

# A análise da influência de preços na apuração da média de mercado dos objetos licitados pela Prefeitura do Município de Itatiba/SP

## RESUMO

*Este artigo tem como objetivo geral o estudo de procedimentos existentes nas compras públicas através da análise na Seção de Licitações da Prefeitura do Município de Itatiba/SP e em especial na cotação de preços referenciais realizada. Neste contexto, a dificuldade do conhecimento dos valores reais de mercado dos objetos que são adquiridos e licitados por órgão público, norteia o presente estudo, valores distorcidos que por vezes compõem a média de mercado apurada geram problemas verificados. A presente análise demonstra ainda, alguns fatores determinantes na apuração da média de mercado dos objetos licitados. A influência de alguns valores distorcidos nesta apuração, prejudica o efetivo conhecimento do valor de mercado dos objetos e influenciam diretamente na seleção posterior das propostas mais vantajosas e de menor preço para a municipalidade nas licitações instauradas. Uma análise comparativa dos preços apresentados pelos fornecedores na ocasião da apuração de mercado é proposta pelo presente estudo com a finalidade de tentar sanar parte da situação presenciada.*

Palavras-Chave: Administração Pública. Licitações. Preços Referenciais.

## 1. INTRODUÇÃO

Quando nos referimos à Administração como fator relevante para o alcance de objetivos organizacionais, remete-se obrigatoriamente à análise da colaboração de algumas teorias que foram desenvolvidas e que contribuíram substancialmente para o atual estágio de desenvolvimento de todo o aparato administrativo que os modernos administradores podem fazer uso para desenvolver atividades intrínsecas à profissão.

Desta forma, todo o campo de conhecimento da Administração se valeu, através dos tempos, de avanços significativos para implementar e conduzir as organizações que, administradas de maneira a conciliar alguns interesses específicos à operacionalização de certas atividades/tarefas, buscam os mais diversos objetivos propostos.

A Administração geral, nesse contexto, propicia determinados mecanismos e processos que contribuem definitivamente para a obtenção de objetivos pré-definidos e existência de maiores condições na seleção de oportunidades mais vantajosas às organizações.

Surge assim, a necessidade constante de elaboração de análise seguidas de aprimoramento de alguns procedimentos que integrem as ações conduzidas, padronizem determinadas tarefas para a coordenação adequada das atividades realizadas nas organizações.

A análise de situações conflitantes e das disponibilidades existentes, a elaboração de um planejamento/controlé adequados para a operacionalização de todos os procedimentos que são necessários para a seleção das melhores oportunidades e obtenção efetiva das condições satisfatórias para o desenvolvimento de determinadas atividades, tornam-se fatores determinantes para o alcance do sucesso organizacional.

Nesse contexto, a Administração de Materiais e Recursos Patrimoniais com sua função compras, e em especial na Administração Pública, surge como um instrumento capaz de selecionar, diante das necessidades informadas, as melhores oportunidades de aquisições junto aos fornecedores, nos menores prazos de recebimento dos bens ou serviços e nas

melhores condições de pagamento, equilibrando dessa forma, as receitas efetivas com os gastos realizados.

Diante da necessidade das organizações obterem no ambiente externo materiais/serviços para desenvolverem suas atividades, a função compras aparece como um fator de extrema relevância para a obtenção de melhores condições para as aquisições e qualidade dos produtos ou serviços realizados, e ainda a melhor e menor utilização de recursos financeiros.

De acordo com Dias (1993), “existe sempre em qualquer empresa (organização) um potencial de economia, e o objetivo do Departamento de Compras deve ser reduzir os custos, garantindo a qualidade dos produtos. Todos os fornecedores, independentemente do seu porte, devem ser considerados a fonte mais próxima de economia (...)”

Na Administração Pública, assim como na administração privada, a incapacidade de autogestão de algumas necessidades para o desenvolvimento das atividades inerentes aos fins sociais das mesmas, implica na obtenção junto ao ambiente externo de determinados insumos que devem ser adquiridos junto ao mercado fornecedor, e que na administração pública deve seguir preceitos estabelecidos por força de lei federal, a Lei 8666/93, que regulamenta o art. 37, XXI da Constituição Federal de 1988 e que estabelece as regras para as aquisições dos órgãos públicos através das licitações.

Dentro de todos os procedimentos que envolvem um processo aquisitivo na administração existem alguns(as) processos/etapas específicos que devem, obrigatoriamente, ter maior atenção, visto a importância evidenciada através da redução de custos e agilidade que podem propiciar quando bem administrados.

Dessa forma, a análise da influência de preços distorcidos na apuração da média de mercado dos objetos licitados pela Prefeitura do Município de Itatiba/SP no conhecimento dos preços reais de mercado surge como preocupação necessária na administração pública itatibense.

A arrecadação tributária da Prefeitura é estabelecida por recursos distribuídos da seguinte maneira, conforme demonstrativo apresentado na Tabela 1:

Tabela 1. Demonstrativo da Receita Arrecadada Junho/2008.

<b>PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE ITATIBA</b>	
Atendendo ao disposto no artigo 162 da Constituição Federal, o Município faz publicar os montantes das receitas arrecadadas conforme demonstrativo	
<b>DEMONSTRATIVO DA RECEITA ARRECADADA - Junho/2008</b>	
<b>RUBRICA DA RECEITA</b>	<b>VALOR (R\$)</b>
Imposto sobre a Propriedade Predial Territ Urbana	729.181,77
I.R.R.F. Sobre Rendimentos do Trabalho	187.718,28
I.R.R.F. Sobre Outros Rendimentos	9.445,66
I.T.B.I.	143.939,02
I.S.S.Q.N.	743.202,07
Taxa de Vigilância Sanitária	392,96
Taxa de Instalação para Funcionamento	3.694,44
Taxa de Licença p/Localiz., Fiscaliz., Funcionamento	55.316,33
Taxa de Publicidade Comercial	0,00
Taxa de Apreensão e Depósito de Bens	0,00
Taxa de Funcionamento - Estabelec em Horário Espe	1.362,89
Taxa de Licença para Execução de Obras	22.092,18
Taxa de Aprovação do Projeto de Construção Civil	2.944,46
Taxa de Alinhamento e Nivelamento	0,00
Taxa Apreensão, Depósito ou Liberação de Animais	0,00
Taxa de Cemitérios	16.438,01
Taxa de Remoção de Lixo	95.746,46
Cota Parte do F.P.M.	1.551.015,37
Cota Parte do I.P.T.R.	206,06
Comp Financeira Extração Mineral - CFEM	13.879,81
Cota-Parte do Fundo Especial do Petróleo-FEP	22.272,77
Ministério da Saúde - MAC/AIH	465.733,32
Ministério da Saúde - PAB FIXO	119.560,00
MS - PAB Variável - Programa Saúde da Família	56.700,00
MS - PAB Variável - Agentes Comunitários	26.600,00
MS - Incent. DST/AIDS	25.000,00
MS - Ações Estratégicas/FAEC	5.081,44
MS - CEO (Centro Especialidade Odontológica)	0,00
MS - PAB - Programa de Saúde Bucal (PSF)	12.400,00
MS - AFB - Asma/Renite	15.611,09
MS - AFB - Hipertensão/Diabetes	0,00
MS - Vigilância Epidem e Ambiental em Saúde (EC	17.255,93
MS - Vigilância Sanitária	0,00
MDS/Programa Bolsa Família - IGDBF (Gestão)	0,00
MDF/PSB/SUAS/CRAS/PAIF PBF- Piso Básico F	9.000,00
Transferências do Salário-Educação (QSE)	329.457,50
Transf. Diretas do FNDE ref. ao PDDE ( c )	0,00
Transf. Diretas do FNDE ref. ao PNAE	68.138,40
Transf. Diretas do FNDE ref. ao PNATE	20.073,52
Outras Transferências Diretas do FNDE/PNAC	3.669,60
Outras Transferências Diretas do FNDE/PNAP	0,00
Outras Transferências Diretas do FNDE/PEJA	0,00
Transferência Financeira - L.C. 87/96	29.836,82
Demais Transferências da União (CEX)	0,00
Cota Parte do I.C.M.S.	3.501.124,52
Cota Parte do I.P.V.A	465.355,43
Cota Parte do I.P.I.	37.660,37
Cota Parte da CIDE	0,00
Cota-Parte Royalties - C. F. P. P.	196,40
Transferência de Recursos do FUNDEB	2.574.571,71
MPAS/PSB Idoso e Infância	3.081,00
MPAS/PE - Pessoa com Deficiência	3.870,00
MPAS/PE - Juventude / Abrigo	1.250,00
Convênio Secret.de Estado da Saúde - Custeio Dia	0,00
Convênio Secretaria da Educação/Ensino Médio	35.448,62
Convênio SADS/PSB - Proteção Social Básica	29.530,00
Convênio SADS/PSE - Proteção Social Especial	12.950,00
Convênio SADS/Prevenção e Reabilitação	0,00
Convênio SAA/Agricultura	0,00
Multas e Juros de Mora - Taxa de Fiscaliz. e Vigilã	1,41
Multas e Juros de Mora - IPTU	11.291,28
Multas e Juros de Mora - ITBI	31,89
Multas e Juros de Mora - ISS	17.927,71
Multa e Juros IPVA (Depósito Judicial)	0,00
Multas e Juros de Mora de Outros Tributos	2.764,76
Multas e Juros de Mora - Dívida Ativa - IPTU	55.508,23
Multas e Juros de Mora - Dívida Ativa - ITBI	27,89
Multas e Juros de Mora - Dívida Ativa - ISS	50.069,84
Multas e Juros de Mora - Dívida Ativa - Contr Mell	56,93
Multas e Juros de Mora - Dívida Ativa - Taxas	10.069,84
Receita da Dívida Ativa I.P.T.U.	140.088,00
Receita da Dívida Ativa I.T.B.I.	94,19
Receita da Dívida Ativa I.S.S.Q.N.	49.912,33
Receita da Dívida Ativa - Contribuição de Melhoria	13,64
Receita da Dívida Ativa de Outros Tributos - Princíp	21.287,57
FNDE/PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola)	0,00
Convênio Ação de Parc Educacional (PAC)-Reform	0,00
Convênio Pref. Mun Jarinu/Construção de Ponte	0,00

O orçamento contendo a previsão das receitas e despesas da Prefeitura do Município de Itatiba para o ano 2008 está estipulado em R\$ 144.300.000,00, distribuídos da seguinte maneira na Tabela 2:

Tabela 2. Previsão de Receitas e Despesas.

1. Receitas Correntes
Receita Tributária R\$ 27.723.170,00
Receitas de Contribuições R\$ 160.000,00

Receita Patrimonial R\$ 3.723.500,00
Receita de Serviços R\$ 77.000,00
Transferências Correntes R\$ 101.422.830,00
Outras Receitas Correntes R\$ 3.693.500,00 R\$ 136.800.000,00
2. Receitas de Capital
Operações de Crédito R\$ 7.300.000,00
Alienação de Bens R\$ 123.596,00
Transferências de Capital R\$ 76.404,00 R\$ 7.500.000,00
TOTAL GERAL R\$ 144.300.000,00

Assim estruturada a Prefeitura do Município de Itatiba nas aquisições de bens/serviços ou realização de obras para as diferentes secretarias que a compõem, que ultrapassam o valor estipulado para compras livres/diretas: R\$ 8.000,00 para aquisições e R\$ 15.000,00 para realização de obras (dispensa de licitação – art. 24 da Lei 8.666/93).

Um procedimento aquisitivo deve ser obrigatoriamente formulado, contendo etapas em um processo administrativo, onde deve existir uma solicitação de compra (sinal de demanda) contendo as quantidades, especificações técnicas detalhadas dos objetos a serem adquiridos e as condições de entrega, uma cotação de preços referenciais previamente realizada por órgão competente para levantar o valor praticado no mercado do objeto da licitação. A verificação das dotações orçamentárias e elaboração do edital que contém todas as condições e exigências que vigorarão durante o procedimento.

Dentre todas as etapas existentes, devemos no entanto, voltar nossas atenções para a cotação de preços referenciais que é previamente realizada para verificar a média de preços praticados no mercado pelos fornecedores de determinados bens ou serviços. Já que é utilizada como um instrumento de comparação com os preços apresentados nas propostas das empresas envolvidas nos procedimentos licitatórios e que serve como base para a Comissão de Licitações efetuar o julgamento/seleção das marcas propostas dos bens ou serviços licitados.

Esta média apurada pela Seção de Compras contém preço de no mínimo três empresas que comercializem o objeto da licitação e deve exprimir exatamente o valor médio de mercado do bem/serviço a ser adquirido de terceiros no ambiente externo.

O Preço Referencial (média de mercado) é calculado mediante a apuração da média aritmética simples dos valores envolvidos, conforme exemplo abaixo (tabela 3):

Tabela 3

Item	Quantidade	Descrição	FORNEDOR A		FORNEDOR B		FORNEDOR C		Média das cotações
1	1.000	sacos de cimento portland CP-II E-32, em sacos de 50Kg	X		Y		Z		R\$ 16.300,00
			R\$16,50	R\$16.500,00	R\$16,00	R\$16.000,00	R\$16,40	R\$16.400,00	
<b>Valor Médio Total</b>		<b>16,30</b>							<b>R\$ 16.300,00</b>

Nesta média de mercado apurada, distorções que eventualmente podem ser verificadas nos processos desenvolvidos, podem prejudicar uma perfeita comparação e julgamento/seleção das propostas das empresas participantes dos certames licitatórios.

Em determinadas situações a existência de médias que não reflitam a tendência de mercado e que são muito baixas, apuradas sob a influência de valores distorcidos, ou seja, aqueles que apresentam grande variação em relação aos demais preços apresentados e que não permitam a efetiva comparação com os preços das propostas apresentadas posteriormente nas licitações, e que em alguns casos impossibilitam a aquisição por aparentar que os preços apresentados pelas empresas em suas propostas de fornecimento nas licitações são muitos altos quando comparados com a média apurada, podem prejudicar todo desenvolvimento do procedimento aquisitivo.

Em uma segunda situação a apuração do preço médio de mercado sob a influencia da existência de preços que afastam-se dos demais e que formam médias muito altas, pode dar a falsa impressão de um valor de mercado mais alto e desta forma, conduzir o julgamento e classificação das propostas, em alguns casos, a preços manifestadamente mais altos do que aqueles que podem ser praticados no mercado.

Na primeira ocasião descrita, existe um agravante importante que deve ser considerado. Quando algum item no processo licitatório instaurado for considerado fracassado, por questão de preços mais altos, ou seja, quando todos os fornecedores envolvidos apresentarem preços em suas propostas aparentemente superiores do que o preço médio de mercado apurado, ultrapassando o valor admitido de variação em relação à média apurada, a possibilidade de um atraso no recebimento de tais materiais que não serão adquiridos pela morosidade do processo, e que por vezes são de estrita necessidade para o desenvolvimento de atividades de determinada Secretaria da Prefeitura, pode comprometer a previsão/programação de estoques do Setor requerente, causando uma situação adversa.

Outra questão importante que deve ser discutida nesse contexto, é quando a aquisição de determinado conjunto de itens é realizada em determinada modalidade (pregão, carta convite, tomada de preços ou concorrência pública) existindo a possibilidade de assim se conseguir preços mais baixos, devido às quantidades maiores de itens que geralmente determinam menores preços. Dessa forma, quando algum item for impossibilitado de ser adquirido nessa situação, uma compra livre/direta isolada, pode conduzir a Prefeitura do Município de Itatiba a desembolsar valores superiores do que fosse adquirido e conjunto com outros itens.

Nas duas ocasiões (médias mais altas e médias mais baixas seguidas de compras isoladas) existe a possibilidade de a Prefeitura do Município de Itatiba acabar desembolsando maior volume financeiro em decorrência da superveniência de tais fatores, determinantes da variação dos preços pagos em relação aos praticados no mercado.

Os fornecedores adquiriram através dos tempos, o conhecimento do processo de formulação dos preços referenciais e quando consultadas para a formulação dos mesmos nos itens que lhe interessam a comercialização, ofertam preços manifestadamente superiores, sabendo que influenciarão na determinação da média geradora dos preços que servirão para comparação com os preços apresentados posteriormente pelos mesmos em suas propostas, gerando preços referenciais com a influencia desta distorção, verificando-se sempre maiores do que os efetivamente praticados no mercado.

Assim, quando esses fornecedores elaboram suas propostas de fornecimento, na maioria das vezes, ofertam preços sempre inferiores àqueles anteriormente apresentados na cotação previamente realizada para a elaboração do preço de referência, prejudicando dessa forma, o pleno conhecimento dos preços que realmente são praticados para determinado objeto licitado, e que são mais vantajosos e de menor preço à Prefeitura de Itatiba.

Dessa forma, a análise dos procedimentos intrínsecos às aquisições da Municipalidade e propõe certa padronização em procedimentos específicos (cotação de preços referenciais) que podem contribuir para a neutralização de distorções em informações necessárias e promover ainda algumas facilidades para a efetiva aquisição em casos particulares (licitações) da Prefeitura do Município de Itatiba e ainda a discutir a eficiência nas compras da Prefeitura, possivelmente aumentando as condições para as aquisições da municipalidade, através da adequação de procedimentos que influenciam na obtenção de maior conhecimento e eficácia no julgamento das propostas apresentadas pelos licitantes.

A realização da presente análise e estudo baseia-se na necessidade da discussão acerca dos preços envolvidos, em virtude da necessidade de existir procedimentos capazes de propiciar maiores condições para conhecimento dos preços realmente praticados no mercado dos objetos licitados e análise das propostas dos licitantes envolvidos em processos aquisitivos junto à Prefeitura, no tocante à provável economicidade e possíveis facilidades desenvolvidas e ainda desenvolver discussões acerca da eficiência/eficácia necessária na utilização de recursos públicos.

Desta forma, objetivou-se a princípio, uma maior discussão acerca da apuração da média de mercado (preços referenciais) que é um assunto da Administração de Materiais e Recursos Patrimoniais de extrema importância dentro da administração contemporânea, e não menos importante na administração pública, e o aprofundamento nas questões relativas às aquisições da Prefeitura do Município de Itatiba, através da elaboração de instrumentos facilitadores dos processos e na evolução das aquisições efetuadas durante o estudo realizado.

## 2. METODOLOGIA

A análise da relação entre os preços de mercado dos objetos licitados e dos preços que podem ser verificados nas cotações de preços da Prefeitura do Município de Itatiba foi apresentada no presente estudo.

A Pesquisa através da análise de etapa específica dos procedimentos licitatórios (cotação de preços referenciais) desenvolvidos durante os processos de aquisição da Prefeitura do Município de Itatiba durante o presente ano, foi realizada mediante a verificação dos preços

apresentados e sua variação na formação da média de mercado, que pode ser verificada em algumas situações.

Tal pesquisa se desenvolveu, basicamente, através da análise de amostra de licitações, mais precisamente na análise dos preços formadores das cotações previamente realizadas para obtenção dos preços médios de mercado dos objetos licitados pela Prefeitura e nas propostas de fornecimento e a relação entre os mesmos nas licitações instauradas

### 3. ADMINISTRAÇÃO DAS AQUISIÇÕES

Na administração contemporânea a preocupação existente da elaboração de instrumentos capazes de propiciar maiores e melhores condições para se desenvolverem procedimentos administrativos suficientemente capazes de desenvolver facilidades e agregar valores de maneira a contribuir substancialmente na tomada de decisões.

Na administração privada, os esforços das empresas estão, basicamente, concentrados no acúmulo de capital e na obtenção de lucros superiores, sendo a Administração de Materiais e Recursos Patrimoniais um fator diretamente responsável pela redução e maximização dos lucros através da adequada administração dos procedimentos das aquisições realizadas.

No âmbito público, diante da necessidade de suprir as diversas atividades que são desenvolvidas nas diferentes áreas do órgão, a liberdade nas aquisições de qualquer natureza devem ser conduzidas por algumas regras para a utilização dos recursos e condução das ações dos responsáveis pelas aquisições e padronização dos procedimentos, conforme a Lei Federal nº8.666/93 e posteriores alterações, que estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A relação entre a liberdade pública e a liberdade de iniciativa privada foi assim definida por Meirelles (1984): “Na Administração Pública não há liberdade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer o que a lei não proíbe, na administração pública só é permitido fazer o que a Lei autoriza.”

Toda a padronização estabelecida assume importante papel na condução dos processos desenvolvidos, visto a necessidade de se demonstrarem invariavelmente transparentes e idôneos, diferenciando-se principalmente da administração privada na formalidade existente perante os envolvidos.

Toda a licitação tem por finalidade propiciar igualdade de oportunidades entre aqueles que desejam contratar com a administração pública e selecionar as melhores propostas, nos padrões previamente definidos e estabelecidos em editais específicos, sempre como importante de eficiência e moralidade nos negócios públicos garantindo os princípios constitucionais básicos de legalidade, de impessoalidade, de moralidade, de igualdade e publicidade (Art. 37 da Constituição Federal, 1988).

No direito administrativo brasileiro, Meirelles (1984) tratou a tese da eficiência como dever da Administração: Dever da eficiência é o que impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para os serviços públicos satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

De acordo com o estabelecido em Lei, a licitação é dividida em modalidades que variam proporcionalmente ao montante de recursos envolvidos, e podem variar na

abrangência do universo de fornecedores envolvidos devido à publicidade específica de cada modalidade.

Quando os valores envolvidos relacionados às compras e serviços estiverem entre R\$ 8.000,00 e R\$ 80.000,00 e R\$ 15.000,00 e R\$ 150.000,00 para realização de obras e serviços de engenharia, a modalidade que deve ser enquadrada é a chamada Carta Convite, que deve ser enviada a no mínimo três empresas, convidadas a critério da Administração, sendo que a cada novo convite realizado como o mesmo objeto deve-se estender o convite à no mínimo mais uma empresa (§ 6º art. 22 da Lei 8.666/93), com a intenção clara de fortalecer a concorrência de preços e impedir o favorecimento de certos participantes.

Assim, quando os valores estipulados ultrapassarem os limites da Carta-Convite, a Tomada de Preços deve ser instaurada podendo ser utilizada até R\$ 650.000,00 para aquisições de bens/serviços e R\$ 1.500.000,00 para obras de engenharia, diferenciando-se do Convite pelo montante de recursos envolvidos, pela exigência do cadastramento e habilitação prévia dos licitantes junto ao órgão e a publicidade necessária. Neste caso, deve-se também, publicar as intenções de aquisição da Administração em jornal de grande circulação na região e no Diário Oficial do Estado de São Paulo, abrangendo assim um universo maior de fornecedores e aumentando a possibilidade da existência de preços mais baixos nas propostas dos licitantes, que eventualmente participem dos certames licitatórios.

Ultrapassados os valores previstos para a Tomada de Preços, a Concorrência Pública deve ser a modalidade utilizada, seguindo os mesmos princípios de publicidade, habilitação e abrangência da Tomada de Preços, mas para valores acima de R\$ 650.000,00 para bens/serviços e R\$ 1.500.000,00 para serviços e obras de engenharia, conforme estabelecido na Lei 8.666 (1993).

Deve-se porém, ressaltar a existência da possibilidade legal de em qualquer momento enquadrar uma licitação com valores menores em modalidades que envolvam maiores recursos financeiros, ou seja, existe a possibilidade de em qualquer momento utilizar-se da Concorrência Pública independente dos valores envolvidos, mas nunca uma Carta Convite com valores superiores aos limites impostos pela Lei.

Outro fator que pode influenciar na abrangência da concorrência entre os fornecedores, restringindo a possibilidade de existência de menores preços nas propostas dos licitantes, remete-nos à discussão em torno do problema ético em compras que não se restringe apenas às ações dos compradores, relaciona-se também às intenções das áreas específicas das organizações, que são responsáveis pelas solicitações, contendo especificações técnicas dos objetos a serem licitados.

Dessa forma, as atitudes dos envolvidos diretos nos processos de aquisição dos órgãos públicos devem considerar todos estes fatores influenciadores e seguir rigorosamente os aspectos legais, a fim de manter a plena concorrência entre os fornecedores e a igualdade de direitos entre os envolvidos.

A influência de cada componente na média das cotações previamente realizada, deve ser analisada detalhadamente, agregada à abrangência das modalidades previstas, com o intuito de verificar a contribuição de preços manifestadamente superiores ou inferiores na média apurada, determinando assim a influência de tais valores na apuração dos preços referenciais, visto a influência negativa de certos valores que se afastam demasiadamente da média apurada, distorcendo-a.

Assim, a influência desses preços distorcidos e que não reflitam a tendência de mercado podem contribuir definitivamente para a falsa impressão dos preços praticados no mercado do objeto licitado, gerando aos responsáveis pela análise das propostas das empresas,

dificuldades quanto à confiabilidade dos preços referenciais apurados e toda a eficácia dos procedimentos, gerando em determinadas situações, gastos superiores aos que poderiam ser realizados.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) representa um instrumento para auxiliar os governantes a gerir os recursos públicos dentro de um marco de regras claras e precisas, aplicadas a todos os gestores de recursos públicos e em todas as esferas de governo, relativas à gestão da receita e da despesa pública, ao endividamento e à gestão do patrimônio público. Dessa forma, qualquer discussão acerca do assunto, deve obrigatoriamente seguir os preceitos e as intenções contidas nessa nova lei.

#### 4. ANÁLISE DIAGNÓSTICA E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

Para uma melhor visualização da situação discutida a análise foi apresentada mediante a utilização de tabelas e planilhas contendo análise de dados referentes às cotações realizadas e os preços apresentados pelos licitantes em suas propostas, que servem como base para a adequada interpretação da situação e proposição de situações onde se obtenha maiores condições para a efetiva análise dos procedimentos.

Durante o período do ano 2007 e do corrente ano, a quantidade de licitações realizadas pela Prefeitura de Itatiba certamente variou proporcionalmente aos interesses, vistas as exigências de equilíbrio fiscal impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, assim como consta na tabela 4.

Tabela 4. Quantidade de Licitações.

Modalidade	Ano 2007	Ano 2008
Pregão	110	67
Carta Convite	42	32
Tomada de Preços	13	09
Concorrência Pública	7	16

Esta tabela demonstra a relação entre as licitações instauradas na Prefeitura do Município de Itatiba no ano passado e no corrente ano até a presente data. Pode-se verificar um um acréscimo proporcional na realização de Pregão, Carta Convite, Tomadas de Preços e Concorrência Pública.

A variação (diferença) entre os valores apurados no preço de referência e preço efetivo que gera compromisso de desembolso da Prefeitura do Município de Itatiba após todos os processos de seleção das propostas mais vantajosas e de menores preços e condições em relação a determinados fornecedores em amostra de licitações realizadas são demonstrados a seguir na tabela 5.

Tabela 5

Modalidade	Objeto	Valor Estimado	Valor Adjudicado	Diferença
Pregão	Conserto de pneus	R\$ 26.654,00	R\$ 20.600,00	R\$ 6.054,00
Pregão	Papéis (Ofício II, A4, A3)	R\$ 108.651,65	R\$ 68.758,10	R\$ 39.893,55

Convite	Concurso Público	R\$ 76.833,34	R\$ 69.800,00	R\$ 7.033,34
Convite	Funilaria e Pintura de veículo	R\$ 35.905,70	R\$ 28.762,50	R\$ 7.143,20
Tomada de Preços	Reforma e ampliação de escola	R\$ 487.060,45	R\$ 424.373,29	R\$ 62.687,16
Concorrência	Pavimentação	R\$ 266.892,32	R\$ 249.625,52	R\$ 17.266,80
Concorrência	Hidrofitotério	R\$ 1.340.300,00	R\$ 1.318.871,93	R\$ 21.428,07

Nota-se a expressiva variação verificada entre o valor estimado e o valor adjudicado que é selecionado dentre as propostas, especialmente naqueles onde os procedimentos licitatórios envolvam maiores recursos financeiros. Esta variação, gerada principalmente por média de mercado muito alta, nos casos extremos, proporciona uma margem significativa em relação aos preços realmente praticados no mercado que pode, em alguns casos, favorecer os fornecedores interessados.

Com relação à diferença verificada entre os preços apresentados individualmente pelos fornecedores na cotação previamente realizada e os preços das propostas de fornecimento para a licitação instaurada, na maioria dos casos os fornecedores, em um primeiro momento (na cotação) fornecem preços manifestadamente para a formação da média superiores aos que realmente podem praticar, para que sob a influência desses preços a média seja mais alta e quando os preços mais baixos de suas propostas forem, dessa forma comparados com essa, aparentem ser mais baratos e mais vantajosos para a prefeitura.

Os preços apresentados abaixo (tabela 6) referem-se à cotação de mercado apurada anteriormente a licitação instaurada, para apuração do preço médio de mercado. Neste caso, analisam-se apenas os preços do fornecedor individualizado para conhecimento da variação entre a cotação e a proposta de fornecimento do mesmo.

Tabela 6

Item	Q td	Descrição	Fornecedor 1	
1	130	Pacotes de saco de lixo branco 50 litros	Lim pTotal	
			R\$ 35,00	R\$ 533,00
Item	Q td	Descrição	Fornecedor 1	
1	130	Pacotes de saco de lixo branco 100 litros	Lim pTotal	
			R\$ 60,00	R\$ 533,00

Neste caso (tabela 7), o fornecedor, em um primeiro momento (cotação) apresenta determinados preços para a formação da média e depois, na abertura dos envelopes propostas apresenta valores manifestadamente inferiores ao proposto inicialmente.

Tabela 7

Item	Q td	Descrição	Fornecedor 1	
1	130	Pacotes de saco de lixo branco 50 litros	Lim pTotal	
			R\$ 18,00	R\$ 533,00
Item	Q td	Descrição	Fornecedor 1	
1	130	Pacotes de saco de lixo branco 100 litros	Lim pTotal	
			R\$ 32,00	R\$ 533,00

A

proposta desse fornecedor que participou do certame licitatório apresenta preços divergentes daquelas apresentados na cotação de preços anterior à abertura das propostas.

Percebe-se, verificando através da variação dos preços de um mesmo fornecedor nas duas ocasiões (cotação e propostas) o oportunismo de determinados fornecedores que, através dos tempos, obtiveram o conhecimento do processo de formação do preço médio de mercado e desta forma tentam levar alguma vantagem nos preços de suas propostas de fornecimento, contribuindo para a formação da média de mercado conforme interesse determinado.

Tabela 8 - Apuração do preço referencial:

Item	Quantidade	Descrição	1		2		3		Média das cotações
			FORNECEDOR 1		FORNECEDOR 2		FORNECEDOR 3		
1	15208	leite esterilizado integral longa vida, TP de 1000 ml	BOMGOSTO		LADY		PAULISTA		R\$ 24066,66
			R\$ 2,35	R\$ 35.738,80	R\$ 1,95	R\$ 29.655,60	R\$ 2,03	R\$ 30.872,24	
			Acima da Média		Acima da Média		Acima da Média		
			48,50%		23,22%		28,28%		
<b>Valor Médio Tot</b>		1,58							<b>R\$ 24066,66</b>

Tabela 9 - Propostas de fornecimento:

Item	Quantidade	Descrição	1		2		Média das cotações
			FORNECEDOR 1		FORNECEDOR 2		
1	15208	leite esterilizado integral longa vida, TP de 1000 ml	BOM GOSTO		LADY		R\$ 17.945,44
			R\$ 1,89	R\$ 28.743,12	R\$ 1,65	R\$ 25.093,20	
			Acima da Média		Acima da Média		
			60,17%		39,83%		
<b>Valor Médio Tot</b>		1,18					<b>R\$ 17.945,44</b>

Percebe-se que, para a comercialização de determinado objeto, alguns fornecedores privilegiam-se do conhecimento do mecanismo e apresentam na maioria das vezes de um mesmo objeto da mesma marca distintos, conforme seus interesses em ocasiões específicas, de acordo com verificado neste Pregão instaurado para aquisição de Leite (Tabela 8 e 9).

Os dados verificados através da pesquisa realizada culminam na análise dos casos extremos e que requerem maior atenção devido ao maior envolvimento de recursos financeiros. Dessa forma, a situação apresentada a seguir, exemplifica um caso típico que requer especial atenção, visto o montante de recursos e a existência de contratos semestrais firmados com fornecedores provenientes da licitação. Ressalte-se ainda, que as quantidades estipuladas nesta licitação são suficientes para suprir as necessidades do setor requerente durante um período aproximado de seis meses, sendo que durante o período de uma no existe a necessidade de se instaurar dois processos aquisitivos.

Neste caso, a expressiva variação em relação ao preço de mercado apurado e os valores que a Prefeitura do Município de Itatiba firmará em contrato com o fornecedor, nos demonstra claramente toda a situação apresentada.

Tabela 10

Item	Quantidade	Descrição	1		2		3		Média das cotações
			Fornecedor 1		Fornecedor 2		Fornecedor 3		
1	50	M3 PEDRISCO	JOFEGE		BASALTO				R\$ 2.725,00
			R\$ 59,00	R\$ 2.950,00	R\$ 50,00	R\$ 2.500,00			
			Acima da Média		Abaixo da Média				
			8,26%		-8,26%				
2	3000	M3 PÓ DE PEDRA	JOFEGE		BASALTO		ESPAÇONAL		R\$ 160.500,00
			R\$ 47,00	R\$ 141.000,00	R\$ 60,00	R\$ 180.000,00	R\$ 62,00	R\$ 186.000,00	
			Abaixo da Média		Acima da Média		Acima da Média		
			-12,15%		12,15%		15,89%		
3	3000	M3 GRADUADA BICA	JOFEGE		BASALTO				R\$ 153.000,00
			R\$ 48,00	R\$ 144.000,00	R\$ 54,00	R\$ 162.000,00			
			Abaixo da Média		Acima da Média				
			-5,88%		5,88%				
<b>Valor Médio Total</b>									<b>R\$ 316.225,00</b>

Percebe-se através da análise da variação dos preços (tabela 10) apresentadas nas propostas das empresas licitantes em relação à média de mercado apurada, que o menor preço apresentado distancia-se significativamente deste valor, o que significa que a média previamente apurada não traduz exatamente os valores que realmente podem ser praticados no mercado de fornecedores.

Outra situação inserida nesse contexto, restringe-se à verificação da existência de preços distorcidos na apuração do chamado preço referencial, ou seja, alguns fornecedores enviam preços à prefeitura de determinados objetos, que não exprimem os valores reais de mercado dos objetos licitados. Muitas vezes, por equívoco ou mesmo por ocasião da situação anteriormente apresentada ou ainda por má fé, a apuração da média de mercado é prejudicada pela influência de tais fatores.

Nesse caso, podem ser verificadas duas situações distintas. Podem existir preços que se situam demasiadamente abaixo dos preços praticados no mercado e que influenciam na obtenção da média, trazendo-a para baixo, ou ainda, preços manifestadamente maiores dos praticados no mercado, conforme exposto anteriormente, formando dessa forma médias geralmente mais altas e que não expressem exatamente os valores praticados no mercado

A apuração da média de mercado pode ser influenciada por determinados valores que não podem fazer parte da apuração da média de mercado pois não contemplam os anseios da municipalidade e distorcem o valor real de mercado do objeto licitado na cotação realizada.

Tabela 11

Item	QT	Descrição	1		2		3		4		Média das cotações
			FORNECEDOR 1		FORNECEDOR 2		FORNECEDOR 3		FORNECEDOR 4		
1	250	sabão em pó (01kg)	OMO		BRILHANTE		IPÊ		ACE		R\$ 1.453,13
			R\$ 6,55	R\$ 1.637,50	R\$ 6,20	R\$ 1.550,00	R\$ 4,10	R\$ 1.025,00	R\$ 6,40	R\$ 1.600,00	
			Acima da Média		Acima da Média		Abaixo da Média		Acima da Média		
			12,69%		6,67%		-29,46%		10,11%		
<b>Valor Médi</b>		5,81									<b>R\$ 1.453,13</b>

Nota-se a relação (proporção) em relação à média de preço do fornecedor 3 (Tabela 11), possivelmente a proposta da empresa não satisfaz às especificações solicitadas pela municipalidade no edital.

Tabela 12

Item	Quantidade	Descrição	1		2		3		Média das cotações
			FORNECEDOR 1		FORNECEDOR 2		FORNECEDOR 3		
1	250	sabão em pó, em embalagens de 01kg.	OMO		BRILHANTE		ACE		R\$ 1.196,88
			R\$ 6,55	#####	R\$ 6,20	#####	R\$ 6,40	#####	
			Acima da Média		Acima da Média		Acima da Média		
			36,81%		29,50%		33,68%		
<b>Valor Médio Tot</b>		4,79							<b>R\$ 1.196,88</b>

A média apurada com influência desse preço, pode não exprimir o valor de mercado, sendo que neste caso, permite a falsa impressão de um preço de mercado mais baixo e os preços das propostas apresentadas aparentam serem mais caros do que o realmente praticado no mercado.

Nesta situação (média baixa), em casos extremos, existe a possibilidade de o fornecimento do objeto licitado ser prejudicado, impossibilitando a aquisição por aparentar que os preços apresentados nas propostas de fornecimento sejam superiores aos praticados no mercado, conforme apuração da média de mercado com influencia de valores distorcidos, conforme tabela 12.

## 5. CONCLUSÕES

Após uma análise mais detalhada da situação apresentada e avaliar alguns procedimentos que são executados nas ocasiões no presente estudo, e promover alguma discussão acerca da eficácia destes procedimentos que almejam selecionar as melhores condições e menores preços nas aquisições da municipalidade, pode-se, procedidos por breve reflexão, tecer as seguintes considerações.

Quanto à diferença verificada entre as cotações previamente realizadas e às propostas dos licitantes nos certames licitatórios, o conhecimento por parte dos mesmos do mecanismo de apuração de preços de mercado é principal fator dificultador da situação. Nos casos em que esta situação foi verificada, os fornecedores que eram consultados para apuração da média, na maioria das vezes, eram os mesmos das licitações posteriormente instauradas. Talvez promover outras fontes de preços junto a órgãos oficiais, ou mesmo procurar não consultar sempre os mesmos fornecedores para apuração dos preços, aliada a mecanismos propostos neste estudo, poderia contribuir para sanar parte do problema verificado.

A questão que aflora nesse sentido remete-se obrigatoriamente à análise da confiabilidade do sistema existente de apuração da média de mercado dos preços enviadas à Prefeitura para apuração da média nunca foram analisados comparativamente, enquanto deveriam passar por uma análise estatística e comparação com os demais preços apresentados e à média, para que desta forma, fosse possível o pleno conhecimento do valor de mercado dos objetos, eliminando as discrepâncias entre os mesmos.

Assim, a inclusão dos preços distorcidos e que formam os preços referenciais nas cotações, deve ser precedida de uma análise de enquadramento em uma faixa de variação em relação à média de preços que está sendo apurada. A princípio a sugestão de 30% (trinta por cento), admitindo-se que as condições econômicas atuais não permitem que a comercialização de um mesmo objeto com margens de variação entre os preços dos fornecedores, ressaltados os casos em existam distribuidores e produtores envolvidos, estejam muito acima deste patamar. Os preços que ultrapassarem esta faixa de variação tanto para os preços que estejam acima da média que fazem parte, tanto para aqueles que estejam abaixo, serão extraídos da média e não comporão a média almejada. Nota-se que estes 30% não significam que os preços estão até trinta por cento a mais do valor médio de mercado apurado. Significa que se este preço distorcido distancia-se ainda mais do valor de mercado e que se fosse extraído da

apuração da média a sua variação em relação à média seria ainda maior, conforme demonstrado pela variação demonstrada abaixo:

A média aritmética dos preços apresentados pelas empresas para apuração do preço referencial (cotação) é assim definida na tabela 13:

Tabela 13

Item	Quantidade	Descrição	1		2		3		Média das cotações
			FORNECEDOR 1		FORNECEDOR 2		FORNECEDOR 3		
1	10	TROMPETE	X		Y		Z		R\$ 9.376,67
			R\$ 400,00	R\$ 4.000,00	R\$ 438,00	R\$ 4.380,00	R\$ 1.975,00	R\$ 19.750,00	
			Abaixo da Média		Abaixo da Média		Acima da Média		
			-57,34%		-53,29%		110,63%		
<b>Valor Médio Tot:</b>		<b>937,67</b>							<b>R\$ 9.376,67</b>

Neste caso, se o maior dos preços fosse extraído da apuração da média, teríamos a seguinte situação (tabela 14):

Tabela 14

Item	Quantidade	Descrição	1		2		3		Média das cotações
			FORNECEDOR 1		FORNECEDOR 2				
1	10	TROMPETE	X		Y				R\$ 4.190,00
			R\$ 400,00	R\$ 4.000,00	R\$ 438,00	R\$ 4.380,00			
			Abaixo da Média		Acima da Média				
			-4,53%		4,53%				
<b>Valor Médio Tot:</b>		<b>419,00</b>							<b>R\$ 4.190,00</b>

- Redução na média de R\$ 5.186,67 (Cinco mil cento e oitenta e seis reais e sessenta e sete centavos).
- O preço extraído da média (R\$ 1.975,00) passaria agora a ter outra relação com os preços envolvidos, sua variação em relação à nova média de mercado é ainda maior, conforme verificado:

$$\begin{aligned} \text{R\$ } 1.975,00 * 10 &= \text{R\$ } 19.750,00 \\ \text{R\$ } 19.750,00 / \text{R\$ } 4.190,00 &= 4,71 \end{aligned}$$

Este acréscimo na variação (110,63% - 71% = 39,63%) com relação ao preço de mercado significa que a faixa de 30% se torna conveniente e oportuna, pois os preços que estiverem acima dessa faixa, sempre terão variação em relação aos preços reais de mercado e em uma proporção maior.

Esta faixa de variação em relação à média nos remete a uma análise estatística em relação à média gerada durante tal apuração. Atualmente, nas condições econômicas, os preços de diversos fornecedores para determinado objeto dificilmente podem ultrapassar determinada faixa de variação para a comercialização. Diferenças muito acentuadas entre os preços, como em alguns casos verificados durante o presente estudo, não podem ser admitidos e não podem compor a apuração da média de mercado.

Toda a extração de preços nessa situação, no entanto, deve ser precedida de análise quantitativa dos preços dos fornecedores, deve-se a rigor manter no mínimo três preços de todo o objeto licitado, de acordo com o estabelecido em instrumento legal. Nota-se que quanto maior for o universo de fornecedores consultados para a formação da média de mercado, maior será a confiabilidade do mesmo.

Desta forma, as planilhas propostas neste estudo devem ser utilizadas como instrumento facilitador de todas as situações apresentadas e discutidas, para que de alguma forma a apuração dos preços de mercado dos objetos licitados pela Prefeitura do Município de Itatiba seja mais confiável e que possa servir como parâmetro adequado para o julgamento/seleção das propostas de menor preço e, principalmente, mais vantajosas para a municipalidade.

Tais planilhas não contribuirão definitivamente para a solução de todas as questões apresentadas. Servirão a princípio como instrumento de apoio à melhor visualização da relação entre os preços formadores da média de mercado dos objetos que serão licitados, e desta forma promover algumas facilidades na apuração da média de mercado, para que assim, esta seja mais confiável e sirva como parâmetro adequado para comparação dos preços das propostas dos licitantes.

Tratando-se dos procedimentos inerentes às aquisições, e principalmente daqueles praticados na administração pública, deve-se sempre almejar o pleno compromisso com o uso do dinheiro público envolvido. Não é preciso apenas satisfazer as solicitações dos setores requerentes em tempo hábil e nas condições pré-estabelecidas para que eventuais problemas, principalmente os de estoque, não sejam verificados. Necessita-se de algo além disso, as especificações técnicas, os prazos de entrega e as condições de qualidade dos objetos licitados devem ser rigorosamente administrados mas, principalmente, os valores que irão onerar os cofres públicos devem ser adequadamente selecionados dentre as propostas ora apresentadas para que todo o procedimento aquisitivo se torne eficaz.

A apuração da média de mercado dos objetos licitados pela Prefeitura do Município de Itatiba se tornará mais precisa à medida que determinados comportamentos por parte dos envolvidos nos processos aquisitivos sejam adequados e as mudanças necessárias sejam promovidas à medida que demonstrarem ser eficazes e facilitadoras do conhecimento da situação.

Algumas dificuldades podem ser encontradas devido às situações apresentadas situarem-se em um ambiente organizacional da esfera pública, onde geralmente, quanto mais as mudanças são necessárias, mais difíceis de serem implantadas e operacionalizadas, devido talvez a padrões que são seguidos durante longos anos e que perduram através dos tempos.

Desta forma, o presente estudo serve como um instrumento de análise de etapa específica dos processos aquisitivos (cotação de preços) da Prefeitura do Município de Itatiba e pretende a princípio promover uma discussão acerca do assunto que na utilização do dinheiro público mereça especial atenção, vistas as situações apresentadas.

## 6. REFERÊNCIAS

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

DIAS, M. A. P. Administração de Materiais. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 1993.

LEI Nº8.666 de 21 de junho de 1993. Licitações e Contratos Administrativos. 26ª ed. São Paulo: NDJ, 2007.

MEIRELLES, H. L. Direito Administrativo Brasileiro. 10ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1984.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE ITATIBA/SP. Seção de Licitações. Processos Administrativos, 2007/2008.