ou que as disfunções burocráticas acabam prejudicando o sistema de compras. O Entrevistado 1 afirmou estar a burocracia intrinsicamente relacionada aos demais fatores que influenciam a formação dos preços abordados por este estudo. Por mais que ele reconheça um excesso burocrático vinculado às práticas públicas, ele também destaca que a burocracia é necessária em função do Governo lidar com o dinheiro público. É necessário um sistema de controle robusto, como os estipulados em lei. No entanto, os problemas começam a aparecer quando há o enrijecimento da burocracia em prol do receio da corrupção.

Do mesmo modo, “o problema não é a burocracia, mas sim a disfunção burocrática com foco no controle e não na gestão. Foco no processo, e não no resultado”, de acordo com o Entrevistado 2. Para ele, um processo de compra ideal poderia ser executado em torno de cinquenta dias, sendo considerados todos os prazos previstos nas normas em cada uma das fases – planejamento anterior, publicação do edital, recursos e decisão da administração. No entanto, o que se observa na prática é que os processos de compra dificilmente têm essa duração, e este é um fruto da disfunção burocrática focada no controle e não na gestão.

Este entrevistado acresce às disfunções da burocracia o exemplo da falha de comunicação entre os órgãos, que além de atrasar qualquer processo de compra dificulta a disseminação de orientações corretas sobre os procedimentos a serem seguidos e a solicitação prévia para itens demandados. Isso, como já exposto, acaba elevando o valor de compra do item.

Considerando toda a discussão exposta, apresentam-se agora análises realizadas a partir dos itens e processos de compra que foram identificados com sobrepreço, no início desta seção. Estas análises tencionam verificar a correspondência, na base de dados escolhida, para as alegações fornecidas pelos entrevistados.

Primeiramente, para os itens e seus respectivos processos de compra identificados com sobrepreço, foi averiguada uma possível existência relacional entre os órgãos/entidades responsáveis pela compra e a sobrevalorização dos itens. O intuito

era avaliar a concentração de compras com sobrepreço em algum órgão. Os resultados obtidos estão expostos na Tabela 21.

Tabela 21 - Órgãos/entidades compradoras dos itens identificados com sobrepreço, em seus menores e maiores valores unitários homologados

Órgãos/entidades que pagaram o maior valor unitário por um item, perante as demais compras		Órgãos/entidades que pagaram o menor valor unitário por um item, perante as demais compras	
Órgão/entidade	Número de vezes que o órgão/entidade pagou o maior valor por um item	Órgão/entidade	Número de vezes que o órgão/entidade pagou o menor valor por um item
SEE	7	PMMG	6
PMMG	4	SEE	5
SEJUSP	2	SES	3
SES	2	SEESP	1
GMG	1	SEJUSP	1

Fonte: Dados básicos: Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços (SIAD). Armazém de informações, 2019.

Elaboração própria.

A Tabela 21 foi elaborada a partir do reconhecimento dos órgãos/entidades responsáveis pela execução dos processos de compras com maiores e menores valores unitários homologados, para um mesmo item. Assim, foi feita a contagem de quantas vezes cada órgão apareceu para cada uma dessas categorias, com o intuito de verificar se havia a concentração de ocorrência do sobrepreço em algum órgão/entidade, ou se há algum órgão/entidade que se destacam por conseguirem pagar valores inferiores, comparativamente com o restante do Estado, pelas suas compras. A partir dos resultados aferidos, no entanto, não é possível identificar um padrão entre aquisições sobrevaloradas, as de menor valor e um órgão/entidade específico. Como mostra a Tabela 21, a grande maioria dos órgãos aparece tanto para os maiores valores unitários homologados quanto para os menores.

A próxima análise realizada diz respeito a relação entre os fornecedores e a ocorrência do sobrepreço, propondo-se a analisar se há algum padrão de distribuição para estes dados, além de observar a existência dos chamados “fornecedores viciados”. Ela está exposta na Tabela 22. A elaboração desta foi feita de maneira análoga à explicada para a Tabela 21.

Tabela 22 - Fornecedores dos itens identificados com sobrepreço, seus menores e maiores valores unitários homologados

(continua)

Nome do fornecedor	Número de vezes que vendeu um item com o maior valor	Nome do fornecedor	Número de vezes que vendeu um item com o menor valor
Seal telecom comércio e serviços de telecomunicações Ltda	2	Tecidos e armarinhos miguel bartolomeu s/a	3
Tecidos e armarinhos miguel bartolomeu s/a	2	Arte original Ltda - epp	1
A serenata Ltda	1	Assis vaz instrumentos musicais eireli epp	1
Brumadinho papel e comercio Ltda - me	1	Costa camargo comercio de produtos hospitalares Ltda	1
Classic comercio Ltda - me	1	Fca fiat chrysler automoveis brasil Ltda.	1
Costa camargo comercio de produtos hospitalares Ltda	1	Flyway servicos aeronauticos Ltda	1
Fca fiat chrysler automoveis brasil Ltda.	1	Forjas taurus s/a	1

Tabela 22 - Fornecedores dos itens identificados com sobrepreço, seus menores e maiores valores unitários homologados

(conclusão)

Nome do fornecedor	Número de vezes que vendeu um item com o maior valor	Nome do fornecedor	Número de vezes que vendeu um item com o menor valor
Industria de material belico do brasil imbel	1	Hs comercio de eletronicos ltda - me	1
Jetfly revendedora de combustiveis ltda	1	Meta material esportivos & colegial eireli	1
Meta material esportivos & colegial eireli	1	Motorola solutions ltda	1
Motorola solutions ltda	1	Multifarma comercial ltda	1
Multifarma comercial ltda	1	Pa comercio e servicos gerais eireli - me	1
Telemar norte leste s/a	1	Telemar norte leste s/a	1
Toyota do brasil ltda	1	Toyota do brasil ltda	1

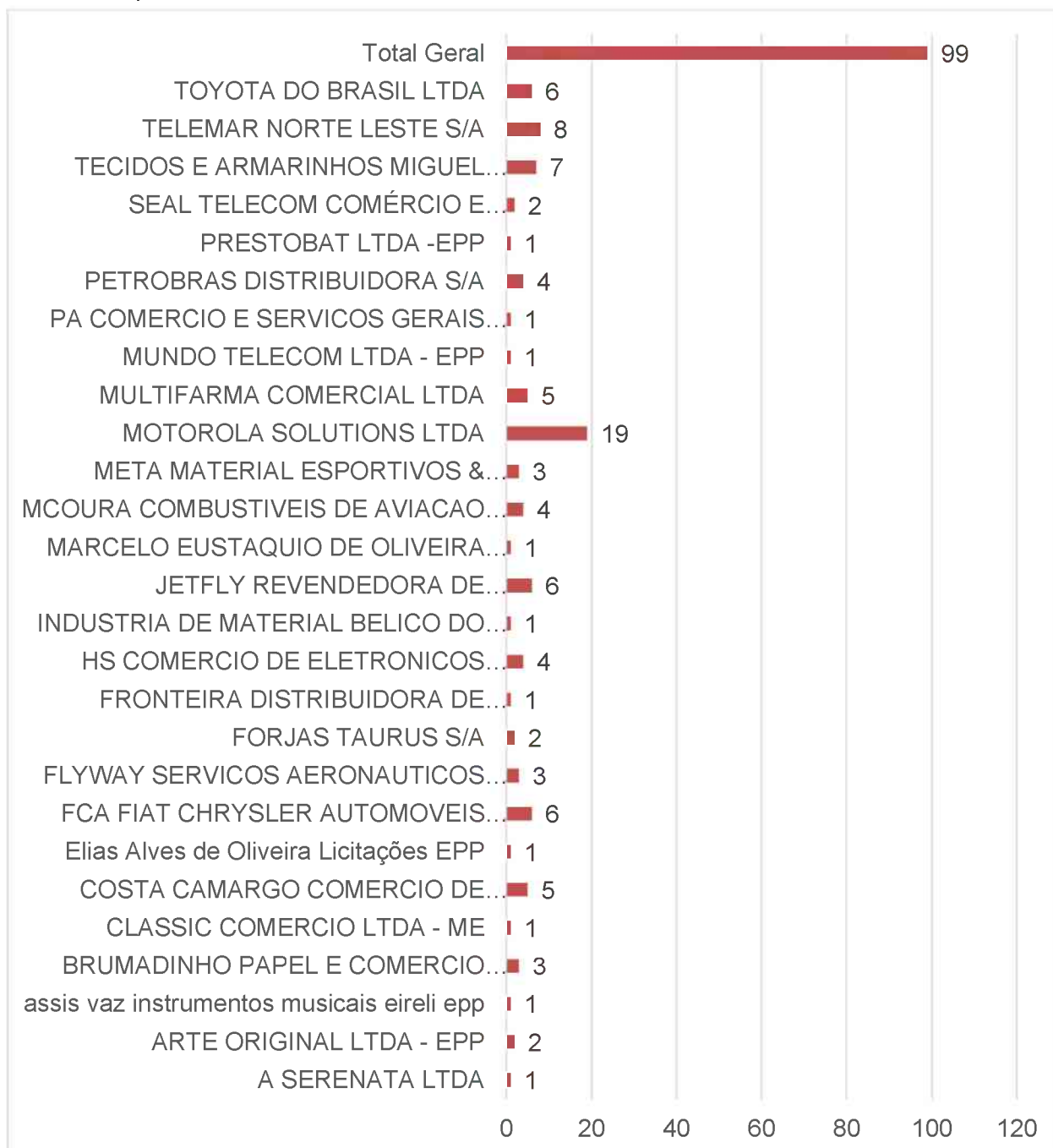
Fonte: Dados básicos: Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços (SIAD). Armazém de informações, 2019.

Elaboração própria.

Com o exposto, a partir da Tabela 22, não se assinala nenhum padrão marcante de participação de um fornecedor enquanto provedor de valores sobrevalorados ou não. Pelo contrário, a contraposição das duas colunas se mostra bastante hegemônica. A fim de analisar esta questão dos fornecedores sob outra

perspectiva, foram contabilizados quantos processos de compras, no total, para os itens em que houve sobrepreço, existiram para um mesmo fornecedor vencedor. Para isso, analisou-se a lista total de fornecedores vencedores de cada um dos processos de compra dos itens com sobrepreço. O Gráfico 13 mostra a conclusão.

Gráfico 14- Total de processos de compra realizados para os itens com sobrepreço, divididos por fornecedor vencedor



Fonte: Dados básicos: Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços (SIAD). Armazém de informações, 2019.

Elaboração própria.

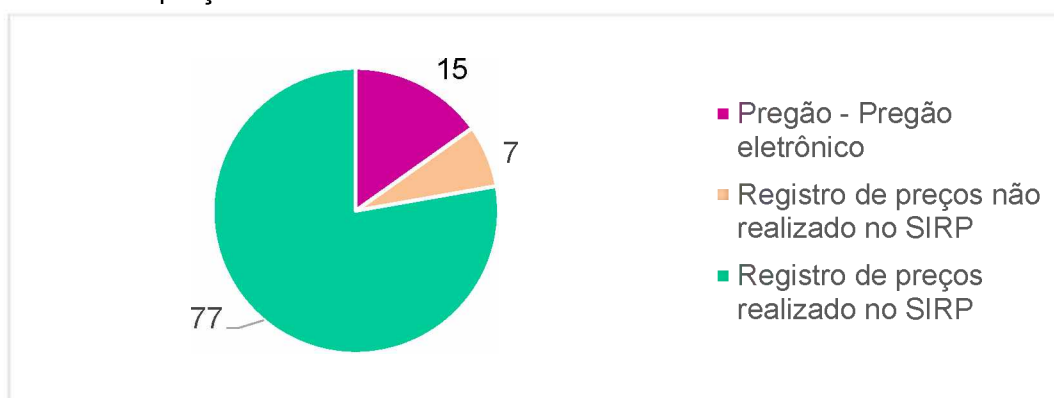
O Gráfico 14 mostra a existência de 27 fornecedores diferentes para um total de 110 processos de compras. Há 10 fornecedores que foram vencedores de um processo de compra apenas uma vez, enquanto 11 deles venceram os processos de compra por pelo menos 4 vezes diferentes, destacando-se alguns que venceram por 19 e 8 vezes.

Isso demonstra que, por mais que não haja um padrão claro para os fornecedores responsáveis pelo fornecimento dos itens em seus menores e maiores valores homologados, quando se analisa o todo percebe-se uma diversidade limitada de fornecedores para as compras. Considerando os 16 itens de sobrepreço analisados e seus 110 processos de compras, existem somente 27 fornecedores ilustra que, pelo menos em alguma medida, a realização de licitações ocorre para fornecedores repetidos, ou viciados conforme conceituado anteriormente.

Um outro aspecto a ser analisado é a relação entre o procedimento de contratação dos processos de compras e a ocorrência do sobrepreço. Para isso, foram coletadas a partir da base de dados as informações relativas ao procedimento de contratação de cada um dos processos de compra dos 16 itens identificados contendo sobrepreço.

Então, averiguou-se a proporção de cada tipo de procedimento de contratação perante o todo, e também especificamente nos processos que ocorreram o sobrepreço. Ressalta-se que comparar a totalidade de processos de compra dos 16 itens com sobrepreço é diferente de comparar os processos de compra, destes itens, para os quais houve sobrepreço. Os resultados serão expostos nos Gráficos 15 e 16.

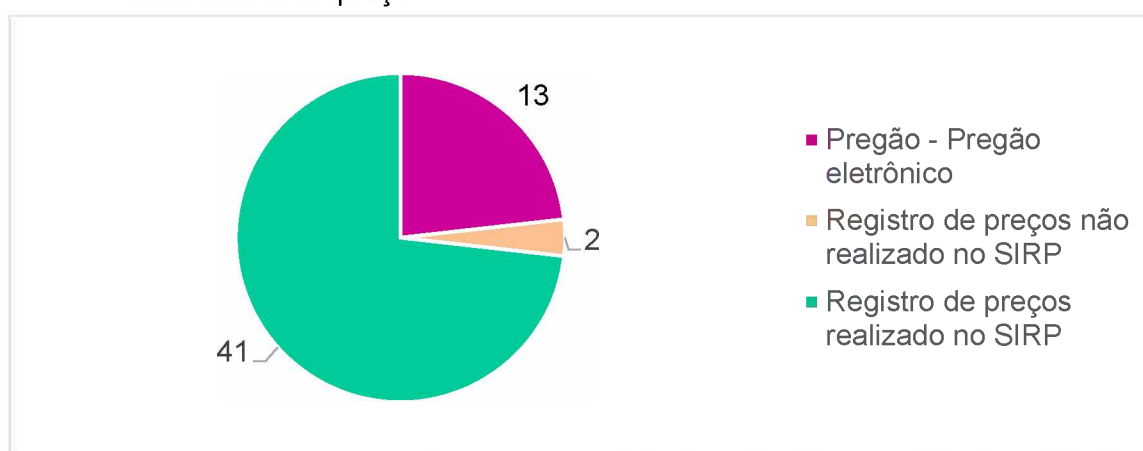
Gráfico 15 - Procedimento de contratação para todos os processos de compra dos itens com sobrepreço



Fonte: Dados básicos: Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços (SIAD). Armazém de informações, 2019.
Elaboração própria

Observando o Gráfico 15, nota-se um predomínio do registro de preços como procedimento de contratação – são 84 processos de compras em um total de 99. Não foram identificados outros procedimentos de contratação para além do pregão eletrônico e do registro de preços. Os quantitativos exibidos são para a totalidade de processos de compra realizados para os itens com sobrepreço. Faz-se necessário observar também a distribuição somente para os processos de compra em que houve sobrepreço, conforme mostrado no Gráfico 16.

Gráfico 16 - Procedimento de contratação para os processos de compra com sobrepreço, dos itens com sobrepreço



Fonte: Dados básicos: Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços (SIAD). Armazém de informações, 2019.

Elaboração própria.

Por mais que os quantitativos tenham se alterado no Gráfico 16, houve uma manutenção da mesma proporção, aproximadamente, que foi exibida no Gráfico 15. Isso demonstra, portanto, que a grande maioria dos processos de compras com ocorrência do sobrepreço foram realizados por meio de registro de preços. Esse apontamento confirma evidências postas nas alegações dos entrevistados, acerca da má utilização do Sistema de Registro de Preços, assim como as evidências abordadas no referencial teórico deste trabalho sobre o mesmo tema.

Finalmente, serão analisados os valores homologados e os valores liquidados para os processos de compras dos itens identificados com sobrepreço. Esta investigação pretende verificar a questão pagamento por parte do Estado, e a relevância deste contexto dentro da amostra investigada. Para esta análise, posta na Tabela 23, foram selecionados os valores totais homologados e liquidados para cada processo de compra. Cabe ressaltar que os dados são referentes ao mês de setembro de 2019, quando a base de dados foi extraída.

Tabela 23 - Comparação entre os valores totais homologados e os valores da despesa liquidada para as compras dos 16 itens identificados com sobrepreço

Valores para as compras de materiais identificados com sobrepreço		Valores para a compra de serviço identificado com sobrepreço		Somatório dos valores para a compra de materiais e serviço identificados com sobrepreço	
Valor total homologado	R\$ 104.142.557,34	Valor total homologado	R\$ 2.013.485,18	Valor total homologado	R\$ 106.156.042,52
Valor da despesa liquidada	R\$ 59.154.005,08	Valor da despesa liquidada	R\$ 90.751,71	Valor da despesa liquidada	R\$ 59.244.756,79
Cálculo da porcentagem de valor liquidada	56,80%	Cálculo da porcentagem de valor liquidada	4,51%	Cálculo da porcentagem de valor liquidada	55,81%

Fonte: Dados básicos: Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços (SIAD). Armazém de informações, 2019.

Elaboração própria.

Notas: O valor das células “Cálculo da porcentagem de valor liquidada” foi obtido a partir da divisão do valor da despesa liquidada pelo valor total homologado, para cada categoria.

A primeira informação que deve ser lembrada para análise da Tabela 23 é que existem 15 itens materiais identificados com sobrepreço, e somente 1 item de serviço. Isso pois o restante dos itens de serviço comparáveis foram classificados como inconclusivos acerca da ocorrência do sobrepreço. Sobre as informações expostas na Tabela 23, nota-se uma porcentagem baixa de liquidação das despesas – metade do valor homologado foi liquidado. A porcentagem para o serviço é ainda mais chamativa, não chegando a 5%.

Como não é a proposta deste estudo analisar a totalidade de compras realizadas pela Administração Direta mineira no ano de 2018, para se ter uma visão mais ampla acerca do pagamento das compras do Estado, será feita a mesma análise da Tabela 23, mas aplicada para todos os itens de materiais e de serviços que foram classificados no início desta pesquisa como sendo itens comparáveis – aqueles que apareciam, pelo menos, três vezes no total geral de compras de Minas Gerais. Esse diagnóstico pode ser visto na Tabela 24, e tenciona propiciar a visão para um recorte de dados um pouco maior. Ressalta-se que os dados da Tabela 23 estão inclusos nos

valores da Tabela 24, em função de os itens com sobrepreço serem também itens comparáveis.

Tabela 24 - Comparação entre os valores totais homologados e os valores da despesa liquidada para as compras de itens identificados como comparáveis

Valores para as compras de materiais identificados como comparáveis		Valores para a compra de serviços identificados como comparáveis		Somatório dos valores para a compra de materiais e serviço identificados como comparáveis	
Valor total homologado	R\$ 165.525.974,84	Valor total homologado	R\$ 516.846.111,90	Valor total homologado	R\$ 682.372.086,74
Valor da despesa liquidada	R\$ 105.584.434,88	Valor da despesa liquidada	R\$ 144.966.651,36	Valor da despesa liquidada	R\$ 250.551.086,24
Cálculo da porcentagem de valor liquidada	63,79%	Cálculo da porcentagem de valor liquidada	28,05%	Cálculo da porcentagem de valor liquidada	36,72%

Fonte: Dados básicos: Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços (SIAD). Armazém de informações, 2019.

Elaboração própria.

Nota: O valor das células “Cálculo da porcentagem de valor liquidada” foi obtido a partir da divisão do valor da despesa liquidada pelo valor total homologado, para cada categoria.

Percebe-se, na Tabela 24, que a porcentagem do valor liquidado é melhor para os itens materiais do que para os de serviços, existindo uma discrepância muito grande entre eles. A porcentagem do valor liquidado para os serviços corresponde a aproximadamente metade da porcentagem para os materiais, mesmo que os valores absolutos das despesas liquidadas sejam próximos. Inclusive, o valor liquidado para os serviços é maior do que o valor liquidado para os materiais.

Portanto, o distanciamento entre as porcentagens liquidadas ilustra, novamente, a expressividade dos valores dos serviços perante o orçamento estadual. Ao analisar também a porcentagem de valor liquidada total observa-se que esta é baixa, não atingindo 40%.

Findas as análises propostas e as associações feitas entre os dados quantitativos, fornecidos pela base de dados, e os qualitativos, coletados por meio das entrevistas, parte-se agora para a discussão acerca do princípio da eficiência

administrativa dentro deste contexto. Isso pois assume-se que as compras públicas mineiras concluídas no ano de 2018 foram suficientemente caracterizadas no que tange aos objetivos propostos por esta pesquisa.

7.4 O princípio da eficiência administrativa no contexto das compras públicas realizadas com sobrepreço

Esta pesquisa propõe-se a investigar os possíveis motivos que influenciam na formação dos preços ofertados ao setor público e como eles podem levar à ocorrência do sobrepreço; para então associá-los às declarações dos entrevistados e à análise dos dados, confrontado as teorias de formação de preços com o que ocorre na realidade mineira; e, por fim, discutir neste contexto o cumprimento do princípio da eficiência administrativa focado nas facetas de Batista Júnior (2012).

A partir do exposto, conclui-se que as compras públicas mineiras possuem casos de sobrepreço dentre suas compras mais relevantes. Os dados confirmaram a ocorrência deste fenômeno para a amostra que foi analisada. Entretanto, baseando-se principalmente nas alegações realizadas pelos entrevistados acerca da realidade dos setores de compras da Administração Direta de Minas Gerais, pode-se inferir que a expressividade do sobrepreço dentro da totalidade das compras mineiras é ainda maior do que a aferida pelos dados.

A existência do sobrepreço em proporções vultosas fere a aplicação do princípio da eficiência administrativa, já que este princípio traduz a necessidade da Administração de otimizar os recursos gastos para maximizar os resultados obtidos, atingindo a melhor relação custo-benefício. Analisando a eficiência administrativa pelas facetas de Batista Júnior (2012), as facetas da produtividade e da economicidade são diretamente atingidas quando há o sobrepreço.

O sobrepreço nada mais é do que o ato de pagar, por um item, um valor superior ao tabelado, ou ao que seria normal. Resgatando a definição dada por Jacoby Fernandes, já citada neste trabalho, o sobrepreço em licitações “ocorre quando o valor de uma proposta de um bem ou serviço é superior ao praticado no mercado, seja por preço, quantidade ou baixa qualidade” (ELO CONSULTORIA, 2015).

Assim sendo, é inadmissível que a Administração Pública destine recursos além dos que forem necessários para qualquer que seja a sua aquisição. Ainda mais considerando que o orçamento público é restrito e deve atender da melhor maneira toda a população. Perde-se a garantia da faceta da produtividade por deixar de atingir

uma relação ótima, em que os recursos são minimizados e os resultados obtidos são maximizados. Assim como perde-se a garantia da faceta da economicidade por não se optar pelos melhores meios, não alcançar a melhor relação custo-benefício possível.

Um ponto delicado dentro da discussão sobre o sobrepreço é a sua relatividade. O sobrepreço só existe em comparações. Mas é justamente esta característica que é capaz de mitigá-lo: realizando comparações. Seja de valores disponíveis em banco de preços ou barganhando com o fornecedor, a Administração Pública precisa se munir de conhecimento e qualificação para estar apta a perceber a ocorrência do sobrepreço e, conseqüentemente, reduzi-lo.

É evidente que existem fatores sob os quais a Administração não é capaz de exercer influência, como a existência de fornecedores viciados e daqueles que agem de má fé. No entanto, no que tange aos erros gerenciais ao longo do processo de compra – a má realização da pesquisa de preços, da elaboração dos preços de referência e especificação do objeto –, a Administração não somente é capaz de atuar como tem a obrigação de atuar. A realização das atividades por parte do Governo deve sempre ser guiada pelos princípios administrativos, em sua totalidade. A existência de erros humanos e gerenciais ao longo do processo é uma contradição entre os servidores e a sua função pública.

No entanto, deve-se atentar ao fato de que os gestores só serão capazes de atuar em concordância com a eficiência administrativa caso sejam capacitados e informados a respeito. A gestão do conhecimento, a definição de diretrizes para atuação das equipes de compras e a instituição de boas práticas ao longo dos procedimentos a serem realizados em cada fase do processo se mostram fundamentais à condução vitoriosa da política de compras do Estado de Minas Gerais. É comum que *“os servidores acabem se esquecendo de que eles trabalham para atender ao cidadão. Existem pessoas que são capacitadas, claro, mas existe também um grande quantitativo que não é e não se atenta à eficiência administrativa”* (Entrevistado 2).

Nesse sentido de atenção do servidor ao seu papel enquanto um meio para prover ao cidadão as suas necessidades, há a faceta de celeridade e presteza de Batista Júnior (2012). Ela aponta que não é suficiente que a Administração Pública seja funcional e garanta a otimização entre os recursos gastos e os resultados obtidos.

É necessário, também, que ela seja célere, incluindo o tempo na relação custo benefício.

Para essa discussão, pode-se apontar como a falta de planejamento que circunda os setores de compras atrapalha a celeridade. As compras não planejadas demoram mais a serem realizadas, em função de só terem seus processos iniciados de última hora. Além do mais, isso leva a uma certa perda de controle por parte dos gestores, uma vez que “procedimentos com caráter urgencial são levados com menos cautela e mais pressa”, de acordo com o Entrevistado 2. Portanto, a falta de planejamento faz com que as compras públicas demorem mais a serem iniciadas, tenham seus procedimentos realizados com uma qualidade de atenção e cautela inferior ao que deveria ocorrer em teoria e também impacta na ocorrência do sobrepreço, como uma consequência final acumulada de tudo que foi dito.

Além disso, quando as especificações dos objetos são mal elaboradas, aumentam as chances daquela licitação ser frustrada, ter seu edital impugnado ou dos fornecedores entrarem com recursos, o que aumenta o tempo dispendido com aquele processo de compra e, automaticamente, atrasam a aquisição do setor público. Se a aquisição é atrasada, infere-se que a prestação dos serviços públicos também seja prejudicada em diferentes medidas, dependendo o objeto em questão. O atraso para o abastecimento de itens de saúde, por exemplo, é gravíssimo. Batista Júnior (2012) aponta com muita clareza que a necessidade pública não pode esperar infinitamente para ser atendida.

Soma-se a estes problemas o impacto que a má realização dos procedimentos de um processo de compra gera na qualidade dos itens adquiridos. As más especificações de objeto refletem na qualidade do item a ser adquirido, as más realizações de pesquisa de preço e más elaborações de preços de referência refletem na efetuação de compras mais caras para itens cuja qualidade não acompanha aquele valor. Retorna-se aqui a relação custo benefício apontada pela faceta da produtividade.

Outra faceta importante da eficiência administrativa para Batista Júnior (2012) é a desburocratização, relativa tanto à estrutura administrativa quando ao procedimento administrativo do Governo. A organização administrativa em estruturas burocráticas muito robustas influencia negativamente a comunicação entre os setores, a celeridade dos procedimentos e do provimento da necessidade pública. Assim como a valorização da burocracia enquanto um fim também diminui a celeridade, a

produtividade e a eficiência pública. Isso pois a burocracia precisa ser enxergada como um meio para o alcance dos resultados em uma estrutura tão grande quanto o Estado. Deve ser vista sob o aspecto gerencial. E não ser aplicada de forma disfuncional.

Um exemplo dessa situação é a descentralização dos processos de compras estaduais em um contexto que a maioria dos órgãos/entidades não é instruído sobre isto, e também não conta com servidores com expertise no assunto. Nessa realidade, seria mais vantajoso à Administração e à população que houvesse uma centralização das compras dentro do Estado, dentro do CSC-SEPLAG, por exemplo. Com uma área do Governo voltada para a realização das compras, há mais assertividade para capacitação do pessoal, comunicação entre a equipe e postulação de diretrizes para a política de compras.

Conclui-se que o princípio da eficiência administrativa é acometido em diversos aspectos quando há ocorrência do sobrepreço nas compras públicas. Ainda, pode-se dizer que todas as fragilizações sofridas por este princípio estão correlacionadas e, neste sentido, na medida em que ações forem tomadas visando mitigar a ocorrência do sobrepreço a partir do tratamento de suas causas, serão gerados efeitos de melhora em cadeia. Isso pois ao se atentar à produtividade, automaticamente a Administração se atenta à sua celeridade e presteza, já que o conceito de produtividade abarca as noções de qualidade e tempo. E para tal, é preciso que a burocracia seja utilizada sem ser de maneira disfuncional. Cuidando de todos esses aspectos, a economicidade é alcançada – por se estar atingindo o melhor resultado possível, gastando somente os recursos necessários.

No contexto das compras públicas, ao capacitar os servidores, aprimorar a comunicação entre os órgãos/entidades e a própria disseminação de orientações acerca dos procedimentos de compras, assim como construir sistemas de informação de preços, caminha-se a um ponto ótimo no qual os benefícios trazidos por cada uma dessas ações se associa e impacta o todo – melhorando a execução das compras públicas, inclusive mitigando a ocorrência do sobrepreço.

Para mitigar a ocorrência do sobrepreço é preciso atuar sobre as suas causas. Este estudo apontou alguns fatores como potencializadores deste fenômeno. São eles: a burocracia excessiva dentro do setor público – ou a disfunção desta; a incorporação de riscos pelos fornecedores, em função da incerteza do pagamento; a existência de fornecedores viciados e dos que agem de má fé; a má elaboração dos

preços de referência; o sistema de falho informação de custos para o setor público e a má utilização dos registros de preços.

A Administração não consegue atuar sobre os fatores listados que dizem respeito aos fornecedores. No entanto, mesmo para estes, a Administração deve se precaver a fim de lidar da melhor maneira possível com esta externalidade. Tendo isso em vista, assim como as análises realizadas, a melhor maneira de mitigar os problemas da política de compras do Estado é atuando de maneira preventiva, e não corretiva. Para isso, deve ser implementada uma gestão de riscos dentro da área das compras públicas.

Atualmente, “o Estado de Minas Gerais não possui um processo padronizado de gestão de risco para a área de compras” (Entrevistado 1). De acordo com ele, a realização destas práticas fica a cargo da discricionariedade do gestor. No entanto, é preciso estabelecer uma política de gestão de riscos comum e perpetuá-la dentro dos órgãos, para que mesmo a rotatividade da equipe não prejudique as práticas de compra. É necessária a gestão do conhecimento, a elaboração de procedimentos operacionais padrão e de *checklists*, assim como a disseminação de informações via manuais e capacitação dos servidores. O entrevistado 1 também alegou um atual interesse da Controladoria Geral do Estado – CGE de implantar a gestão de riscos dentro do processo de compra – desde a fase do planejamento até a execução do contrato.

O Entrevistado 2 confirmou a nova postura da CGE, e alegou que a implementação de um processo de gestão de riscos para as compras públicas é fundamental já que por mais que atualmente existam normas, resoluções, decretos e manuais, algumas vezes estes podem estar desatualizados; e muitas vezes o erro acontece na parte que a norma permite a discricionariedade do gestor. Isso é perigoso pois concentra-se o sucesso da política de compras de um órgão no juízo crítico de uma pessoa. A discricionariedade do gestor é relevante, mas precisa ser acompanhada de orientações sobre a gestão de riscos.

Não é produtivo existir um controle posterior à execução do processo. É preciso que esse controle seja feito junto ao andamento do processo licitatório, educando, conscientizando e capacitando os servidores ao longo de todo o processo. O Entrevistado 1 ressalta que a falta de planejamento pode ser permitida somente em casos emergenciais. Nos casos passíveis de planejamento e realização de gestão de riscos, isso deve ser feito. A emergência deve ser a exceção, e não a regra.

É interessante apontar que tanto o Entrevistado 1 quanto o 2 elencaram a fase do planejamento – em que ocorre a especificação do objeto, a pesquisa de preço e a elaboração do edital – como a fase prioritária para aplicação de uma política de gestão de riscos. A partir do momento que a licitação ocorre e o processo de compra é continuado, culminando na gestão do contrato, as atividades são mais automáticas, no sentido de que representam simplesmente a execução de tarefas e atividades que já foram – ou deveriam ter sido – pensadas e elaboradas anteriormente. É a postura na fase incipiente, do planejamento, que determinará o sucesso ou não da licitação como um todo. Mesmo que os entrevistados atuem em unidades diferentes da área de compras – sendo um da área do planejamento e outro da área da execução -, ambos concordaram com a primazia da importância da fase de planejamento de uma licitação.

Por mais que tenham sido feitas essas constatações, e que haja atualmente uma movimentação da CGE para implementação da gestão de riscos nas compras públicas estaduais, “*o Estado ainda é bastante tímido na gestão de riscos e na utilização de ferramentas tecnológicas ou inovadoras que auxiliem na melhoria de seus processos*” (Entrevistado 2). Prova disso é que na seção acerca de gestão de riscos do referencial teórico deste trabalho foram elencadas algumas práticas e metodologias simples, mas que ainda sim não estão presentes na prática do setor público – mesmo que alguns órgãos federais estimulem e orientem a gestão de riscos, o que também foi exibido no referencial teórico. Ainda, sobre o Projeto de Lei, até que ele seja aprovado não há como garantir que o setor público vá efetivamente adotar as técnicas de gestão de riscos ao longo de seus processos de compra.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa se propôs a identificar os possíveis fatores geradores do sobrepreço nas compras públicas, e a discutir de que maneira cada um desses fatores pode contribuir para a ocorrência deste fenômeno, gerando também a fragilização do princípio da eficiência administrativa. A análise foi situada para as compras públicas do Estado de Minas Gerais, tendo utilizado dados provenientes do Armazém de Informações da Administração Pública do Estado de Minas Gerais, do SIAD.

É interessante colocar que a pesquisa possui caráter qualitativo e quantitativo, uma vez que utilizou a realização de entrevistas para discutir os possíveis fatores que influenciam na formação de preços para o setor público e quais se enquadram no contexto da Administração mineira; assim como utilizou a base de dados para comprovar, empiricamente, se há sobrepreço na execução das compras públicas mineiras. Ao unir as duas perspectivas, o estudo discute de que maneira esse fenômeno fragiliza o cumprimento do princípio da eficiência administrativa, analisando quatro das facetas apontadas por Batista Júnior para este princípio: produtividade, economicidade, desburocratização e celeridade e presteza.

Assim, as análises realizadas comprovaram a existência de casos de sobrepreço para as compras do Estado de Minas Gerais, tanto para itens de materiais quanto para itens de serviços. No entanto, em função das limitações da base de dados utilizada e das dificuldades apontadas pelos entrevistados enquanto gestores que atuam na área de compras, a existência do sobrepreço para os serviços se mostrou inconclusiva. Isso pois não foi possível aferir o preço unitário para os itens desta categoria, inviabilizando uma comparação coerente. Das exceções encontradas que possibilitavam o cálculo do valor unitário para comparação, somente um item de serviços apresentou sobrepreço. Este item foi incluído nas análises realizadas posteriormente para os casos de sobrepreço.

Contudo, não é possível tirar conclusões acerca da ocorrência do sobrepreço nos serviços a partir de um único item analisado. O que foi possível identificar para os itens de serviços é a alta variação dos valores totais homologados – que podem ser tanto um reflexo de não analisar os valores unitários, quanto um reflexo da falta de expertise do estado em contratar serviços.

Por outro lado, as análises realizadas para os itens materiais permitem afirmar que há ocorrência de sobrepreço para as compras públicas mineiras de

materiais. Além da identificação do sobrepreço, foi averiguada também a variação entre os valores pagos pelos itens materiais e, contrariamente ao exibido pelos serviços, a variação não é tão expressiva. Isso mostra que, mesmo que existam casos de sobrepreço para os itens de materiais, a diferença entre o menor valor homologado e o maior valor homologado para um mesmo item não é alarmante. Esse fato acorda com o que foi alegado nas entrevistas – o Estado possui mais expertise em contratar materiais do que serviços. Mas, ainda sim, ocorre o sobrepreço.

A partir dos casos de sobrepreço identificados, foi investigada a relação destes com a existência de fornecedores viciados; com a existência de órgãos/entidades específicos que concentrem a ocorrência do sobrepreço; com a situação de pagamento do Estado de Minas Gerais; e com os procedimentos de contratação dos processos de compra.

Nesse sentido, não foi possível identificar uma relação direta entre órgãos/entidades e a ocorrência do sobrepreço, tampouco entre os fornecedores e a ocorrência do sobrepreço. Mas, para o último, foi possível comprovar a existência de uma diversidade relativamente baixa de fornecedores para o volume de compras analisado – comprovando a existência, em certa medida, de fornecedores viciados. Ademais, sobre os procedimentos de contratação do Estado, os dados correlacionam a ocorrência do sobrepreço com as compras realizadas por Registro de Preços.

Cabe ressaltar que as análises realizadas ilustram a realidade de uma pequena amostra das compras públicas mineiras, que foi selecionada para pesquisa: as compras mais relevantes de acordo com o maior valor homologado e as compras mais relevantes de acordo com a maior quantidade homologada. Portanto, todas as conclusões foram tiradas para esta amostra.

Mesmo que não tenha sido investigado o sobrepreço para todos os itens adquiridos pelo Estado de Minas Gerais no ano de 2018, pode-se inferir que a realidade dos dados analisados é comum a outros itens que não foram contemplados por esta pesquisa. A inferência se baseia, principalmente, nas alegações dos entrevistados; e é corroborada pelo estudo de caso aqui realizado. Contudo, ressalta-se que o volume de compras estadual é muito grande, e que a análise do sobrepreço pode ser realizada para inúmeros recortes dentro da totalidade das compras públicas mineiras além dos recortes utilizados por este trabalho – havendo espaço ainda para muitas pesquisas para esta temática.

Sobre o cumprimento do princípio da eficiência administrativa no contexto de ocorrência de sobrepreço, discutiu-se como este fenômeno fragiliza os pontos elementares do princípio, principalmente as facetas da produtividade, da celeridade e presteza, da economicidade e da desburocratização. Isso pois o sobrepreço representa gastar mais recursos do que poderiam ser gastos inicialmente, em condições normais, com um mesmo item, item este que é igual independente do preço pago e, portanto, gerará um mesmo benefício. A Administração deve sempre se atentar à busca do melhor custo benefício.

Além da relação clara entre o sobrepreço e a economicidade, as causas potencializadoras do sobrepreço consistem, na maioria das vezes, em descumprimentos das facetas da produtividade, da celeridade e presteza e da desburocratização. A burocracia existe e é necessária, mas deve ser utilizada em um nível funcional ótimo, e não de forma disfuncional – como ocorre atualmente. As disfunções da burocracia geram atrasos nos procedimentos, falta de comunicação e de planejamento, e conseqüentemente prejudicam os feitos da Administração, que passa a atender o cidadão com uma qualidade aquém da que é capaz. Assim, também há uma fragilização da produtividade, que considera importante a qualidade e o tempo.

Como o estudo se propôs a analisar as compras públicas mineiras e a ocorrência do sobrepreço sobre as facetas da produtividade, celeridade e presteza, desburocratização e economicidade, ainda há facetas a serem exploradas. Batista Júnior coloca também as facetas da qualidade e da continuidade da prestação do serviço público como constituintes do princípio da eficiência administrativa, e estas também podem gerar outros estudos na área de compras públicas.

As informações coletadas por este estudo permitem identificar a falta de planejamento, de comunicação e de capacitação dos servidores da área de compras como fatores críticos que precisam de atenção na Administração mineira, no que tange à temática das compras públicas. Enquanto procedimentos não forem padronizados e comunicados aos órgãos, enquanto os servidores não possuírem clareza de como pequenas ações equivocadas ao longo do processo acabam impactando-o nas fases finais e enquanto a gestão de riscos não for implementada para a área de compras do Estado de Minas Gerais, os avanços que poderiam existir permanecem paralisados. E, por conseguinte, o princípio da eficiência administrativa continua sendo fragilizado.

Sobre a gestão de riscos, cabe destacar que o Projeto de Lei nº. 1.292/1995, que viria como uma nova lei de licitações, prevê práticas de gestão de risco incorporada ao processo de compra. Caso este projeto seja aprovado, ele poderá representar um avanço no sentido de provimento de orientações aos servidores públicos – uma vez que movimentações deverão ser feitas a fim de instruir os gestores sobre como utilizar as práticas determinadas. Além do mais, a inclusão de práticas de gestão de risco na lei básica de licitações aumenta a popularidade desta área do conhecimento, já que o torna mais debatido, mais difundido e mais reconhecido.

Por fim, afirma-se que identificar a ocorrência do sobrepreço, assim como seus motivos, se mostra elementar às compras públicas mineiras. Isso pois somente identificando as causas de um fenômeno é possível atuar sobre ele, e o fenômeno em questão compromete de variadas maneiras o cumprimento do princípio da eficiência administrativa. Tendo apresentado casos concretos de itens adquiridos com sobrepreço perante a amostra analisada, e tendo gestores em exercício em um setor de compras do Estado de Minas Gerais que afirmam que os fatores que potencializam a ocorrência desse fenômeno são comuns perante toda a Administração, é preciso que atitudes sejam tomadas para alterar essa realidade. As ações preliminares já foram expostas: aprimorar o planejamento dos processos de compras, capacitar os servidores e instituir práticas de gestão de risco.

9 REFERÊNCIAS

ALCANTARA, Christian Mendez. Os princípios constitucionais da eficiência e eficácia da Administração Pública: estudo comparativo entre Brasil e Espanha. **Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, Curitiba, v. 1, n. 1, p.24-49, 2009.

ALVES, Caio Augusto dos Santos. **O princípio da eficiência e critério do menor preço na administração pública**. 2014. 72 f. Monografia (Especialização) - Curso de Direito, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/127563/TCC%20-%20Caio%20Augusto%20dos%20Santos%20Alves%20-%20O%20princ%3ADpio%20da%20efici%3AAncia%20e%20o%20crit%3A9rio%20do%20menor%20pre%3A7o%20na%20licita%3A7%3A3o%20p%3ABublica.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 23 maio 2019.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR ISO 31000: Gestão de riscos — Princípios e diretrizes**. 1 ed. Rio de Janeiro: Abnt, 2009. 24 p. Disponível em: <<https://gestravp.files.wordpress.com/2013/06/iso31000-gestc3a3o-de-riscos.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2019.

ÁVILA, Marta Dulcélia Gurgel. **GESTÃO DE RISCOS NO SETOR PÚBLICO: Controle estratégico para um processo decisório eficiente**. 2013. Revista Científica Semana Acadêmica. Fortaleza, ano MMXIII, Nº. 000001, 10/07/2013. Disponível em: <<https://semanaacademica.org.br/artigo/gestao-de-riscos-no-setor-publico-controle-estrategico-para-um-processo-decisorio-eficiente>>. Acesso em: 22/08/2019.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. 576 p.

BORGES, Maria Cecília Mendes. Da licitação como instrumento para uma gestão condizente com o interesse público: o problema do formalismo exacerbado na frustração desse fim e a importância da participação popular para implementar a efetividade do seu controle. **Revista do TCU**, Brasília, v. 1, n. 105, p.91-100, jul. 2005. Trimestral. Disponível em: <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/522/573>>. Acesso em: 18 mai. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 10 jul. 2019

BRASIL. Decreto Federal 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. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10024.htm>. Acesso em: 10 jul. 2019

BRASIL. Decreto Federal nº 3.931, de 26 de maio de 2017. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Brasília. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm>. Acesso em: 10 jul. 2019

BRASIL. Decreto Federal 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. Brasília. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm>. Acesso em: 10 jul. 2019

BRASIL. Decreto Federal nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm >. Acesso em: 10 jul. 2019

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. Brasília. Disponível em: < <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/760-instrucao-normativa-n-05-de-25-de-maio-de-2017>>. Acesso em: 10 jul. 2019

BRASIL. Lei 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. Brasília. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10520.htm >. Acesso em: 10 jul. 2019

BRASIL. Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nºs 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998.. Brasília. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm >. Acesso em: 10 jul. 2019

BRASIL. Lei 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. Brasília. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm>. Acesso em: 10 jul. 2019

CÂMARA DOS DEPUTADOS DO BRASIL. Projeto de Lei nº 1292, de 1995. Altera a lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=16526>>. Acesso em: 10 jul. 2019

CONJUR, Consultor Jurídico. **Constituição colocou Brasil em vanguarda nas licitações: Entrevista com o advogado e professor de Direito Administrativo Jonas Lima**. 2008. Revista Eletrônica. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2008-set-29/constituicao_colocou_brasil_vanguarda_licitacoes>. Acesso em: 04 jun. 2019.

CONSULTORIA, Elo. **Sobrepço em licitações**. Sobrepço em licitações por J. U. Jacoby Fernandes. 30 set 2015. Disponível em: <<https://noticias.eloconsultoria.com/sobrepco-em-licitacoes/>>. Acesso em: 06 out 2019.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Os cânones do direito administrativo**. Revista de Informação Legislativa, v. 25, n. 97, p. 5-52, jan./mar. São Paulo. 1988. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181819>>. Acesso em 03 de outubro de 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. 1088 p.

FARACHE, Jacob Arnaldo Campos. **Da função administrativa**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 16, n. 3048, 5 nov. 2011. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/20367>>. Acesso em: 17 set. 2019.

FONSECA, João Bosco Leopoldino da. **Direito econômico**. 29. ed. rev., atual. E ampl. - Rio de Janeiro: Forense, 1998/2017. Disponível em: <<https://forumdeconcursos.com/wp-content/uploads/wpforo/attachments/2/1570-Direito-Economico-2017-Joao-Bosco-Leopoldino-Fonseca.pdf>>. Acesso em 30 ago. 2019.

FÓRUM, Editora. **Professora Maria Sylvia aponta falhas na lei 8.666/93 e afirma que licitações são portas abertas para a corrupção**. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/noticias/professora-maria-sylvia-aponta-falhas-na-lei-8-66693-e-afirma-que-licitacoes-sao-portas-abertas-para-a-corrupcao/>>. Acesso em: 05 maio 2019.

FREITAS, Marcia Maria Machado; FREITAS, Wilton Freitas; GOMES, Paulo Henrique Vieira. Sistema de informação de custos no setor público. In: XXI CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, 21., 2014, Natal. **Anais...** [s. L.]: Associação Brasileira de Custos, 2014. Disponível em: <<https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/3791>>. Acesso em: 20 maio 2019.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HILL, Stephen. **GUIA SOBRE A GESTÃO DE RISCOS NO SERVIÇO PÚBLICO**. Traduzido por Luís Marcos B. L. de Vasconcelos. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2006. P. 37-57. (Cadernos ENAP, 30). Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/651/1/Uma%20explora%C3%A7%C3%A3o%20inicial%20da%20literatura%20sobre%20a%20inova%C3%A7%C3%A3o.pdf>>. Acesso em: 16 ago. 2019.

HIRLE, Ana Luiza Camargo. ESTIMATIVA DE PREÇOS EM COMPRAS PÚBLICAS: DESAFIOS E MEDIDAS PARA A OBTENÇÃO DE MELHORES RESULTADOS EM MINAS GERAIS. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 9., 2016, Brasília. **Artigo**. Brasília: Consad, 2016. p. 1 - 23. Disponível em: <<http://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-44-02.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2019.

Houaiss, Antônio; Villar, Mauro de Salles; Franco, Francisco Manoel de Mello. Dicionário Houaiss da língua portuguesa. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 8.666/1993**. 18. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Mas temos muito ainda a falar sobre licitação**. 2015. *Marçal Justen Filho, advogado, mestre e doutor em Direito pela PUC/SP, escreve mensalmente para o caderno Justiça & Direito do jornal Gazeta do Povo. Disponível em: <<http://justenfilho.com.br/imprensa/coluna-da-gazeta-do-povo-licitacao/>>. Acesso em: 07 jun. 2019.

LICITAÇÕES, Portal de. **Sobrepço em compras feitas por órgãos públicos é de 17%, diz IBPT**. 2015. Disponível em: <<http://www.portaldelicitacao.com.br/site/noticias/sobrepco-em-compras-feitas-por-orgaos-publicos-e-de-17-diz-ibpt/>>. Acesso em: 07 jun. 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro** / Hely Lopes Meirelles, José Emmanuel Burle Filho. – 43 ed. / atual. até a Emenda Constitucional 99, de 14.12.2017. – São Paulo: Malheiros, 2018.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MELO FILHO, Luiz Fernando Bandeira de. **A licitação na Constituição de 88**. 2008. Estudos legislativos do Senado Federal, Volume II - Constituição de 1988 : O Brasil 20 anos depois. O Exercício da Política. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-ii-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-o-exercicio-da-politica/a-licitacao-na-constituicao-de-1988>>. Acesso em: 05 jun. 2019.

MELO, Gustavo Caetano Ribeiro de; RODRIGUES, Maria Isabel Araújo. **Licitações: Das arrematações ao novo projeto de lei; Uma evolução do processo de compras públicas**. Curitiba: Crv, 2014.

MINAS GERAIS. Decreto Estadual nº 46.311, de 16 de setembro de 2013. Regulamenta o sistema de registro de preços disciplinado no art. 15 da lei federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Belo Horizonte.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Projeto de Desenvolvimento do Guia de Orientação Para o Gerenciamento de Riscos.**

Versão 1 - 42 p., 2013. Disponível em:

<http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/p_vii_risco_oportunidade.pdf>. Acesso em: 04 ago. 2019

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Consistência e aceitabilidade dos preços nas licitações públicas: disfunções do comportamento administrativo.** Boletim de Licitações e Contratos [recurso eletrônico], São Paulo, v. 23, n. 5, p. 437-456, maio 2010. Disponível em:

<http://dspace.xmlui/bitstream/item/11427/geicIC_FRM_0000_pdf.pdf?sequence=1>. Acesso em: 04 ago. 2014.

MOTTA, Fernando Claudio Prestes; PEREIRA, Luiz Bresser. **Introdução à organização burocrática.** 6. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1988.

NUNES, Marcos Alonso. Custos no serviço público. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 50, n. 1, p.37-63, jan. 1999. Disponível em:

<<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/666/1/Custos%20no%20servi%C3%A7o%20p%C3%BAblico.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2019.

OLIVEIRA, José Carlos de. **Tipos de licitação.** Acervo digital UNESP. São Paulo, 2012. Disponível em: <

https://acervodigital.unesp.br/bitstream/123456789/65698/2/a2_m02_s05_l08_Print.pdf>. Acesso em 03 de outubro de 2019.

ORTEGA, Flávia Teixeira. **Qual a diferença entre licitação deserta e fracassada?** 2015. Disponível em:

<<https://draflaviaortega.jusbrasil.com.br/noticias/310109400/qual-a-diferenca-entre-licitacao-deserta-e-fracassada>>. Acesso em: 03 out. 2019.

PEDRAJA, Francisco y SALINAS, Javier. **Es posible medir la eficiencia de los servicios públicos?** ECONOMISTAS – COLEGIO DE MADRID, Madrid, nº 105, p. 86-93, jul 2005.

PÉRCIO, Gabriela. A importância das compras públicas no Brasil. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 23, n. 5536, 28 ago. 2018. Disponível em:

<<https://jus.com.br/artigos/66680>>. Acesso em: 7 jun. 2019.

PIMENTA, Carlos César. A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais. *Revista de Administração Pública*, 32 (5), 173-199, set./out. 1998.

Portal de Compras do Estado de Minas Gerais. Manual CATMAS. Disponível em: <http://www.compras.mg.gov.br/images/stories/arquivoslicitacoes/2018/SEPLAG/No_vo_CATMAS/faq-catmas-final.pdf>. Acesso em: 30 out. 2019.

RIBEIRO, Geraldo Luiz Viera. **A Evolução Da Licitação**. Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/conteudo/evolu%C3%A7%C3%A3o-da-licita%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 05 jun. 2019.

SANTOS, Franklin Brasil. **Entrevista sobre a Gestão de Riscos em compras públicas com o professor Franklin Brasil**. 2017. Escola Nacional de Administração Pública. Disponível em: <<https://comunidades.enap.gov.br/mod/forum/discuss.php?d=69>>. Acesso em: 29 jul. 2019.

SANTOS, Franklin Brasil. **Preço de referência em compras públicas**. 2015. Publicada no Portal TCU em cartilhas, manuais e tutoriais. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/preco-de-referencia-em-compras-publicas-enfase-em-medicamentos.htm>>. Acesso em: 15 maio 2019.

SANTOS, Laysse Fernanda Macedo dos. **Gestão de riscos em compras governamentais: estudo de caso na Central de Compras do Governo de Minas Gerais**. 2018. 133 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/BUOS-BA7G4T/disserta__o__laysse_f_macedo_dos_santos.pdf?sequence=1>. Acesso em: 12 ago. 2019.

Secretaria de Estado da Fazenda de Minas Gerais. **Relação das unidades orçamentárias: exercício de 2019**. Disponível em: <http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/relacao_orgaos_entidades_cnpj/>. Acesso em: 25 out. 2019.

SEPLAG/CGE. Resolução Conjunta nº 9447, de 15 de dezembro de 2015. Dispõe sobre os procedimentos administrativos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços e regulamenta a utilização de preços de referência disponibilizados pelo Módulo de Melhores Preços do Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços do Estado de Minas Gerais – SIAD. . Belo Horizonte, MG, 15 dez. 2015. Disponível em: <http://www.compras.mg.gov.br/images/Legislacao/Compras_P%C3%BAblicas/Resolu%C3%A7%C3%A3o_Conjunta_SEPLAG_CGE_n%C2%BA_9447_2015.pdf>. Acesso em: 25 set. 2019.

Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços (SIAD). Armazém de informações. [S.l.: s.n.]. 2019.

TAL, Fulana de. Entrevista 1 [out. 2019]. Entrevistador: Melissa Henriques Amorim Faria. Belo Horizonte, 2019. 1 arquivo .m4a (56 min.).

TAL, Fulano de. Entrevista 2 [out. 2019]. Entrevistador: Melissa Henriques Amorim Faria. Belo Horizonte, 2019. 1 arquivo .m4a (40 min.).

Trevisan, Rosana. (Coord.) 2015 — Dicionário Michaelis Online, São Paulo, Editora Melhoramentos Ltda.

Tribunal de Contas da União. **RISCOS E CONTROLES NAS AQUISIÇÕES (RCA)**. 2014. Disponível em:

<<http://www.tcu.gov.br/arquivosrca/ManualOnLine.htm>>. Acesso em: 22 ago. 2019.

VIANA, Nelson Corrêa. Os preços na licitação. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, v. 3112, n. 17, 8 jan. 2012. Diária. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/20811>>. Acesso em: 10 maio 2019.

VILHENA, Renata Maria de Paes; HIRLE, Ana Luiza Camargo. GESTÃO DE COMPRAS E QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO: A EXPERIÊNCIA DE MINAS GERAIS COM O PLANEJAMENTO DE COMPRAS E A INTEGRAÇÃO DA GESTÃO DE COMPRAS À GESTÃO ORÇAMENTÁRIA. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6., 2013, Brasília. Brasília: Consad, 2013. p. 1 - 23. Disponível em: <<http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2013-10/gestao-de-compras-e-qualidade-do-gasto---mg.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2019.

10 APÊNDICE ÚNICO: ROTEIRO DE ENTREVISTA

ANCORAGEM

- 1) Nome completo?
- 2) Qual o cargo atualmente ocupado?
- 3) Qual o Órgão/Setor no qual se encontra em exercício?
- 4) Qual é o seu tempo de experiência na área de compras? A experiência se deu mais em áreas de planejamento ou de execução?
- 5) Quais atividades você desempenha no seu cargo atual?
- 6) Como ocorre a dinâmica de trabalho no seu setor? Quais atividades você desempenha relativa aos processos de compras? Explique brevemente.
- 7) A área que demanda um item para compra é a mesma que elabora o edital, a especificação do objeto e é responsável pela pesquisa de preço e elaboração do preço de referência? Em caso afirmativo, você acha que essa configuração de trabalho pode impactar na formação de preços ofertados nos processos licitatórios? Positiva ou negativamente?

SOBREPREGO

Entrevistadora define o conceito de sobrepreço e suas duas ocorrências: interna (entre os próprios órgãos da Administração) e externa (entre a Administração e o mercado)

- 8) Você reconhece a ocorrência do sobrepreço nestes dois tipos – interno e externo?
- 9) De maneira geral, por que você acredita que ocorra o fenômeno sobrepreço nas compras públicas?
- 10) Dentre os dois tipos de sobrepreço – interno e externo -, você acredita que um ocorra com mais frequência do que o outro? Se sim, ao que você atribui essa diferença?
- 11) Dentre os dois tipos de sobrepreço – interno e externo -, você acredita que um seja mais grave ou prejudicial à Administração do que o outro? Por que?

- 12) Falando especificamente do sobrepreço interno, por que você acredita que ele ocorre? Por que há diferenças de preços pagos, para um mesmo item, entre órgãos da Administração?
- 13) Quais aspectos gerais você acredita que influenciam na formação de preços ofertados ao setor público?
- 14) Tendo em vista que o setor público possui características peculiares, você acredita que essas características peculiares podem impactar na formação dos preços dos itens vendidos ao setor público? Quais dessas peculiaridades você elencaria como as mais importantes, no que compete às compras públicas?

Entrevistadora explica as características peculiares do setor público estudadas por esta pesquisa: burocracia excessiva, existência de fornecedores viciados, má elaboração dos preços de referência e da especificação do objeto, sistema falho de informação de preços ao setor público.

- 15) Você concorda ou discorda com a influência das peculiaridades apontadas pela minha pesquisa? Discorra sobre cada uma delas.
- 16) Tendo em vista que a burocracia excessiva do setor público foi uma peculiaridade abordada por este estudo, discorra sobre ela: você acha que existe excesso de burocracia? Se sim, como você acredita que ele pode influenciar os preços ofertados à Administração nos processos de compras – e conseqüentemente nos preços pagos? Ou você acha que essa influência não existe?
- 17) A respeito do Módulo de Melhores Preços – SISMP do Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços do Estado de Minas Gerais – SIAD, você acredita que ele foi uma ferramenta inovadora? Você acredita que ele foi capaz de mitigar algumas dificuldades existentes na fase de pesquisa de preços e de elaboração do preço de referência para as compras públicas? Você identifica alguma disfunção desse Banco de Preços?
- 18) Você acredita que algum item/objeto em específico é mais refém da ocorrência do sobrepreço? Qual (is)? Por qual (is) motivo (s)?

- 19) Você acredita que o sobrepreço ocorra na mesma proporção com bens e com serviços, ou que é mais provável ocorrer com um do que com o outro? Por que?
- 20) Você acredita que as modalidades de licitação e os critérios de julgamento das propostas podem influenciar na ocorrência do sobrepreço?
- 21) Discorra um pouco sobre a qualidade dos produtos adquiridos pelo setor público no sistema de compras públicas vigente.
- 22) O que você acredita que atraia os fornecedores a negociar com o Estado?

GESTÃO DE RISCO

- 23) Na sua opinião, quais são os principais riscos aos quais as compras públicas estão sujeitas?
- 24) Você acredita que a gestão de riscos deve ser maior aplicada em alguma fase específica do processo de compra? Se sim, qual? E por que?
- 25) Baseado na sua vivência, o setor de compras costuma ter práticas de gestão de riscos ao longo do processo de compra?
- 26) Como você acredita que a gestão de riscos poderia ser implementada para mitigar a ocorrência do sobrepreço?