



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Administração



Tribunal de Contas do Distrito Federal

nine Núcleo de Estudos e Pesquisas
em Inovação e Estratégia

RODRIGO AZEVEDO

**PERFIL DAS COMPRAS PÚBLICAS REALIZADAS PELO
TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

Brasília - DF

2017

RODRIGO AZEVEDO

**PERFIL DAS COMPRAS PÚBLICAS REALIZADAS PELO
TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

Trabalho de Conclusão de curso apresentado ao Departamento de Administração
como requisito parcial à obtenção do título de especialista em Gestão Pública.

Professora Orientadora: PhD, Marina Figueiredo Moreira

Brasília - DF

2017

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Quantidade de Processos Autuados por Mês em 2015	35
Figura 2 - Quantidade de Processos Autuados por Mês em 2015 e Grupo de Objeto	35
Figura 3 - Quantidade de Processos Autuados por Mês em 2015 e Modalidade	36
Figura 4 - Quantidade de Demandas por Unidade Organizacional	37
Figura 5 - Quantidade de Demandas por Vínculo Organizacional do Demandante.....	37
Figura 6 - Quantidade de Demandas por Vínculo Organizacional do Demandante e Grupo de Objeto.....	38
Figura 7 - Quantidade de Certames por Modalidade.....	39
Figura 8 - Quantidade de Certames por Grupo de Objeto e Modalidade.....	40
Figura 9 - Quantidade de Certames por Tratamento Diferenciado	40
Figura 10 - Quantidade de Certames por Uso do Empate Ficto.....	41
Figura 11 - Quantidade de Certames no Sistema de Registro de Preços (SRP).....	42
Figura 12 - Quantidade de Certames por Tipo de Objeto.....	43
Figura 13 - Quantidade de Certames por Grupo de Objeto.....	44
Figura 14 - Quantidade de Certames por Alcance do Objeto.....	45
Figura 15 - Trâmite entre a Autuação e o Julgamento por Modalidade	47
Figura 16 - Trâmite entre a Autuação e o Julgamento por Grupo de Objeto	48
Figura 17 - Trâmite entre Marcos no Processo por Modalidade.....	48
Figura 18 - Trâmite entre a Autuação e o Julgamento por Existência de Pedido de Esclarecimento/Impugnação.....	49
Figura 19 - Trâmite entre a Autuação e o Julgamento por Existência de Pedido de Recurso	50
Figura 20 - Quantidade de Certames por Tipo de Resultado	51
Figura 21 - Quantidade de Certames por Tipo de Resultado e Modalidade	52
Figura 22 - Percentual de Itens por Tipo de Resultado	53

Figura 23 - Percentual de Certames por Existência de Pedido de Esclarecimento/Impugnação	54
Figura 24 - Quantidade de Certames por Existência de Pedido de Esclarecimento/Impugnação e Grupo de Objeto	54
Figura 25 - Percentual de Certames por Existência de Pedido de Recurso	55
Figura 26 - Quantidade de Certames por Existência de Pedido de Esclarecimento/Impugnação e Grupo de Objeto	55
Figura 27 - Montante de Valores Estimados e Adjudicados por Modalidade (em milhares de reais)	56
Figura 28 - Montante de Valores Estimados e Adjudicados por Tipo de Objeto (em milhares de reais).....	57
Figura 29 - Montante de Valores Estimados e Adjudicados por Grupo de Objeto (em milhares de reais).....	57
Figura 30 - Fórmula de Cálculo da Economia Absoluta	58
Figura 31 - Fórmula de Cálculo da Economia Relativa	58
Figura 32 - Economia Relativa por Modalidade.....	58
Figura 33 - Economia Relativa por Tipo de Objeto.....	60
Figura 34 - Economia Relativa por Grupo de Objeto.....	60
Figura 35 - Economia Absoluta em Pregões segundo a Participação Exclusiva de ME/EPP61	
Figura 36 - Economia Relativa em Pregões segundo a Participação Exclusiva de ME/EPP 61	
Figura 37 - Percentual de Vencedores do tipo ME/EPP	62
Figura 38 - Percentual de Vencedores do tipo ME/EPP em Concorrência Ampla (*)	63
Figura 39 - Montante de Valores Adjudicados por Vencedores do Tipo ME/EPP.....	63
Figura 40 - Percentual de Itens por UF do Vencedor	64
Figura 41 - Montante de Valores Adjudicados por UF do Vencedor.....	65

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Características de cada modalidade e diferença entre as normas.	11
Quadro 2 - Principais determinações da Lei Complementar nº 101/2006, quanto às compras governamentais.	17
Quadro 3 - Campos da tabela “certame” do banco de dados para análise.....	28
Quadro 4 - Campos da tabela “item” do banco de dados para análise.....	28
Quadro 5 - Campos da tabela “adjudicatário” do banco de dados para análise.	28
Quadro 4 - Economias Absoluta e Relativa por Modalidade	59

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	1
2.	REFERENCIAL TEÓRICO	5
2.1.	Compras Governamentais no Brasil.....	5
2.1.1	Aspectos Jurídicos do Processo de Compras	6
2.1.2	Modalidades, Dispensa e Inexigibilidade de Licitação.....	7
2.1.3	Procedimento Licitatório.....	12
2.2.	Compras Governamentais como Instrumentos de Políticas Públicas	13
2.2.1	O Conceito de Política Pública.....	14
2.2.2	Compras Governamentais como instrumento de Políticas Públicas.....	14
2.2.3	O incentivo às Micro e Pequenas Empresas.....	15
2.2.4	Compras Governamentais e o Desenvolvimento Sustentável	17
2.3.	Desempenho nas Compras Governamentais.....	18
2.3.1	Nova Gestão Pública	19
2.3.2	Eficiência, Eficácia e Efetividade nas Compras Públicas	20
2.3.3	Processo Eletrônico de Compras Públicas.....	22
3.	MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA	24
3.1.	Tipo e descrição geral da pesquisa.....	24
3.2.	Caracterização da organização, setor ou área.....	25
3.3.	População e amostra	25
3.4.	Procedimentos de coleta e de análise de dados	26
4.	RESULTADOS E DISCUSSÃO	30
4.1.	Base de Dados	30
4.1.1	Tabela “certame”.....	30

4.1.2	Tabela “item”	33
4.1.3	Tabela “adjudicatário”	34
4.2.	Análises relativas à autuação do processo	34
4.2.1	Quanto à distribuição de processos	35
4.3.	Análises relativas aos demandantes de contratação.....	36
4.3.1	Quanto às unidades demandantes.....	37
4.3.2	Quanto às demandas de contratação por vínculo institucional da unidade demandante	37
4.4.	Análise relativas às características dos procedimentos de contratação	38
4.4.1	Quanto à modalidade.....	39
4.4.2	Quanto ao tratamento diferenciado	40
4.4.3	Quanto ao Sistema de Registro de Preços	42
4.5.	Análise das características do objeto	42
4.5.1	Quanto ao tipo de objeto.....	43
4.5.2	Quanto ao grupo de objeto.....	43
4.5.3	Quanto ao alcance.....	45
4.6.	Análise dos tempos de tramitação	46
4.6.1	Quanto ao tempo médio entre autuação e julgamento.....	47
4.7.	Análise dos resultados dos procedimentos de contratação	50
4.7.1	Quantidade de demandas por tipo de resultado.....	50
4.7.2	Quantidade de itens por tipo de resultado.....	52
4.7.3	Quantidade de pregões segundo a ocorrência de pedidos de esclarecimentos/impugnações e recursos.....	53
4.7.4	Comparativo entre valores estimado e adjudicado	56
4.7.5	Percentual de economia	58

4.8.	Análise das características dos licitantes vencedores	62
4.8.1	Vencedores segundo porte	62
5.	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	66
6.	REFERÊNCIAS	69

1. INTRODUÇÃO

A contratação pública é uma das mais importantes funções da Administração Pública em diversos aspectos. Pelo lado da própria Administração, ela viabiliza o fornecimento de bens e a prestação de serviços por terceiros de modo a dar o suporte necessário às ações do Poder Público. Por outro lado, a movimentação financeira decorrente das contratações públicas tem grande impacto no mercado, dado que a Administração Pública é um dos maiores consumidores de bens e serviços oferecidos pelo setor privado, bem como do próprio setor público.

Considerando a relevância dessa função, foi estabelecido pelo art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988 que, ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, os serviços, as compras e as alienações serão contratados mediante processo de licitação pública (BRASIL, 1988). Ou seja, a Administração não pode realizar uma contratação, seja para fornecimento de bens ou para prestação de serviços, com um terceiro sem a observação dos princípios e das regras impostas pela legislação e pelas demais fontes normativas afetas ao tema.

Foi, então, publicada a Lei nº 8.666/1993, que instituiu as normas gerais de licitações e contratos para a Administração Pública (BRASIL, 1993), que constitui um marco para as contratações públicas, pois é a base jurídica para as licitações e os contratos. Assim, as obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas na legislação, com o objetivo de garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável (BRASIL, 1993).

A Lei de Licitações criou as modalidades clássicas de licitações (concorrência, tomada de preços, convite, leilão e concurso), bem como instituiu as possibilidades de dispensa e inexigibilidade de licitação, que constituem a exceção à regra de licitar (SILVEIRA, 2012). Também foram instituídas regras para os contratos administrativos que, sob a égide do interesse público, colocam o Poder Público em posição de superioridade perante a outra parte. Posteriormente, em função dos novos modelos de contratação demandados pela Administração Pública, bem como das limitações percebidas na Lei Geral de Licitações, outras leis e decretos voltados ao tema foram editados.

Assim, com o objetivo de reduzir a morosidade e aumentar a competitividade entre os licitantes nos processos licitatórios (FERREIRA, 2014) o Governo Federal instituiu uma nova modalidade de licitação denominada Pregão, por meio da Lei n.º 10.520/2002, voltada para a aquisição de bens e serviços comuns (BRASIL, 2002). Outra importante inovação veio com a Lei nº 12.462/2011, que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC (BRASIL, 2011), motivada especialmente pelas obras necessárias para a realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014 e das Olimpíadas do Rio em 2016 no Brasil.

Dentro do processo de evolução da gestão da Administração Pública, os procedimentos, as ferramentas e os conhecimentos técnicos acerca das contratações públicas também evoluíram. É possível observar as constantes novidades no campo da operacionalização dos procedimentos licitatórios, principalmente por meio de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação mais acessíveis, ágeis, transparentes e seguras. Os tribunais de contas, por seu turno, contribuem com uma jurisprudência cada vez mais completa, suprimindo as lacunas normativas, bem como com ações preventivas e punitivas relativas a irregularidades cometidas pela Administração em suas contratações.

Entretanto, em relação à legislação houve uma menor evolução. Considerando que o gestor público está adstrito a essas legislações, esses atores se veem compelidos a buscar novos meios de aplicação dessas leis. Daí a importância das ferramentas de TI, da contínua melhoria dos processos de trabalho, do planejamento da contratação, da capacitação dos servidores que atuam nas áreas de licitações e contratos, entre outros (FERREIRA, 2014; SILVA, 2014).

Observa-se, atualmente, cada vez mais a adoção por órgãos e entidades públicas de plataformas de TI voltadas à realização de licitações por meio da internet. Um exemplo é o Portal de Compras Governamentais do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão do Governo Federal, que é utilizado não só na esfera federal, mas também por estados, Distrito Federal e municípios conveniados. Essa plataforma permite a realização de licitações, sobretudo na modalidade Pregão sob a forma eletrônica, por meio da rede mundial de computadores, contando com um vasto conjunto de possíveis fornecedores em todo país. Tudo isso, em um ambiente em que a segurança para entes públicos e licitantes é colocada em primeiro lugar.

Em paralelo à utilização desses portais de compras, as instituições públicas têm migrado os seus processos administrativos de físicos para eletrônicos. E o impacto nos setores de licitação é grande, tendo em vista que todo processo licitatório, por determinação legal, caracteriza ato administrativo formal (BRASIL, 1993). Ou seja, todos os atos e documentos relacionados ao certame devem ser acostados em um processo administrativo.

Sendo esse processo eletrônico, o trâmite, o acompanhamento, o acesso e, principalmente, a transparência dos atos e fatos são extremamente favorecidos.

O planejamento da contratação é outra medida das instituições pública para contratar e comprar melhor. A existência dessa função nos órgãos e nas entidades ainda é incipiente, a despeito de sua importância, pois ela faz a intermediação entre as unidades demandantes e a unidade de licitação. Como resultado desse processo, são confeccionados Projetos Básicos e Termos de Referência contendo todos os elementos e especificações necessários para realização do certame, mas principalmente, para representar adequadamente a real necessidade do demandante.

Por meio de pesquisas na Internet é possível observar uma disponibilidade de recursos, eventos e ferramentas para capacitação e aperfeiçoamento dos agentes públicos envolvidos nos procedimentos licitatórios. Eventos de capacitação estão sendo providos não só por entidades privadas, mas também por órgãos e entidades públicas, especialmente por meio das escolas de governo, tal como a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Congressos e seminários fortalecem a troca de experiências e a disseminação de boas práticas. É importante destacar também que os tribunais de contas, inclusive o Tribunal de Contas do Distrito Federal, têm contribuído para a melhoria desse cenário, por meio de ações de capacitação, normativos e publicação de boas práticas.

Outra medida tomada por órgãos e entidades públicas para a realização de contratações públicas com celeridade e economicidade é o provimento de uma estrutura administrativa adequada e a melhoria da gestão dos procedimentos de licitação. Em relação ao primeiro ponto, é importante haver estrutura física, móveis e equipamentos adequados para o desempenho das atividades inerentes. Pessoal capacitado e em número adequado também é necessário. Por fim, os processos de trabalho relativos aos procedimentos de contratação devem ser bem desenhados, pois esses processos são complexos e envolvem muitas unidades administrativas e atores externos.

Nesse sentido, este trabalho se propõe a realizar um levantamento dos dados relativos às contratações e às compras realizadas pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) com o objetivo de responder ao seguinte problema de pesquisa: qual o perfil das contratações realizadas no TCDF oriundas de processos administrativos autuados em 2015?

Considerando o problema de pesquisa definido, o objetivo geral deste trabalho, portanto, é traçar o perfil das compras públicas realizadas pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal, oriundas de processos autuados no ano de 2015, abordando aspectos relativos ao procedimento licitatório realizado, o objeto e o(s) adjudicatário(s).

Para a consecução do objetivo geral, elencamos os seguintes objetivos específicos:

- Analisar conceitos relativos à eficiência, eficácia, efetividade e desempenho no contexto das compras públicas;
- Identificar as propriedades envolvidas no ciclo licitatório a serem mapeadas no levantamento de dados;
- Definir a estrutura de dados a ser utilizada;
- Buscar os dados primários e secundários para a pesquisa, alimentando o banco de dados de análise; e
- Gerar o perfil das compras públicas do TCDF, a partir das análises realizadas.

Alguns fatores contribuem para a realização desse trabalho. Inicialmente, os processos administrativos do tribunal, inclusive os de licitação, tramitam em forma eletrônica desde 2013. Isso facilita sobremaneira o acesso aos autos, mas também permite a consulta de metadados, tais como datas e movimentações, que são registrados automaticamente pelo sistema. Ademais, a confiabilidade dos dados e documentos é favorecida tendo em vista os mecanismos de segurança providos pelo sistema. Outro fato importante é o estabelecimento formal de processos de trabalho para a unidade de licitação, realizado em 2014, que criou um conjunto de procedimentos e artefatos úteis para esta pesquisa.

Ademais, o perfil de compras do Tribunal poderá ser utilizado como fonte de informação para a tomada de decisão, tais como nos ajustes de processos de trabalho relativos às compras e às contratações do tribunal, no dimensionamento da força de trabalho, na definição dos eventos de capacitação necessários e, especialmente, no planejamento da contratação. Por outro lado, os resultados da pesquisa podem mostrar de que forma as compras do tribunal estão gerando valor público por meio das políticas públicas fomentadas pela legislação, como o incentivo às micros e pequenas empresas.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. Compras Governamentais no Brasil

A máquina pública é o instrumento que permite ao Estado exercer as suas atribuições, tais como a implementação de políticas públicas ou a prestação de serviços públicos. Entretanto, para que essa máquina funcione é necessário um conjunto de bens e serviços para o seu suporte.

Nesse sentido, as compras governamentais compreendem os mecanismos disponíveis para se obter o fornecimento de bens e a prestação de serviços necessários ao funcionamento das instituições públicas e à execução de suas ações. Um estudo da Comissão Europeia define compras governamentais como a “aquisição, seja por contratação formal ou não, de trabalhos, suprimentos e serviços por órgãos públicos em qualquer nível (local, regional, nacional)” (EUROPEAN COMMISSION, 2005, p. 9, tradução nossa).

A operacionalização das compras governamentais é feita por meio de licitações. A etimologia do termo “licitação” vem do latim *licitatione*, que representa o ato de licitar oferta de um ou mais lances em leilão (OLIVEIRA, 2015). A Lei Geral de Licitações, em seu art. 3º, estabelece que a licitação “se destina à garantia da observância do princípio da isonomia, assim também da seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável” (BRASIL, 1993). Já o Tribunal de Contas da União em suas Orientações e Jurisprudências conceitua o termo licitação dentro da Administração Pública como:

Licitação é o procedimento administrativo formal em que a Administração Pública convoca, mediante condições estabelecidas em ato próprio (edital ou convite), empresas interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviços (BRASIL, 2010, p. 19).

A atividade de compras no setor público tem impacto direto na qualidade e na eficiência dos serviços público (ENSSLIN; ENSSLIN; NISHIYAMA; CHAVES, 2014). Ademais, elas, além de representarem uma importante fração dos gastos públicos no Brasil, exercem um papel de especial relevância na economia dos países, em virtude de sua representatividade (OLIVEIRA, 2015). Por isso, as compras públicas devem ser realizadas com racionalidade e

transparência com a finalidade de realizar melhor alocação dos recursos públicos (FERREIRA; MEDINA; REIS, 2014).

2.1.1 Aspectos Jurídicos do Processo de Compras

Segundo a Carta Magna, em seu art. 37, a Administração Pública obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, dentre outros (BRASIL, 1988). Esse mandamento estabelece uma série características que a diferencia do setor privado, em especial o princípio da legalidade. Nesse esteio, Di Pietro (2010, p. 64) ressalta, como implicação direta desse princípio, que a Administração Pública pode fazer somente o que a lei determina, ao passo que o setor privado que pode fazer tudo o que a lei não proíbe.

Silveira, Cintra, Vieira e Lopes (2003, p. 159) acrescentam que o princípio citado, atrelado ao princípio da economicidade, é de extrema importância para a administração pública, pois visa a evitar gastos desnecessários e a propor direcionamento nas ações dos gestores. Complementam, também, que é preciso primar pela observância da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), para abertura de qualquer licitação que acarrete aumento de despesa.

As compras governamentais, portanto, não poderiam deixar de seguir essas regras. É o que determina o inciso XXI do art. 37: “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” (BRASIL, 1998). Nota-se que esse dispositivo impõe que a regra geral é licitar, todavia permite que a legislação estabeleça algumas exceções (como é o caso da dispensa e da inexigibilidade de licitação).

Segundo art. 6º, inciso III, da Lei nº 8666/1993, compra é “toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente” (BRASIL, 1993). Para Di Pietro (2010, p. 350) trata-se do procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitam às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas, dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração do contrato. Já Meirelles (2015, p. 302-303) resume licitação como “o procedimento administrativo mediante o qual a administração pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse”.

Como já citado a regra é licitar, no entanto, há casos em que a licitação não ocorre por motivo de dispensa ou inexigibilidade. Nesse sentido, Justen Filho (2015, p. 512) explica que “a dispensa de licitação verifica-se em situações em que, embora viável competição entre particulares, a licitação afigura-se inconveniente ao interesse público”. Já a inexigibilidade de

licitação ocorre quando a competição é inviável, pois somente um licitante tem as qualidades exigidas pela compra, tornando-o único (exclusivo), inibindo os demais pretendentes participantes (SILVEIRA; CINTRA; VIEIRA; LOPES, 2003).

Faz-se mister destacar que a legislação elencou também uma série de princípios a serem observados pelos gestores públicos quando da realização de alguma contratação ou compra. Assim:

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).

Entretanto, em razão das novas necessidades da Administração Pública para a realização de compras, outras formas de licitação foram criadas. Assim, veio a Lei nº 10.520/2002, que possibilitou a realização de compras públicas por meio de pregão, inclusive sob a forma eletrônica, e o Regime Diferenciado de Contratação (RDC), instituído pela Lei nº 12.462/2011, principalmente, para a realização das obras necessárias para a Copa do Mundo de Futebol de 2014 e das Olimpíadas do Rio em 2016 no Brasil.

2.1.2 Modalidades, Dispensa e Inexigibilidade de Licitação

Considerando a diversidade de contratações que a Administração realiza, que vai desde a compra um simples material de escritório até a contratação de empresas para construção de uma usina hidrelétrica, a legislação prevê diferentes maneiras para a realização do procedimento licitatório. Essas diferentes formas para realização do certame são chamadas de modalidades de licitação.

A modalidade de licitação é, portanto, a forma específica para a realização do procedimento licitatório, a partir de critérios definidos pela legislação. Tais critérios estão relacionados às características do objeto a ser contratado e ao valor estimado para a contratação (SILVEIRA; CINTRA; VIEIRA; LOPES, 2003).

A Lei nº 8666/1993 instituiu as seguintes modalidades de licitação: concorrência, tomada de preço, convite, concurso e leilão (BRASIL, 1993). A essas, por meio da Lei do

Pregão, foi acrescentada a modalidade de licitação denominada pregão (BRASIL, 2002), para a aquisição de bens e serviços comuns.

É importante destacar que as modalidades de licitação se aplicam quando há um processo licitatório, ou seja, as dispensas e as inexigibilidades de licitação não possuem modalidade.

2.1.2.1 Convite

A Carta Convite é a modalidade de licitação entre, no mínimo, três interessados do ramo pertinente ao objeto da compra, escolhidos e convidados por escrito pela unidade administrativa. Outros interessados poderão participar do certame, desde que a manifestação de interesse ocorra com antecedência mínima de 24 horas da data limite para apresentação das propostas (BRASIL, 1993).

É a única modalidade de licitação em que a lei não exige a publicação de edital, já que a convocação se faz por escrito, com antecedência de 5 dias úteis, por meio da chamada Carta Convite (DI PIETRO, 2010, p. 385).

Para evitar que os mesmos fornecedores sejam sempre convidados para participar dos convites, a legislação prevê que a cada novo certame, havendo mais de três disponíveis no mercado, ao menos um fornecedor diferente deve ser convidado para participar.

Esta modalidade é utilizada para contratações de menor vulto, ou seja, para a aquisição de materiais e serviços até o limite de R\$ 80.000,00 e para a execução de obras e serviços de engenharia até o valor de R\$ 150.000,00 (ZANOTELLO, 2017).

Ressalta-se que é vedada a utilização da modalidade "convite" ou "tomada de preços", conforme o caso, para parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente, sempre que o somatório de seus valores caracterizar o caso das modalidades citadas (BRASIL, 1993).

2.1.2.2 Tomada de Preços

A Tomada de preços é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação (BRASIL, 1993).

É uma modalidade de complexidade média, situando-se entre o convite (mais simples) e a concorrência (mais complexo). Ela pode ser utilizada para contratação de obras e serviços de engenharia no valor de até R\$ 1.500.000,00 ou para outros materiais e serviços no valor de até R\$ 650.000,00.

O intervalo mínimo para a publicação do edital é de 30 dias (critérios de melhor técnica ou técnica e preço) e 15 dias (menor preço). A Tomada de Preços é admitida nas licitações internacionais, como exceção à obrigatoriedade de utilizar a concorrência, desde que a entidade ou o órgão contratante disponha de cadastro internacional de fornecedores e o valor estimado da contratação esteja dentro do limite de valor fixado para essa modalidade.

2.1.2.3 Concorrência

Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto (BRASIL, 1993).

Essa modalidade é a mais abrangente e a mais complexa. Abrangente pois não possui limite de valor para sua utilização e mais complexa pois exige habilitação preliminar bem como um tempo maior entre a publicação do edital e a realização do certame.

Ela é obrigatória para contratações de obras e serviços de engenharia de valores acima de R\$ 1.500.000,00 e para outros materiais e serviços de valores acima de R\$ 650.000,00. Além disso, a legislação impõe a utilização da concorrência conforme o objeto da contratação, independentemente do valor, tais como: concessão de serviço público, concessões de obras ou serviços (Parcerias Público-Privadas), concessões de direito real de uso, alienação bens imóveis, licitações internacionais e contratos de empreitada integral.

O intervalo mínimo de publicação do edital é de 45 dias (critérios de melhor técnica ou técnica e preço) e 30 dias (menor preço).

2.1.2.4 Concurso

Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias (BRASIL, 1993).

Nota-se que o concurso é a modalidade licitatória normalmente utilizada para a seleção de serviços técnicos profissionais especializados, quando não estiver caracterizada a possibilidade de utilização da inexigibilidade de licitação.

Não se deve confundir a modalidade de licitação denominada concurso com o procedimento denominado concurso público. Este tem como objetivo a seleção de pessoas para ingresso no serviço público, enquanto que aquele tem como objetivo a seleção de um trabalho técnico, científico ou artístico de interesse da Administração.

2.1.2.5 Leilão

Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação (BRASIL, 1993).

O leilão, bem como a modalidade concorrência, também pode ser utilizado para a alienação de bens imóveis Administração Pública, cuja aquisição haja derivado de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento.

A antecedência mínima de publicação do edital é de 15 dias.

2.1.2.6 Pregão

O pregão é a modalidade de licitação indicada para a aquisição de bens e serviços comuns, que são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado (BRASIL, 2002).

Essa modalidade de licitação foi criada pela Lei nº 10.520/2002 como resposta às demandas da sociedade e da própria Administração no sentido de dar mais celeridade, transparência e competitividade aos certames. O lapso de quase 20 anos entre a Lei Geral de Licitações (Lei nº 8.666/1993) e a do pregão foi suficiente para se observar melhor as vantagens e as desvantagens das modalidades clássicas de licitação. Por isso, fala-se que o pregão é um aperfeiçoamento das modalidades de licitação anteriores, dando mais transparência e agilidade às compras do governo, bem como minimizando os custos da administração pública e dos fornecedores (JORGE; AVELLAR; MELO; PIGATTO; BATISTA, 2010).

A mecânica do pregão assemelha-se à do leilão. Entretanto, no pregão, os licitantes competem por meio de lances sucessivos, oferecendo preços cada vez menores para o fornecimento do bem ou a prestação de serviço objeto do certame. Ao final dessa fase, ocorre a análise da proposta e a verificação dos requisitos de habilitação. Posteriormente, é dada a oportunidade para registro das intenções de recurso e, se for o caso, dos recursos

propriamente ditos e das contrarrazões. O procedimento é finalizado com a adjudicação e a homologação do certame.

Outra grande inovação trazida pela Lei do Pregão foi a possibilidade de operacionalizá-lo por meio de um sistema informatizado (BRASIL, 2005). Assim, o pregão pode ser realizado sob a forma presencial ou eletrônica. De acordo com Jorge, Avellar, Melo, Pigatto e Batista (2010, p. 9), especialmente essa última forma, tem apresentado resultados significativos em relação à redução dos preços ofertados, com um número mínimo de recursos e com a diminuição do tempo médio para a realização das contratações.

A antecedência mínima da publicação do edital em relação à data limite para recebimento das propostas é de 8 dias úteis.

Modalidades	Convite	Tomada de Preços	Concorrência	Leilão	Concurso	Pregão
Prazo	5 dias úteis	15 a 30 Dias	30 a 45 dias	15 dias	45 dias	8 dias úteis
Tipo de Licitação	Todos	Todos	Todos	Maior lance / melhor oferta	Técnica	Menor Preço
Obras e Serviços de Engenharia	Até R\$ 150.000	Até R\$ 1.500.000	Acima de 1.500.000	Ver art. 17, § 6º Lei nº 8.666/1993	Não tem limite	Não tem limite
Compras e Serviços	Até R\$ 80.000	Até R\$ 650.000	Acima de 650.000		Não tem limite	Não tem limite
Restrição ao objeto	Não há	Não há	Não há	Alienação de bens	Trabalho técnico científico ou artístico.	Bens e serviços comuns
Condução do ato	Servidor ou comissão	Comissão	Comissão	Pode ser ou não servidor	Comissão	Pregoeiro e Equipe de Apoio.
Fundamentação legal	Art. 22 da Lei nº 8.666/1993	Art. 22 da Lei nº 8.666/1993	Lei nº 10520/2002.			

Quadro 1 - Características de cada modalidade e diferença entre as normas.

Fonte: Jacoby Fernandes (2008, p.164).

2.1.2.7 Dispensa e Inexigibilidade de Licitação

A dispensa e a inexigibilidade de licitação são duas exceções à regra de licitar. Conforme o art. 37 da Constituição, é possível que a legislação fixe as situações nas quais será possível a ocorrência dessas duas situações.

A diferença básica entre a dispensa e a inexigibilidade está no fato de que, na primeira, há a possibilidade de competição entre licitantes, porém a lei permite que o certame seja dispensado. Na segunda, em função de somente um fornecedor reunir as qualidades necessárias para o atendimento da demanda da Administração, não há possibilidade de haver competição, inviabilizando, por conseguinte, a licitação (JORGE; AVELLAR; MELO; PIGATTO; BATISTA, 2010).

As hipóteses para a realização de dispensa de licitação estão previstas no art. 24 da Lei Geral de Licitações. Segundo interpretação do seu *caput*, essa lista é exaustiva, ou seja, não há como realizar uma dispensa sem que ela esteja expressamente prevista nessa lista. Di Pietro (2010, p. 368) divide essas hipóteses de dispensa de licitação em quatro categorias: em razão do pequeno valor, em razão de situações excepcionais, em razão do objeto, em razão da pessoa a ser contratada.

A inexigibilidade de licitação está prevista no art. 25 da Lei nº 8.666/1993, cujo *caput* informa que é inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição (BRASIL, 1993). Diferentemente da dispensa de licitação, as hipóteses previstas nesse artigo são apenas exemplificativas, ou seja, a condição para a realização de uma inexigibilidade é a ocorrência da regra estabelecida em seu *caput*, independente se a situação está prevista no seu rol de hipóteses.

2.1.3 Procedimento Licitatório

Uma vez surgida a demanda para aquisição de bens ou serviços, é autuado um processo administrativo na instituição, tendo em vista que o procedimento licitatório caracteriza ato administrativo formal (BRASIL, 1993).

Com algumas variações entre os órgãos, a licitação segue uma sequência padrão de procedimentos até a sua conclusão. Segundo Oliveira (2015, p. 138), a licitação passa por determinados procedimentos que podem ser classificadas em: preparação, convocação, habilitação, competição e contratação. Detalhando um pouco mais essa sequência, tem-se as seguintes etapas: elaboração do Projeto Básico ou Termo de Referência, elaboração do

edital, publicação do edital, recebimento das propostas, habilitação, julgamento, homologação e adjudicação.

A legislação prevê que a licitação é composta por duas fases: a interna e a externa. A primeira é composta por todas as etapas realizadas antes da publicação do edital. A partir dessa publicação, inicia-se a fase externa da licitação (MEIRELLES, 2015, p. 328).

A legislação prevê ainda que as compras, sempre que possível, deverão, além de atender ao princípio da padronização, ser processadas através de sistema de registro de preços; submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado; ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando à economicidade; e balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública (BRASIL, 1993).

Em relação ao Sistema de Registro de Preços (SRP), trata-se de um sistema que permite, ao final do procedimento licitatório, o registro formal de preços relativos à prestação de serviços e à aquisição de bens, consubstanciado em uma Ata de Registro de Preço (JORGE; AVELLAR; MELO; PIGATTO; BATISTA, 2010). O SRP é diferente das contratações convencionais, cujo objetivo é selecionar fornecedor e proposta para uma contratação específica, concretizada pela Administração ao final do procedimento. No registro de preços, a licitação tem a finalidade de selecionar fornecedor e proposta para contratações não específicas, que poderão ser realizadas durante um certo período, por repetidas vezes (JUSTEN FILHO, 2015, p. 519). Somente as modalidades de licitação concorrência e pregão podem ser realizadas para fins de registro sob o SRP.

Por fim, a legislação estabelece alguns tipos de licitação, que estão diretamente relacionados aos critérios de julgamento das propostas, ou seja, a forma como será determinada a proposta mais vantajosa naquele certame. Os tipos previstos são: menor preço, melhor técnica ou ainda a combinação de menor preço com melhor técnica (BRASIL, 1993).

2.2. Compras Governamentais como Instrumentos de Políticas Públicas

Observa-se que o montante de compras realizadas pelo Poder Público é capaz de gerar razoável impacto na economia de um país. De acordo com Moreira (2009, p. 12), “enquanto instrumentos de políticas públicas, as compras governamentais representam valiosas possibilidades para o desenvolvimento econômico dos países”.

No Brasil, as políticas públicas implementadas por meio das compras públicas se voltam mais para o desenvolvimento de setores empresariais considerados mais desfavorecidos (MOREIRA, 2009), especialmente aqueles com capacidade econômica reduzida.

2.2.1 O Conceito de Política Pública

Para o entendimento de políticas públicas, é conveniente, primeiramente, compreender o conceito de “política”. Conforme Birkland (2005, p. 3, tradução nossa) política é “o processo através do qual a sociedade determina quem obtém o que, quando obtém e de que forma obtém”. Ainda segundo esse autor, os estudos de política pública buscam ainda explicar as diferentes formas de poder no cotidiano, considerando o modo como esse poder é utilizado para dar a pessoas ou grupos específicos benefícios e recursos enquanto são impostos custos e taxas a pessoas ou grupos com diferentes perfis.

Enquanto o estudo da política se volta à compreensão de um processo em que a sociedade estabelece quais grupos ou pessoas obterão recursos e benefícios (MOREIRA, 2009), o estudo das políticas públicas se volta “ao exame da criação, pelo governo, de regras, leis, metas e padrões que determinem o que o governo faz ou não faz para criar recursos, benefícios, custos e taxas” (BIRKLAND, 2005, p. 5, tradução nossa).

Nesse esteio, Dye (2005) resume que políticas públicas é o que o governo escolhe fazer ou não fazer. Já Lowi (1972) diz que políticas públicas são regras formuladas por alguma autoridade governamental que expressa uma intenção de influenciar, alterar, regular, o comportamento individual ou coletivo através do uso de sanções positivas ou negativas.

Observa-se, portanto, que as políticas públicas estão relacionadas diretamente ao poder do Estado, enquanto agente capaz de implementar tais ações. Por outro lado, “um dos elementos que marcam fundamentalmente uma política pública é seu propósito de resolver problemas de natureza pública, ou seja, problemas que tenham consequências não restritas a um único indivíduo” lembra Moreira (2009, p. 44).

2.2.2 Compras Governamentais como instrumento de Políticas Públicas

A utilização das compras governamentais enquanto instrumento vai ao encontro do apresentado por Dye (2005), que defende que políticas públicas são os meios de regular conflitos internos, especialmente com o objetivo de interferir em situações internas desfavoráveis. Conforme Moreira (2009, p. 44), é possível caracterizar a decisão de utilização

das compras governamentais com fins específicos, tais como incentivar segmentos específicos do mercado, como uma tomada de ação pública, ou seja, como uma política pública.

As compras públicas, inicialmente, tinham como objetivo apenas prover a Administração Pública dos recursos e dos serviços necessários ao seu funcionamento. Entretanto, nas últimas décadas, o seu papel se tornou mais abrangente, passando a ser um instrumento de políticas públicas, ou seja, “como ferramentas para a implantação de estratégias e decisões públicas” (MOREIRA, 2009, p. 45).

McCrudden (2004) descreve, por exemplo, a utilização das compras governamentais como mecanismo para atingir metas de preservação ambiental. Segundo ele, na década de 1990, surge na Europa “o desenvolvimento das políticas de ‘compras verdes’” (McCRUDDEN, 2004, p. 1, tradução nossa). O autor também relata o registro de utilização das compras governamentais com propósitos sociais, a partir do século XIX na Inglaterra, nos Estados Unidos e na França. Por fim, Fraunhofer (2005, p. 9-10), analisando a história, cita a utilização de políticas públicas como ferramenta para atingir objetivos políticos:

aumento da demanda, estímulo à atividade econômica, criação de empregos, proteção das firmas nacionais contra a competição estrangeira, aumento da competitividade entre as firmas nacionais (...), remédio às disparidades regionais e criação de empregos (FRAUNHOFER, p. 9, tradução nossa).

A utilização das compras governamentais como instrumentos de políticas públicas é uma forma de interferência do Poder Público na dinâmica econômica. O Estado, a partir do momento que atua como um demandante em grande escala de produtos e serviços, é capaz de gerar efeitos em cadeia no mercado (MOREIRA, 2009).

No Brasil, a utilização das compras governamentais como ferramenta de políticas públicas está mais voltada ao estímulo de fornecedores com menor poder econômico, bem como para práticas voltadas ao desenvolvimento sustentável. Há também alguns incentivos a empresas e produtos de origem nacional, em detrimento aos de origem estrangeira.

2.2.3 O incentivo às Micro e Pequenas Empresas

Uma das principais políticas públicas fomentadas por meio das compras governamentais é a de incentivo às micro e pequenas empresas. As bases dessa política

provêm da Lei Complementar nº 101/2006, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (BRASIL, 2006).

Essa lei complementar estabeleceu as normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte (ME/EPPs), especialmente no que se refere à apuração e recolhimento dos impostos e contribuições; ao cumprimento de obrigações trabalhistas e previdenciárias; ao acesso a crédito e ao mercado; e ao cadastro nacional único de contribuintes (BRASIL, 2006).

Como argumento para o tratamento diferenciado às ME/EPPs, tem-se o entendimento de que em função das características usualmente observadas nos processos de compras governamentais (por exemplo, lotes de grande escala), essas empresas ficariam mais restritas, nos processos de fornecimento ao governo, à subcontratação pelas grandes empresas ganhadoras dos direitos de fornecimento ou, então, ao fornecimento ao governo somente em áreas especializadas, como a da tecnologia da informação (CORDIS, 2006, p. 1, tradução nossa).

Moreira (2009, p. 47) cita outras dificuldades normalmente relatadas à participação das MEs/EPPs nos processos de compras governamentais, tais como, “as dificuldades referentes à burocracia a ser enfrentada e a dificuldade de obter crédito para custear testes e projetos demandados como requisitos para a participação nos processos de compras”.

As compras governamentais com foco nas ME/EPPs representariam, portanto, uma oportunidade de acesso dessas empresas ao mercado consumidor. Nesse sentido, Loader (2006, p. 307, tradução nossa) afirma que as compras governamentais são “um bom caminho para promover os pequenos negócios e podem levar a melhorias nos serviços prestados”, relatando que a utilização das compras enquanto instrumento para o estímulo às MPEs pode reduzir a necessidade de “outras formas de suporte financeiro”.

Basicamente, o tratamento diferenciado às MPEs estabelecido na Lei Complementar nº 101/2006, classificam-se em três tipos: participação exclusiva, subcontratação compulsória e cota reservada (BRASIL, 2006).

Tipo de Tratamento	Fundamentação Legal	Descrição
participação exclusiva	Art. 48, inciso "I"	A Administração deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de MPEs nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).
subcontratação compulsória	Art. 48, inciso "II"	A Administração poderá, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes vencedores a subcontratação de MPEs.
cota reservada	Art. 48, inciso "III"	A Administração deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de MPEs.

Quadro 2 - Principais determinações da Lei Complementar nº 101/2006, quanto às compras governamentais.

Fonte: elaborado pelo autor a partir de informações de BRASIL (2006).

Há outros benefícios estabelecidos na lei complementar referida, tais como a possibilidade do empate ficto e a concessão de prazo para a obtenção das certidões referentes à habilitação fiscal da empresa.

É necessário também citar o tratamento diferenciado estabelecido pelo Decreto Federal nº 7174/2010 nas contratações de bens e serviços de informática e automação. Segundo esse decreto, as licitações deverão assegurar preferência na contratação para fornecedores de bens e serviços, observada a seguinte ordem (BRASIL, 2010):

I - bens e serviços com tecnologia desenvolvida no País e produzidos de acordo com o Processo Produtivo Básico (PPB), na forma definida pelo Poder Executivo Federal;

II - bens e serviços com tecnologia desenvolvida no País; e

III - bens e serviços produzidos de acordo com o PPB, na forma definida pelo Poder Executivo Federal

2.2.4 Compras Governamentais e o Desenvolvimento Sustentável

Desenvolvimento sustentável, segundo WWF (2017), é o “desenvolvimento capaz de suprir as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade de atender as necessidades das futuras gerações. É o desenvolvimento que não esgota os recursos para o futuro”.

O Poder Público, tendo como grande princípio norteador o interesse público, bem como o dever assegurar um futuro melhor para toda a sociedade, não poderia deixar de incorporar as diretrizes do desenvolvimento sustentável em suas ações. Portanto, quando da realização de uma contratação pública, além da análise quanto à real necessidade de aquisição do produto ou serviço, deve-se observar em que situações o objeto foi confeccionado e quais os impactos que trará ao meio ambiente (SOUZA; QUELHAS; GOMES, 2015).

Paralelamente, o tema contratações públicas sustentáveis se torna relevante pelas vantagens advindas da atuação do Estado nas chamadas "compras verdes", as quais comprovam a atuação positiva na imagem política do governo, melhora a qualidade de vida da comunidade local e promove o aumento da conscientização referente a temáticas ambientais (BRASIL, 2014).

A política de compras públicas sustentáveis corresponde ao ato discricionário do Poder Público em adotar critérios de sustentabilidade a partir da busca pela contratação mais vantajosa, gerando menor impacto ambiental, tais como a utilização de materiais recicláveis, equipamentos com vida útil maior, ou objetos que contenham menor quantidade de materiais tóxicos e consumam menor quantidade de matéria-prima e energia (BRASIL, 2014).

Pode-se conceituar licitação sustentável como “uma solução para integrar considerações ambientais e sociais em todos os estágios do processo da compra e contratação dos agentes públicos (de governo) com o objetivo de reduzir impactos à saúde humana, ao meio ambiente e aos direitos humanos” (BIDERMAN et al., 2008, p. 21). A licitação sustentável também é doutrinariamente conhecida como “compras públicas sustentáveis”, “compras verdes”, “ecoaquisição”, “licitação positiva” e “compra ambientalmente amigável” (SOUZA; QUELHAS; GOMES, 2015).

Vale salientar que as compras públicas, ao implementar políticas públicas sustentáveis, devem respeitar uma série de outros princípios: melhor relação custo-benefício, uma contratação justa e isonômica e transparência.

2.3. Desempenho nas Compras Governamentais

A preocupação com o uso eficiente e eficaz dos recursos públicos pelo Poder Público vem crescendo na medida em que as demandas da sociedade são cada vez maiores em contrapartida à escassez de recursos. Segundo Enap (2002), esse fato tem resultado em diversas iniciativas voltadas ao controle das despesas com compras e contratações. Assim, a

grande maioria de unidades governamentais brasileiras está concentrando seus esforços em uma parte do ciclo dos gastos, que é o processo de compras (TRIDAPALLI; FERNANDES; MACHADO, 2011).

Esses movimentos de reforma administrativa tiveram início na década de 1970, introduzindo uma nova visão e cultura no setor público, associada à Nova Gestão Pública (NGP). Conforme Borges, Mário e Carneiro (2013, p. 487), a NGP “defende ações voltadas para resultados, enfatizando a eficiência e buscando uma maior autonomia e responsabilização através da descentralização dos controles gerenciais”. A necessidade de avaliação de desempenho, assim como outras soluções gerenciais, ganha destaque formal no contexto do “novo setor público” (BRIGNALL; MODELL, 2000).

Surge, então, o conceito de valor público que está associado à busca pela incorporação de diversos valores, tais como eficiência, eficácia, efetividade, economicidade, sempre visando ao interesse público, nas ações governamentais.

Por fim, outra mudança que vem ocorrendo na Administração Pública é a incorporação cada vez maior de sistemas informatizados para suporte às suas atividades. Em especial, os sistemas informatizados para gestão de processos eletrônicos estão agregando valor público aos processos administrativos, resultando em mais benefícios para a Administração e para a sociedade.

2.3.1 Nova Gestão Pública

A fase inicial da Administração Pública, chamada de patrimonialista, é marcada pela não separação entre o que é propriedade dos governantes e o que é público. Era comum, nesse período, os administradores públicos utilizarem a máquina pública para benefício próprio como se os bens e os recursos públicos fossem seus, em detrimento do interesse público.

Entretanto, a partir da metade do século XIX, surge a corrente burocrática como forma de combate à pessoalidade nas organizações. Movida pelas ideias de Max Weber, ela reforça o discurso racionalista, com o objetivo de proteger o Estado do nepotismo e da corrupção que imperavam no sistema patrimonialista (MOTTA, 1994).

Naquela época, o estado era menos complexo o que permitiu que a administração burocrática atendesse às expectativas (OLIVEIRA, 2015). No entanto com o aumento das funções do Estado e da sua complexidade, o sistema burocrático apresentou distorções,

conhecidas como “buropatias ou doenças da burocracia” (MENEGASSI, 2007), que emperraram a máquina pública.

Então um novo movimento se iniciou, impulsionado também pelo processo de globalização econômico ocorrido na década de 1980, de modo a permitir que a Administração Pública pudesse responder adequadamente às novas demandas do estado. Assim, veio a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), em 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso, que marcou formalmente a adesão do Brasil ao movimento chamado Nova Gestão Pública (ou New Public Management). Trata-se de modelo de gestão orientada para resultados, com ênfase na eficiência, bem como para descentralização dos controles gerenciais, resultando em maior autonomia, responsabilização e flexibilização de procedimentos, inclusão de práticas do mercado e maior transparência na realização do gasto (REZENDE, 2002).

Nesse modelo de gestão, ganha importância o desenvolvimento de indicadores de desempenho. Nesse sentido, Francesco (1999, p. 421) acrescenta que tais indicadores têm a finalidade de alinhar as políticas prioritárias dos governos com as demandas da sociedade. Dessa forma, o sistema de controle da gestão muda de foco, deixando de se basear estritamente nos processos para se concentrar nos resultados.

Em sincronia com o desenvolvimento da Administração Pública, as compras governamentais se tornaram mais complexas, bem como ganharam importância nesse cenário. Por outro lado, a evolução dos processos de compras públicas é facilitada pelo modelo de Estado gerencial (OLIVEIRA, 2015). Uma compra bem realizada proporciona um melhor custo benefício que, em uma instituição pública, resulta em economia e boa gerência do dinheiro público, proporcionando melhores serviços à sociedade (NUNES; LUCENA; SILVA, 2007).

2.3.2 Eficiência, Eficácia e Efetividade nas Compras Públicas

Em 1998, dentro de um contexto de reformas gerenciais, a Emenda Constitucional nº 19 acrescentou, como princípio basilar da Administração Pública, a eficiência. O dever de os gestores públicos zelarem pela eficiência das ações governamentais passou a ter status constitucional.

Mas esse princípio não deve ser interpretado de maneira restrita. Na verdade, ele representa um conjunto de princípios que impõe à Administração a necessidade de aplicar os recursos de maneira adequada de modo a produzir bons resultados, atendendo assim às demandas da sociedade com maior celeridade (OLIVEIRA, 2015).

Considerando que esse tema é bastante amplo, faz-se necessário delimitar as variáveis para análise. Nesse sentido, vale considerar Carvalho (2001) que, ao versar sobre desempenho na administração pública, coloca a eficiência, eficácia e a efetividade como os três parâmetros mais adotados, tradicionais e fundamentais.

Segundo Meirelles (2015, p. 102), o conceito de eficiência na administração pública:

é o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros (MEIRELLES, 2015, p. 102).

Assim, eficiência está ligada aos métodos e às normas, ou seja, ao processo empreendido para atingir determinado resultado.

Nesse esteio, Oliveira (2015, p. 146) relata que o conceito de eficiência deve vir atrelado ao de eficácia. Embora os termos “eficiência” e “eficácia” sejam muitas vezes confundidos, para o autor, a eficácia refere-se às ações e aos resultados atingidos, enquanto que a eficiência está ligada ao processo. Luchi e Carneiro (2006) diferenciam esses conceitos definindo procedimento eficiente como o uso adequado dos recursos para atingimento de um objetivo, enquanto que procedimento eficaz é aquele que atinge os objetivos esperados.

A efetividade, por sua vez, é definida, no âmbito da administração pública, como uma medida da eficiência e da eficácia empreendidas em uma ação que se transforma em benefícios reais à sociedade (CASTRO, 2006). Já Sano e Montenegro Filho (2013, p. 40) destacam que a efetividade está relacionada ao impacto social, ou seja, aos efeitos produzidos sobre uma população-alvo de um programa social.

Vale citar os ensinamentos de Sulbrandt (1993) que agrupa as experiências avaliativas de programas em três metodologias básicas: a) avaliação de metas (eficácia); b) avaliação de impacto (efetividade); e c) avaliação do processo (eficiência).

Finalmente, Sano e Montenegro Filho (2013, p. 37) propugna que a “avaliação sistemática, contínua e eficaz é uma ferramenta gerencial poderosa, fornecendo aos formuladores e gestores de políticas públicas condições para aumentar a eficiência e efetividade dos recursos aplicados”.

2.3.3 Processo Eletrônico de Compras Públicas

É inegável o impacto trazido pelo advento da tecnologia da informação no cotidiano das pessoas, empresas e, claro, do setor público. Primeiramente, os computadores permitiram a realização de diversas tarefas, muitas delas extremamente onerosas, de modo rápido e preciso. Depois, com o surgimento da rede mundial de computadores, a forma de interação e comunicação entre as pessoas foi completamente transformada, alcançando outro nível de realização. Por fim, a popularização da internet móvel, especialmente por meio dos smartphones, abriu novos horizontes para o uso dessas tecnologias.

Assim, foi inevitável a adoção das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) pelo governo em seus processos internos, em razão das forças provenientes dos movimentos de reforma do Estado, a modernização da gestão pública através da melhoria das informações disponibilizadas aos gestores e à sociedade (DINIZ et al., 2009).

Neste contexto, surge a noção de governo eletrônico (e-gov), que se fundamenta no uso de novas tecnologias da informação e comunicação, na prestação de serviços e informações para os cidadãos, fornecedores e servidores (FARIA; FERREIRA; SANTOS; SILVEIRA, 2011; MENEZES; FONSECA, 2005). Ademais, essas informações, serviços ou produtos, devem ser prestados “a qualquer momento, local e cidadão, de modo a agregar valor a todos os *stakeholders* envolvidos com a esfera pública” (ZWEERS; PLANQUÉ, 2001, tradução nossa).

No entanto, o e-gov não se restringe à simples prestação de serviços públicos por meio de serviços online na internet, mas abrange também mudanças na maneira como o governo, pelo uso da tecnologia da informação, atinge os seus objetivos (DINIZ et al., 2009). Além disso, Almeida (2003, p. 1) acrescenta que a política brasileira de governo eletrônico possui três frentes fundamentais: a interação com o cidadão; a melhoria da sua própria gestão interna; e a integração com parceiros e fornecedores. Wimmer e Tambouris (2002, p. 11, tradução nossa) citam, além disso, que governo eletrônico envolve também a integração de agências públicas, disponibilização de serviços 24/7, internalização de novas leis e regulamentos governamentais, entre outras medidas.

Assim, a mudança tecnológica deve vir acompanhada por mudanças organizacionais, redesenho de processos, implementação de governança de tecnologia da informação (para alcançar o alinhamento entre os recursos de TI e os objetivos de negócio), e capacitação de pessoal (CONCHA et al, 2012, tradução nossa).

A incorporação da tecnologia da informação nos processos de contratações públicas agregou novas possibilidades à área, com importantes e surpreendentes impactos

(FERNANDES, 2016). De acordo com Culau e Fortis (2006), vários estudos comprovaram que sistemas de compras eletrônicas tem sido muito eficiente, apresentando resultados animadores, agregando uma série de benefícios aos processos de compras. Dentre eles, destacam-se a redução do custo de transação, a obtenção de maior valor nas compras e a melhoria na capacidade de decisão (PANAYIOTOU, GAYIALIS, TATSIPOULUS, 2004).

Outro benefício observado é aumento da transparência dos atos da Administração Pública, entendida como a produção e a divulgação sistemática de informações, tornando-se um dos pilares para o combate à corrupção. Conferir transparência, além de constituir-se em um dos requisitos fundamentais da boa governança, cumpre a função de aproximar o Estado da sociedade, ampliando o nível de acesso do cidadão às informações sobre a gestão pública (CULAU; FORTIS, 2006).

3. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

Este capítulo tem como objetivo apresentar as características e o método de pesquisa utilizado neste trabalho. Pode-se conceituar método como o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo - conhecimentos válidos e verdadeiros, traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do pesquisador (LAKATOS; MARCONI, 2003).

3.1. Tipo e descrição geral da pesquisa

Segundo Vergara (2016, p. 42), as pesquisas descritivas têm como objetivo a descrição das características de determinada população ou fenômeno, podendo ainda estabelecer correlações entre variáveis e definir sua natureza. Já Marconi (2003, p. 187) afirma que pesquisas descritivas consistem em investigações de pesquisa empírica cuja principal finalidade é o delineamento ou análise das características de fatos ou fenômenos, a avaliação de programas, ou o isolamento de variáveis principais ou chave. Dessa forma, esta pesquisa é do tipo descritivo, pois visa descrever o perfil das compras do TCDF a partir do levantamento de dados realizado. Ainda, conforme Marconi (2003, p. 187), a presente pesquisa se encaixa na subdivisão: estudos de descrição de população.

Considerando que o trabalho consiste em investigar de questões pontuais a partir de uma amostra extensa; numerar unidades homogêneas; utilizar instrumentos de pesquisa estruturados e padronizados; e levantar informações representativas e quantificáveis; a abordagem de pesquisa adotada é a quantitativa. Não obstante, após a confecção do perfil de compras, são realizadas algumas análises qualitativas em relação a essas informações.

Em relação aos meios de investigação para este trabalho, são utilizadas as análises bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica é empregada na montagem da estrutura teórica e definição dos conceitos utilizados no estudo, bem como na consulta a outros estudos sobre compras governamentais e desempenho. Segundo Marconi (2003, p. 183), a pesquisa bibliográfica, ou de fontes secundárias, abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, material cartográfico etc., até meios de comunicação orais: rádio, gravações em fita magnética e audiovisuais: filmes e televisão. Vergara (2016, p. 43) define pesquisa bibliográfica como o estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado em livros, revistas, jornais redes eletrônicas, isto é, material acessível ao público em geral.

A pesquisa documental é realizada na base de dados do Sistema de Processo Eletrônico do TCDF (e-TCDF), no Portal de Compras Governamentais (*ComprasNet*) e em documentos oficiais e planilhas de controle de processos geradas no Serviço de Licitação (SELIC) do Tribunal de Contas do Distrito Federal. Quanto aos artefatos produzidos na SELIC, Vergara (2016, p. 43) afirma que a investigação documental é realizada em documentos conservados em órgãos públicos e privados de qualquer natureza.

3.2. Caracterização da organização, setor ou área

O Tribunal de Contas do Distrito Federal tem a missão de exercer o controle externo da administração dos recursos públicos do Distrito Federal, em auxílio à Câmara Legislativa, zelando pela legalidade, legitimidade, efetividade, eficácia, eficiência e economicidade na gestão desses recursos. Para a consecução de sua missão, o TCDF necessita de recursos materiais e serviços para suporte às suas atividades. Nesse sentido, o ciclo licitatório é principal caminho para a obtenção desses recursos.

O ciclo licitatório se inicia com o registro da demanda pela unidade solicitante junto à Supervisão de Planejamento da Contratação (SPC), dando origem a um processo administrativo eletrônico. Esse processo funciona como um repositório em que os documentos relativos ao ciclo são juntados à medida que são produzidos. Em conjunto, a unidade demandante e a SPC vão produzir o Projeto Básico ou o Termo de Referência que contém as especificações necessárias do objeto a ser adquirido. Após as autorizações e as análises devidas, o processo chega ao Serviço de Licitação para elaboração do Edital ou outro instrumento convocatório, conforme o caso, e para a realização do procedimento licitatório. Na SELIC, também são feitos os procedimentos para dispensa e inexigibilidade de licitação. Ou seja, todo processo de compra ou contratação passa pela SELIC.

Os documentos e os registros produzidos na SELIC são a principal fonte de dados documental para esta pesquisa. Em paralelo, são obtidos também alguns dados a partir do sistema de compras do governo federal, o Portal de Compras Governamentais.

3.3. População e amostra

Neste trabalho, considerando o tempo disponível para coleta dos dados, foram considerados os dados relativos aos processos de compras autuados no ano de 2015. Esse recorte permite uma visão do comportamento das compras durante o período de um ano,

englobando um ciclo financeiro completo. Esse interstício de análise admite também, com algumas exceções, alcançar todo tipo de compra realizada pelo tribunal.

É necessário diferenciar a data de autuação do processo e a data de realização de um certame. Enquanto que a primeira representa o momento em que o processo administrativo para a compra é criado, a segunda indica a data de realização do certame propriamente dito. Após a autuação do processo, uma série de procedimentos são executados previamente ao certame. Elaboração do Projeto Básico ou Termo de Referência, realização da estimativa de preços e obtenção das autorizações necessárias são alguns dos principais.

Ademais, a definição da data de autuação como critério de recorte permite uma visão mais ampla dos processos de compras, pois engloba os casos em que o certame nem chegou a ser realizado e ou acabou sendo realizado em momento posterior a 2015. Outras situações alcançadas são aquelas relativas a processos de compras complexos, cujos trâmites, não raramente, duram mais de um ano. Por outro lado, cabe acrescentar que nem todos os certames realizados em 2015 foram contemplados nesse recorte, pois uma pequena parte deles são provenientes de processos administrativos autuados em anos anteriores a 2015, o que não interfere nos objetos deste trabalho.

3.4. Procedimentos de coleta e de análise de dados

Inicialmente, foram preparadas três planilhas eletrônicas para serem alimentadas durante o processo de coleta de dados. A primeira planilha representa os dados relativos ao procedimento licitatório, tais como número do processo, natureza da contratação (licitação comum, dispensa ou inexigibilidade), características do objeto, unidade demandante, entre outros dados. A segunda planilha contém os dados dos itens que compõe uma determinada licitação, tais como, empresa vencedora, valor estimado, valor adjudicado, etc. A terceira planilha contém os dados relativos aos adjudicatários, ou seja, as empresas vencedoras dos certames e contém, além da razão social, a UF de origem e se é entidade preferencial (ME/EPP).

As colunas dessas planilhas refletem as variáveis que compõe o perfil de compras. Essas variáveis foram definidas de modo a evidenciar as características das licitações realizadas pelo Tribunal, tendo como base os conceitos obtidos a partir da pesquisa bibliográfica. Também foram definidas para cada variável algumas regras de validação, de modo a melhorar a consistência dos dados. Por exemplo, uma variável que expressa uma data não pode ser alimentada com um valor que não represente uma data válida. As colunas também foram planejadas de modo a evitar redundância de dados e também representar uma

informação única, ou seja, que não está disponível em nenhuma outra coluna. Os quadros seguintes resumem as tabelas e campos alimentados.

Tabela “certame”	
Nome do Campo	Descrição do Campo
Número do processo	Identificação do processo ao qual o certame está vinculado.
Unidade requisitante	Sigla da unidade demandante da contratação.
Vínculo organizacional	Identifica, nos termos da Resolução nº 273/2014 - TCDF, os quatro grandes grupos aos quais as unidades da estrutura organizacional do tribunal se vinculam.
Tipo de objeto	Identifica o tipo de objeto segundo as seguintes categorias: bens (“B”), serviços (“S”) e serviços com mão de obra terceirizada (“T”).
Grupo de objeto	Identifica o grupo ao qual o objeto está inserido.
Alcance	Identifica o alcance direto do objeto da contratação, podendo ser: externo (“E”), institucional (“I”) ou setorial (“S”).
Modalidade	Identifica a modalidade de licitação utilizada no certame ou ainda, se a contratação ocorreu por meio de dispensa ou inexigibilidade de licitação.
Número do edital	Identifica o número do edital do certame ou, nos casos em que não há edital, o número do despacho que deu prosseguimento à contratação.
Tipo de licitação	Identifica o tipo de licitação: menor preço, maior desconto, melhor técnica e preço, e melhor técnica.
É SRP	Identifica se o certame tem como finalidade o registro de preços por meio do Sistema de Registros de Preços.
É exclusiva ME/EPP	Identifica se o certame é exclusivo para entidades preferenciais.
Há previsão de cotas reservadas	Identifica se o certame reserva uma parte da quantidade prevista para contratação para contratação exclusivamente com ME/EPPs.
Há previsão de subcontratação compulsória	Identifica se o certame prevê a subcontratação compulsória de entidades preferenciais.
Há Decreto nº 7174/2010	Identifica se pode haver desempate pelos critérios estabelecidos no Decreto Federal nº 7.174/2010.
Há critérios sustentáveis	Identifica se no objeto ou no certame há critérios específicos relacionados à sustentabilidade.
Quantidade de publicações	Identifica a quantidade de vezes que um mesmo edital foi publicado.
Data de autuação	Data em que o processo administrativo foi atuado.
Data do PB/TR	Data em que o Projeto Básico ou o Termo de Referência foi expedido.
Data de encaminhamento	Data em que a minuta de edital foi encaminhada para análise da consultoria jurídica e autorizações devidas.
Data da publicação	Data em que o edital é publicado, quando for o caso.
Data do certame	Data em que o certame ocorreu, quando for o caso.
Data de julgamento	Data em que o certame ou procedimento de contratação é encerrado no âmbito do Serviço de Licitação.
Esclarecimentos/Impugnações	Identifica se houve ou não pedidos de esclarecimentos e/ou impugnações relativos à contratação.

Situação do certame	Identifica a situação do certame na data de encerramento da coleta de dados.
---------------------	--

Quadro 3 - Campos da tabela “certame” do banco de dados para análise.

Fonte: elaborado pelo autor.

Tabela “item”	
Nome do Campo	Descrição do Campo
Número do processo	Identificação do processo ao qual o respectivo certame está vinculado.
Número do edital	Identifica o número do edital do respectivo certame ou o número do despacho que deu prosseguimento à contratação.
Número do lote	Identifica o número do lote do item ou contém um traço quando o certame não possui lotes.
Número do item	Identifica, sequencialmente, dentro daquele certame, o item.
Quantidade demandada	Informa a quantidade de unidades demandada para o item.
Valor estimado	Informa o valor total estimado para o item, ou seja, o valor unitário estimado multiplicado pela quantidade demandada.
Tipo de objeto	Identifica o tipo de objeto do item segundo as seguintes categorias: bens (“B”), serviços (“S”) e serviços com mão de obra terceirizada (“T”).
É exclusiva ME/EPP	Identifica se o item é exclusivo para entidades preferenciais.
Situação do item	Identifica a situação do item na data de encerramento da coleta de dados. Os valores possíveis são: adjudicado, desértico, fracassado, cancelado ou pendente.
Valor adjudicado	Informa o valor ofertado e aceito pela administração para contratação do item. Este campo e os seguintes são preenchidos somente nos casos em o item resultou em “adjudicado”.
Adjudicatário	Razão social do adjudicatário do item, ou seja, a empresa que ofertou a proposta mais vantajosa, bem como, atendeu às exigências do edital do certame.
Desempate ME/EPP	Informa se houve ou não o uso do direito do empate ficto por entidades preferenciais.
Recurso	Informa se houve ou não a interposição de recurso administrativo contra ato relativo ao item.

Quadro 4 - Campos da tabela “item” do banco de dados para análise.

Fonte: elaborado pelo autor.

Tabela “adjudicatário”	
Nome do Campo	Descrição do Campo
Adjudicatário	Razão social do adjudicatário do item, ou seja, a empresa que ofertou a proposta mais vantajosa, bem como, atendeu às exigências do edital do certame.
UF	Informa a unidade da federação de origem do adjudicatário.
Entidade preferencial	Informa se o adjudicatário é entidade preferencial (ME/EPP) ou não.

Quadro 5 - Campos da tabela “adjudicatário” do banco de dados para análise.

Fonte: elaborado pelo autor.

Antes de a coleta de dados ser iniciada, foi definida a lista de processos administrativos a serem considerados nesse processo, conforme o critério estabelecido para a amostra de dados. Para tanto, foram examinados todos os expedientes do Serviço de Licitação relativos ao trâmite de processos de compras. Então, a partir de cada documento, foi extraído o número do processo administrativo em referência. Depois, essa lista de processos foi consolidada, gerando a lista de processos a serem examinados na coleta de dados deste trabalho. Por último, para fins de verificação, essa lista de processos foi confrontada com uma planilha de controle de processos mantida pelo chefe da SELIC. Nenhum novo processo foi encontrado.

A coleta de dados, por conseguinte, foi realizada a partir dessa lista. Um a um, os processos foram abertos no sistema de gestão de processos do TCDF, o e-TCDF. O procedimento de coleta de dados de cada processo resume-se à análise da lista de peças do processo para entendimento geral do que ocorreu e, a localização e o exame de peças específicas dos autos. As peças específicas analisadas foram: capa do processo, Projeto Básico ou Termo de Referência, edital, ata do procedimento licitatório, proposta comercial e julgamento da licitação. A partir do conteúdo dessas peças e dos metadados dos autos, foram extraídos todos os dados para alimentação das tabelas do banco de dados. Eventualmente, o conteúdo de alguma outra peça foi examinado para complementação.

Ao final da inserção dos dados de cada processo nas planilhas, foi realizada a validação e a consolidação de dados. Essa etapa consistiu na realização de: verificação do conjunto de diferentes valores de uma mesma coluna, identificando aqueles não compatíveis ou distoantes; comparação de valores de diferentes colunas para verificação de inconsistências; comparação de valores por grupos específicos (ex. modalidade de licitação), padronização de dados e dos formatos de apresentação; e, por fim, eliminação de registros duplicados.

Uma vez concluído o trabalho de coleta de dados, passou-se à análise dos dados. Para tanto, foram definidas e categorizadas as análises a serem realizadas. Posteriormente, foram definidos para cada análise: quais dados (colunas) seriam utilizados; quais dados precisariam ser calculados; quais filtros que deveriam ser considerados; quais agrupamentos seriam realizados; quais operações de sumarização seriam utilizadas (contagem, soma, média, desvio padrão, etc.); e, finalmente, qual gráfico ou outro instrumento seria utilizado para demonstrar a análise de forma visual. A análise foi encerrada com a discussão dos resultados, advinda da observação dos dados, da relação entre eles e de fatos relativos ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, sempre tendo como base o referencial teórico consignado neste trabalho.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Considerando a grande variedade de possíveis análises a partir dos dados coletados, elas serão categorizadas segundo: a autuação do processo, o demandante da contratação, as características do procedimento da contratação, as características do objeto da contratação, os tempos de tramitação, os resultados obtidos e as características das empresas vencedoras.

As análises contêm uma descrição de quais dados foram considerados, quais cálculos foram realizados, quais filtros foram ativados, quais as sumarizações realizadas, etc. Em seguida, são feitos alguns comentários sobre os resultados apurados, tendo como base o referencial teórico deste trabalho e fazendo conexões com outras análises realizadas nesta mesma obra.

Porém, preliminarmente à leitura das análises, é importante entender o que representam os dados contidos nas tabelas e em suas colunas.

4.1. Base de Dados

A coleta de dados foi realizada com a finalidade de alimentar três tabelas de dados, estruturadas de modo a permitir o levantamento do perfil das compras públicas do Tribunal de Contas do Distrito Federal.

O desenho das tabelas e suas colunas seguiu as diretrizes de modelagem de dados, para que os dados possam ser armazenados adequadamente, evitando-se inconsistências e redundâncias.

4.1.1 Tabela “certame”

A tabela “certame” representa um procedimento de contratação instaurado. Para fins de modelagem, entende-se por certame qualquer procedimento destinado à realização de alguma contratação, seja por meio de um certame propriamente dito, tal como um pregão, seja por meio de uma dispensa ou inexigibilidade de licitação. É importante salientar que um mesmo processo administrativo pode conter um ou mais certames, em especial quando algum procedimento de contratação resulta desértico ou fracassado.

As colunas que compõe essa tabela são:

- a) **Número do processo:** identificação do processo ao qual o certame está vinculado. Ele é composto por um número sequencial, barra “/” e ano de autuação. Ex: 32271/2015.
- b) **Unidade requisitante:** sigla da unidade demandante da contratação. Para melhor agrupamento e representação, os demandantes de nível hierárquico “serviço” e “supervisão” estão representados pela respectiva secretaria ou equivalente. Gabinetes de conselheiros e procuradores também foram agrupados sob a denominação “GAB”.
- c) **Vínculo organizacional:** identifica, nos termos da Resolução nº 273/2014 - TCDF, os quatro grandes grupos aos quais as unidades da estrutura organizacional do tribunal se vinculam.
- d) **Tipo de objeto:** identifica o tipo de objeto segundo as seguintes categorias: bens (“B”), serviços (“S”) e serviços com mão de obra terceirizada (“T”). Apesar da categoria “T” também representar um serviço, dada a sua particularidade e complexidade, para fins de análise deste trabalho, preferiu-se destaca-la em uma categoria distinta.
- e) **Grupo de objeto:** identifica o grupo ao qual o objeto está inserido. Os grupos definidos são: Assist Médica e Odontológica, Biblioteca, Capacitação, Equipamentos, Eventos, Infraestrutura Predial, Material/Serviços de Expediente, Mobiliário, Obras e Serviços de Engenharia, Serviços Especializados e Tecnologia da Informação. Os grupos foram definidos de modo a agrupar os diferentes certames realizados conforme a finalidade e as características de seus objetos de contratação.
- f) **Alcance:** identifica o alcance direto do objeto da contratação, podendo ser: externo (“E”), institucional (“I”) ou setorial (“S”).
- g) **Modalidade:** identifica a modalidade de licitação utilizada no certame ou ainda, se a contratação ocorreu por meio de dispensa ou inexigibilidade de licitação. É necessário ressaltar que dispensa e inexigibilidade de licitação não se constituem em modalidades de licitação. Entretanto, para fins de análise e comparação de dados esses dois institutos serão colocados no campo “modalidade”, que, neste caso, passa a representar, de forma genérica, a forma como a contratação do objeto se deu.
- h) **Número do edital:** identifica o número do edital do certame ou, nos casos em que não há edital, o número do despacho que deu prosseguimento à contratação. O número do processo em conjunto com o número do edital

compõe a chave única da tabela, ou seja, o valor que identifica de forma única cada registro nessa tabela.

- i) **Tipo de licitação:** identifica o tipo de licitação: menor preço, inclusive sob a forma maior desconto, melhor técnica e preço, e melhor técnica.
- j) **É SRP:** identifica se o certame tem como finalidade o registro de preços por meio do Sistema de Registros de Preços.
- k) **É exclusiva ME/EPP:** identifica se o certame é exclusivo para entidades preferenciais, tais como, microempresas e empresas de pequeno porte.
- l) **Há previsão de cotas reservadas:** identifica se o certame reserva uma parte da quantidade prevista para contratação exclusivamente com microempresas e empresas de pequeno porte.
- m) **Há previsão de subcontratação compulsória:** identifica se o certame prevê a subcontratação compulsória de entidades preferenciais.
- n) **Há Decreto nº 7174/2010:** identifica se pode haver desempate pelos critérios estabelecidos no Decreto Federal nº 7.174/2010.
- o) **Há critérios sustentáveis:** identifica se no objeto ou no certame há critérios específicos relacionados à sustentabilidade. As palavras-chave, bem como as palavras derivadas, utilizadas nesta obra para identificar a presença desses critérios foram: sustentabilidade, renovável, ambiente, biodegradável, reciclado e eficiência energética.
- p) **Quantidade de publicações:** identifica a quantidade de vezes que um mesmo edital foi publicado.
- q) **Data de autuação:** data em que o processo administrativo foi atuado.
- r) **Data do PB/TR:** data em que o Projeto Básico ou o Termo de Referência foi expedido.
- s) **Data de encaminhamento:** data em que a minuta de edital foi encaminhada para análise da consultoria jurídica e autorizações devidas. Existe somente em concorrências, tomadas de preços, convites e pregões.
- t) **Data da publicação:** data em que o edital é publicado, quando for o caso.
- u) **Data do certame:** data em que o certame ocorreu, quando for o caso.
- v) **Data de julgamento:** data em que o certame ou procedimento de contratação é encerrado no âmbito do Serviço de Licitação.

- w) **Esclarecimentos/Impugnações:** identifica se houve ou não pedidos de esclarecimentos e/ou impugnações relativos à contratação.
- x) **Situação do certame:** identifica a situação do certame na data de encerramento da coleta de dados. Os valores possíveis são: homologado, revogado, não realizado e pendente.

4.1.2 Tabela “item”

A tabela item representa os itens que fazem parte de um certame. Este pode envolver um ou mais itens de contratação, agrupados ou não em lotes. Para cada lote ou item não agrupado poderá ser selecionada uma empresa vencedora.

As colunas que compõe essa tabela são:

- a) **Número do processo:** identificação do processo ao qual o respectivo certame está vinculado.
- b) **Número do edital:** identifica o número do edital do respectivo certame ou o número do despacho que deu prosseguimento à contratação. O número do processo em conjunto com o número do edital compõe a chave do certame ao qual o item está vinculado. A ligação entre as tabelas “certame” e “item” é feita por meio dessa chave.
- c) **Número do lote:** identifica o número do lote do item ou contém um traço quando o certame não possui lotes.
- d) **Número do item:** identifica, sequencialmente, dentro daquele certame, o item.
- e) **Quantidade demandada:** informa a quantidade demandada de unidades para o item.
- f) **Valor estimado:** informa o valor total estimado para o item, ou seja, o valor unitário estimado multiplicado pela quantidade demandada.
- g) **Tipo de objeto:** identifica o tipo de objeto do item segundo as seguintes categorias: bens (“B”), serviços (“S”) e serviços com mão de obra terceirizada (“T”).
- h) **É exclusiva ME/EPP:** identifica se o item é exclusivo para entidades preferenciais, tais como, microempresas e empresas de pequeno porte.

- i) **Situação do item:** identifica a situação do item na data de encerramento da coleta de dados. Os valores possíveis são: adjudicado, desértico, fracassado, cancelado ou pendente.
- j) **Valor adjudicado:** informa o valor ofertado e aceito pela administração para contratação do item. Este campo e os seguintes são preenchidos somente nos casos em o item resultou em “adjudicado”.
- k) **Adjudicatário:** razão social do adjudicatário do item, ou seja, a empresa que ofertou a proposta mais vantajosa, bem como, atendeu às exigências do edital do certame.
- l) **Desempate ME/EPP:** informa se houve ou não o uso do direito do empate ficto por entidades preferenciais.
- m) **Recurso:** informa se houve ou não a interposição de recurso administrativo contra ato relativo ao item.

4.1.3 Tabela “adjudicatário”

A tabela “adjudicatário” representa as entidades que se sagraram vencedoras dos itens dos certames realizados.

Os campos que compõe essa tabela são:

- a) **Adjudicatário:** razão social do adjudicatário do item, ou seja, a empresa que ofertou a proposta mais vantajosa, bem como, atendeu às exigências do edital do certame. Este campo é utilizado como chave de ligação com a tabela “item”.
- b) **UF:** informa a unidade da federação de origem do adjudicatário.
- c) **Entidade preferencial:** informa se o adjudicatário é entidade preferencial (ME/EPP) ou não.

4.2. Análises relativas à atuação do processo

As análises relativas à atuação do processo têm como objeto principal a data de atuação do processo administrativo sob o qual o procedimento de contratação está assentado.

4.2.1 Quanto à distribuição de processos

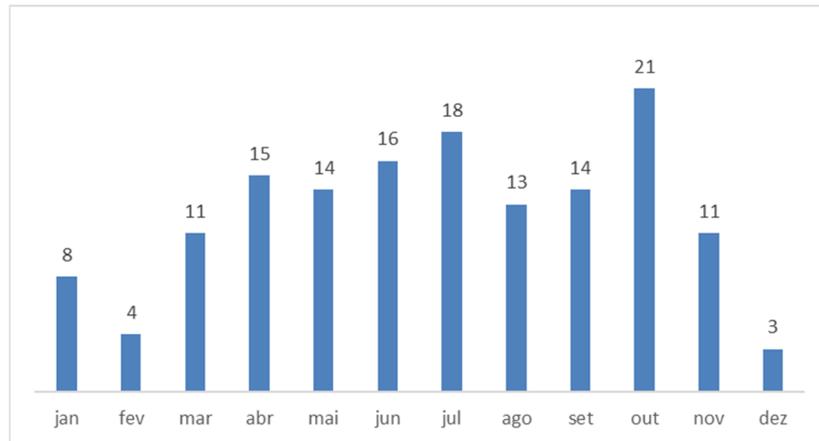


Figura 1 - Quantidade de Processos Autuados por Mês em 2015

A figura 1 mostra a quantidade absoluta de processos autuados por mês, no ano de 2015. É possível observar que nos meses de janeiro, fevereiro e dezembro, ou seja, no início e no fim de ano, o número de demandas é menor. Por outro lado, nos meses de junho e julho, ocorreu a maior quantidade de registros de novas demandas. O pico de novas demandas ocorreu em outubro, porém esse grande número de processos, em grande parte, estão relacionados à renovação de periódicos do Tribunal.

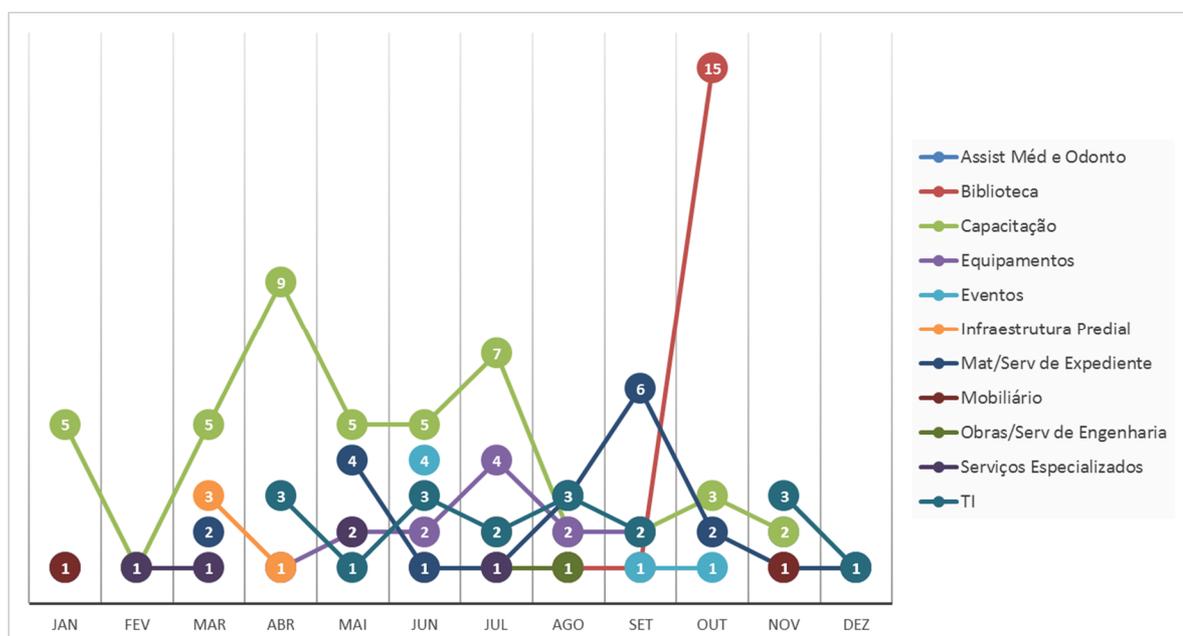


Figura 2 - Quantidade de Processos Autuados por Mês em 2015 e Grupo de Objeto

A figura 2 traz a quantidade absoluta de processos autuados por mês em 2015 e por grupo de objeto. Nota-se que, no geral, as demandas ocorrem de maneira distribuída ao longo do ano. Entretanto é possível destacar duas categorias que apresentam comportamento

especial. A primeira é com relação aos certames relativos à capacitação, que apresentam um pico de registro em abril, decaindo ao longo dos meses seguintes. Ou seja, as demandas de contratação para capacitação concentram-se no primeiro semestre do ano. A segunda categoria em destaque são aquelas relacionadas à biblioteca, mais especificamente à renovação de periódicos, que apresenta uma quantidade relevante de autuações no mês de outubro.

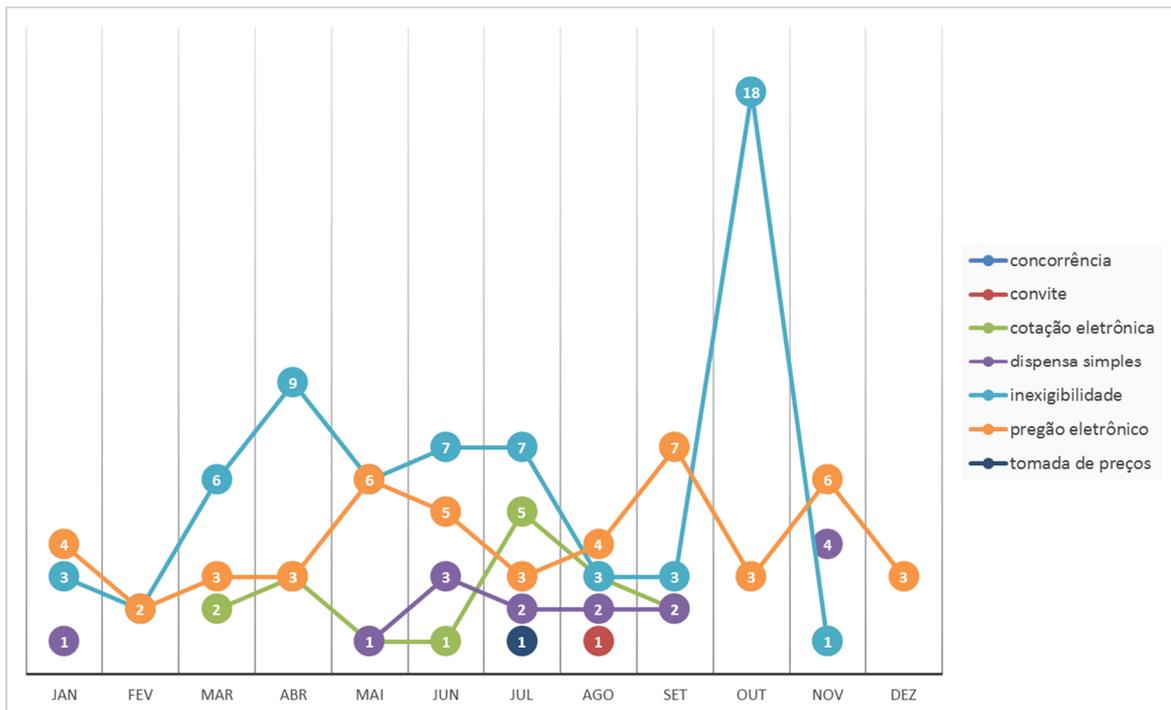


Figura 3 - Quantidade de Processos Autuados por Mês em 2015 e Modalidade

A figura 3 traz a quantidade absoluta de processos autuados por mês em 2015 e por modalidade de licitação. Observa-se que a modalidade de licitação pregão eletrônico e os processos de inexigibilidade são os únicos que possuem ocorrências durante o ano todo. Entretanto, enquanto que a primeira mantém uma quantidade de ocorrências relativamente uniforme durante o ano, a segunda apresenta um comportamento mais variado, tendo um pico em outubro, em função das contratações para renovação de periódicos.

4.3. Análises relativas aos demandantes de contratação

Nesse grupo, serão consideradas, como principal objeto de análise, as unidades demandantes dos processos de compras.

4.3.1 Quanto às unidades demandantes

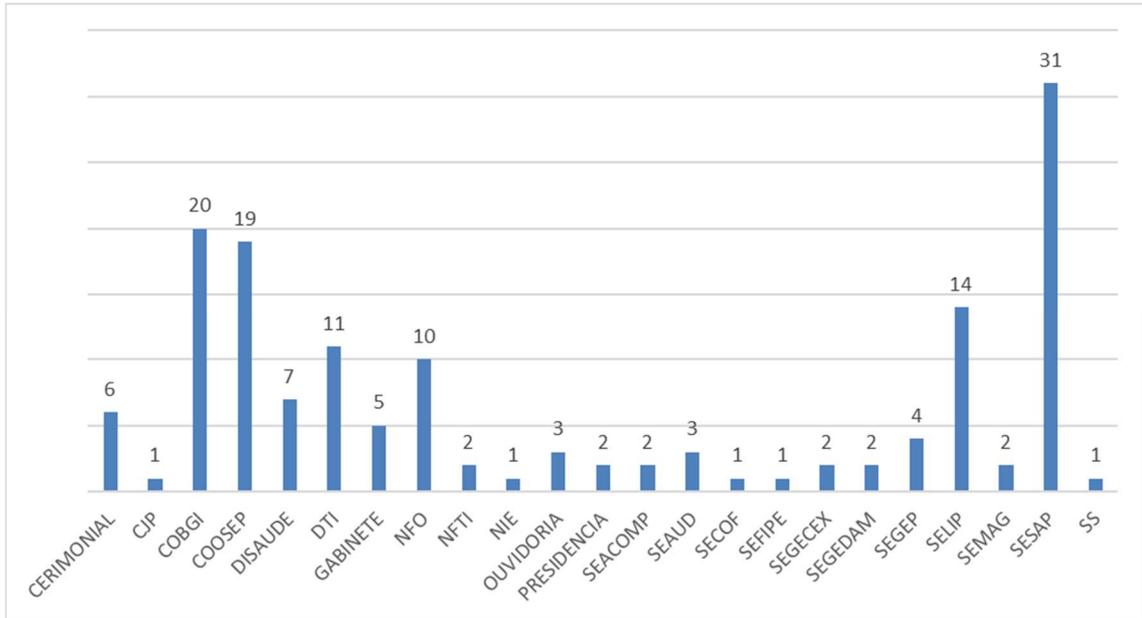


Figura 4 - Quantidade de Demandas por Unidade Organizacional

Observa-se que a maior parte das demandas se concentram em unidades de caráter executivo, ou seja, de apoio ao funcionamento do órgão. Em especial destacam-se a Secretaria de Engenharia e Serviços de Apoio (SESAP), a Coordenadoria de Biblioteca, Gestão da Informação e do Conhecimento (COBGI), a Coordenadoria de Educação Corporativa e Seleção de Pessoas (COOSEP) e a Secretaria de Licitação, Material e Patrimônio (SELIP), com 31, 20, 19 e 14 demandas registradas, respectivamente, em 2015.

4.3.2 Quanto às demandas de contratação por vínculo institucional da unidade demandante

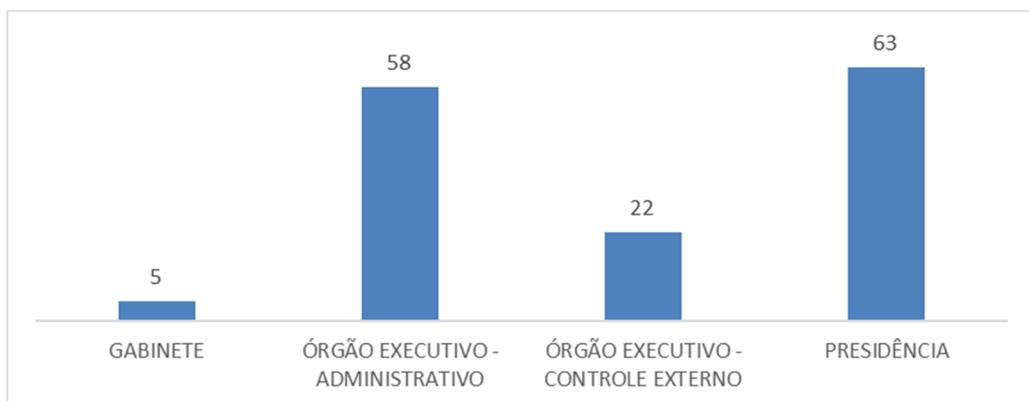


Figura 5 - Quantidade de Demandas por Vínculo Organizacional do Demandante

A figura 5, que demonstra a quantidade total de demandas em 2015 por vínculo organizacional, mostra, a princípio, um comportamento não esperado, qual seja, a maior quantidade de demandas ter origem na Presidência e ou em alguma de suas unidades diretamente vinculadas, com um total de 63 demandas. Em princípio, a Presidência tem caráter diretivo, delegando a execução de suas ações às unidades executoras do tribunal. Entretanto, a figura 6 esclarece melhor esse comportamento.

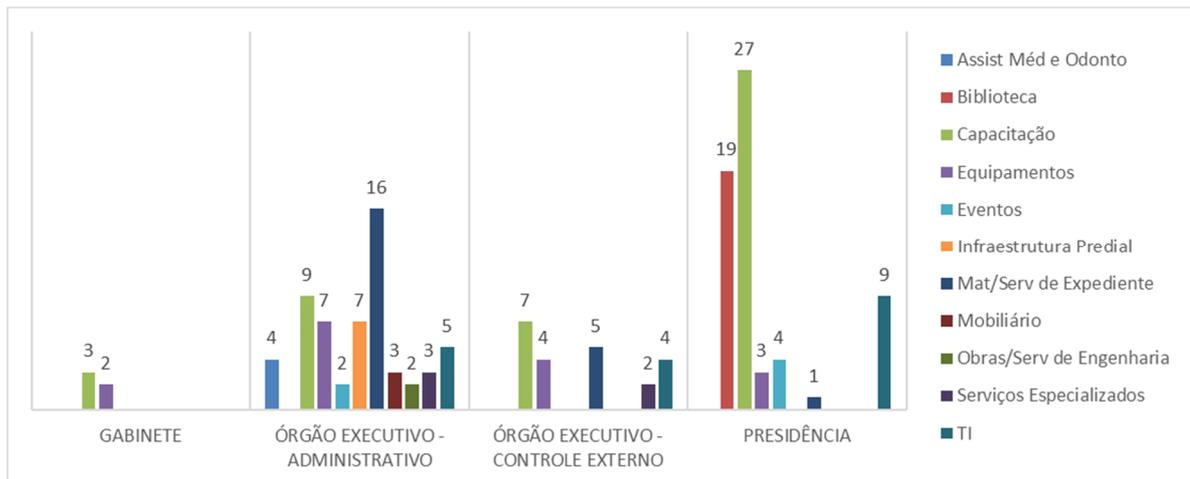


Figura 6 - Quantidade de Demandas por Vínculo Organizacional do Demandante e Grupo de Objeto

É possível observar que a grande quantidade de demandas da Presidência advém de contratações voltadas à capacitação e à renovação de periódicos, que são realizadas pela Escola de Contas e pela Coordenadoria de Biblioteca e Gestão da Informação, respectivamente, sendo elas unidades executoras vinculadas diretamente à Presidência. Excluindo-se esses grupos, teríamos como grande grupo demandante, as unidades executoras administrativas, o que é razoável, pois essas unidades têm como principal objetivo dar suporte às unidades finalísticas do Tribunal.

4.4. Análise relativas às características dos procedimentos de contratação

As análises contempladas nesse tópico têm como principal objeto de estudo as características dos certames realizado, inclusive dispensas e inexigibilidades de licitação.

4.4.1 Quanto à modalidade

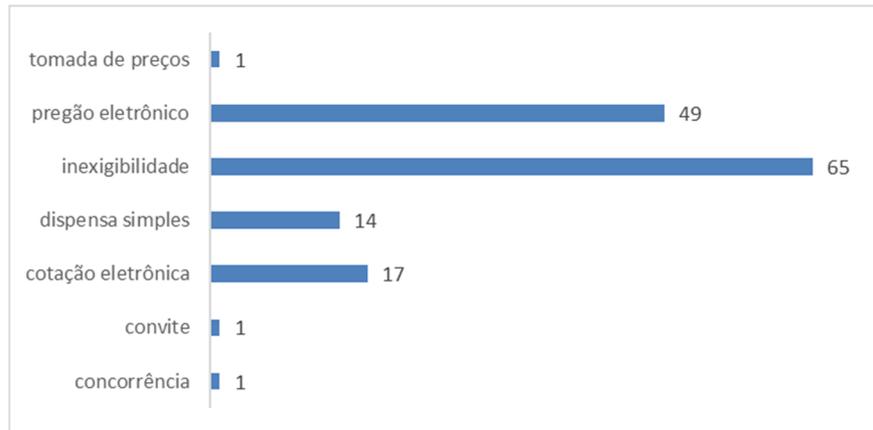


Figura 7 - Quantidade de Certames por Modalidade

Inicialmente, como já mencionado no item 4.1.1 deste trabalho, é necessário observar que dispensa e inexigibilidade de licitação não se constituem em tipos de modalidades de licitação previstas nas Leis nºs 8.666/1998 e 10.520/2002. Entretanto, no âmbito desta obra, esses procedimentos de contratação foram inseridos no mesmo grupo das modalidades de licitação, pois, em sentido amplo, a dispensa e a inexigibilidade representam a forma como a contratação da demanda foi realizada. Do mesmo modo, a cotação eletrônica foi inserida nesse rol, pois trata-se de uma dispensa de licitação operacionalizada por meio da ferramenta ComprasGovernamentais do Governo Federal, também utilizada nos pregões eletrônicos.

Feitas essas considerações, é possível observar na figura 7, dentre as modalidades propriamente ditas (concorrência, tomada de preços, convite e pregão eletrônico), a absoluta predominância da modalidade pregão eletrônico, com 49 ocorrências. Essa constatação mostra a preferência do TCDF pela modalidade de licitação mais moderna tendo em vista as suas vantagens. Além disso, o pregão eletrônico, como o próprio nome diz, é realizado em ambiente virtual, por meio do sistema informatizado ComprasGovernamentais, que já oferece uma série de recursos e facilidades para o pregoeiro e para os licitantes, bem como aqueles interessados em acompanhar o certame.

Outra preferência observada é aquela relativa à cotação eletrônica em detrimento da dispensa simples. Ainda que a dispensa possa ser utilizada para as contratações feitas por meio de cotação, esta apresenta algumas vantagens em relação àquela. A cotação eletrônica utiliza mecanismos semelhantes aos do pregão eletrônico e é operacionalizado por meio do mesmo sistema informatizado.

Em relação às inexigibilidades, tendo em vista que são casos onde a competição entre diferentes licitantes é inviável, não é possível a utilização de outros meios de contratação, pois

eles se aplicam quando há possibilidade de disputa. Essa é a principal razão do número expressivo de contratações por esse mecanismo. Basicamente, as inexigibilidades são oriundas de demandas relacionadas à capacitação e à assinatura de periódicos, como mostra a figura 8.

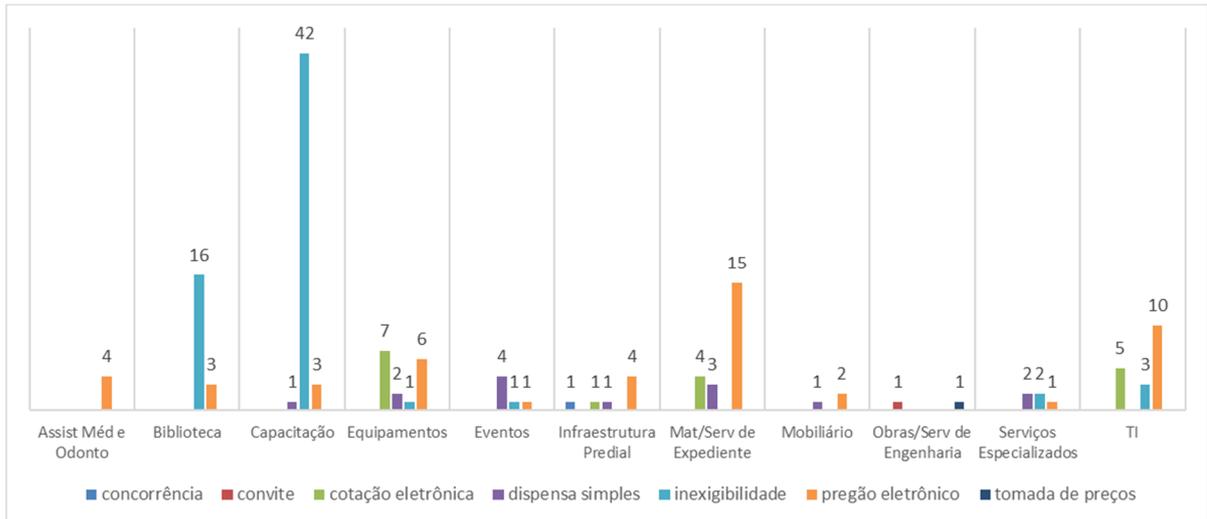


Figura 8 - Quantidade de Certames por Grupo de Objeto e Modalidade

Nota-se também que o pregão eletrônico foi utilizado em todos os grupos de objeto, exceto obras e serviços de engenharia. Isso demonstra a versatilidade dessa modalidade de licitação.

4.4.2 Quanto ao tratamento diferenciado

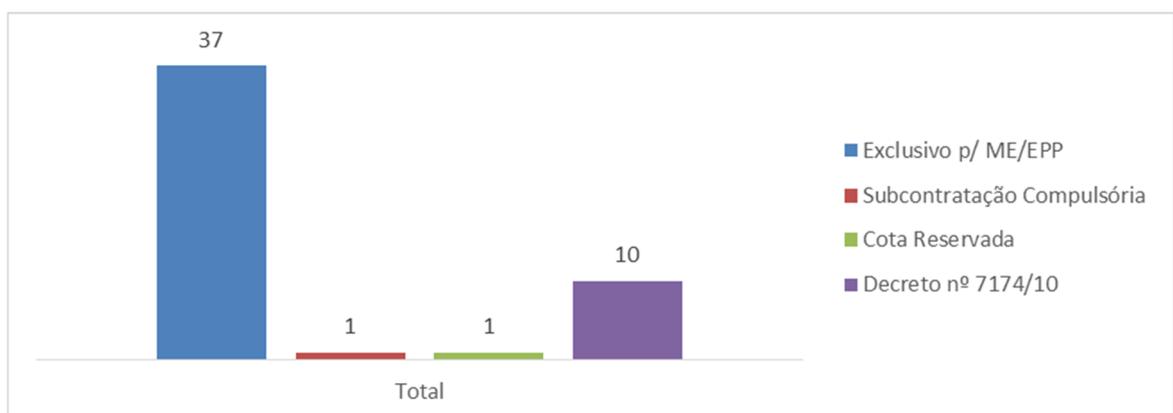


Figura 9 - Quantidade de Certames por Tratamento Diferenciado

Dos 148 certames da população analisada, 37 deles foram certames com participação exclusiva de ME/EPP. Ou seja, 25% dos certames da amostra foram exclusivos para entidades preferenciais, o que evidencia, na prática, o impacto das ações de incentivo às

ME/EPPs definidas na legislação. Em relação aos outros dois benefícios previstos para entidades preferenciais, qual seja, a subcontratação compulsória e a cota reservada, elas ocorreram em 1 certame cada. Ou seja, menos de 1% da amostra previram cada um desses tipos de benefícios, o que mostra a sua incidência mais restrita.

Outra medida de incentivo vem do Decreto nº 7.174/2010, que prevê a preferência a empresas brasileiras em detrimento das estrangeiras em caso de empate na contratação de bens e serviços de informática e automação. Esse tipo de incentivo esteve presente em 10 certames da amostra, representando cerca de 7% do total.

A figura 10 mostra o número ocorrências em que empresas preferenciais que usufruíram do benefício do empate ficto previsto na legislação. Esse benefício permite que, quando a melhor proposta não for de entidade preferencial e a proposta da ME/EPP estiver até 5%, no caso de pregões, ou 10%, nas demais modalidades, acima da melhor proposta, essa entidade preferencial possa cobrir a oferta, a princípio, vencedora. Para essa análise, serão considerados somente os certames onde há ampla competição, envolvendo entidades preferenciais e não preferenciais. Assim, serão consideradas somente as modalidades pregão, concorrência, tomada de preços e convite, bem como os certames que não foram realizados com participação exclusiva de ME/EPP.

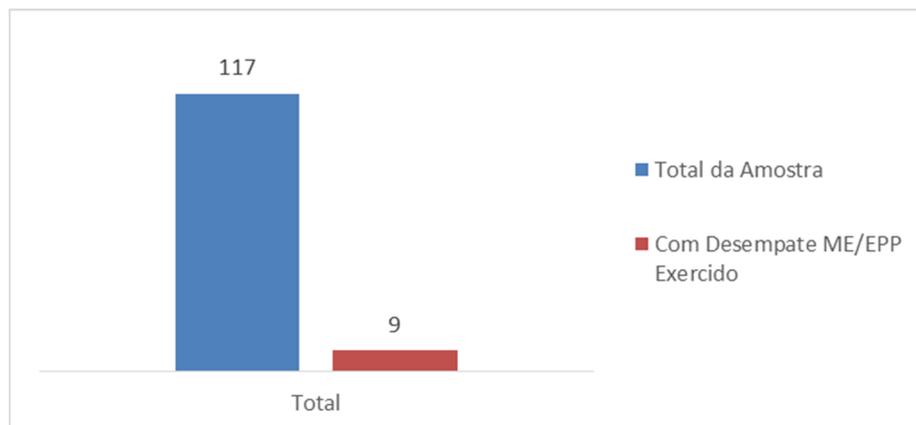


Figura 10 - Quantidade de Certames por Uso do Empate Ficto

É possível observar que dos 117 itens onde foi possível a ocorrência de empate ficto, em somente 9 deles esse benefício foi usufruído. Esse dado mostra que, na prática, o empate ficto tem pouco efeito no incentivo às ME/EPP. Uma das principais razões é, em função do poder financeiro e de mercado das grandes empresas, a impossibilidade de as empresas preferenciais ofertarem preços dentro da margem de 5% ou 10%, conforme a modalidade, e, mesmo conseguindo, de cobrir a oferta feita pela grande empresa.

4.4.3 Quanto ao Sistema de Registro de Preços

A análise seguinte mostra a incidência de certames a serem processados por meio do Sistema de Registro de Preços (SRP). Considerando que, conforme a legislação, o registro de preços somente pode ser realizado por meio de concorrência e pregão, a amostra de análise se restringirá a essas modalidades de certames.

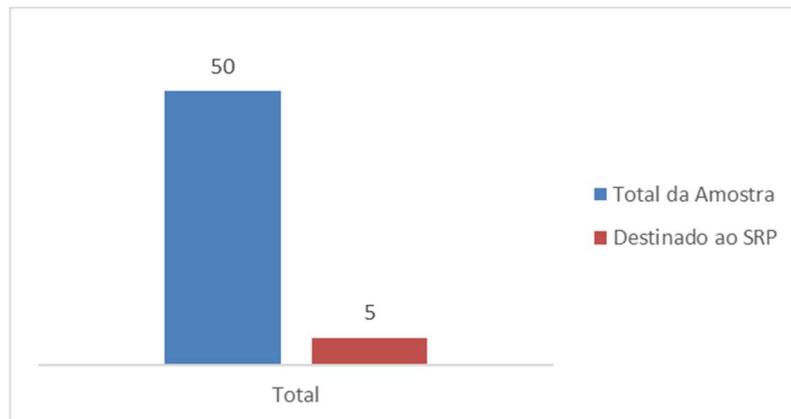


Figura 11 - Quantidade de Certames no Sistema de Registro de Preços (SRP)

A figura 11 mostra uma pequena incidência de certames para fins de SRP em relação ao total de certames nas modalidades concorrência e pregão. Apenas 10% dos certames nessas modalidades foram destinados ao SRP. Esse fato tem relação com os pressupostos para utilização do SRP, em especial, a sua utilização quando a quantidade e os períodos de fornecimentos sejam estimados e não obrigatórios. Além disso, o TCDF não possui uma equipe específica para a gestão das Atas de Registros de Preços, documento resultante de um SRP, o que não favorece a utilização desse instituto nas compras do TCDF.

4.5. Análise das características do objeto

As análises desta seção têm como objeto principal de estudo as características do objeto a ser contratado. As características dos objetos levantadas para este trabalho são: tipo, grupo, alcance e sustentabilidade.

4.5.1 Quanto ao tipo de objeto

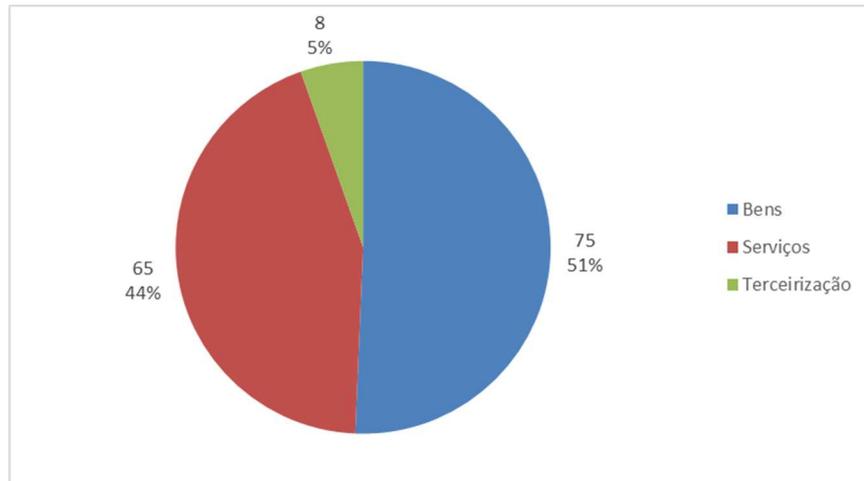


Figura 12 - Quantidade de Certames por Tipo de Objeto

Observa-se que a maioria das contratações se destinam ao fornecimento de bens, com 75 certames, correspondendo a 51% do total. Em número um pouco menor, os serviços foram objeto de contratação de 65 certames, correspondendo a 44% do total. Por fim, as contratações de serviços com mão de obra terceirizada correspondem a 5% do total, com 8 certames. Se considerarmos o montante de certames voltados a serviços e terceirização, juntos, tem-se praticamente o mesmo montante de certames voltados a bens, o que mostra um equilíbrio das demandas por bens e serviços em geral.

4.5.2 Quanto ao grupo de objeto

Os grupos foram definidos conforme os diferentes objetos dos certames, de modo a agrupá-los de maneira lógica, por afinidade. Esse agrupamento é utilizado em vários gráficos e permite uma melhor compreensão de como os certames estão distribuídos. Seguem alguns dos principais objetos presentes nesses grupos:

- **Assistência Médica e Odontológica:** medicamentos, serviços de enfermagem e lavanderia hospitalar;
- **Biblioteca:** compra de livros, assinatura de periódicos e solução para controle de acervo;
- **Capacitação:** cursos in company, *coffee-break*, pós-graduação e participação de servidores em eventos de capacitação;
- **Equipamentos:** máquinas fotográficas, forno para laboratório, frigobar, TV, telefone e equipamentos de áudio e vídeo;

- **Eventos:** contratação de palestrantes, flores, estandes e outros materiais de apoio a eventos promovidos pelo TCDF;
- **Infraestrutura Predial:** manutenção predial e de elevadores, dedetização, jardinagem, equipamentos de combate a incêndio e persianas.
- **Material/Serviços de Expediente:** material de escritório, combustível, carimbos, encadernação, material laboratorial, passagens aéreas, serviços de secretariado, limpeza em geral, operação de central telefônica e chaveiro;
- **Mobiliário:** mobiliários em geral;
- **Obras e Serviços de Engenharia:** reforma do Edifício Garagem e projeto para instalação de uma usina fotovoltaica;
- **Serviços Especializados:** consultoria técnica, emissão de laudos, serviços de calibragem de equipamentos e digitalização de processos; e
- **Tecnologia da Informação (TI):** computadores, servidores de rede, toners, projetores, software, nobreaks, certificados digitais e serviços de suporte.

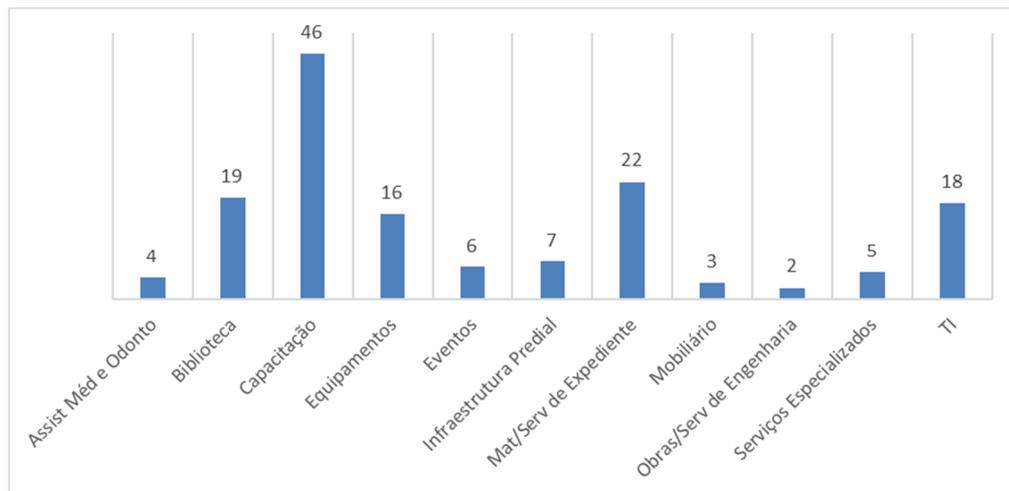


Figura 13 - Quantidade de Certames por Grupo de Objeto

Na figura 13, destaca-se o grupo capacitação, com 46 certames, que corresponde a mais que o dobro de ocorrências do segundo grupo mais frequente. Esse fato decorre do grande número de procedimentos de inexigibilidade voltados à participação de membros e servidores do Tribunal em eventos de capacitação. Os grupos material/serviços de expediente, biblioteca, tecnologia da informação e equipamentos aparecem em seguida, como destaque, com 22, 19, 18 e 16 ocorrências, respectivamente. Os demais grupos de objetos apresentam uma quantidade de certames mais limitada, sendo o grupo obras e serviços de engenharia, o menos frequente, com 2 certames.

4.5.3 Quanto ao alcance

O alcance do objeto da contratação representa a amplitude dos beneficiários diretos daquele objeto. Neste trabalho, considera-se beneficiário direto aquele que utiliza ou usufrui diretamente aquele objeto contratado. Os certames contidos no grupo “Externo” são aqueles cujo objeto beneficia diretamente o público externo ao Tribunal, tais como mobiliário para a Escola Pública de Contas do TCDF, serviço de coffee-break e certificados digitais para servidores de rede. O grupo institucional contempla os objetos que beneficiam diretamente o órgão como um todo, tais como computadores e serviço de limpeza. Finalmente, o grupo setorial contempla os objetos cujo beneficiário direto seja uma unidade do Tribunal, ou um grupo limitado de servidores ou, ainda, um único servidor, como os eventos de capacitação.

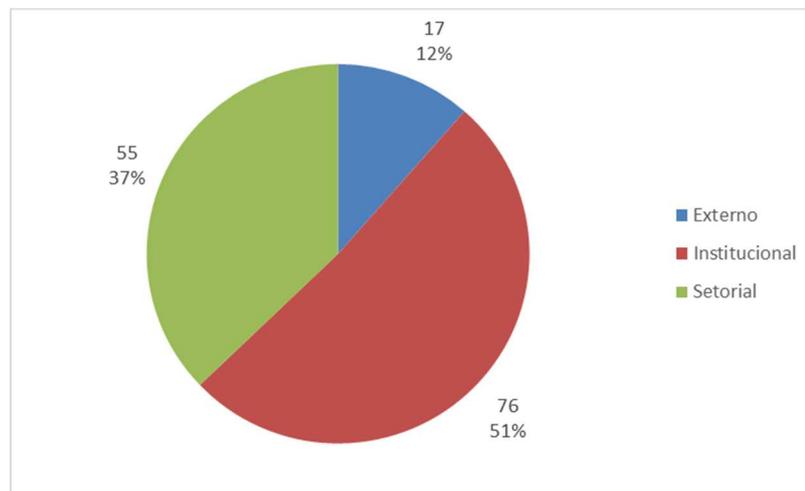


Figura 14 - Quantidade de Certames por Alcance do Objeto

Observa-se que pouco mais da metade dos certames realizados pelo tribunal tem como beneficiários diretos a instituição como um todo, totalizando 76 certames, ou seja, 51% do total. Entretanto, cabe registrar que essa fatia poderia ainda maior, se, da amostra de análise, fossem excluídas as inexigibilidades relativas a participação de colaboradores em eventos de capacitação, classificadas como setorial. Em seguida, os certames com beneficiários setoriais totalizaram 55 certames, representando 37% do total. Por fim, as contratações com beneficiários externos somaram 17 certames, ou seja, 12% do total.

Esses números mostram que as contratações do Tribunal se voltam para soluções mais abrangentes e com maior impacto, levando benefícios a um maior número de pessoas, o que favorece o uso eficaz de recursos públicos.

4.6. Análise dos tempos de tramitação

As análises desta seção têm, como principal elemento de estudo, os períodos de tempo decorridos entre marcos temporais pré-definidos nos processos administrativos de cada contratação. Os marcos são caracterizados, principalmente, pela data em que documentos específicos são juntados aos autos. Os marcos considerados neste trabalho foram:

- **Data de autuação:** representa a data em que o processo administrativo foi autuado, ou seja, marca o nascimento do processo;
- **Data de elaboração do Projeto Básico (PB) ou Termo de Referência (TR):** representa a data em que o PB/TR foi juntado aos autos. Nos casos em que há mais de uma versão do PB/TR nos autos, é considerada a data da última versão.
- **Data de encaminhamento da minuta do edital:** marca o momento em que a minuta do edital foi encaminhada, pelo Serviço de Licitação, para análise da consultoria jurídica e autorização da autoridade competente. Esse marco só ocorre nos certames do tipo concorrência, tomada de preços, convite e pregão eletrônico. Nos casos em que a minuta tenha sido encaminhada mais de uma vez, foi considerada a data do primeiro encaminhamento.
- **Data de publicação do certame:** representa a data em que o edital do certame foi publicado, ou seja, disponibilizado para o público em geral. Esse marco ocorre nos certames do tipo concorrência, tomada de preços, convite, pregão eletrônico e cotação eletrônica.
- **Data de realização do certame:** representa a data em que o certame foi realizado, ou seja, a data limite para encaminhamento das propostas e participação dos interessados no certame. Esse marco ocorre nos certames do tipo concorrência, tomada de preços, convite, pregão eletrônico e cotação eletrônica.
- **Data de julgamento:** marca a data em que o certame é encerrado no âmbito do Serviço de Licitação. O julgamento do certame contém todo o histórico dos fatos ocorridos durante o certame até a adjudicação do objeto a empresa vencedora, quando for o caso.

Por fim, a unidade padrão dos resultados apresentados nas análises dos tempos de tramitação é dia e os períodos são contados de forma corrida.

4.6.1 Quanto ao tempo médio entre autuação e julgamento

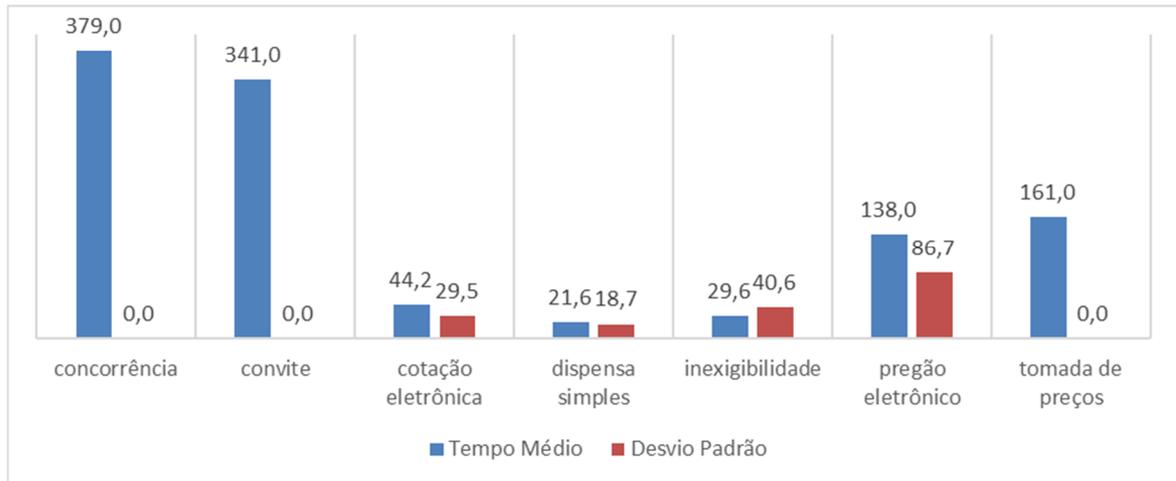


Figura 15 - Trâmite entre a Autuação e o Julgamento por Modalidade

O tempo médio entre a autuação do processo e o julgamento mostra o transcurso de tempo médio desde o nascimento do processo até o seu julgamento. Para essa análise, foram considerados somente os certames homologados, pois somente esses chegam até o momento do julgamento. Complementando a análise, foi acrescentado o respectivo desvio padrão para melhor interpretação dos dados.

Observa-se que a dispensa simples apresentou o menor tempo médio, com 21,6 dias, seguido das contratações do tipo inexigibilidade e cotação eletrônica, com 29,6 e 44,2 dias, respectivamente. Em relação às demais modalidades, o pregão eletrônico, a tomada de preços, o convite e a concorrência apresentaram períodos em um nível de grandeza maior. Esse fato tem relação com o trâmite mais complexo desses tipos de contratação, em especial, devido à análise jurídica da minuta do edital, à autorização prévia da autoridade competente, à publicação do edital e à obediência aos prazos mínimos impostos pela legislação.

Outro fato que chama a atenção são os altos valores de desvio padrão apresentados, exceto concorrência, convite e tomada de preços, pois cada um deles tiveram apenas uma ocorrência. Isso ocorre em função de o tempo de tramitação depender de muitas variáveis, entre elas, a complexidade do objeto, a quantidade de itens e fornecedores disponíveis, etc.

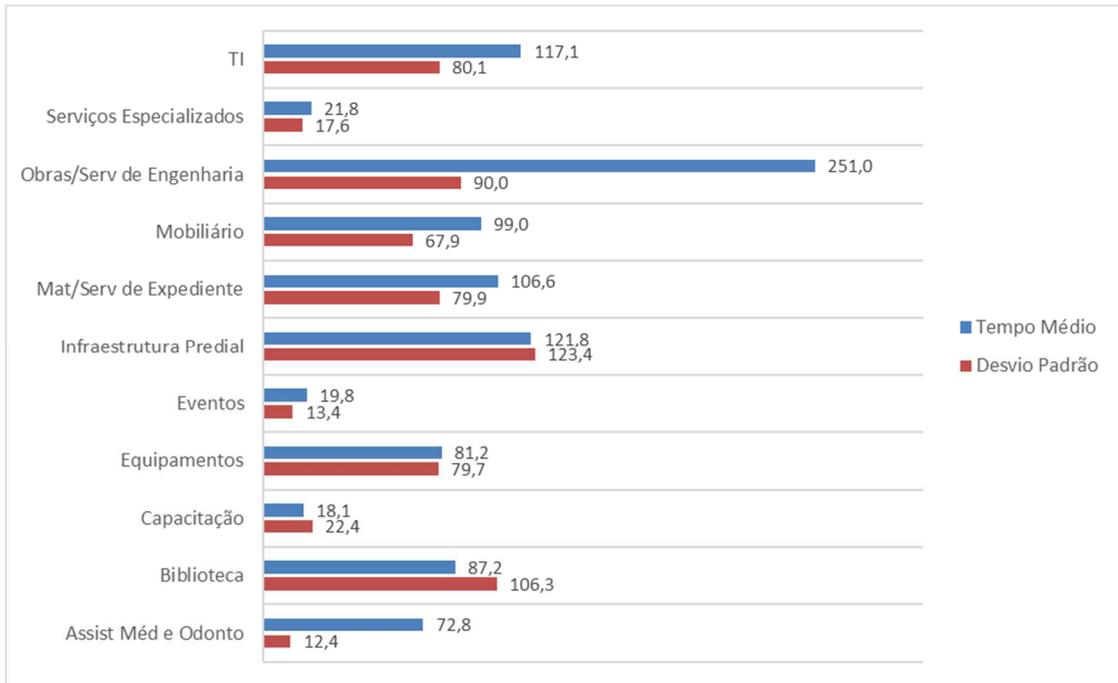


Figura 16 - Trâmite entre a Autuação e o Julgamento por Grupo de Objeto

A análise dos tempos entre autuação e julgamento segmentado por grupo de objeto apresenta como trâmite médio mais prolongado as contratações voltadas a obras e serviços de engenharia, com média de 251 dias. Os grupos com trâmite mais rápido são capacitação, eventos e serviços especializados com 18,1, 19,8 e 21,8 dias, respectivamente.

Destaca-se novamente o alto desvio padrão dos tempos de trâmite. Em especial, o grupo infraestrutura apresenta alto desvio em função desse grupo abranger contratações mais simples, tais como recarga de extintores, e outras muito mais complexas, como a manutenção predial, operacionalizada por concorrência.

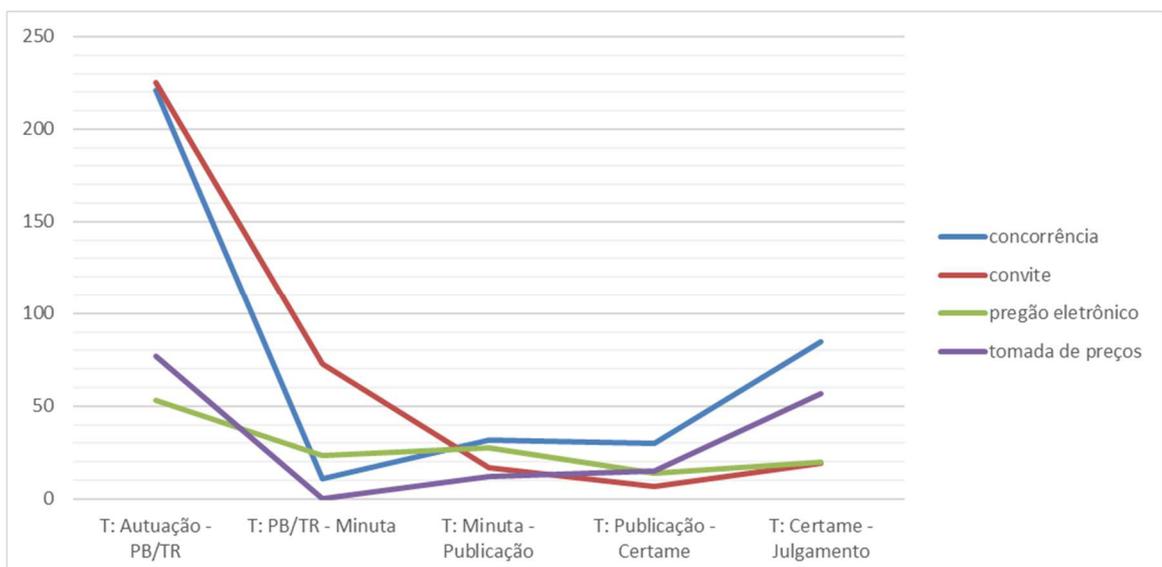


Figura 17 - Trâmite entre Marcos no Processo por Modalidade

A figura 17 mostra os tempos médios de trâmite entre cada um dos marcos definidos. Aqui foram selecionados somente os tipos de contratação concorrência, tomada de preços, convite e pregão eletrônico, pois somente eles possuem e apresentam todos os marcos. Também foram considerados nessa amostra somente as contratações homologadas.

A principal observação se refere ao alto tempo de trâmite entre a autuação do processo e a conclusão do Projeto Básico ou do Termo de Referência, em relação aos demais marcos. Nota-se, portanto, que a definição desses instrumentos, dentro de um processo de contratação pública, consome grande parte do tempo total desse processo. No mais, com exceção do convite, as demais modalidades apresentaram curvas similares, sendo o maior tempo gasto com a elaboração do PB/TR, seguido do tempo entre a data de realização do certame e o seu julgamento.

A figura 18 mostra a relação entre a existência de pedidos de esclarecimento e/ou impugnação e o tempo de trâmite entre a autuação do processo e o julgamento. Aqui serão considerados somente os certames com situação homologado.

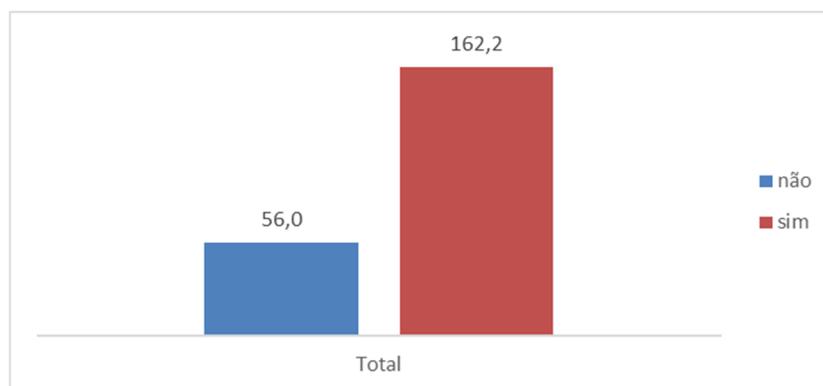


Figura 18 - Trâmite entre a Autuação e o Julgamento por Existência de Pedido de Esclarecimento/Impugnação

Observa-se que, na média, aqueles certames em que houve pedido de esclarecimento/impugnação apresentaram um tempo maior (162,2 dias) entre a autuação do processo e o julgamento do certame do que aqueles em que não houve pedido de esclarecimento/impugnação (56 dias).

Análise idêntica é mostrada na figura 19, utilizando, entretanto, o parâmetro da existência de pedidos de recurso, em vez de pedidos de esclarecimento/impugnação.

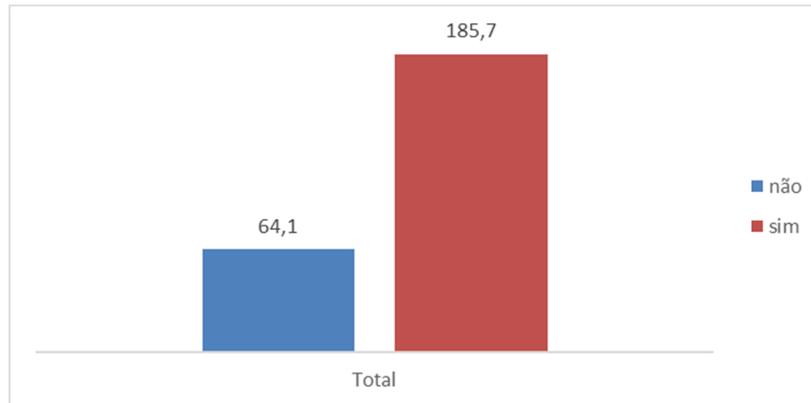


Figura 19 - Trâmite entre a Autuação e o Julgamento por Existência de Pedido de Recurso

Novamente há um sensível aumento do tempo médio de trâmite entre a autuação e o julgamento quando existe pedido de recurso (185,7 dias) em contrapartida quando não há tais pedidos (64,1 dias). Entretanto, essa diferença deve ser avaliada com parcimônia, pois outros motivos podem estar associados ao tempo de trâmite quando da existência de pedidos de esclarecimento/impugnação e recurso, tal como a complexidade inerente ao objeto a ser contratado.

4.7. Análise dos resultados dos procedimentos de contratação

Nesta seção de análise, será dada ênfase aos resultados dos procedimentos de contratação. Os principais resultados a serem analisados são: situação atual do processo, existências de pedidos de esclarecimentos, impugnações e recursos, resultado dos itens licitados e comparativos entre valores estimados e adjudicados.

4.7.1 Quantidade de demandas por tipo de resultado

Os processos de contratação têm como objetivo a compra de um bem ou a prestação de um serviço. E para a obtenção desse resultado, é necessário que o certame seja homologado, ou seja, que a autoridade competente declare, em ato formal, a completude e o cumprimento dos ditames legais pelo processo licitatório. Entretanto, por razões diversas, o processo de contratação por vezes não logra êxito ou acaba em situação diversa.

A análise seguinte classifica os resultados alcançados nos processos de contratação, nos tipos seguintes:

- **em trâmite:** são os certames que até a data de conclusão da coleta de dados ainda estavam em trâmite;

- **homologado:** são os certames que foram homologados pela autoridade competente e habilitados para prosseguimento da contratação;
- **não continuado:** são os certames em que a Administração optou pela sua não continuidade; e
- **revogado:** são os certames revogados tendo em vista que todos os seus itens restaram desérticos e/ou fracassados.

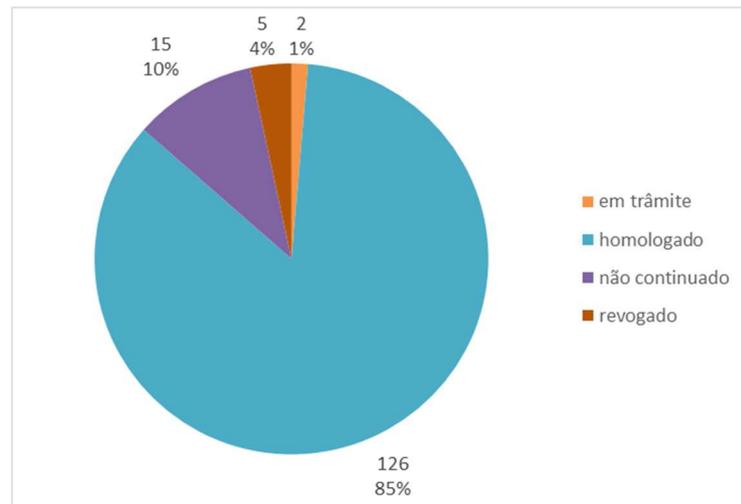


Figura 20 - Quantidade de Certames por Tipo de Resultado

Observa-se, na figura 20, que 85% dos processos de contratação autuados em 2015 foram homologados, demonstrando um alto nível de sucesso desses procedimentos no TCDF. Em seguida, em quantidade reduzida, aparecem os processos não continuados, representando 10% do total. Por fim, os processos revogados e em trâmite representam 4% e 1% do total, respectivamente. A ocorrência desse último tipo de resultado (em trâmite), ainda que mínima, chama a atenção pois os certames considerados neste trabalho foram aqueles autuados em 2015, ou seja, há 2 anos atrás.

A figura 21 detalha um pouco mais os tipos de resultado alcançados nos processos de contratação, segregando-os por modalidade.

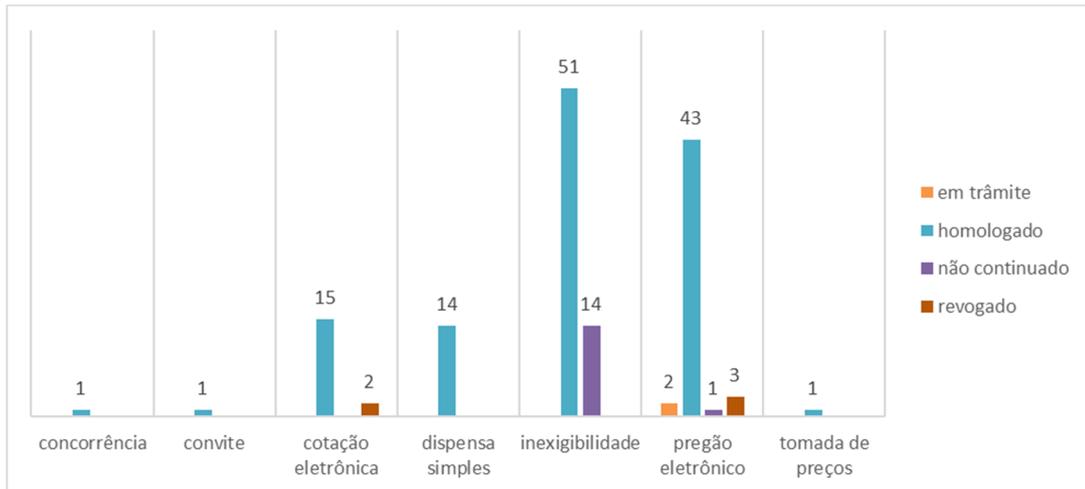


Figura 21 - Quantidade de Certames por Tipo de Resultado e Modalidade

Observa-se que todos os tipos de processos, exceto a inexigibilidade, apresentaram elevados níveis de certames homologados. Em relação às inexigibilidades, destaca-se o número de processos de contratação não continuados apresentados pelas inexigibilidades. Esse fato se deve às contratações voltadas à participação de servidores em cursos de capacitação, cuja continuidade ou não se encontra em um nível de discricionariedade maior da Administração Superior, sendo, portanto, mais suscetível a não continuidade.

4.7.2 Quantidade de itens por tipo de resultado

A presente análise tem como objeto de estudo os resultados apresentados pelos itens dos certames. Os possíveis resultados apurados para os itens são:

- **adjudicado:** informa que o item foi adjudicado para a empresa vencedora;
- **cancelado:** informa que o item foi cancelado por conveniência e oportunidade da Administração;
- **desértico:** informa que não houve licitantes interessados no fornecimento do item;
- **em trâmite:** informa que a contratação do item, na data de encerramento da coleta de dado, ainda se encontrava em trâmite; e
- **fracassado:** informa que todos os licitantes proponentes foram desclassificados.

É importante ressaltar que somente o tipo de resultado “adjudicado” implica a existência de um vencedor para o item. Consequentemente, haverá também um valor

adjudicado e as informações decorrentes. Nos demais tipos de resultado para item, não há vencedor, nem valor adjudicado.

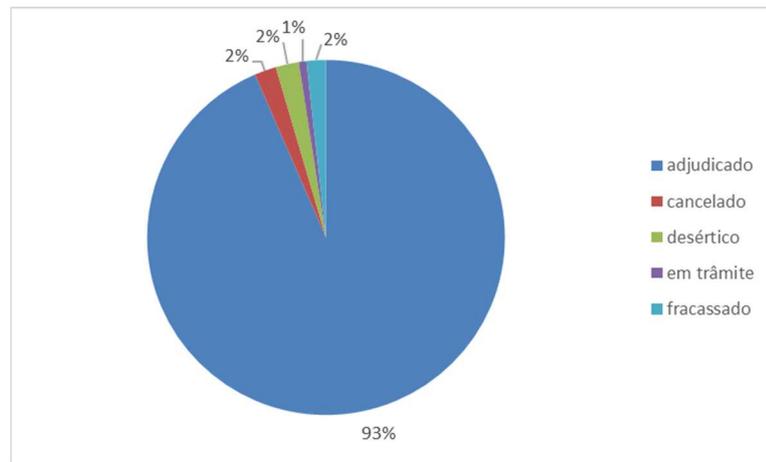


Figura 22 - Percentual de Itens por Tipo de Resultado

A figura 22 mostra que o tipo de resultado “adjudicado”, ocorrido em 93% dos itens, representa quase a totalidade dos resultados dos itens licitados, demonstrando o elevado grau de sucesso nas contratações do TCDF. Conforme a figura 20, esse fato está em consonância com os resultados alcançados pelos certames, pois o tipo de resultado de certame “homologado” pressupõe a existência de itens adjudicados nesses certames. Por outro lado, o percentual reduzido de resultados do tipo “desértico” e “fracassado” mostra que as especificações dos itens nos editais estão sendo bem realizadas, pois as causas mais frequentes de itens fracassados ou desérticos advêm de especificações e/ou estimativa de preços incorretas, dúvidas ou incompatíveis com o mercado.

4.7.3 Quantidade de pregões segundo a ocorrência de pedidos de esclarecimentos/impugnações e recursos

Os pedidos de esclarecimentos/impugnações têm relação direta com a qualidade das especificações do objeto, usualmente constantes do PB/TR. A presença de pedidos de esclarecimentos/impugnações indica, possivelmente, que o Projeto Básico ou o Termo de Referência carece de especificações precisas e compatíveis com o mercado.

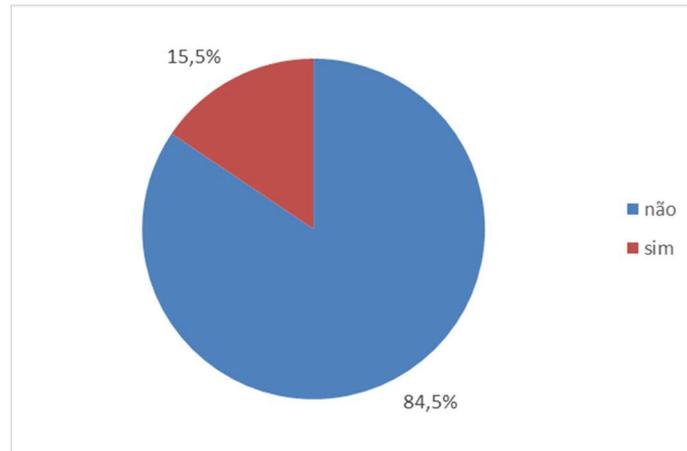


Figura 23 - Percentual de Certames por Existência de Pedido de Esclarecimento/Impugnação

É possível observar que, na grande maioria dos certames (84,5%), não houve pedidos de esclarecimentos/impugnações, indicando a boa qualidade das especificações dispostas nos editais e PB/TRs elaborados pelo TCDF.

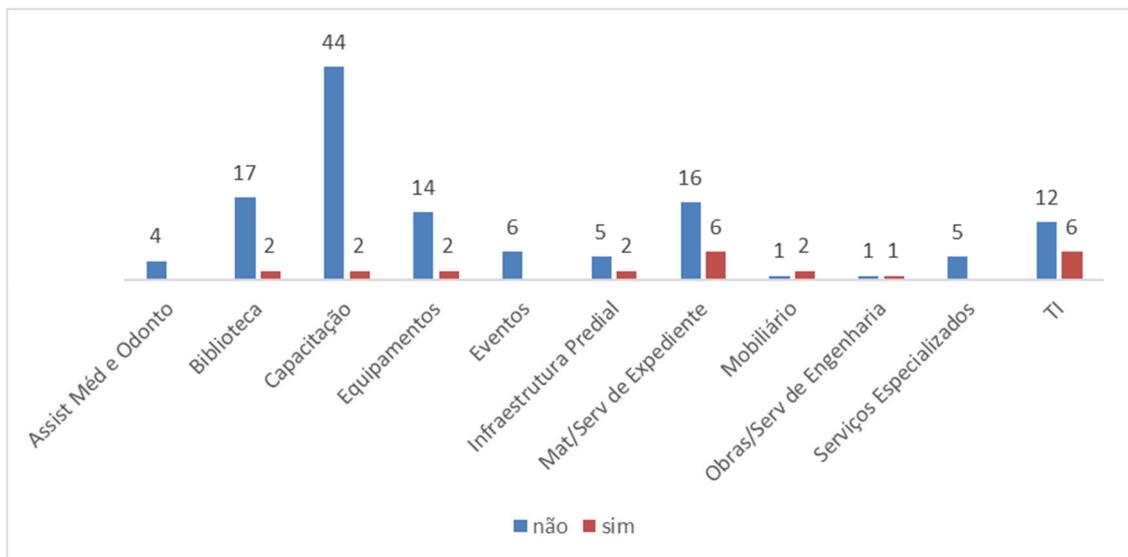


Figura 24 - Quantidade de Certames por Existência de Pedido de Esclarecimento/Impugnação e Grupo de Objeto

Na figura 24, que detalha um pouco mais a ocorrência de pedidos de esclarecimento/impugnação, é possível observar que o grupo de objeto mobiliário apresentou 2 certames com pedidos de esclarecimento/impugnação e 1 sem tais pedidos. Em seguida, destacam-se os grupos obras e serviços de engenharia, e tecnologia da informação, que apresentaram, proporcionalmente à respectiva quantidade de certames, uma maior ocorrência de certames com pedidos de esclarecimento/impugnação. Possivelmente, nesses grupos, os pedidos estão relacionados à complexidade inerente do objeto do certame. Por fim, o grupo material/serviços de expedientes apresenta também uma quantidade razoável de

pedidos em função da grande concorrência e quantidade de itens normalmente presentes nos certames desse grupo.

Já os pedidos de recurso podem estar associados a outros fatores, tal como as decisões tomadas pelo Presidente da Comissão de Licitação ou pelo Pregoeiro. Entretanto, assim como os pedidos de esclarecimento/impugnação, também podem ter origem nas especificações.

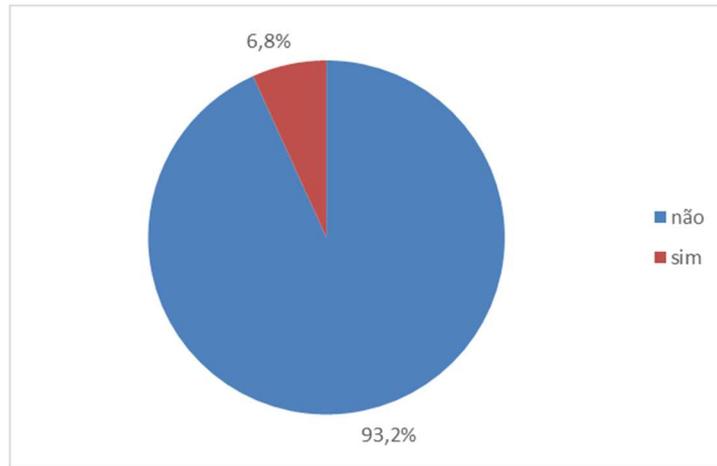


Figura 25 - Percentual de Certames por Existência de Pedido de Recurso

Pela figura 25, nota-se uma baixa incidência de pedidos de recurso, ocorridos em 6,8% dos certames, o que indica uma boa qualidade dos Editais e Projetos Básico/Termos de Referência produzidos pelo TCDF, bem como uma atuação mais precisa, clara e fundamentada de Presidentes de Comissão de Licitação e Pregoeiros.

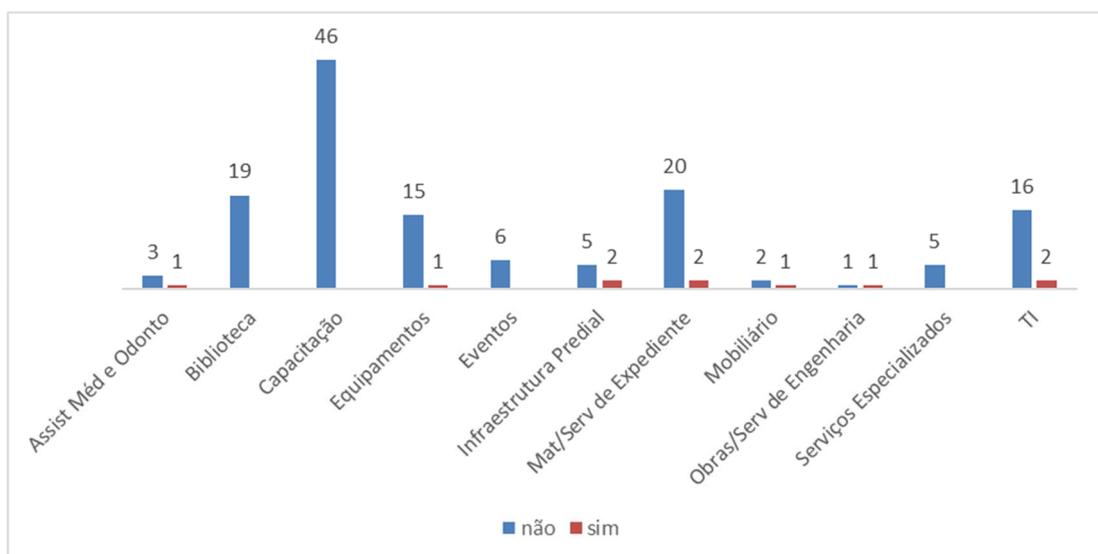


Figura 26 - Quantidade de Certames por Existência de Pedido de Esclarecimento/Impugnação e Grupo de Objeto

O detalhamento dos pedidos de recurso por grupo de objeto, mostrado na figura 26, indica uma relação entre a complexidade do objeto ou a quantidade de itens do certame com a incidência de pedidos de recurso, assim como ocorreu com os pedidos de esclarecimento/impugnação. Destaca-se, nessa figura, os grupos infraestrutura predial, materiais/serviços de expediente, tecnologia da informação, com dois certames, cada um, em que houveram pedidos de recurso.

4.7.4 Comparativo entre valores estimado e adjudicado

As análises seguintes mostram a comparação entre o valor estimado para a contratação do objeto do certame e o valor adjudicado, ou seja, o valor oferecido pela empresa vencedora. Portanto, serão considerados na amostra de análise somente os itens que resultaram adjudicados.

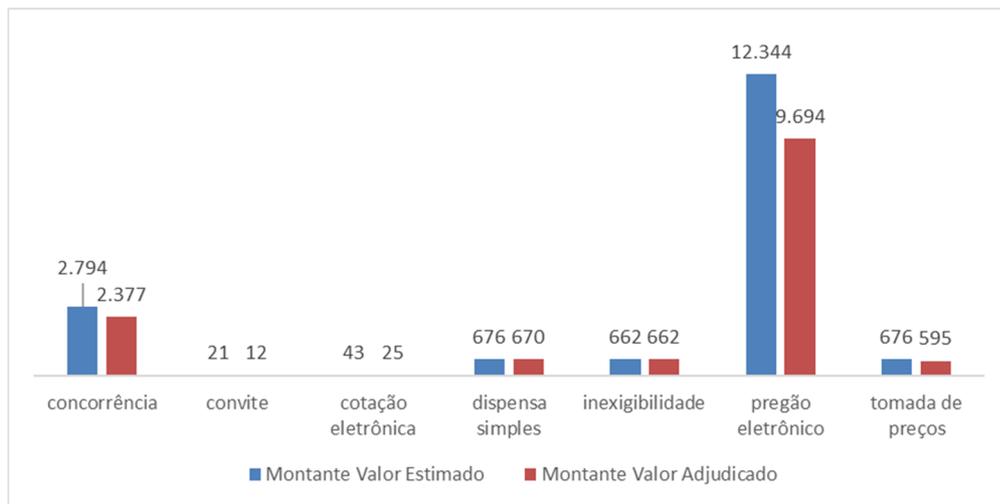


Figura 27 - Montante de Valores Estimados e Adjudicados por Modalidade (em milhares de reais)

É possível observar, pela figura 27, a importância do pregão eletrônico nas contratações realizadas pelo TCDF, apresentando montantes estimados e adjudicados na ordem de 12,3 milhões e 9,7 milhões de reais, respectivamente. Os montantes dessa modalidade de licitação superam visivelmente os montantes de todas as demais modalidades somadas. Tal relevância já havia sido demonstrada na figura 7, com a predominância numérica de certames realizados por meio de pregão eletrônico, agora reforçada com a presente análise. As modalidades convite e cotação eletrônica apresentaram os menores montantes de valores estimados e adjudicados, o que era previsível tendo em vista os limites de valores para a utilização dessas formas de contratação.

A figura 28 traz os mesmos montantes, porém agrupados por tipo de objeto.

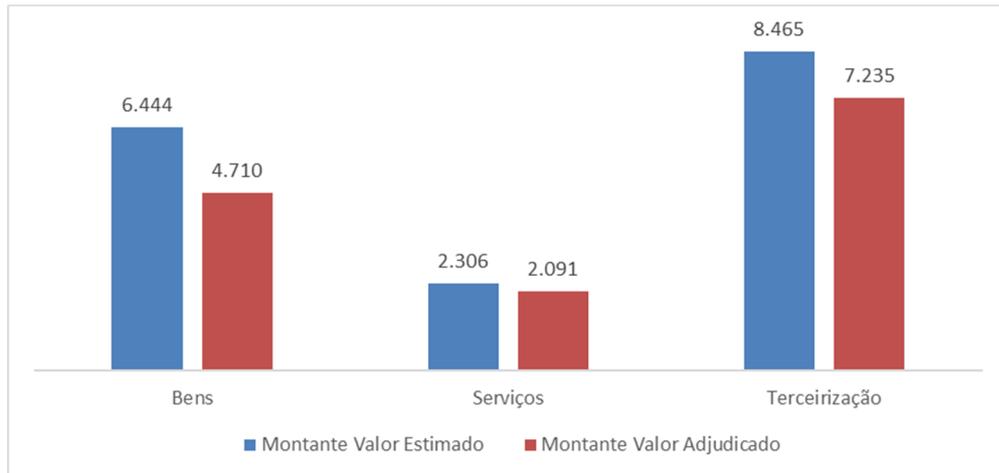


Figura 28 - Montante de Valores Estimados e Adjudicados por Tipo de Objeto (em milhares de reais)

Nota-se que o tipo terceirização, ou seja, a contratação de serviços por meio de mão de obra terceirizada, responde pelos maiores montantes de valores estimados e adjudicados das licitações da amostra deste trabalho. Por outro lado, as contratações de serviços que não envolvem terceirização totalizam os menores montantes.

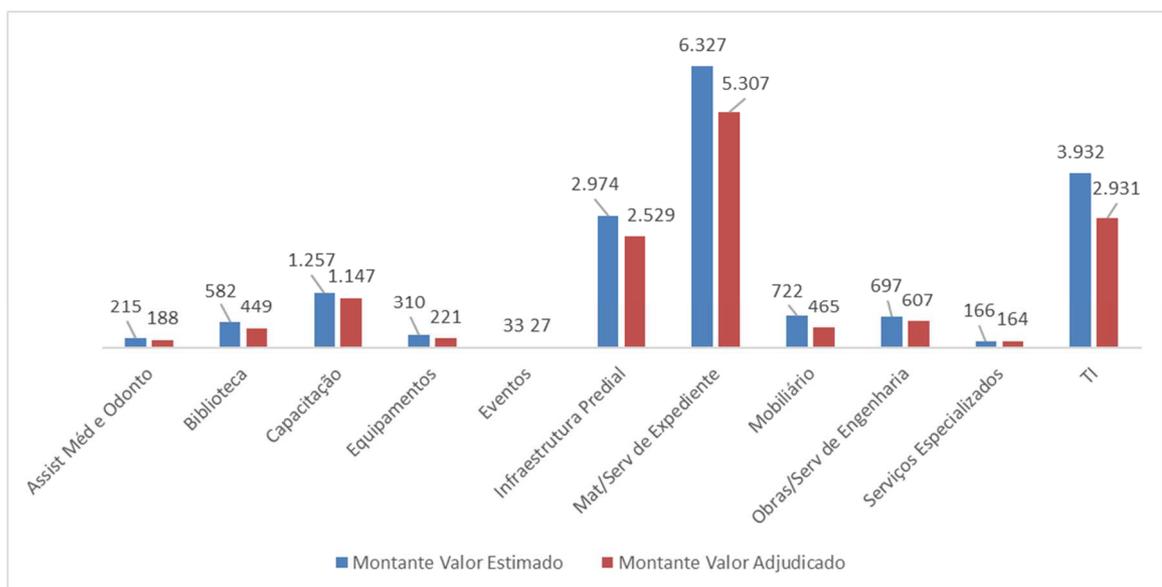


Figura 29 - Montante de Valores Estimados e Adjudicados por Grupo de Objeto (em milhares de reais)

A figura 29 apresenta a mesma comparação entre o valor estimado para a contratação do objeto do certame e o valor adjudicado, mas agrupado por grupo de objeto. Ganha destaque, nessa figura, o grupo materiais/serviços de expediente com montantes de 6,3 e 5,3 milhões de reais para valores estimados e adjudicados, respectivamente. Em seguida, temos os grupos de tecnologia da informação e infraestrutura predial como os grupos com maiores

montantes de valores estimados e adjudicados. Por outro lado, os menores montantes de valores estimados e adjudicados foram apresentados pelo grupo eventos, com 33 mil e 27 mil reais, respectivamente.

4.7.5 Percentual de economia

As análises seguintes mostram a economia obtida pelo Tribunal nos processos licitatórios. Basicamente, a economia obtida é calculada por meio da diferença entre o somatório dos valores estimados e o somatório dos valores adjudicados para a contratação, ou seja, aqueles efetivamente obtidos após a realização do certame. Para os fins de análise desta seção, consideraremos a economia relativa obtida pelos certames. Ela representa o percentual que a somatória da economia absoluta obtida em relação à somatória dos valores estimados. Dessa forma, podemos comparar melhor as economias obtidas sob diversos aspectos.

$$economia_{abs} = \sum \text{valor estimado} - \sum \text{valor adjudicado}$$

Figura 30 - Fórmula de Cálculo da Economia Absoluta

$$economia_{rel} = \frac{\sum \text{valor estimado} - \sum \text{valor adjudicado}}{\sum \text{valor estimado}}$$

Figura 31 - Fórmula de Cálculo da Economia Relativa

Pelo mesmo motivo exposto na análise dos montantes estimados e adjudicados, nesta seção, serão considerados para as análises somente os itens com situação adjudicado.

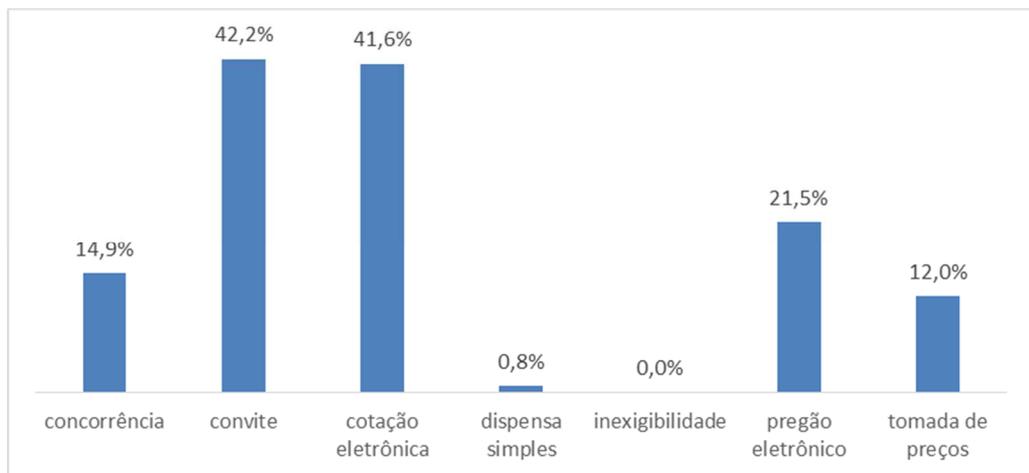


Figura 32 - Economia Relativa por Modalidade

Rótulos de Linha	Economia Absoluta	Economia Relativa
concorrência	R\$ 417.285,10	14,9%
convite	R\$ 8.786,68	42,2%
cotação eletrônica	R\$ 17.946,53	41,6%
dispensa simples	R\$ 5.354,76	0,8%
inexigibilidade	R\$ 0,00	0,0%
pregão eletrônico	R\$ 2.649.732,06	21,5%
tomada de preços	R\$ 81.159,15	12,0%
Total Geral	R\$ 3.180.264,28	18,5%

Quadro 6 - Economias Absoluta e Relativa por Modalidade

Fonte: elaborado pelo autor.

Preliminarmente, é importante salientar que a economia obtida pelas as modalidades concorrência, tomada de preços e convite foram calculadas a partir de um certame cada, o que inviabiliza uma generalização dos resultados. Assim, a modalidade convite apresentou a maior economia, com o valor adjudicado 42,2% menor que o valor estimado. Dentre as modalidades com pluralidade de certames, a cotação eletrônica se destaca, com uma economia obtida de 41,6%. Em seguida temos o pregão eletrônico, com uma economia de 21,5%. A dispensa simples apresentou uma economia de somente 0,8%. A economia nula obtida pelas inexigibilidades já era esperada, pois nesses tipos de contratações não há competição.

Merece comentário a diferença de economia obtida pela cotação e pela dispensa simples. A cotação, como explicado anteriormente, nada mais é do que uma dispensa de licitação operacionalizada por meio da ferramenta ComprasGovernamentais. No entanto, no procedimento da dispensa simples, normalmente, somente 3 empresas participam, enquanto que, na cotação, esse número é bem maior. É possível observar, portanto, que o aumento da competição está diretamente relacionado à economia obtida ao final do processo, tendo em vista as economias obtidas por essas formas de contratação.

Por fim, novamente é possível notar a importância do pregão eletrônico. Somente nessa modalidade foram realizados certames que possibilitaram uma economia de aproximadamente 2,6 milhões de reais.

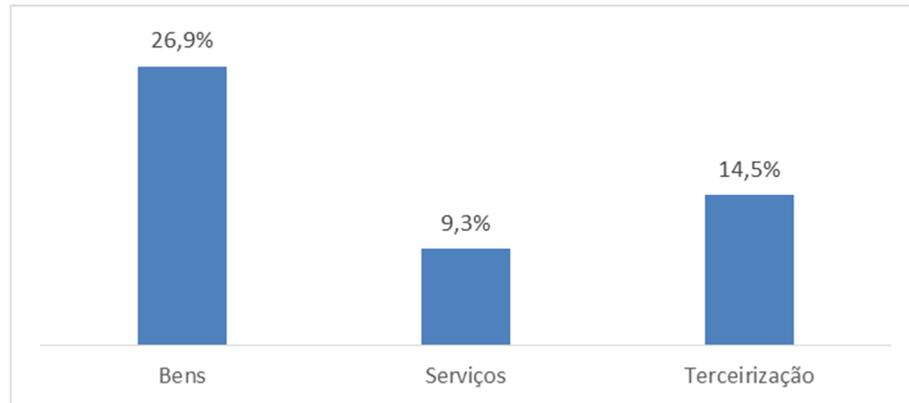


Figura 33 - Economia Relativa por Tipo de Objeto

No comparativo entre as economias obtidas pelos diferentes tipos de objeto, as compras de bens foram as que apresentaram maior economia, com percentual de 26,9%. Em segundo, a terceirização de mão de obra, com economia de 14,5% e, por último, os serviços com economia de 9,3%.

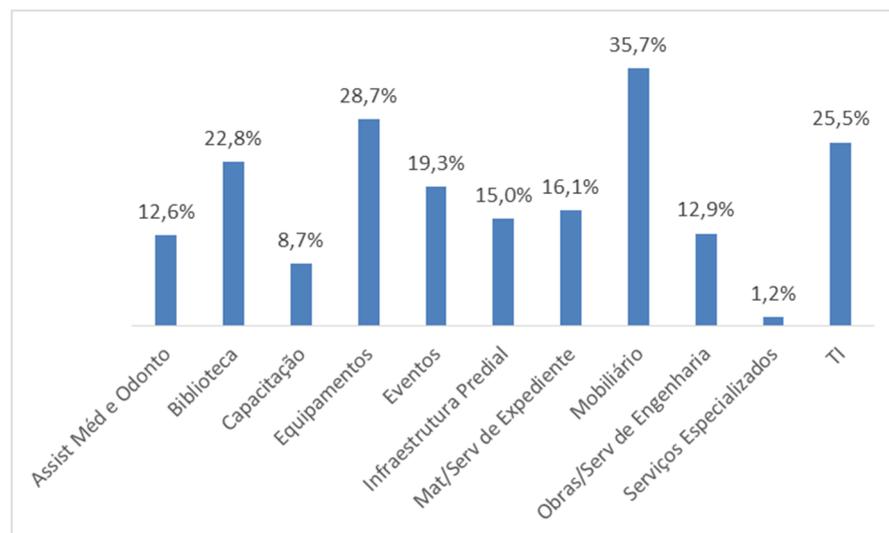


Figura 34 - Economia Relativa por Grupo de Objeto

Na figura 34, pode-se observar que os certames relacionados ao grupo mobiliário foram os que apresentaram maior economia, com deságio de 35,7% em relação ao valor estimado. Em seguida temos os grupos equipamentos, tecnologia da informação e biblioteca, com percentuais de economia de 28,7%, 25,5% e 22,8%, respectivamente. Por fim, o grupo de serviços especializados apresentou a menor economia com 1,2%. Uma possível explicação está relacionada ao fato de ser um grupo com objetos mais específicos, por conseguinte, com uma quantidade de fornecedores mais restrita, o que diminui a competição. Aqui, novamente, observa-se uma relação direta entre aumento da competição e aumento da economia obtida.

Por fim, a análise seguinte compara a economia obtida nos itens adjudicados de pregões eletrônico com participação exclusiva de entidades preferenciais (ME/EPP) e aquela com concorrência ampla.

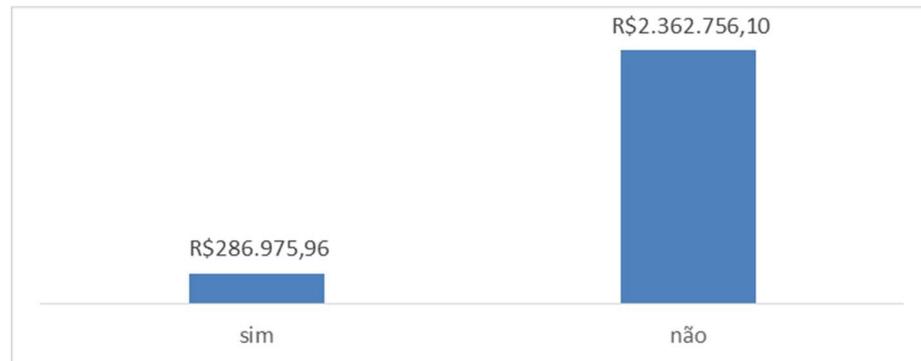


Figura 35 - Economia Absoluta em Pregões segundo a Participação Exclusiva de ME/EPP

A economia absoluta obtida nos itens de pregão não exclusivos (R\$ 2.362.756,10) foi bem maior do que aquela obtida nos itens com participação exclusiva (R\$ 286.75,96). Esse resultado era esperado tendo em vista que a participação exclusiva advém, basicamente, dos itens com valor estimado menor que R\$ 80.000,00. Por outro lado, os itens com valores estimados maiores podem ser realizados sem a participação exclusiva, portanto, sob ampla concorrência.

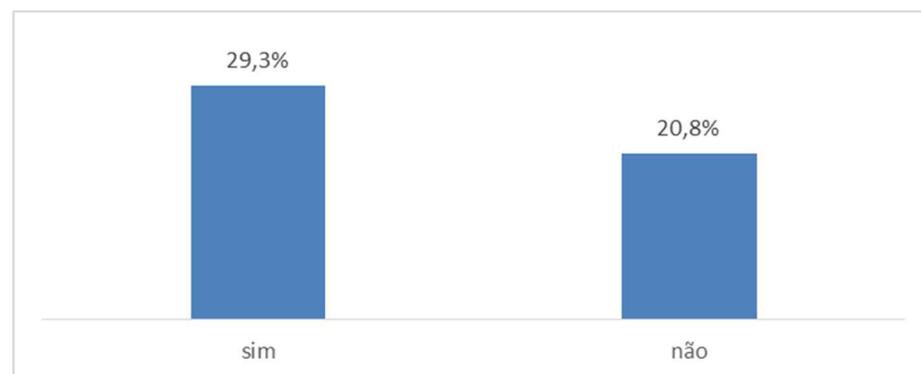


Figura 36 - Economia Relativa em Pregões segundo a Participação Exclusiva de ME/EPP

Já no caso da comparação entre as economias relativas de itens com e sem participação exclusiva de entidades preferenciais, houve um resultado, de certa forma, não esperado. Em princípio, itens com participação exclusiva de ME/EPP possuem menos fornecedores competindo do que aqueles com concorrência ampla. Conseqüentemente, há uma tendência de geração de uma economia menor, o que não foi observado nessa análise. Pelo contrário, segundo a figura 36, os itens de pregões com participação exclusiva obtiveram um percentual de economia de 29,3% contra os 20,8% obtidos nos itens com concorrência ampla.

4.8. Análise das características dos licitantes vencedores

As análises seguintes tem como objeto principal de estudo as características dos licitantes vencedores dos itens licitados. Nesta seção, somente serão considerados os itens que resultaram adjudicados, tendo em vista que só existe vencedor nessa situação.

4.8.1 Vencedores segundo porte

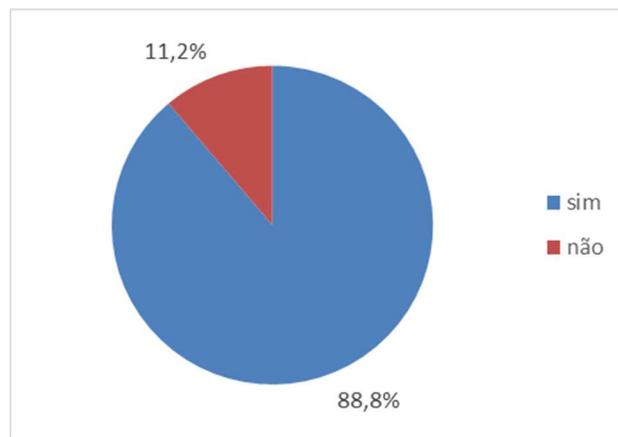


Figura 37 - Percentual de Vencedores do tipo ME/EPP

Na figura 37, é possível observar que a grande maioria dos itens para contratação, ou seja, 88,8% deles, foram vencidos por entidades preferenciais, quais sejam, as microempresas e as empresas de pequeno porte. Os demais vencedores, não preferenciais, venceram apenas 11,2% do total de itens.

A figura 38 complementa a figura 37, pois considera na amostra somente os itens em que foi possível a competição e nela puderam participar entidades preferenciais e não preferenciais. Assim, foram excluídos dessa análise os itens provenientes de inexigibilidades, pois não há competição nesse tipo de contratação, e também os itens com participação exclusiva de ME/EPP, pois a competição aí só ocorre entre licitantes dessa categoria.

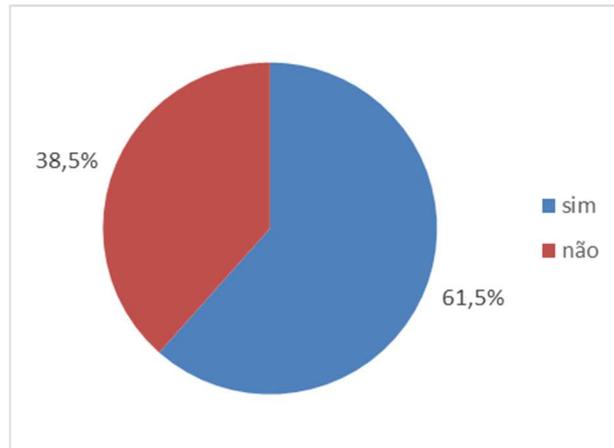


Figura 38 - Percentual de Vencedores do tipo ME/EPP em Concorrência Ampla (*)

(*) licitações não exclusivas para ME/EPP ou não provenientes de inexigibilidades

Mesmo nessa nova análise, as entidades preferenciais ainda respondem pela maioria dos itens adjudicados, porém em um percentual menor, ou seja, 61,5%, contra os 38,5% de itens adjudicados para entidades não preferenciais. Da comparação dos dois gráficos é possível observar que: a) mesmo sem os incentivos às ME/EPPs, possivelmente em função das condições do mercado, as entidades preferenciais ainda responderam pela maioria dos itens adjudicados pelo TCDF na amostra considerada; e b) a diferença entre as parcelas relativas aos vencedores preferenciais no primeiro (88,8%) e no segundo gráfico (61,5%) tem, como grande responsável, as medidas de incentivo previstas na legislação, em especial a licitações com participação exclusiva de ME/EPP, demonstrando a eficácia desses incentivos.

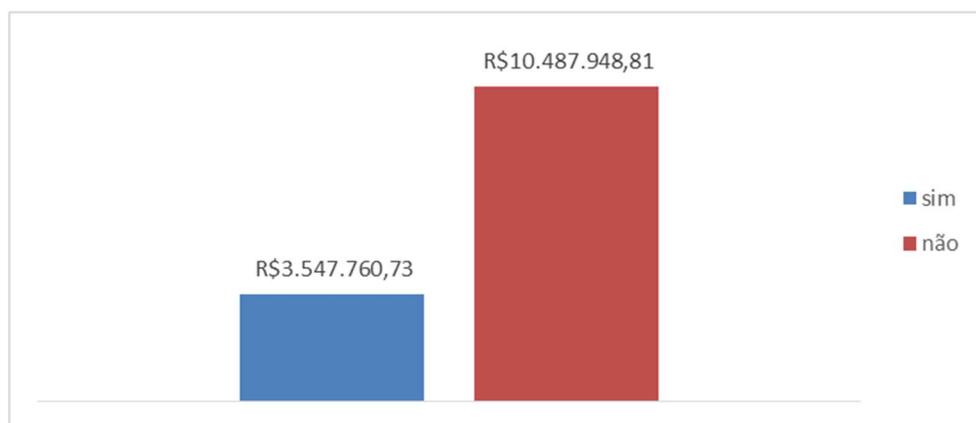


Figura 39 - Montante de Valores Adjudicados por Vencedores do Tipo ME/EPP

A análise mostrada na figura 39, mostra o montante de valores adjudicados para entidades preferenciais ou não. Nota-se que o montante adjudicado para entidades não preferenciais, na casa dos 10,5 milhões de reais, é maior que aquele para as ME/EPP, com 3,5 milhões de reais. Esses dados mostram que, embora as entidades preferenciais tenham vencido na maioria dos itens adjudicados, conforme mostrado na figura 37, o maior montante

de valores adjudicados ficou com as empresas não preferenciais. Ou seja, os itens com maiores valores adjudicados foram para essa última categoria de empresas.

4.8.1.1 Vencedores segundo UF do vencedor

Nesse último grupo de análise, a unidade federativa da entidade vencedora é o principal objeto de estudo. Conforme a regra já mencionada para esta seção de análise, serão considerados somente os itens que resultaram adjudicados.

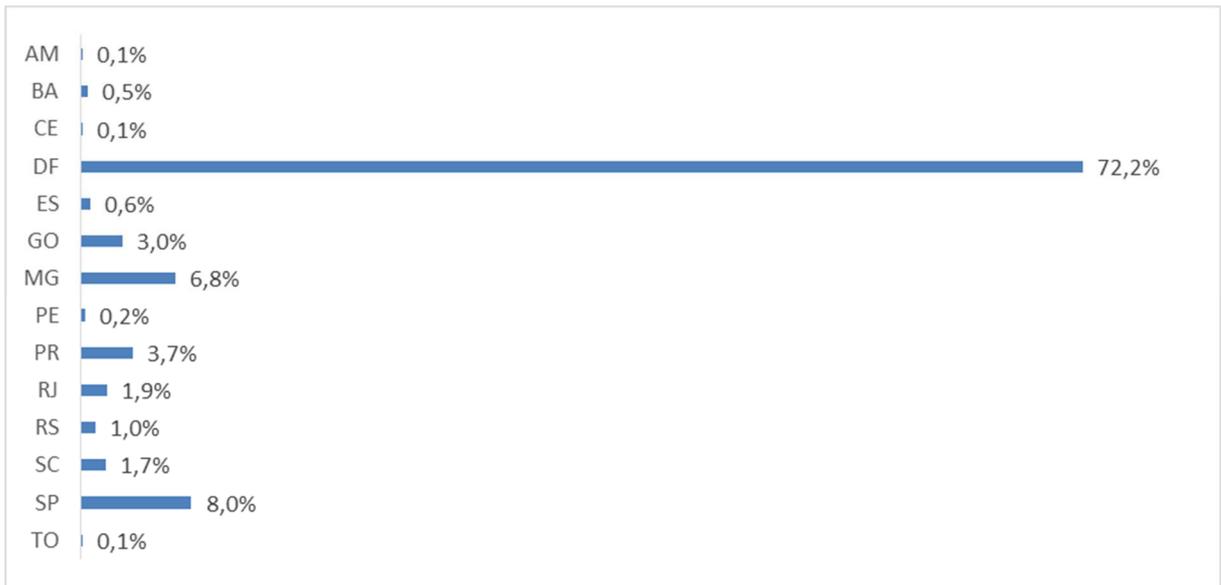


Figura 40 - Percentual de Itens por UF do Vencedor

A figura 40 mostra o percentual de entidades vencedoras segundo a sua UF. Notadamente, a maioria dos itens adjudicados foram para empresas do Distrito Federal, com 72,2% do total da amostra. Em seguida, os estados de São Paulo, Minas Gerais e Paraná, completam a lista das 4 unidades da federação com maior número de entidades vencedoras no TCDF, com 8,0%, 6,8% e 3,7%, respectivamente.

A figura 41 mostra o montante dos valores adjudicados por UF da entidade vencedora.

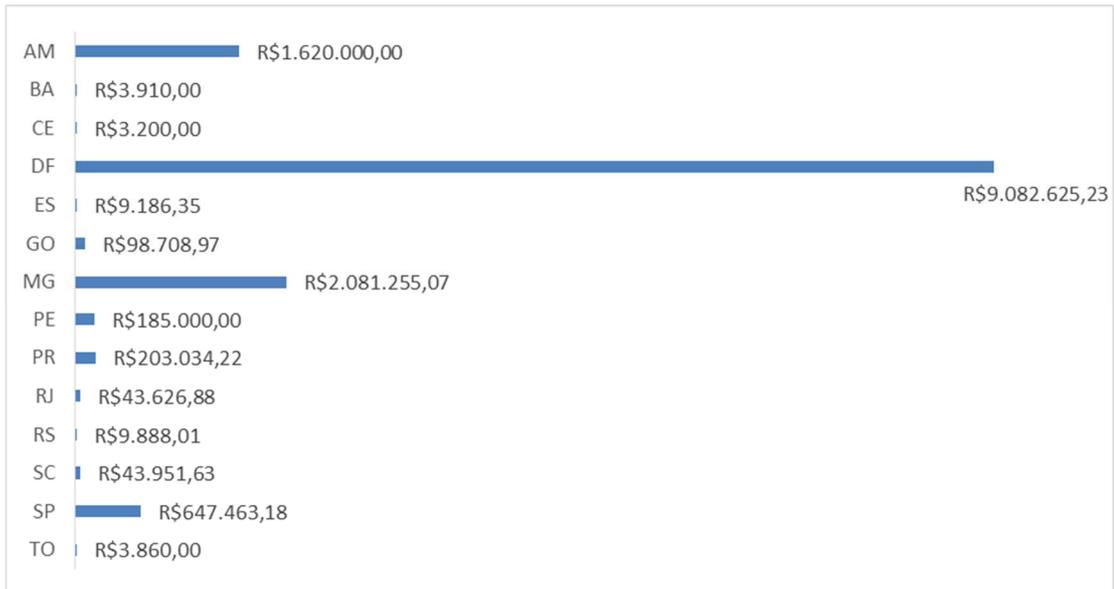


Figura 41 - Montante de Valores Adjudicados por UF do Vencedor

Os dados da figura 41 mostram que, não somente o maior número de itens vencidos, também o maior montante de valores adjudicados foi destinado a empresas do Distrito Federal. As demais UF com maiores montantes de valores destinados foram Minas Gerais, Amazonas e São Paulo, com R\$ 2.081.255,07, R\$ 1.620.000,00 e R\$ 647.463,18, respectivamente.

5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O presente trabalho teve como objetivo traçar o perfil das compras públicas realizadas pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), oriundas de processos autuados no ano de 2015, abordando aspectos relativos ao procedimento licitatório realizado, ao objeto e ao(s) adjudicatário(s). Para tanto, inicialmente, foi realizada uma revisão bibliográfica acerca do assunto, envolvendo os temas compras governamentais no Brasil, compras governamentais como instrumentos de políticas públicas e desempenho em compras públicas. O próximo passo foi selecionar quais dados a respeito dos certames seriam levantados. A partir dessa escolha, foi definido um modelo de dados para o registro adequado desses dados. Foram construídas, então, três planilhas eletrônicas voltadas ao registro de dados dos certames, dos respectivos itens e dos adjudicatários. Posteriormente, os dados foram coletados e armazenados nas planilhas, com posterior validação. Por fim, com o auxílio da ferramenta de planilha eletrônica, foram realizadas diversas análises sobre os dados, gerando uma série de gráficos que ilustram o perfil das compras do Tribunal de Contas do Distrito Federal. Dessa forma, o objetivo inicial proposto foi plenamente atendido.

Das análises realizadas, algumas observações se destacam. Quanto aos processos de contratação, há uma distribuição das autuações em forma “U” invertido, com uma concentração de processos autuados nos meses de junho e julho, e uma dispersão no início e fim do ano.

Quanto aos demandantes de contratações, há uma clara concentração deles nas unidades executivas do tribunal, quais sejam a Secretaria-Geral de Controle Externo e a Secretaria-Geral de Administração.

Quanto às características dos procedimentos licitatórios, destaca-se a importância da modalidade pregão, sob a forma eletrônica, nas contratações. Excluindo as inexigibilidades em função de sua aplicação específica, o pregão foi a modalidade mais utilizada, tendo em vista as vantagens que essa modalidade apresenta. Em relação aos tratamentos diferenciados previstos na legislação, praticamente, somente a previsão de participação exclusiva de entidades preferenciais e os critérios preferenciais para as contratações envolvendo Tecnologia da Informação são utilizados.

Quanto às características do objeto há um equilíbrio relativo entre contratações de bens e serviços. Já as contratações que envolvem a terceirização de mão de obra, são a minoria do total de contratações. Em relação aos grupos de objetos, destacam-se as capacitações, os materiais/serviços de expediente, biblioteca e tecnologia da informação.

Quanto ao alcance, destaca-se que a maioria das contratações estão voltadas a soluções de alcance institucional e externo.

Quanto aos tempos de tramitação, novamente há um destaque para o pregão eletrônico. Essa modalidade de licitação apresentou o menor tempo médio entre autuação e julgamento em relação às demais modalidades propriamente ditas, ou seja, convite, tomada de preços e concorrência. As cotações, as dispensas simples e as inexigibilidades são processadas mais rapidamente, pois possuem um procedimento de contratação bem simplificado, bem como uma aplicação mais específica. Por outro lado, as contratações de obras/serviços de engenharia apresentaram a maior duração média de trâmite, possivelmente em função da complexidade de seus objetos. A análise dos períodos entre os marcos temporais do processo mostrou que grande parte do tempo de tramitação é consumido pela definição do Projeto Básico/Termo de Referência e não pelo certame em si, como normalmente é pensado. Ainda em relação ao tempo de tramitação, pedidos de esclarecimento, impugnação e recursos potencialmente aumentam o período até o julgamento do certame.

Quanto aos resultados, a maioria absoluta dos procedimentos de contratação chega a ser homologada, configurando uma alta taxa de sucesso nesses processos. Segregando esses dados entre as modalidades, observa-se que as inexigibilidades apresentam um número maior de procedimentos não continuados, tendo em vista que as contratações para capacitação são mais suscetíveis à conveniência e à oportunidade da Administração. Em consonância com os resultados dos certames, a grande maioria dos itens das contratações restaram adjudicados. A quantidade de itens desérticos, fracassados, cancelados e em trâmite é bem reduzida. Também foi assim a quantidade de certames com pedidos de esclarecimento, impugnação e recurso. Em relação ao comparativo entre os valores estimados e adjudicados, destaca-se, mais uma vez, o pregão eletrônico. Essa modalidade apresentou o maior montante desses valores, de forma bem nítida, reforçando a sua importância nas contratações. Com relação aos tipos de objeto, em contrapartida às quantidades de procedimentos de cada tipo, as contratações de serviços com mão de obra terceirizada apresentaram os maiores montantes de valores estimados e adjudicados. Quanto ao grupo de objeto, destaca-se o grupo material/serviço de expediente em termos de valores estimados e adjudicados. Quanto à economia obtida nos certames, o convite e a cotação apresentaram os maiores percentuais, seguido do pregão. Na comparação da economia obtida pelos diferentes tipos de objeto, destaca-se os bens, seguido das terceirizações e demais serviços. Quanto ao grupo de objeto, os grupos mobiliário, equipamentos e tecnologia da informação se sobressaem com relação ao percentual de economia obtido. Quanto à comparação entre os certames de pregão eletrônico exclusivos para entidades preferenciais

(ME/EPPs) e não exclusivos (ampla concorrência), foi possível observar que nos primeiros a economia relativa obtida foi maior que nos últimos. Esse resultado, contradiz, de certa forma, a expectativa de que a participação exclusiva de ME/EPP levassem a uma menor economia, já que a concorrência seria menor do que certames sem restrições quanto à participação de empresas de maior porte. Em termos absolutos, a economia obtida nos certames com participação exclusiva foi menor do que os de concorrência ampla, o que já era esperado.

Quanto às características dos licitantes vencedores, foi possível observar que a grande maioria delas são microempresas ou empresas de pequeno porte. As análises mostram ainda que esse fato não se deve exclusivamente aos incentivos às entidades preferenciais previstas na legislação. Quanto à localização, fica evidente que empresas situadas no Distrito Federal representam a maior parcela de adjudicatários do TCDF, tanto em número de empresas vencedoras, quanto em relação aos montantes adjudicados. Entre os fornecedores das demais unidades da federação, destacam-se São Paulo, Minas Gerais, Amazonas e Paraná.

Esta obra conseguiu traçar, sob aspectos diversos, o perfil de compras do Tribunal de Contas do Distrito Federal. Entretanto, pela limitação temporal, não foi possível investigar mais detalhadamente alguns comportamentos dos certames. Por exemplo, os altos desvios padrão encontrados na análise dos tempos de trâmite sugerem a existência de outras variáveis não pesquisadas neste trabalho para uma melhor explicação desse fenômeno. Outro fenômeno que merece ser melhor estudado, foi a maior economia relativa obtida nos certames com participação exclusiva de ME/EPP, pois a expectativa era de um resultado contrário. Outra possibilidade de trabalho futuro é a ampliação da população analisada, estendendo-a para outros anos permitindo comparações entre eles. E, por fim, as análises realizadas, bem como a estrutura do banco de dados definida, podem servir de base e inspiração para outros trabalhos similares tendo como objeto de análise outros órgãos e entidades da administração pública que poderiam, inclusive, a realização de *benchmarking* entre eles.

6. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. O. A Experiência do Brasil em Governo Eletrônico. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Panamá. **Anais...** p. 8, 2003.

BIRKLAND, T. An introduction to the policy process: theories, concepts and models of public policy making. 2. ed. New York: ME SHARPE, 2005.

BIDERMAN, R. et al. Guia de Compras Públicas Sustentáveis: uso do Poder de Compra do Governo para a promoção do Desenvolvimento Sustentável, 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

BORGES, T. B.; MÁRIO, P. C.; CARNEIRO, R. A implementação do sistema de custos proposto pelo governo federal: uma análise sob a ótica institucional. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 2, p. 469-491, 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 de junho de 1993.

BRASIL. **Lei nº 10.520**, de 17 de julho de 2002. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 de julho de 2002.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União**. 4. ed. rev. atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

BRASIL. **Lei nº 12.462**, de 04 de agosto de 2011. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 05 de agosto de 2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico. Planos de gestão de logística sustentável: contratações públicas sustentáveis / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Brasília: MP-SPI, 2014. 55p.: il. (Caderno de Estudo e Pesquisa, 2; Instrumentos de Viabilização da Política, Compras Públicas Sustentáveis).

BRIGNALL, S.; MODELL, S. An institutional perspective on performance measurement and management in the 'new public sector'. **Management Accounting Research**, v. 11, n. 3, p. 281-306, 2000.

CARVALHO, M. C. B. **Avaliação de projetos sociais**. In: ÁVILA, C. M. Gestão de projetos sociais. 3. ed. São Paulo: AAPCS, 2001.

CASTRO, R. B. Eficácia, eficiência e efetividade na administração pública? In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO DA ENANPAD, 30., 2006, Salvador. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2006. p. 1-11 CD-ROM.

CATELLI, A.; SANTOS, E. S. Mensurando a criação de valor na gestão pública. **Revista de Administração Pública**, v. 38, n. 3, p. 423-449, 2004.

CONCHA, G. et al. E-Government procurement observatory, maturity model and early measurements. **Government Information Quarterly**, v. 29, p. S43-S50, 2012.

CORDIS. **Boosting innovation through public procurement**. Cordis: Articles on Innovation. 2006. Disponível em: <<http://cordis.europa.eu/>>. Acesso em 01 de março de 2009.

CULAU, A. A.; FORTIS, M. F. A. Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 11., 2006, Guatemala. **Anais...** Ciudad de Guatemala, 2006, nov., p. 7-10.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

DINIZ, E. H. et al., O. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 1, p. 23-48, 2009.

DYE, T. **Understanding Public Policy**. 11. ed. New Jersey: Pearson Prentice Hall, 2005.

ENAP (ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA). Três exemplos de mudanças na gestão de suprimentos na administração pública federal: UFSM, GHC e 4o RCC. Brasília: Enap, 2002. (Texto para Discussão, 47).

ENSSLIN, S. R.; ENSSLIN, L.; NISHIYAMA, M. A.; CHAVES, L. C. Compras governamentais sob a ótica da avaliação de desempenho: um mapeamento do tema conforme as delimitações postas pelos pesquisadores. **Gestão & Regionalidade**, v. 30, n. 90, p. 32-49, 2014.

EUROPEAN COMMISSION. **Public procurement for research and innovation**: Developing procurement practices favourable to R&D and innovation. Brussels, 2005. Disponível em: <http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/edited_report_18112005_on_public_procurement_for_research_and_innovation.pdf>. Acesso em 01 de março de 2017.

FARIA, E. R.; FERREIRA, M. A. M.; SANTOS, L. M. D.; SILVEIRA, S. F. R. Pregão Eletrônico versus Pregão Presencial: estudo comparativo de redução de preços e tempo. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ**, v. 16, n. 1, art. 4, p. 47-62, 2011.

FERNANDES, C. C. C. A organização da área de compras e contratações públicas na administração pública federal brasileira: o elo frágil. **Revista do Serviço Público**, v. 67, n. 3, p. 407-432, 2016.

FERREIRA, M. A. M.; MEDINA, S. A.; REIS, A. O. Pregão eletrônico e eficiência nos gastos públicos municipais. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 6, n. 2, p. 74-81, 2014.

FRANCESCO, Michael D. Measuring performance in policy advice output. **The International Journal of Public Sector Management**, v. 12, n. 5, p. 420-431, 1999.

FRAUNHOFER (Institute Systems and Innovation Research). **Innovation and public procurement** - review of issues at stake. Study for the European Commission - Fraunhofer Institute for Systems and Innovation Research. Germany, 2005. Disponível em: <http://cordis.europa.eu/innovation-policy/studies/gen_study13.htm>. Acesso em 01 de março de 2017.

JACOBY FERNANDES, J. U. Contratação direta sem licitação: dispensa de licitação, inexigibilidade de licitação, comentários às modalidades de licitação, inclusive o pregão, procedimentos exigidos para regularidade da contratação direta. 9. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

JORGE, M. J.; AVELLAR, C. M.; MELO, L. C.; PIGATTO, J. A. M.; BATISTA, D. L. Indicadores de Efetividade em custo de atividades-meio no modelo de gestão para resultados: a experiência do Ipec/Fiocruz. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, v. 4, n. 2, p. 1-22, 2010.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de Direito Administrativo**. 11. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

LOADER, K. The challenge of competitive procurement: value for money versus small business support. **Public Money & Management**. November, 2007.

LOWI, T. J. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**. v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972.

LUCHI, J. S. P; CARNEIRO, T. C. J. Análise de eficiência e eficácia do pregão presencial. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO - ENEGEP, XXVI, 2006, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: ENEGEP, 2006. p. 1-9.

- McCRUDDEN, C. Using public procurement to achieve social outcomes. **Natural Resources Forum**, 28, 2004. p. 257-267.
- MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2003.
- MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 41. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.
- MENEGASSI, C. H. M. As dimensões do modelo burocrático nas organizações. 2007. 110 f.
- MENEZES, A. M. F.; FONSECA, M. J. M. Governo eletrônico: um novo caminho para a administração pública? **Análise & Dados**, Salvador, v. 15, n. 2-3, p. 333-341, 2005.
- MOREIRA, M. F. **Quando o Governo é o Mercado: Compras Governamentais e Inovação em Serviços de Software**. 2009. 181 f. Dissertação (Mestrado em Administração). Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Brasília/DF.
- MOTTA, F. C. P. **O que é burocracia**. 16. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- NUNES, J.; LUCENA, R. L.; SILVA, O. G. Vantagens e desvantagens do pregão na gestão de compras no setor público: o caso da Funasa - PB. **Revista do Serviço Público**, v. 58, n. 2, p. 227-243, 2007.
- OLIVEIRA, I. G. S. Análise de correspondência aplicada a preposições sobre a eficiência e eficácia do processo de compras públicas a partir da percepção de diferentes atores envolvidos. **Revista Ciências Administrativas**, v. 21, n. 1, p. 131-162, 2015.
- PANAYIOTOU, N. A.; GAYIALIS, S. P.; TATSIPOULOS, I. P. An e-procurement system for governmental purchasing. **International Journal of Production Economics**, v. 90, n. 1, p. 79-102, 2004.
- REZENDE, Flávio C. As reformas e as transformações no papel do Estado: o Brasil em perspectiva comparada. In: ABRÚCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita (Org.). **O Estado em uma era de reformas: os anos FHC**. Belo Horizonte; Brasília: MP, SEGES, 2002. Parte 1, p. 163-207.
- SANO, H.; MONTENEGRO FILHO, M. J. F. As técnicas de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública e sua relevância para o desenvolvimento social e das ações públicas. **Desenvolvimento em Questão**, v. 11, n. 22, p. 35-61, 2013.
- SILVA, W. A. C.; PEREIRA, M. G.; ARAÚJO, E. A. T. Estudo da criação de valor econômico e transparência na administração pública. **Desenvolvimento em Questão**, v. 12, n. 26, p. 142-176, 2014.

SILVEIRA, E. S.; CINTRA, R. F.; VIEIRA, S. F. A.; LOPES, A. C. V. Análise do processo de compras do setor público: o caso da Prefeitura Municipal de Dourados/MS. **Revista de Administração IMED**, v. 2, n. 3, p. 158-171, 2012.

SOUZA, T. F.; QUELHAS, O. L. G.; GOMES, C. F. S. Contratações Públicas Sustentáveis: Uma Análise do Perfil das Licitações de Instituições Públicas Brasileiras. **Revista Eletrônica em Gestão, Educação e Tecnologia Ambiental**, v. 19, n. 2, p. 477–492, 2015.

SULBRANDT, J. La evaluación de los programas sociales: una perspectiva crítica de los modelos usuales. In: KLIKSBURG, B. **Pobreza: un tema impostergable**. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

TRIDAPALLI, J. P.; FERNANDES, E.; MACHADO, W. V. Gestão da cadeia de suprimento do setor público: uma alternativa para controle de gastos correntes no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 2, p. 401-433, 2011.

VERGARA, S.C. Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

WIMMER, Maria A.; TAMBOURIS, Efthimios. Online one-stop government. In: **Information Systems**. Springer US, 2002. p. 117-130.

WWF. **O que é desenvolvimento sustentável?** Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/questoes_ambientais/desenvolvimento_sustentavel>. Acesso em 01 de março de 2017.

ZANOTELLO, S. A Modalidade “Convite”. **Licitação**, São Paulo, 2017. Disponível em: <<http://licitacao.uol.com.br/apoio-juridico/artigos/78-a-modalidade-convite.html>>. Acesso em 01 de março de 2017.

ZWEERS, Koen; PLANQUÉ, Kees. Electronic Government in the US. From an Organization-Based Perspective Towards a Client Oriented Approach. **LAW AND ELECTRONIC COMMERCE**, v. 12, p. 91-120, 2001.