

**CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO DISTRITO FEDERAL
DEPARTAMENTO DE ENSINO, PESQUISA, CIÊNCIA E TECNOLOGIA
DIRETORIA DE ENSINO
CENTRO DE ESTUDOS DE POLÍTICA, ESTRATÉGIA E DOCTRINA
CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS**

CAP QOBM/Comb. DANIEL FERREIRA DE PAULA



**ANÁLISE DOS RESULTADOS PRODUZIDOS PELA FASE EXTERNA
DOS PREGÕES ELETRÔNICOS DO CBMDF NOS ANOS 2019 E 2020.**

**BRASÍLIA
2021**

CAP QOBM/Comb. DANIEL **FERREIRA** DE PAULA

ANÁLISE DOS RESULTADOS PRODUZIDOS PELA FASE EXTERNA DOS PREGÕES ELETRÔNICOS DO CBMDF NOS ANOS 2019 E 2020

Monografia apresentada ao Centro de Estudos de Política, Estratégia e Doutrina como requisito para conclusão do Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal.

Orientador: TEN-CEL QOBM/Comb. HÉLIO **PEREIRA** LIMA

BRASÍLIA
2021

CAP QOBM/Comb. DANIEL **FERREIRA** DE PAULA

**ANÁLISE DOS RESULTADOS PRODUZIDOS PELA FASE EXTERNA DOS
PREGÕES ELETRÔNICOS DO CBMDF NOS ANOS 2019 E 2020.**

Monografia apresentada ao Centro de Estudos de Política, Estratégia e Doutrina como requisito para conclusão do Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais Combatentes do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal.

Aprovado em: ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA

André Telles Campos – Ten-Cel QOBM/Comb.
Presidente

Leonardo **Monteiro** Lopes – Ten-Cel QOBM/Comb.
Membro

Hélio Mauricio de **Carvalho** – Ten-Cel QOBM/Comb.
Membro

Hélio **Pereira** Lima – Ten-Cel QOBM/Comb.
Orientador

TERMO DE AUTORIZAÇÃO PARA PUBLICAÇÃO

AUTOR: Cap. QOBM/Comb. Daniel Ferreira de Paula

TÍTULO: Análise dos resultados produzidos pela fase externa dos pregões eletrônicos do CBMDF nos anos 2019 e 2020.

DATA DE DEFESA: 23/02/2021.

Acesso ao documento		
(X) Texto completo	() Texto parcial	() Apenas metadados
Em caso de autorização parcial, especificar a(s) parte(s) que deverá(ão) ser disponibilizadas:		

Licença
DECLARAÇÃO DE DISTRIBUIÇÃO NÃO EXCLUSIVA O referido autor: a) Declara que o documento entregue é seu trabalho original, e que detém o direito de conceder os direitos contidos nesta licença. Declara também que a entrega do documento não infringe, tanto quanto lhe é possível saber, os direitos de qualquer outra pessoa ou entidade. b) Se o documento entregue contém material do qual não detém os direitos de autor, declara que obteve autorização do detentor dos direitos de autor para conceder ao CBMDF os direitos requeridos por esta licença, e que esse material cujos direitos são de terceiros está claramente identificado e reconhecido no texto ou conteúdo do documento entregue. Se o documento entregue é baseado em trabalho financiado ou apoiado por outra instituição que não o CBMDF, declara que cumpriram quaisquer obrigações exigidas pelo respectivo contrato ou acordo. LICENÇA DE DIREITO AUTORAL Na qualidade de titular dos direitos de autor da publicação, autorizo a Biblioteca da Academia de Bombeiro Militar disponibilizar meu trabalho por meio da Biblioteca Digital do CBMDF, com as seguintes condições: disponível sob Licença Creative Commons 4.0 International, que permite copiar, distribuir e transmitir o trabalho, desde que seja citado o autor e licenciante. Não permite o uso para fins comerciais nem a adaptação desta. A obra continua protegida por Direito Autoral e/ou por outras leis aplicáveis. Qualquer uso da obra que não o autorizado sob esta licença ou pela legislação autoral é proibido.

Daniel **Ferreira** de Paula

Cap. QOBM/Comb.

Dedico este trabalho à minha família maravilhosa, em especial a minha amada Mariana e o meu filho Gabriel, os dois amores da minha vida. Dedico-o também aos meus pais, Humberto e Giselda, à minha avó Celeste, à minha irmã Juliana e ao meu primo Phelipe, que estiveram ao meu lado ao longo do difícil ano de 2020.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à minha amada Mariana por estar sempre ao meu lado, sendo pilar de sustentação nos momentos mais difíceis e companhia inseparável, que forneceu apoio incondicional inclusive na revisão deste trabalho.

Ao meu filho Gabriel, que sem saber fez com que eu me tornasse o homem que sou hoje, por sempre trazer luz mesmo nos momentos mais difíceis do ano que passou.

Aos meus pais, Humberto e Giselda, à minha irmã Juliana, ao meu primo Phelipe e aos meus sogros, Claret e Luiz, por serem compreensivos e não deixarem de me apoiar em momento algum.

Ao meu orientador Ten-Cel. QOBM/Comb. Pereira pela paciência, inteligência e capacidade demonstradas ao longo dessa jornada, oficial exemplar, que motiva todos à sua volta por suas ações.

Aos amigos da COPLI, principalmente o Ten-Cel. QOBM/Comb. Monteiro, o Ten-Cel. Frankney e o Cap. QOBM/Comb. Salomão, por permitirem que eu fosse capaz de me empenhar ao máximo na execução deste trabalho, guerreiros com os quais eu tenho o maior orgulho de poder ombrear esforços diariamente.

Aos colegas do Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais (CAO), verdadeiros parceiros desde a época do Curso de Formação de Oficiais, por terem sido capazes de amenizar dificuldades e trazer alegrias para as aulas do CAO.

Aos Oficiais e Praças do Centro de Estudos e Política, Estratégia e Doutrina (CEPED) e aos instrutores do CAO por viabilizarem o crescimento e o amadurecimento dos Oficiais deste CAO.

“Não podemos prever o futuro, mas
podemos criá-lo”.

Peter Drucker

RESUMO

O trabalho monográfico promoveu a análise dos resultados produzidos pelos pregões eletrônicos realizados no Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal nos anos 2019 e 2020. O estudo buscou extrair informações relevantes contidas nos processos de compra, tais como a taxa de sucesso, a economia gerada aos cofres públicos, o retrabalho gerado por resultados adversos na fase externa da licitação e os motivos que ensejaram a recusa das propostas elaboradas pelas licitantes. Os objetivos específicos foram definidos de forma a alcançar o objetivo geral. Sendo assim, os dados foram categorizados e analisados, o que viabilizou a proposição de práticas para diminuir a incidência de resultados adversos na fase externa dos pregões eletrônicos. O trabalho utilizou metodologia predominantemente dedutiva, e a pesquisa foi classificada como bibliográfica e documental. Na discussão, foram considerados os dados obtidos por meio da extração de informação dos processos de compra e os ensinamentos levantados pela revisão de literatura. A pesquisa concluiu que a adoção de uma metodologia adequada de retroalimentação pode contribuir sobremaneira para o constante aprimoramento institucional, promovendo maior eficiência na gestão de compras e contratações públicas.

Palavras-chave: CBMDF. Planejamento. Pregão eletrônico. Processo. Retroalimentação.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Processos por demandante em 2019.....	34
Figura 2 – Processos por demandante em 2020.....	34
Figura 3 - Infográfico dos processos licitatórios	36
Figura 4 - Infográfico dos insucessos	38
Figura 5 – Taxa de sucesso nos anos 2019 e 2020	44
Figura 6 – Pregões com fase externa concluída	45
Figura 7 – Tipo de Licitação	45
Figura 8 – Relação entre valores estimados, homologados e economizados pelo CBMDF em 2019 e 2020.....	46
Figura 9 – Relação entre processos com pedidos de esclarecimentos e impugnações e seus resultados	47
Figura 10 – Motivos da recusa das propostas em pregões fracassados em 2019 e 2020	48
Figura 11 – Relação entre valor estimado dos itens cancelados	49
Figura 12 – Taxa de sucesso referente aos itens homologados e cancelados em 2019	50
Figura 13 – Relação entre pregões de aquisição de materiais, serviços comuns e Registro de Preços em 2019.....	51
Figura 14 – Relação entre valores estimados, homologados e economizados pelo CBMDF em 2019.....	51
Figura 15 – Relação entre processos com pedidos de esclarecimento e impugnação e seus resultados em 2019	52
Figura 16 – Motivos da recusa das propostas em pregões fracassados em 2019....	53
Figura 17 – Relação entre os valores estimados dos itens cancelados em 2019	53
Figura 18 – Taxa de sucesso referente aos itens homologados e cancelados em 2020	54
Figura 19 – Relação entre pregões de aquisição de materiais, serviços comuns e Registro de Preços em 2020	55
Figura 20 – Relação entre valores estimados, homologados e economizados pelo CBMDF em 2020.....	55
Figura 21 – Processos com pedidos de esclarecimentos e impugnações em 2020 ..	56
Figura 22 – Motivos da recusa das propostas em pregões fracassados em 2020....	57

Figura 23 – Relação entre valor estimado dos itens cancelados em 2020	57
Figura 24 - Insucessos dos pregões eletrônicos	58
Figura 25 – Índice de retrabalho gerado pelas repetições de pregões com itens cancelados	61

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art.	Artigo
CAO	Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais
AJGER	Ajudância Geral
CBMDF	Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal
CECAF	Centro de Capacitação Física
CECOM	Centro de Comunicação Social
CEFAP	Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças
CEMEV	Centro de Manutenção de Equipamentos e Viaturas
CEPED	Centro de Estudos de Política, Estratégia e Doutrina
CF/1988	Constituição Federal de 1988
CETOP	Centro de Treinamento Operacional
CESMA	Centro de Suprimento e Material
COMOP	Comando Operacional
COPLI	Comissão Permanente de Licitações
DESEG	Departamento de Segurança Contra Incêndio
DEALF	Departamento de Administração Logística e Financeira
DF	Distrito Federal
DIMAT	Diretoria de Materiais e Serviços
DINVI	Diretoria de Investigação de Incêndio
DIREN	Diretoria de Ensino
DISAU	Diretoria de Saúde
DITIC	Diretoria de Tecnologia da Informação e Comunicação
ESG	Escola Superior de Guerra
ETP	Estudo Técnico Preliminar
GAEPH	Grupamento de Atendimento à Emergência Pré-Hospitalar
GBSAL	Grupamento de Busca e Salvamento
GPCIU	Grupamento de Combate a Incêndio Urbano
GPRAM	Grupamento Proteção Ambiental
NCUST	Núcleo de Custódia
PMBOK	<i>Project Management Body of Knowledge</i>
PMI	<i>Project Management Institute</i>

PODON	Policlínica Odontológica
POMED	Policlínica Médica
QOBM/Comb.	Quadro de Oficiais Bombeiro Militar Combatente
TCU	Tribunal de Contas da União
Ten-Cel	Tenente-Coronel

LISTA DE SÍMBOLOS

R\$	Real – moeda oficial da República Federativa do Brasil
§	Parágrafo
%	Por cento

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
1.1 Definição do problema	15
1.2 Justificativa	15
1.3 Objetivo geral.....	16
1.4 Objetivos específicos	16
1.5 Definição de termos	16
2 REVISÃO DA LITERATURA	19
2.1 Licitações públicas.....	19
2.2 Pregão eletrônico.....	22
2.3 Insucesso dos pregões eletrônicos	25
2.4 Planejamento da futura contratação	26
2.5 Retroalimentação e controle do processo de compras	28
3 METODOLOGIA	30
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO	33
4.1 Resultados	33
4.1.1 Categorização dos resultados gerados pelos pregões eletrônicos nos anos 2019 e 2020	33
4.1.1.1 Categorização dos resultados gerados por pregões eletrônicos em 2019 ...	39
4.1.1.2 Categorização dos resultados gerados por pregões eletrônicos em 2020 ...	40
4.2 Discussão	42
4.2.1 Análise dos dados gerados pelos pregões eletrônicos nos anos 2019 e 2020	42
4.2.1.1 Análise dos dados gerados pelos pregões eletrônicos em 2019	50
4.2.1.2 Análise dos dados gerados pelos pregões eletrônicos em 2020	54
4.2.2 Motivos que levaram ao insucesso das licitações	58
4.2.3 Práticas para diminuir os resultados adversos nos processos de compras....	61
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	65
REFERÊNCIAS.....	67

1 INTRODUÇÃO

A gestão orçamentária e financeira adequada é uma preocupação constante da administração pública. Adquirir bens e contratar serviços de maneira eficiente é básico para manter um órgão público funcionando. Sem uma logística de compras funcional não é possível manter a operacionalidade de nenhuma entidade.

Para celebrar as contratações públicas, existem várias ferramentas disponíveis, desde a edição da Lei nº 8.666/1993. Este estudo, porém, será delimitado à modalidade pregão, instituída pela Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002, que teve a sua regulamentação mais recente no Decreto Federal nº 10.024, de 20 de setembro de 2019.

Diante desse cenário, o enfoque deste trabalho será analisar os resultados dos pregões eletrônicos realizados no âmbito do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (CBMDF), nos anos 2019 e 2020, com o intuito de produzir estatísticas que servirão de base para tornar o macroprocesso de compras, na referida modalidade, mais eficiente.

No universo de resultados possíveis na fase externa de um pregão eletrônico, sem dúvidas, os menos almejados são a licitação deserta e a fracassada.

De acordo com o Tribunal de Contas da União – TCU (2010, p. 890), a licitação deserta caracteriza-se quando não comparecem licitantes ao procedimento licitatório realizado; e a licitação fracassada é caracterizada quando há participantes no processo licitatório, mas todos são inabilitados ou todas as propostas são desclassificadas.

Os erros que levam ao insucesso de uma licitação podem ser tão simples que pequenos ajustes viabilizam uma nova fase externa. Em contraponto, quando se observam erros insanáveis, faz-se necessário que o processo retorne à etapa de planejamento da futura contratação.

Um fato incontestável é que o macroprocesso de compras é complexo. Para a elaboração correta de um edital de licitação, é imprescindível que as necessidades da administração pública e a realidade do mercado estejam em sintonia.

Dessa forma, os estudos desses processos são uma oportunidade para gerar dados que promovam alterações nos futuros macroprocessos de compras, promovendo assim uma maior eficiência do CBMDF na gestão de compras e contratações públicas.

1.1 Definição do problema

Pregões eletrônicos que produzem resultados desertos, fracassados ou anulados são um grande problema para qualquer órgão público. Todo aquele macroprocesso licitatório que envolveu vários setores da Corporação por meses, onerando sobremaneira a própria máquina estatal, ao seu final não gerou resultado prático algum.

Como é possível aproveitar os resultados gerados por pregões eletrônicos fracassados, desertos e anulados para melhorar a eficiência do CBMDF nas compras públicas?

1.2 Justificativa

O macroprocesso de compras é complexo e envolve vários órgãos da Corporação. Dessa forma, torna-se, invariavelmente, um processo extenso e oneroso para a administração pública.

Nesse sentido, cabe aos gestores públicos estudar e avaliar as melhores estratégias para tornar o processo, em âmbito de fase interna, o mais célere e menos oneroso possível.

Para traçar essas estratégias, é fundamental que o resultado final desse longo processo seja analisado gerando estatísticas, que servirão como base para o melhoramento dos processos futuros, subsidiando, assim, ações práticas que culminem na maior eficiência do CBMDF em utilizar o orçamento público.

Essa retroalimentação do sistema é fundamental para identificar vícios e erros sanáveis em âmbito de fase interna, possibilitando assim: a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública; a diminuição de possível responsabilização civil, penal e administrativa dos servidores envolvidos no

processo; a entrega de produtos que, de fato, atendam às expectativas dos setores demandantes; e o melhoramento do macroprocesso de compras como um todo.

Dessa forma, a análise dos dados provenientes dos resultados dos pregões eletrônicos realizados pelo CBMDF nos anos 2019 e 2020 é crucial para fazer um diagnóstico baseado em estatísticas concretas, sendo possível avaliar e propor soluções práticas para melhorar a eficiência do macroprocesso de compras do CBMDF.

1.3 Objetivo geral

Analisar a viabilidade da aplicação de metodologias que utilizem as informações geradas pelos processos de compras dos pregões eletrônicos do CBMDF para torná-los mais eficientes.

1.4 Objetivos específicos

- Categorizar os resultados gerados pelos pregões eletrônicos nos anos 2019 e 2020.
- Analisar os resultados gerados pelos pregões eletrônicos nos anos 2019 e 2020.
- Investigar os motivos que levaram ao insucesso da licitação.
- Propor práticas que diminuam a incidência de resultados adversos na fase externa de pregões eletrônicos.

1.5 Definição de termos

Administração pública: a administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, abrangendo inclusive as entidades com personalidade jurídica de direito privado sob controle do poder público e das fundações por ele instituídas ou mantidas (LEI Nº 8.666, 1993).

Administração: órgão, entidade ou unidade administrativa pela qual a administração pública opera e atua concretamente (LEI Nº 8.666, 1993).

Bens e serviços comuns: bens cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações reconhecidas e usuais do mercado (DECRETO Nº 10.024, 2019).

Compra: toda aquisição remunerada de bens para o fornecimento de uma só vez ou parceladamente (LEI Nº 8.666, 1993).

Contrato: todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da administração pública e particulares em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada (TCU 2010, p. 888).

Edital: lei interna da licitação, documento que enumera todas as condições que devem ser cumpridas pela administração e pelos licitantes em um processo licitatório (TCU 2010, p. 889).

Estudo Técnico Preliminar: documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a melhor solução do problema a ser resolvido e que, na hipótese de conclusão pela viabilidade da contratação, fundamenta o termo de referência (DECRETO Nº 10.024, 2019).

Licitação: procedimento administrativo formal em que a administração pública convoca, mediante condições estabelecidas em ato convocatório, empresas interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviços (TCU 2010, p. 890).

Licitante: pessoa física ou jurídica que adquire o edital e seus elementos constitutivos/anexos e participa da licitação (TCU 2010, p. 891).

Pregão: modalidade de licitação em que a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns é feita em sessão pública, por meio de propostas de preços escritas e lances verbais ou via Internet (TCU 2010, p. 891).

Serviço: toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais (LEI Nº 8.666, 1993).

Termo de referência: documento elaborado com base nos estudos técnicos preliminares (DECRETO Nº 10.024, 2019).

2 REVISÃO DA LITERATURA

A revisão de literatura norteou o estudo, contextualizando o procedimento licitatório e as dificuldades envolvidas na elaboração do macroprocesso de compras, sendo uma ferramenta na busca de uma gestão mais eficiente na aquisição de materiais operacionais do CBMDF.

Portanto, a revisão apresentou os seguintes assuntos:

- a) Licitações públicas;
- b) Pregão eletrônico;
- c) Insucesso dos pregões eletrônicos;
- d) Planejamento da futura contratação;
- e) Retroalimentação e controle do processo de compras

2.1 Licitações públicas

Para compreender o escopo da pesquisa, alguns conceitos são necessários, entre eles o da licitação.

A licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a administração pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse, discorre Meirelles (2007, pp. 272 e 273). O autor acrescenta que o procedimento se desenvolve através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes tanto para o ente público como para os licitantes, resultando na seleção da proposta mais vantajosa.

Segundo Di Pietro (2016, p. 411), ao se falar em procedimento administrativo, é imprescindível entender que trata de uma série de atos preparatórios do ato final objetivado pela administração, em que todos os envolvidos contribuem para formar a vontade contratual.

O conceito ensinado por Di Pietro, em termos, é:

[...] definir a licitação como o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato. (DI PIETRO, 2016, p. 411).

Observa-se então que a licitação é um procedimento formal de atos e fatos concatenados que vinculam a administração pública e o particular, à luz das condições impostas pelo instrumento convocatório, objetivando a celebração de um contrato administrativo.

De forma análoga, verifica-se o conceito ensinado por Justen Filho. Cita o doutrinador, em termos:

A licitação destina-se a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública (com observância do princípio da isonomia). A vantagem caracteriza-se como a adequação e satisfação do interesse coletivo por via da execução do contrato. A maior vantagem possível configura-se pela conjugação de dois aspectos complementares. Um dos ângulos relaciona-se com a prestação a ser executada por parte da Administração; o outro se vincula à prestação a cargo do particular. (JUSTEN FILHO, 2005, p. 42).

Situando a licitação no ordenamento jurídico, percebe-se o que está prescrito no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, de 1988 (CF/1988), em termos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

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

Do texto da Carta Magna, de 1988, nota-se que a licitação passou então a ser uma exigência para que a administração pública realize suas compras e contratações, ressaltando-se os casos de afastamento previstos em lei.

O artigo supracitado foi regulamentado pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos. A Lei de Licitações vincula toda a administração pública, federal, estadual e municipal.

Alguns princípios norteiam os procedimentos licitatórios. Dentre eles, podemos citar os princípios da legalidade, da isonomia, da impessoalidade, da moralidade e da probidade administrativa, da publicidade, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e da eficiência.

O princípio da legalidade é o que vincula a administração pública ao império da lei. De acordo com Hely Lopes Meirelles (2007, p. 93), o princípio em lide sujeita o administrador público, em toda sua atividade funcional, aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, não podendo de forma alguma disso se afastar ou desviar.

O tratamento igual a todos é o que norteia o princípio da isonomia. Segundo Di Pietro (2016, p. 416), esse princípio constitui um dos alicerces da licitação uma vez que tem dois objetivos claros: assegurar a igualdade de direitos a todos os interessados em contratar, bem como selecionar a melhor proposta para a administração.

O princípio da impessoalidade, segundo Di Pietro (2016, p. 423), está intimamente ligado aos princípios da isonomia e do julgamento objetivo. A autora explica que todos os licitantes devem ser tratados igualmente, tanto em termos de direitos como de obrigações, e que cabe à administração, em âmbito de suas decisões, pautar-se por critérios objetivos sem levar em consideração condições pessoais inerentes aos licitantes, salvo o que for expressamente previsto em lei ou instrumento convocatório.

No que se refere ao princípio da moralidade e da probidade administrativa, os agentes públicos e os licitantes devem se pautar por moral, ética, bons costumes, regras de boa administração e ideia comum de honestidade. Para Meirelles (2007, p. 94), o agente administrativo deve necessariamente distinguir o bem do mal, o honesto do desonesto e, ao atuar, não pode desprezar o elemento ético de sua conduta.

Segundo a Lei de licitações, Lei nº 8.666, de 1993, no art. 3º, § 3º, o princípio da publicidade garante que todos os atos do processo licitatório sejam públicos, salvo o conteúdo das propostas, até a respectiva abertura.

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório diz respeito ao compromisso que tanto a administração como os licitantes assumem quanto ao cumprimento estrito de todas as normas e condições constantes no edital do certame, cuja inobservância enseja nulidade do mesmo. Para Di Pietro (2016, p. 425), as propostas apresentadas pelos licitantes têm como base os elementos constantes no edital. Uma vez que a proposta aceita desrespeita as condições previamente estabelecidas, os princípios da licitação encontram-se burlados, em especial o da igualdade.

O princípio do julgamento objetivo tem a finalidade de afastar a discricionariedade pela adoção de critérios subjetivos. Dessa forma, a administração pública deve observar critérios objetivos definidos no ato convocatório para poder realizar o julgamento das propostas. Esse princípio baliza-se nos artigos 44, 45 e 46 da Lei nº 8.666, de 1993.

O princípio da celeridade, disposto na Lei nº 10.520, de 2002, tem por objetivo simplificar procedimentos, minimizando rigores excessivos e formalidades desnecessárias. Além do exposto, preconiza que as decisões, sempre que possível, devem ser tomadas no momento da sessão pública.

2.2 Pregão eletrônico

A Lei nº 8.666, de 1993, define cinco modalidades de licitação, mas o pregão eletrônico não é uma delas, conforme se pode observar no art. 22, em termos:

Art. 22. São modalidades de licitação:

I - concorrência;

II - tomada de preços;

III - convite;

IV - concurso;

V - leilão.

§ 1º 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.

§ 2º 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.

§ 3º Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas. [...] (LEI Nº 8.666, 1993).

Em 17 de julho de 2002, a Lei nº 10.520 instituiu uma nova modalidade de licitação, o pregão, no âmbito da União, dos Estados e Distrito Federal e dos Municípios. Nota-se, em termos:

Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado. (LEI Nº 10.520, 2002).

O pregão pode ser realizado nas formas presencial e eletrônica. A forma presencial caracteriza-se pela disputa feita em sessão pública, com a presença dos representantes legais dos licitantes. Na forma eletrônica, a sessão pública se dá em ambiente virtual, pela Internet, segundo Garcia (2016, pp. 159 a 164).

O pregão possui características específicas, de acordo com Fernandes (2013, p. 341). Dentre elas, estão: a limitação do uso da modalidade para compras e serviços comuns, a possibilidade de o licitante reduzir o valor da proposta durante a sessão, a inversão das fases de habilitação e análise das propostas, bem como a apresentação dos recursos ao final do certame.

Essas alterações propiciaram a modernização dos processos de aquisição de bens e serviços principalmente em sua forma eletrônica, que visa garantir maior competitividade, eficiência, transparência e grande economia de recursos e tempo.

As vantagens são tão evidentes que o Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019, que regulamenta a modalidade em sua forma eletrônica, obriga a administração federal direta e indireta a utilizá-la nas aquisições de bens e serviços comuns, em termos:

Art. 1º Este Decreto regulamenta a licitação, na modalidade de pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços

comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal.

§ 1º A utilização da modalidade de pregão, na forma eletrônica, pelos órgãos da administração pública federal direta, pelas autarquias, pelas fundações e pelos fundos especiais é obrigatória.

[...]

§ 3º Para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns pelos entes federativos, com a utilização de recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, tais como convênios e contratos de repasse, a utilização da modalidade de pregão, na forma eletrônica, ou da dispensa eletrônica será obrigatória, exceto nos casos em que a lei ou a regulamentação específica que dispuser sobre a modalidade de transferência discipline de forma diversa as contratações com os recursos do repasse.

§ 4º Será admitida, excepcionalmente, mediante prévia justificativa da autoridade competente, a utilização da forma de pregão presencial nas licitações de que trata o **caput** ou a não adoção do sistema de dispensa eletrônica, desde que fique comprovada a inviabilidade técnica ou a desvantagem para a administração na realização da forma eletrônica. (DECRETO FEDERAL Nº 10.024, 2019).

Ao contrário, anteriormente o Decreto nº 5.450, de 2005, no seu art. 4º, apenas indicava a utilização preferencial da forma eletrônica do pregão para a aquisição de bens e serviços comuns.

Outra alteração significativa que o Decreto nº 10.024/19 trouxe foi o orçamento sigiloso. Nesse sentido, segue as tendências mais recentes a exemplo da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), e da Lei das Estatais, Lei nº 13.303, de 30 de julho de 2016, que preveem a possibilidade de o valor estimado ou valor máximo aceitável para a contratação ser considerado sigiloso, conforme o art. 15, §§1º e 2º, do decreto:

Art. 15. O valor estimado ou o valor máximo aceitável para a contratação, se não constar expressamente do edital, possuirá caráter sigiloso e será disponibilizado exclusiva e permanentemente aos órgãos de controle externo e interno.

§ 1º O caráter sigiloso do valor estimado ou do valor máximo aceitável para a contratação será fundamentado no § 3º do art. 7º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e no art. 20 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.

§ 2º Para fins do disposto no caput, o valor estimado ou o valor máximo aceitável para a contratação será tornado público apenas e imediatamente após o encerramento do envio de lances, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias à elaboração das propostas. (DECRETO FEDERAL Nº 10.024, 2019).

Dessa forma, no âmbito do CBMDF, sempre que se pretender contratar bens e serviços de natureza comum – sejam eles inclusive serviços comuns de engenharia –, deve-se utilizar o pregão na forma eletrônica.

2.3 Insucesso dos pregões eletrônicos

Os pregões eletrônicos, quando não logram êxito na fase externa da licitação, podem ter quatro diferentes desfechos: licitação fracassada, licitação deserta, certame revogado ou certame anulado.

Segundo Kariyado (2016, p. 82), o fracasso na licitação acontece quando houve participantes, porém, por não atenderem às exigências do edital, os mesmos foram desclassificados ou inabilitados. Por sua vez, caracteriza-se como deserta a licitação para a qual não foram formuladas propostas durante a divulgação do edital.

Quanto à revogação e à anulação, o Capítulo XVI do Decreto Federal nº 10.024/19 deixa muito claro em quais circunstâncias ocorrem. Cita, em termos:

Art. 50. A autoridade competente para homologar o procedimento licitatório de que trata este Decreto poderá revogá-lo somente em razão do interesse público, por motivo de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar a revogação, e deverá anulá-lo por ilegalidade, de ofício ou por provocação de qualquer pessoa, por meio de ato escrito e fundamentado.

Parágrafo único. Os licitantes não terão direito à indenização em decorrência da anulação do procedimento licitatório, ressalvado o direito do contratado de boa-fé ao ressarcimento dos encargos que tiver suportado no cumprimento do contrato. (DECRETO FEDERAL Nº 10.024, 2019).

As situações decorrentes de quando o processo licitatório não logra êxito têm alto potencial lesivo aos cofres públicos.

Os trabalhos acadêmicos que abordam a temática apresentam resultados similares com relação aos principais motivos pelos quais os processos licitatórios apresentaram insucessos em âmbito de fase externa.

Schuch (2010, p. 59) verificou que aproximadamente 50% (cinquenta por cento) dos itens de licitação foram cancelados em seu estudo em função de falhas em fase de pesquisa de preços.

No estudo realizado por Kariyado (2016, p. 83), as principais causas para o insucesso dos certames analisados foram o valor de referência estimado, seguido de certames desertos e problemas relacionados à especificação do objeto.

Por sua vez, Brandão (2016, p. 126) identificou que problemas de especificação deficitária do objeto foram os que mais ocasionaram resultados de insucesso em sua pesquisa.

Dessa forma, entender os motivos que levaram a resultados adversos na fase externa dos pregões eletrônicos do CBMDF é a primeira etapa para desenvolver práticas adequadas, em âmbito de fase interna, que sejam capazes de mitigar a incidência desses resultados.

2.4 Planejamento da futura contratação

A fase de planejamento da futura contratação é de fundamental importância para minimizar insucessos na fase externa da licitação. De acordo com Oliveira (1998, p. 5), o exercício sistemático do planejamento tende a reduzir a incerteza envolvida no processo decisório e, conseqüentemente, provoca o aumento da probabilidade de alcance de objetivos, desafios e metas estabelecidos pelo gestor.

Planejar no âmbito das compras públicas envolve necessariamente a obtenção e a aplicação dos recursos necessários para o alcance dos objetivos da instituição como servidores públicos preparados e que conhecem os objetivos da corporação e os procedimentos legais adequados para alcançá-los, além de um processo que seja monitorado e medido, de modo que possam ser tomadas atitudes corretivas que melhorem o processo de compras.

O planejamento da aquisição de materiais e da contratação de serviços é o ponto de partida para uma gestão efetiva. Segundo Andrade (2005, p. 424), a qualidade do planejamento ditará os rumos para uma boa ou má gestão.

Para Nobrega (2005, p. 8), planejar as diversas etapas do procedimento licitatório é uma medida imposta legalmente ao administrador público, porém, mais do que assegurar a legalidade, um bom planejamento possibilita o cumprimento de outros princípios como a economicidade, a razoabilidade, a moralidade, a igualdade,

a impessoalidade, a publicidade, o julgamento objetivo, a vinculação ao instrumento convocatório.

Ainda segundo o autor supracitado, o planejamento minimiza contratações indevidas mediante dispensa de licitação quando existe a alegação de emergência e/ou urgência, matéria combatida de forma extenuante pelos Tribunais de Contas.

Nota-se, a partir da Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, a preocupação do legislador em promover no agente público um maior comprometimento com a fase do planejamento da contratação. O art. 20 traz, como uma das etapas, os estudos preliminares.

A importância dessa fase é tamanha que o Decreto nº 10.024/19 reserva todo o seu Capítulo V para detalhar o planejamento da contratação. O art. 14, nos incisos I e II, consigna a elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP), que é o documento que vincula o interesse público a melhor solução do problema a ser resolvido com a licitação. Esse documento conclui se há viabilidade para a contratação, dando base para o termo de referência. Observa-se, em termos:

Art. 14. No planejamento do pregão, na forma eletrônica, será observado o seguinte:

- I - elaboração do estudo técnico preliminar e do termo de referência;
- II - aprovação do estudo técnico preliminar e do termo de referência pela autoridade competente ou por quem esta delegar;
- III - elaboração do edital, que estabelecerá os critérios de julgamento e a aceitação das propostas, o modo de disputa e, quando necessário, o intervalo mínimo de diferença de valores ou de percentuais entre os lances, que incidirá tanto em relação aos lances intermediários quanto em relação ao lance que cobrir a melhor oferta;
- IV - definição das exigências de habilitação, das sanções aplicáveis, dos prazos e das condições que, pelas suas particularidades, sejam consideradas relevantes para a celebração e a execução do contrato e o atendimento das necessidades da administração pública; e
- V - designação do pregoeiro e de sua equipe de apoio. (DECRETO FEDERAL Nº 10.024, 2019).

Cada vez mais se percebe na legislação vigente uma tendência em prestigiar a fase de planejamento da futura contratação, uma vez que, se negligenciada, a probabilidade do processo licitatório resultar em insucesso é extremamente alta.

2.5 Retroalimentação e controle do processo de compras

A retroalimentação integra qualquer processo e serve como instância de controle. Para Santos (2002, p. 2), é a maneira de transmitir informação sobre o desempenho atual do processo para um estágio anterior a fim de modificar sua operação, usando essa informação privilegiada para que os erros identificados não se repitam.

Grilo (2002, p. 125) define a retroalimentação como um mecanismo de aprendizagem organizacional que contribui para a melhoria contínua do processo. Para o autor, é a fase do processo em que se possibilita a identificação, documentação e comunicação de erros cometidos.

As informações geradas pelos processos não têm, porém, validade alguma se não integrarem um mecanismo de retroalimentação eficiente. Segundo o autor supracitado, as informações devem ser compiladas e organizadas em procedimentos que as tornem efetivamente úteis, pois apenas dessa forma podem contribuir para a melhoria do processo.

Ohashi (2001, p. vii) afirma que, para que a retroalimentação seja realizada satisfatoriamente, é necessário que exista um sistema de informação eficiente em todo o ciclo do processo. Uma má gestão, principalmente do fluxo de informações, pode causar vários problemas, tais como: incompatibilidade de processos, especificação insuficiente ou incorreta e ausência de clareza e objetividade. Os resultados são desperdício de materiais, atraso nas contratações e retrabalho dos servidores envolvidos.

Existem diversas ferramentas de controle de processos e projetos que preveem a retroalimentação como fase fundamental. Um exemplo é a metodologia *Scrum*, de Rafael Sabbagh, que inclusive é utilizada como ferramenta de gestão no CBMDF, ministrada na disciplina *Chefia aplicada ao comando no nível tático-operacional*, do Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais (CAO).

Na metodologia apresentada, o autor utiliza várias ferramentas para gerar *feedback*, que têm o intuito de melhorar constantemente o trabalho da equipe. São pontos de controle que ocorrem antes da entrega do produto, *Sprint Review* –

reuniões estruturadas dos membros da equipe –, e após a sua entrega, *Release* – momento em que o responsável pelo produto avalia as opiniões da equipe e promove alterações no processo para torná-lo mais eficiente.

Outro exemplo é o *Project Management Body of Knowledge* (PMBOK), desenvolvido pela *Project Management Institute* (PMI). O modelo prevê Ciclos de Feedback para fomentar a comunicação adequada entre os servidores; Ações Corretivas, que são qualquer ação tomada com o objetivo de melhorar o desempenho futuro do processo com base nas informações geradas pela retroalimentação; e Feedback Externo, que representa a busca dos servidores para avaliar o seu próprio desempenho comparando com a expectativa daqueles que estão fora do processo.

Nota-se a importância da retroalimentação como ferramenta para a melhoria contínua da gestão do macroprocesso de compras. Nesse contexto, muito esforço deve ser dedicado com o intuito de encorajar as partes envolvidas no processo a fazer uso de metodologias de coleta, avaliação, verificação, processamento e correlação de dados, com o objetivo de dar suporte à tomada de decisão por parte do gestor.

3 METODOLOGIA

A pesquisa teve como objetivo encontrar soluções para minimizar a ocorrência de licitações fracassadas, desertas e anuladas, instituindo práticas internas que possibilitem identificar vícios e erros sanáveis, em âmbito de fase interna da licitação, do macroprocesso de compras do CBMDF.

No estudo, foram analisados todos os processos licitatórios realizados na modalidade pregão eletrônico no CBMDF nos anos 2019 e 2020, com o intuito de observar quais são as falhas comuns, gerando dados que servirão de base para motivar as mudanças de práticas supracitadas.

Dessa forma, o estudo teve início com o levantamento de dados produzidos pelas análises dos processos licitatórios dos anos 2019 e 2020, uma vez que, segundo Lakatos e Marconi (2010, p. 157), o levantamento de dados é o primeiro passo em qualquer pesquisa científica.

Além dos processos licitatórios de pregões eletrônicos, também foram analisados os processos relacionados referentes aos pedidos de esclarecimento e impugnações. Deles foram extraídas a quantidade total de itens que a administração pretendia licitar e a quantidade dos que foram homologados e dos que foram cancelados por terem sido anulados, fracassados ou desertos durante a fase externa da licitação.

As informações de valores estimados e homologados foram retiradas dos Termos de Homologação dos pregões eletrônicos para que os dados refletissem os valores reais do final da fase externa, eliminando assim qualquer variação de valor gerada por adequações ao instrumento convocatório.

Entender o porquê do insucesso de cada item fracassado é fundamental para o estudo. Dessa forma, foi extraído das atas das sessões públicas o motivo da recusa de cada uma das propostas infrutíferas.

Ainda segundo Lakatos e Marconi (2010, p. 157), o levantamento de dados pode ser realizado de duas formas. As que utilizam fontes primárias são

categorizadas como pesquisa documental; e as de fontes secundárias, pesquisa bibliográfica.

A pesquisa documental, então, trata de fonte restrita a documentos; já a bibliográfica se desenvolve a partir de pesquisas anteriores. Para Severino (2007, p. 122), a pesquisa bibliográfica é baseada em dados ou teorias já trabalhadas por outros pesquisadores.

Sendo assim, esta pesquisa foi tanto documental como bibliográfica, uma vez que teve como base documentos sem tratamento, como leis e decretos, bem como documentos produzidos por autores renomados que norteiam e doutrinam o vasto campo teórico relacionado a licitações públicas.

A pesquisa exploratória busca levantar informações sobre um determinado objeto. Segundo Severino (2007, p. 123), trata-se, na verdade, de uma preparação para a pesquisa explicativa.

Por sua vez, a pesquisa explicativa aprofunda o conhecimento, buscando identificar as causas para o acontecimento do fenômeno através da interpretação, discorre Severino (2007, p. 123).

A pesquisa foi focada no levantamento de dados resultantes dos pregões eletrônicos realizados pelo CBMDF nos anos 2019 e 2020, dessa forma caracterizando-se por pesquisa exploratória. Esse levantamento foi utilizado também para identificar as causas que levaram as licitações a resultados adversos, partindo da interpretação para propor soluções que possam dirimir erros sanáveis em âmbito de fase interna do macroprocesso de compras do CBMDF. Logo, a pesquisa foi essencialmente explicativa.

Por se tratar de um estudo que busca produzir informações que sirvam de base para a solução de um problema específico, é possível caracterizá-lo por pesquisa aplicada. Segundo Gil (2010, p. 26), a pesquisa aplicada tem como característica fundamental o interesse na aplicação, utilização e consequências práticas dos conhecimentos.

Segundo Severino (2007, p. 105), o método dedutivo é um procedimento lógico, raciocínio pelo qual se pode tirar de uma ou várias proposições uma

conclusão que delas decorre. Nesse método, a conclusão segue-se necessariamente das premissas.

Com relação ao método, o trabalho foi predominantemente indutivo, partindo-se da análise dos pregões eletrônicos realizados pelo CBMDF nos anos 2019 e 2020 para uma solução geral do problema.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Resultados

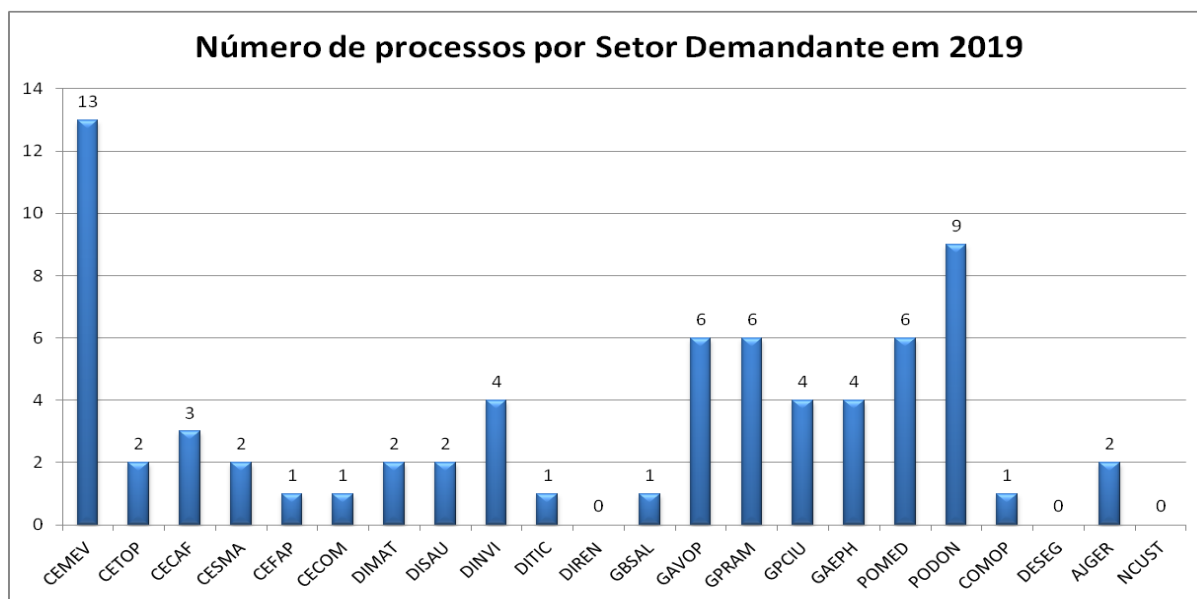
A análise dos resultados produzidos pela fase externa dos pregões eletrônicos do CBMDF nos anos 2019 e 2020 foi realizada por meio da compilação manual de dados de cada um dos processos de pregões eletrônicos produzidos por todo o CBMDF nos referidos anos.

Os resultados obtidos foram confrontados com as informações levantadas na revisão de literatura, contribuindo para demonstrar que a análise adequada dos resultados gerados pelos pregões eletrônicos anulados, fracassados ou desertos – a falta dela é apontada na definição do problema – pode, de fato, melhorar a eficiência da corporação em suas compras públicas. Dessa maneira, a ampla análise dos processos propiciou a obtenção de dados relevantes para a conclusão do estudo.

4.1.1 Categorização dos resultados gerados pelos pregões eletrônicos nos anos 2019 e 2020

O objetivo específico 1 trata da categorização dos resultados gerados pelos pregões eletrônicos nos anos 2019 e 2020. O tópico é necessário porque apenas a partir dele será possível utilizar os dados constantes nos processos em lide para gerar estatísticas que retroalimentem de maneira adequada a tomada de decisão a respeito do melhoramento dos processos de planejamento das futuras contratações.

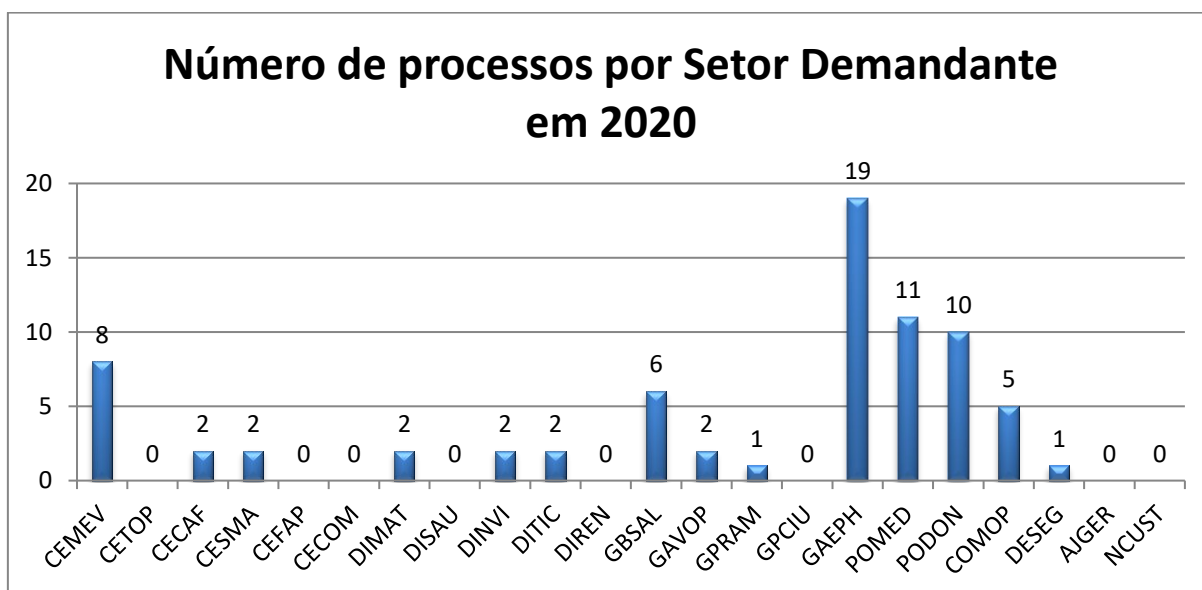
Ao longo dos dois anos, objeto de estudo neste trabalho, o CBMDF produziu 188 processos licitatórios, que visavam adquirir o objeto pretendido por meio da modalidade pregão eletrônico. Desses, 142 tiveram a fase externa concluída, processos que tiveram 22 diferentes setores demandantes na corporação. As Figuras 1 e 2 contêm o número de processos produzidos por cada um desses setores nos anos 2019 e 2020, respectivamente.

Figura 1 – Processos por demandante em 2019

Fonte: o autor.

Em 2019, observa-se uma predominância de processos demandados pelo CEMEV.

Em 2020, nota-se que o Grupamento de Atendimento à Emergência Pré-Hospitalar (GAEPH) foi o setor demandante com o maior número de processos. Esse fato se deve ao contexto desencadeado pela pandemia causada pelo Coronavírus SARS-CoV-2 (COVID-19), que o mundo vivencia.

Figura 2 – Processos por demandante em 2020

Fonte: o autor.

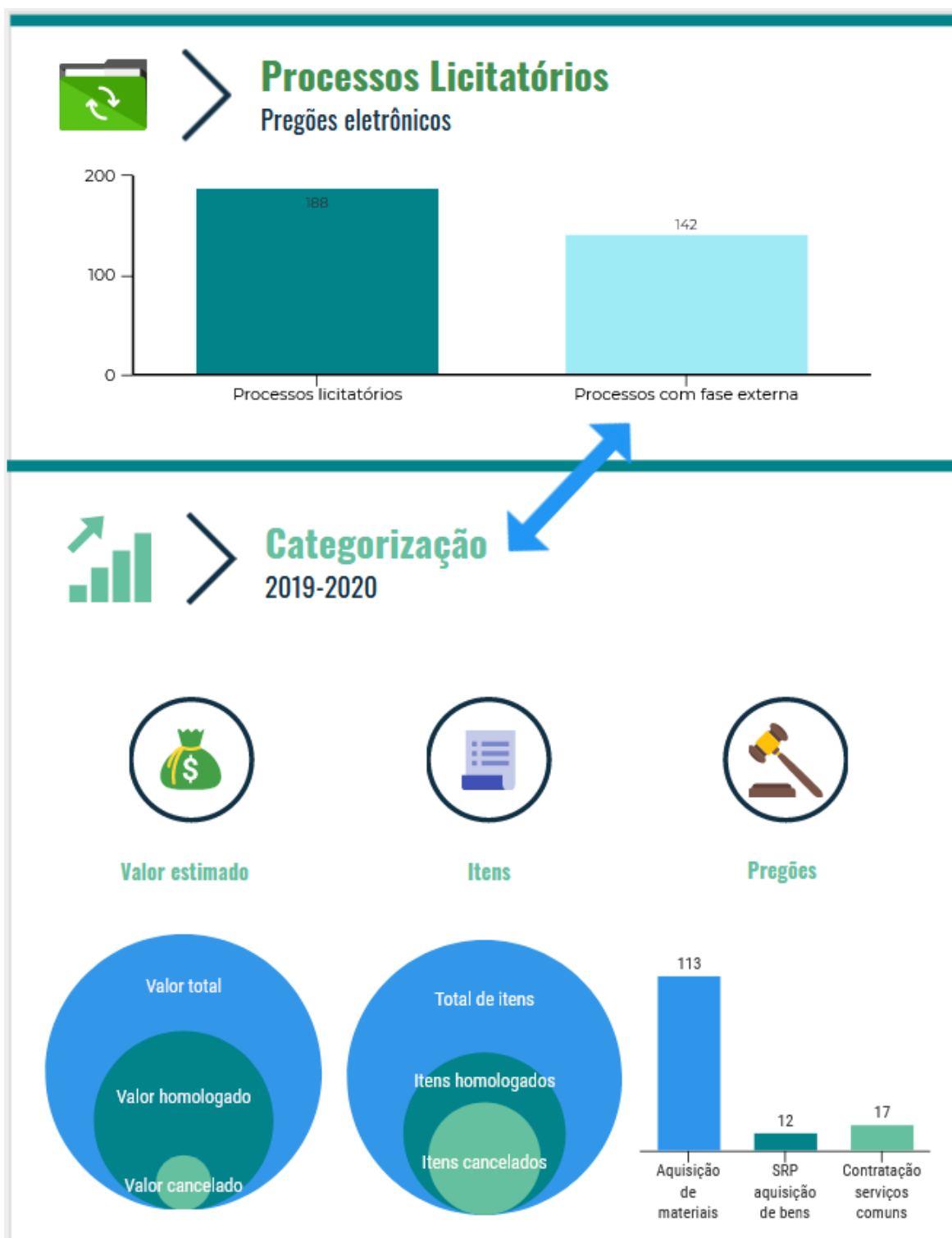
O CBMDF pretendia licitar com esses processos um total de 1.394 (mil trezentos e noventa e quatro) itens. Desses, 823 (oitocentos e vinte e três) foram homologados, e 571 (quinhentos e setenta e um) foram cancelados por terem sido anulados, fracassados ou desertos durante a fase externa da licitação.

Dos pregões eletrônicos, 113 (cento e treze) foram para a aquisição de materiais; 12 (doze), para Registro de Preços para a aquisição de materiais; e 17 (dezessete), para a contratação de serviços comuns. Apenas 2 (dois) pregões eletrônicos foram do tipo maior desconto. Os demais foram do tipo menor preço.

O somatório do valor estimado de todos os itens foi de R\$69.805.318,06 (sessenta e nove milhões, oitocentos e cinco mil, trezentos e dezoito reais e seis centavos). O valor dos itens cancelados somado foi de R\$13.977.519,56 (treze milhões, novecentos e setenta e sete mil quinhentos e dezenove reais e cinquenta e seis centavos). Com relação aos itens homologados, o somatório foi de R\$45.369.296,94 (quarenta e cinco milhões, trezentos e sessenta e nove mil duzentos e noventa e seis reais e noventa e quatro centavos). A figura 3 permite a visualização dessas informações.

Esses valores são relevantes uma vez que, ao somar os valores dos itens homologados com os valores estimados dos itens cancelados e subtrair o total do valor estimado de todos os itens, se consegue obter o valor que o CBMDF conseguiu economizar com os seus processos licitatórios. Dessa forma, foi economizado para os cofres públicos, apenas com os pregões eletrônicos, um total de R\$10.458.501,56 (dez milhões, quatrocentos e cinquenta e oito mil quinhentos e um reais e cinquenta e seis centavos).

Figura 3 - Infográfico dos processos licitatórios



Fonte: o autor.

Durante a fase externa das licitações, as empresas licitantes foram responsáveis por 44 (quarenta e quatro) pedidos de esclarecimento, 31 (trinta e um) pedidos de impugnação de edital e 55 (cinquenta e cinco) recursos. Dos 142 (cento e quarenta e dois) processos analisados, 51 (cinquenta e um) apresentaram itens

fracassados, 21 (vinte e um) tiveram itens desertos, e, em 10 (dez), os certames foram anulados.

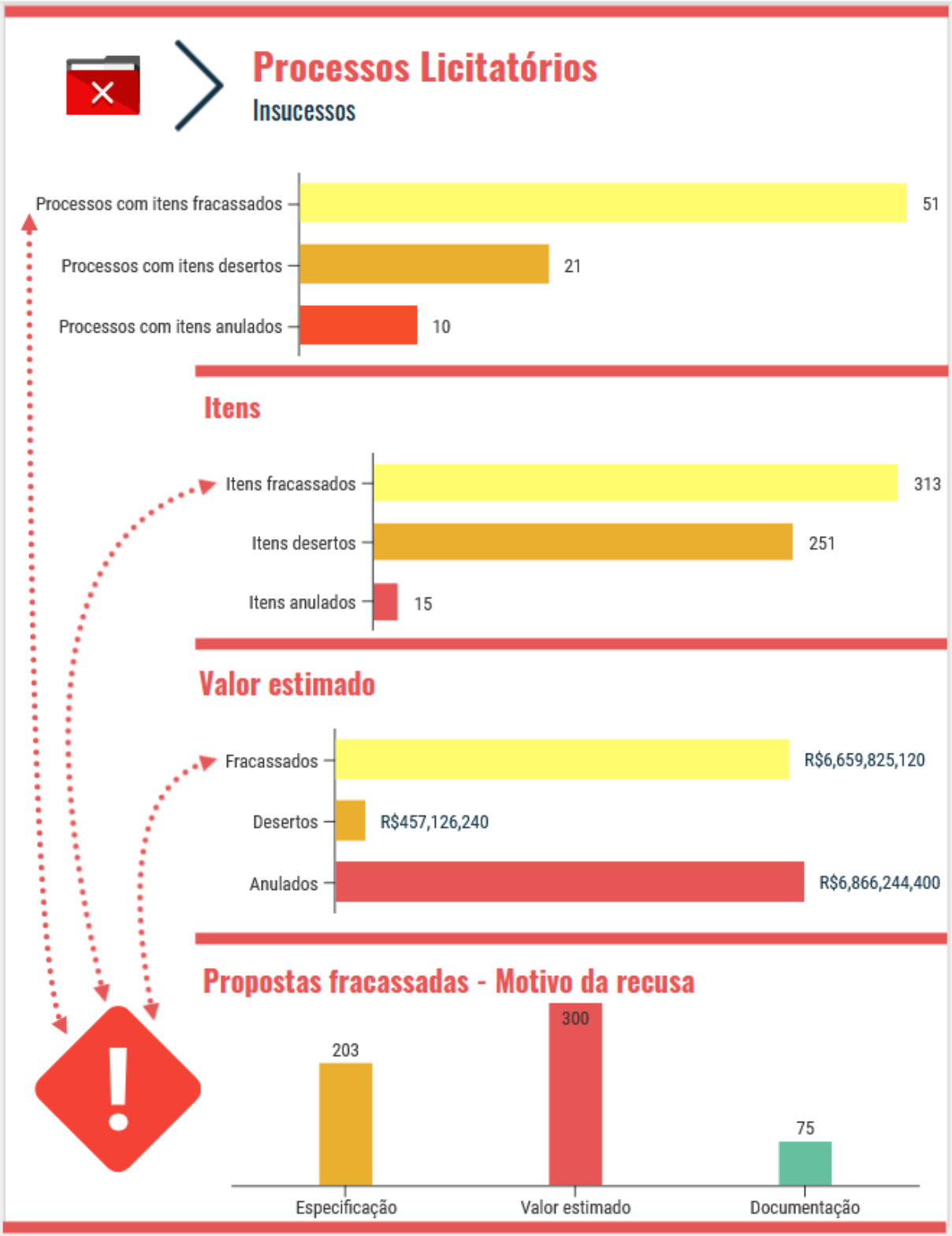
Nesses 51 (cinquenta e um) processos com itens fracassados, 313 (trezentos e treze) itens fracassaram. De cada uma das atas das sessões públicas foram extraídos o número de propostas recusadas e o motivo da recusa. Dessa forma, foram analisadas 578 (quinhentas e setenta e oito) propostas, das quais 203 (duzentas e três) não atenderam à especificação do objeto pretendido, 300 (trezentas) foram recusadas porque o licitante não era capaz de praticar o valor estimado pela administração pública e 75 (setenta e cinco) foram recusadas por conter problemas na documentação do licitante.

Os valores estimados somados dos itens fracassados representam R\$6.659.825,12 (seis milhões, seiscentos e cinquenta e nove mil oitocentos e vinte e cinco reais e doze centavos). Desses processos, 2 (dois) apresentaram indícios de grupamento de itens inadequado, e 12 (doze) contiveram itens com valores extremamente baixos.

Apenas 21 (vinte e um) processos tiveram itens desertos. Foram 251 (duzentos e cinquenta e um) itens sem proposta alguma durante a fase externa da licitação, que representaram um valor estimado somado de R\$457.126,24 (quatrocentos e cinquenta e sete mil cento e vinte e seis reais e vinte e quatro centavos). Em seis desses processos houve itens com valores extremamente baixos. A figura 4 demonstra alguns desses dados.

Nos 10 (dez) processos em que houve anulação, 15 (quinze) itens foram anulados, todos por conter vícios insanáveis com relação à especificação do objeto. O somatório do valor estimado desses itens foi de R\$6.866.244,40 (seis milhões, oitocentos e sessenta e seis mil duzentos e quarenta e quatro reais e quarenta centavos).

Figura 4 - Infográfico dos insucessos



4.1.1.1 Categorização dos resultados gerados por pregões eletrônicos em 2019

Em 2019, foram produzidos 91 (noventa e um) processos voltados para pregões eletrônicos. Desses, 69 (sessenta e nove) tiveram, de fato, a fase externa da licitação concluída com um total de 657 (seiscentos e cinquenta e sete) itens, sendo 464 (quatrocentos e sessenta e quatro) homologados e 193 (cento e noventa e três) cancelados.

Dos pregões eletrônicos, 57 (cinquenta e sete) foram para a aquisição de materiais; 7 (sete), para Registro de Preços para a aquisição de materiais; e 5 (cinco), para a contratação de serviços comuns. Todos os pregões eletrônicos foram do tipo menor preço.

O somatório do valor estimado de todos os itens foi de R\$37.982.976,85 (trinta e sete milhões, novecentos e oitenta e dois mil novecentos e setenta e seis reais e oitenta e cinco centavos). O valor dos itens cancelados somado foi de R\$4.762.205,42 (quatro milhões, setecentos e sessenta e dois mil duzentos e cinco reais e quarenta e dois centavos). Com relação aos itens homologados, o somatório foi de R\$27.626.888,84 (vinte e sete milhões, seiscentos e vinte e seis mil oitocentos e oitenta e oito reais e oitenta e quatro centavos).

Com esses valores o CBMDF economizou, no ano de 2019, um total de R\$5.593.882,59 (cinco milhões, quinhentos e noventa e três mil oitocentos e oitenta e dois reais e cinquenta e nove centavos).

Durante a fase externa das licitações que ocorreram em 2019, as empresas licitantes foram responsáveis por 17 (dezessete) pedidos de esclarecimento, 22 (vinte e dois) pedidos de impugnação de edital e 38 (trinta e oito) recursos. Dos 69 (sessenta e nove) processos analisados, 21 (vinte e um) apresentaram itens fracassados, 4 (quatro) tiveram itens desertos, e, em 6 (seis), os certames foram anulados.

Nesses 21 (vinte e um) processos com itens fracassados, 132 (cento e trinta e dois) itens fracassaram. De cada uma das atas das sessões públicas foram extraídos o número de propostas recusadas e o motivo da recusa. Dessa forma,

foram analisadas 211 (duzentas e onze) propostas, das quais 96 (noventa e seis) não atenderam à especificação do objeto pretendido, 78 (setenta e oito) foram recusadas porque o licitante não era capaz de praticar o valor estimado pela administração pública e 39 (trinta e nove) foram recusadas por conter problemas na documentação do licitante.

Os valores estimados somados dos itens fracassados representam R\$1.205.743,97 (um milhão, duzentos e cinco mil setecentos e quarenta e três reais e noventa e sete centavos). Desses processos, 2 (dois) apresentaram indícios de grupamento de itens inadequado, e 3 (três) contiveram itens com valores extremamente baixos.

Apenas 4 (quatro) processos tiveram itens desertos. Foram 53 (cinquenta e três) itens sem proposta alguma durante a fase externa da licitação, que representaram um valor estimado somado de R\$127.867,90 (cento e vinte e sete mil oitocentos e sessenta e sete reais e noventa centavos). Em três desses processos houve itens com valores extremamente baixos.

Nos 6 (seis) processos em que houve anulação, 9 (nove) itens foram anulados, todos por conter vícios insanáveis com relação à especificação do objeto. O somatório do valor estimado desses itens foi de R\$ 3.428.593,55 (três milhões, quatrocentos e vinte e oito mil quinhentos e noventa e três reais e cinquenta e cinco centavos).

4.1.1.2 Categorização dos resultados gerados por pregões eletrônicos em 2020

Em 2020, foram produzidos 97 (noventa e sete) processos. Desses, 73 (setenta e três) tiveram, de fato, a fase externa da licitação concluída com um total de 737 (setecentos e trinta e sete) itens, sendo 359 (trezentos e cinquenta e nove) homologados e 378 (trezentos e setenta e oito) cancelados.

Dos pregões eletrônicos, 56 (cinquenta e seis) foram para aquisição de materiais; 5 (cinco), para Registro de Preços de aquisição de materiais; e 12 (doze), para a contratação de serviços comuns. Apenas 2 (dois) pregões eletrônicos foram do tipo maior desconto. Os demais foram do tipo menor preço.

O somatório do valor estimado de todos os itens foi de R\$31.822.341,21 (trinta e um milhões, oitocentos e vinte e dois mil trezentos e quarenta e um reais e vinte e um centavos). O valor dos itens cancelados somado foi de R\$9.215.314,14 (nove milhões, duzentos e quinze mil trezentos e quatorze reais e quatorze centavos). Com relação aos itens homologados, o somatório foi de R\$17.742.408,10 (dezessete milhões, setecentos e quarenta e dois mil quatrocentos e oito reais e dez centavos).

Com esses valores o CBMDF economizou, no ano de 2020, um total de R\$4.864.618,97 (quatro milhões, oitocentos e sessenta e quatro mil seiscentos e dezoito reais e noventa e sete centavos) apenas com os pregões eletrônicos.

Durante a fase externa das licitações que ocorreram em 2020, as empresas licitantes foram responsáveis por 27 (vinte e sete) pedidos de esclarecimento, 9 (nove) pedidos de impugnação de edital e 17 (dezessete) recursos. Dos 73 (setenta e três) processos analisados, 30 (trinta) apresentaram itens fracassados, 17 (dezessete) tiveram itens desertos, e, em 4 (quatro), os certames foram anulados.

Nesses 30 (trinta) processos com itens fracassados, 181 (cento e oitenta e um) itens fracassaram. De cada uma das atas das sessões públicas foram extraídos o número de propostas recusadas e o motivo da recusa. Dessa forma, foram analisadas 367 (trezentas e sessenta e sete) propostas, das quais 107 (cento e sete) não atenderam à especificação do objeto pretendido, 222 (duzentas e vinte e duas) foram recusadas porque o licitante não era capaz de praticar o valor estimado pela administração pública e 36 (trinta e seis) foram recusadas por conter problemas na documentação do licitante.

Os valores estimados somados dos itens fracassados representam R\$5.454.081,15 (cinco milhões, quatrocentos e cinquenta e quatro mil oitenta e um reais e quinze centavos). Desses processos, nenhum apresentou indícios de grupamento de itens inadequado, e 9 (nove) contiveram itens com valores extremamente baixos.

Em 2020, 17 (dezessete) processos tiveram itens desertos. Foram 198 (cento e noventa e oito) itens sem proposta alguma durante a fase externa da licitação, que representaram um valor estimado somado de R\$329.258,34 (trezentos e vinte e

nove mil duzentos e cinquenta e oito reais e trinta e quatro centavos). Em três desses processos houve itens com valores extremamente baixos.

Nos 4 (quatro) processos em que houve anulação, 6 (seis) itens foram anulados, todos por conter vícios insanáveis com relação à especificação do objeto. O somatório do valor estimado desses itens foi de R\$3.437.650,85 (três milhões, quatrocentos e trinta e sete mil seiscientos e cinquenta reais e oitenta e cinco centavos).

Os dados compilados dos processos de pregões eletrônicos nos anos 2019 e 2020 foram todos categorizados, alcançando assim o objetivo específico 1 estabelecido neste trabalho.

4.2 Discussão

O presente estudo busca soluções para a utilização dos dados produzidos por pregões eletrônicos anulados, fracassados ou desertos para melhorar a eficiência do CBMDF nos processos de compras.

Uma vez que esses casos não geram o resultado esperado, ou seja, o processo de contratação não resulta em contrato entre a administração pública e o particular, a pesquisa visa gerar estatísticas para que esses processos contribuam para a evolução do CBMDF no planejamento das futuras contratações.

Nesse sentido, foi realizada a discussão da pesquisa contrapondo os resultados obtidos aos dados levantados na revisão de literatura para que os objetivos do estudo fossem alcançados.

4.2.1 Análise dos dados gerados pelos pregões eletrônicos nos anos 2019 e 2020

O segundo objetivo específico trata da análise dos dados gerados pelos pregões eletrônicos nos anos 2019 e 2020. Nesse tópico, os dados brutos encontrados nos resultados elencados nos itens 4.1.1 e subitens 4.1.1.1 e 4.1.1.2 serão transformados em estatísticas capazes de trazer informações relevantes para as tomadas de decisão.

Como podemos observar nas Figuras 1 e 2, durante os anos em análise, 22 setores demandantes na corporação formularam pedidos de aquisição de material (PAM) ou pedidos de execução de serviço (PES). Esses pedidos abarcam grande parte da corporação, uma vez que não foram apenas os setores requisitantes que formularam os pedidos beneficiados por contratos gerados pelos processos licitatórios.

Dentre os diferentes setores demandantes, observam-se diferentes níveis de maturidade institucional em relação à capacidade de compreensão do macroprocesso de compras. Isso se deve principalmente à pressão que cada um deles sofre quanto às suas atribuições estarem diretamente relacionadas ou não com a aquisição de materiais ou contratação de serviços. Essa necessidade constante gera o engajamento desses setores no macroprocesso de compras.

Esse fato se torna palpável ao se observar que os grupamentos especializados estão constantemente envolvidos com o processo de compras. Não poderia ser diferente, uma vez que são os responsáveis pelas diretrizes das técnicas e dos materiais que toda a corporação emprega em sua missão fim. Dessa forma, não se observam pedidos feitos diretamente pelos Grupamentos de Bombeiro Militar (GBM), pois, em última instância, esses sempre estão sendo levados em conta quando os Grupamentos Especializados fazem seus pedidos de compra.

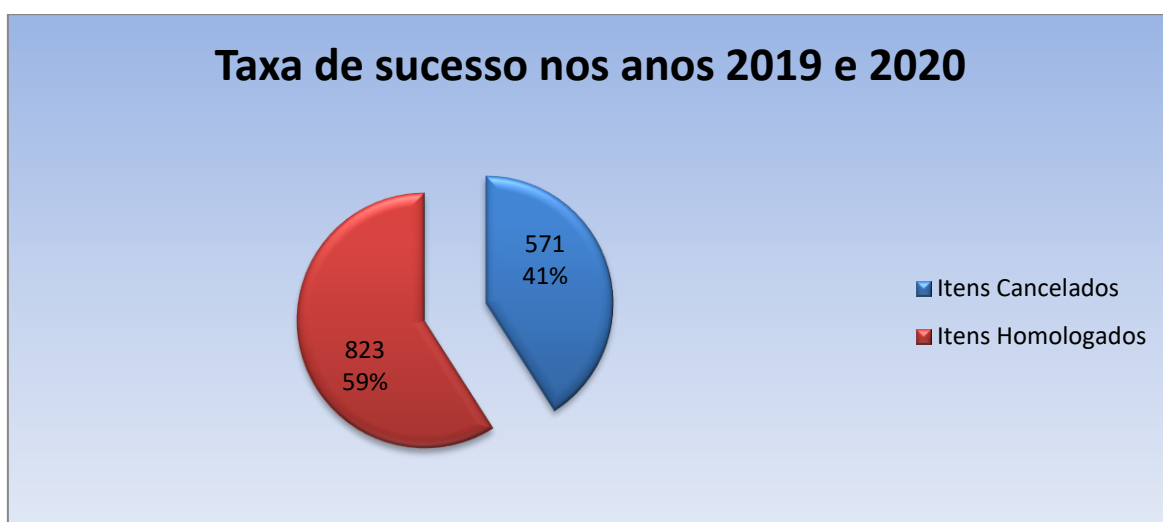
Outros setores se desenvolvem com relação ao processo de compras porque suas atribuições são únicas e, se não tivessem essa *expertise*, não conseguiriam desempenhar as funções finalísticas para as quais foram criados. Exemplos desses setores são o Centro de Manutenção de Equipamentos e Viaturas (CEMEV), a Policlínica Médica (POMED), a Policlínica Odontológica (PODON) e a Diretoria de Investigação de Incêndio (DINVI).

Observando os setores que possuem funções finalísticas únicas, mas raramente precisam formular pedidos de compra, percebe-se que esses setores demonstram muitas dificuldades na fase de planejamento da futura contratação. Um exemplo claro desse caso na pesquisa em lide foi o Núcleo de Custódia (NCUST), que, nos dois anos do estudo, tentou adquirir os mesmos materiais, porém não foi capaz de sair da etapa de planejamento da futura contratação.

Esses setores precisam se aproximar do Departamento de Administração Logística e Financeira (DEALF) para serem capazes de desenvolver a maturidade em relação aos meandros do macroprocesso de compras.

Ao analisar a relação entre o total de itens que o CBMDF pretendia licitar e os que foram homologados e os que foram cancelados por terem sido anulados, fracassados ou desertos durante a fase externa da licitação, obtém-se uma taxa de sucesso de 59%, como pode ser observado na Figura 5.

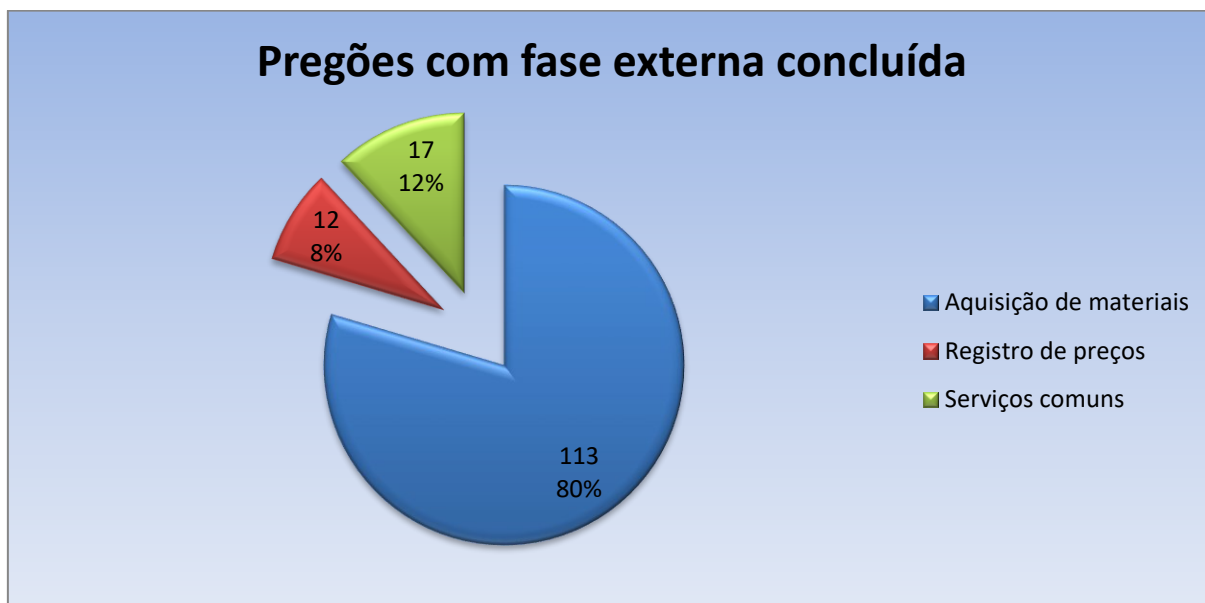
Figura 5 – Taxa de sucesso nos anos 2019 e 2020



Fonte: o autor.

Dos pregões eletrônicos com fase externa concluída, observa-se que a maior parte foi para a aquisição de materiais, representando 80% do total. Os serviços comuns foram responsáveis por 12%, e o Registro de Preços, por 8%, como mostra a Figura 6.

Figura 6 – Pregões com fase externa concluída



Fonte: o autor.

Com relação ao tipo, apenas 1% dos processos analisados utilizou o maior desconto. Todos os demais foram do tipo menor preço. Assim apresenta a Figura 7.

Figura 7 – Tipo de Licitação

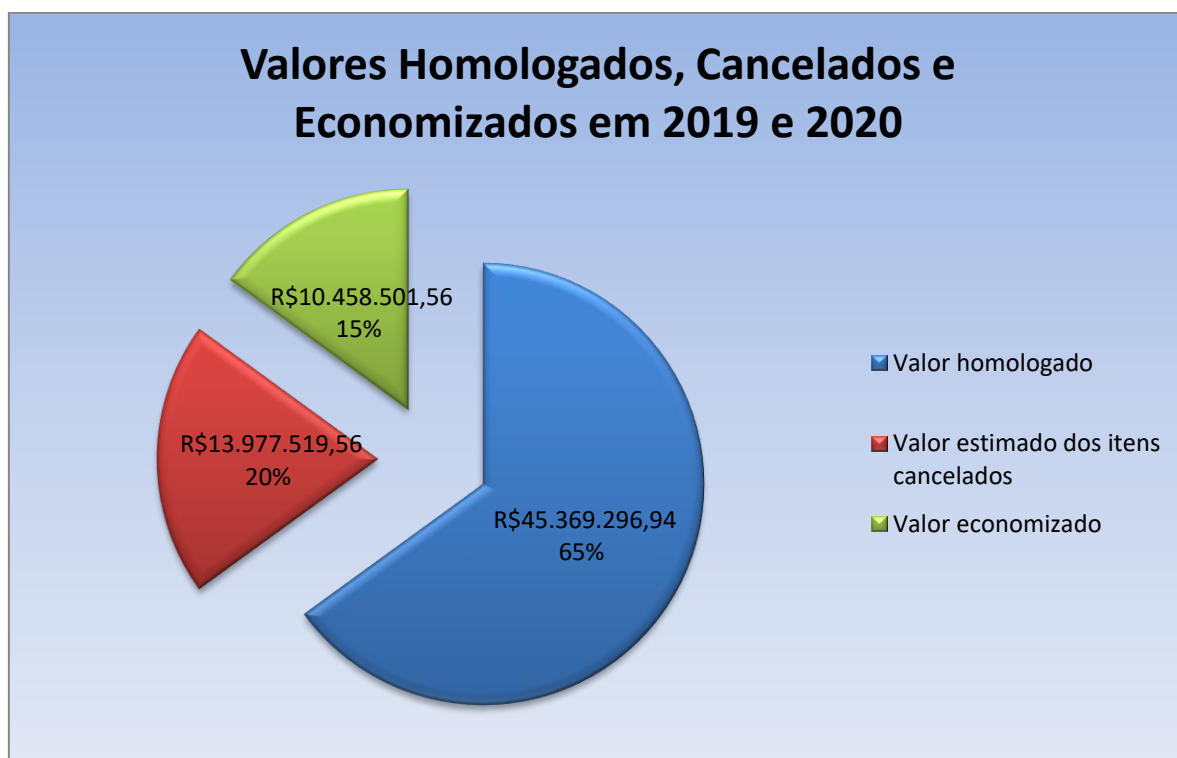


Fonte: o autor.

Como se observa dos dados compilados no item 4.1.1, o CBMDF foi capaz de economizar para os cofres públicos, apenas com os pregões eletrônicos realizados em 2019 e 2020, o equivalente a R\$10.458.501,56 (dez milhões, quatrocentos e cinquenta e oito mil quinhentos e um reais e cinquenta e seis centavos). Isso pode ser visualizado graficamente na Figura 8.

Esse tipo de informação é extremamente importante para o comando da corporação não só para as tomadas de decisão, mas também para a promoção de resultados dos trabalhos desenvolvidos pelo CBMDF com o intuito de economizar o dinheiro público. Os dados que levaram a esses números estão disponíveis nos macroprocessos de compras, mas, se não forem extraídos, analisados e compilados, jamais irão gerar estatísticas relevantes.

Figura 8 – Relação entre valores estimados, homologados e economizados pelo CBMDF em 2019 e 2020



Fonte: o autor.

Ao mesmo tempo em que a produção dessas informações é relevante, foi possível verificar com uma análise mais profunda que não necessariamente essa economia tenha sido 100% fidedigna. Alguns pregões eletrônicos, como, por exemplo, os PEs nºs 22, 37, 45, 48, 58, 62, 80 e 91, de 2020, apresentaram valores homologados duas a três vezes menores que os que haviam sido estimados na fase interna da licitação. Os PEs nºs 01 e 87 apresentaram valores até quatro e cinco vezes menores, respectivamente.

Isso denota de forma clara que houve erro na fase de balizamento de preços seja por cotação de objetos com especificações diversas das pretendidas pela

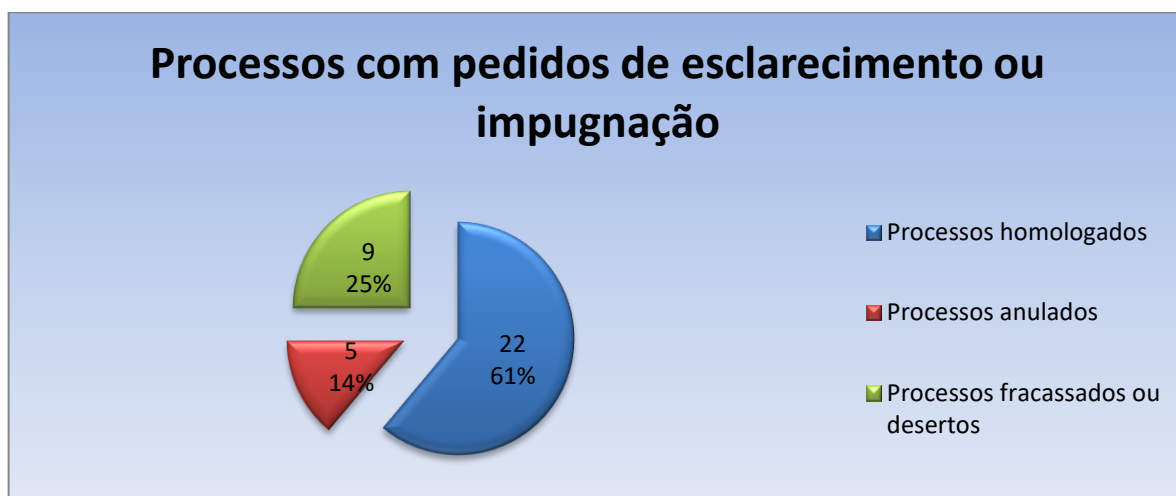
administração pública, seja por desconhecimento dos parâmetros ditados pelo mercado para o fornecimento do objeto em questão.

Outra análise relevante é a diferença entre a taxa de sucesso em relação ao número de itens homologados *versus* número de itens cancelados, Figura 5, e a taxa de sucesso em relação ao valor desses itens, Figura 8. No primeiro, nota-se uma taxa de sucesso de 59%; no segundo, de 65%.

Ou seja, o CBMDF foi capaz de gastar 65% do orçamento estimado em 59% dos itens. Esse dado é importante porque demonstra que o CBMDF logra maior êxito em seus itens de maior monta. Nesses processos, existe uma pressão maior tanto por parte da administração pública como do particular. A da primeira é por causa da responsabilidade em destinar um montante maior do orçamento público; a da segunda, por causa do interesse econômico na possibilidade de ganho em escala.

Os pedidos de esclarecimento e os pedidos de impugnação foram instrumentos que auxiliaram a administração pública a compreender algumas dinâmicas de mercado. No total, em 36 (trinta e seis) processos diferentes as empresas apresentaram pedidos de esclarecimento ou impugnação. Ao analisar os resultados obtidos nesses processos, revelam-se os dados da Figura 9.

Figura 9 – Relação entre processos com pedidos de esclarecimentos e impugnações e seus resultados



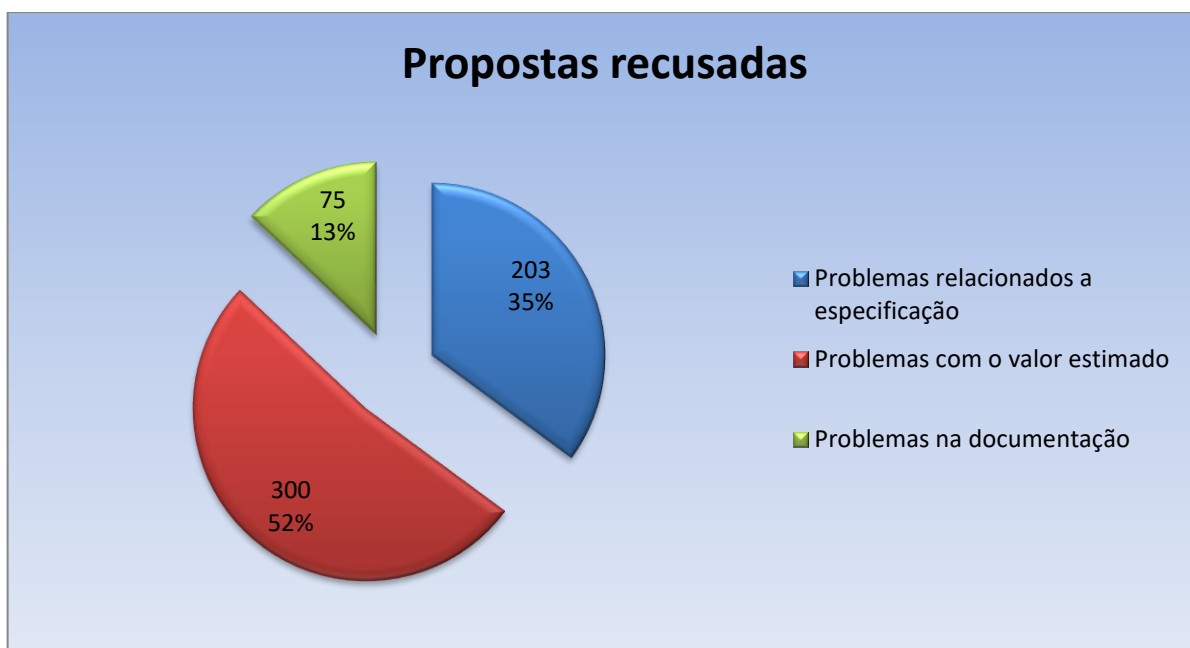
Fonte: o autor.

Analizados a fundo, esses processos possuem uma taxa de sucesso bem elevada, de forma que os 61% homologados não refletem o sucesso real. Os 14% anulados o foram através desses pedidos de esclarecimento ou impugnação porque existiam vícios insanáveis na especificação do objeto, o que proporcionou a chance de a administração pública adequar o termo de referência de forma que refletisse, de fato, o que é de praxe no mercado.

Dos 9 (nove) processos fracassados e desertos, 6 (seis) obtiveram esses resultados porque as licitantes não eram capazes de praticar o valor estimado pela administração. Desses 6 (seis), 3 (três) foram licitações sigilosas, ou seja, as licitantes não tinham acesso aos valores, e, dessa forma, os pedidos de esclarecimento e impugnação não poderiam questionar o valor estimado.

A análise das propostas dos itens fracassados pode ser visualizada na Figura 10. Foram observados três problemas. Em 52% das propostas, a recusa se deu pelo fato das licitantes não serem capazes de praticar o valor estimado pela administração. Com relação à especificação do objeto, 35% das propostas foram recusadas, sendo que 13% delas se deram por problemas na documentação apresentada pelas empresas licitantes.

Figura 10 – Motivos da recusa das propostas em pregões fracassados em 2019 e 2020



Fonte: o autor.

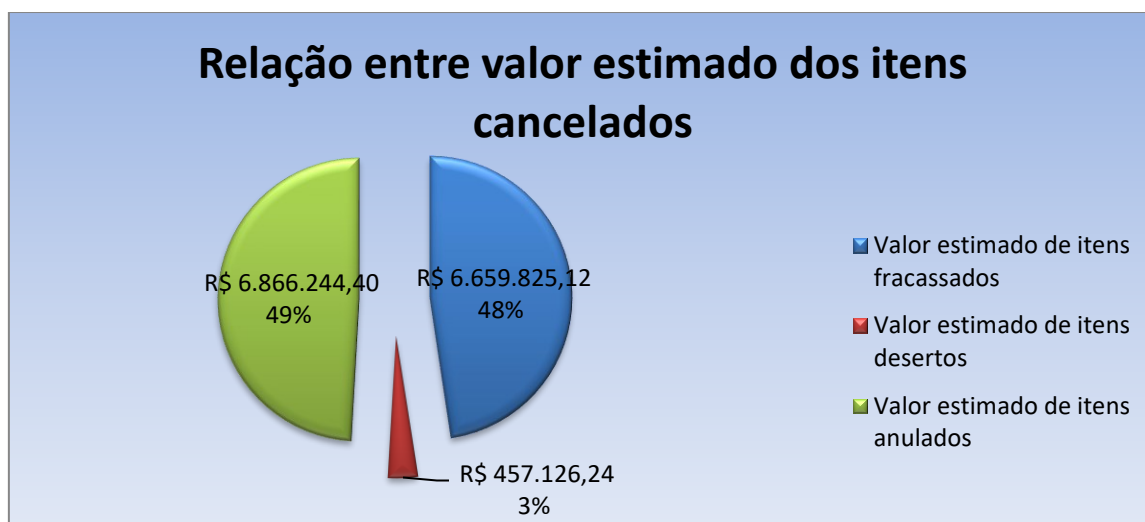
Esses dados indicam que se deve atentar, em âmbito de fase interna, para a obtenção dos valores que balizarão a futura contratação, uma vez que esse fator representa 52% dos motivos de recusa das propostas das licitantes.

Dos processos que tiveram itens fracassados, apenas 2 (dois) apresentaram indícios de grupamento inadequado de itens. Nesses casos, todos os itens que compuseram o grupo foram fracassados por causa de um único item que estava com o valor estimado abaixo do praticado no mercado.

A análise minuciosa dos insucessos é capaz de revelar 18 (dezoito) processos em que houve itens ou grupos com valores extremamente baixos. Em 12 (doze) deles, que foram fracassados, a variação ocorreu entre R\$18,80 (dezoito reais e oitenta centavos) e R\$342,88 (trezentos e quarenta e dois reais e oitenta e oito centavos). O mesmo problema ocorreu em 6 (seis) processos que tiveram itens desertos com valores que variaram entre R\$12,44 (doze reais e quarenta e quatro centavos) e R\$410,00 (quatrocentos e dez reais). Isso afasta as licitantes visto que apenas os custos para participar do certame já são maiores que os valores que poderiam ser adjudicados a eles.

Os processos que tiveram itens anulados apresentaram, em 100% dos casos, vícios insanáveis de especificação do objeto. E, apesar de representarem apenas 15 itens de todos os analisados neste estudo, eles constituem 49% dos valores estimados de todos os insucessos, conforme apresenta a Figura 11.

Figura 11 – Relação entre valor estimado dos itens cancelados



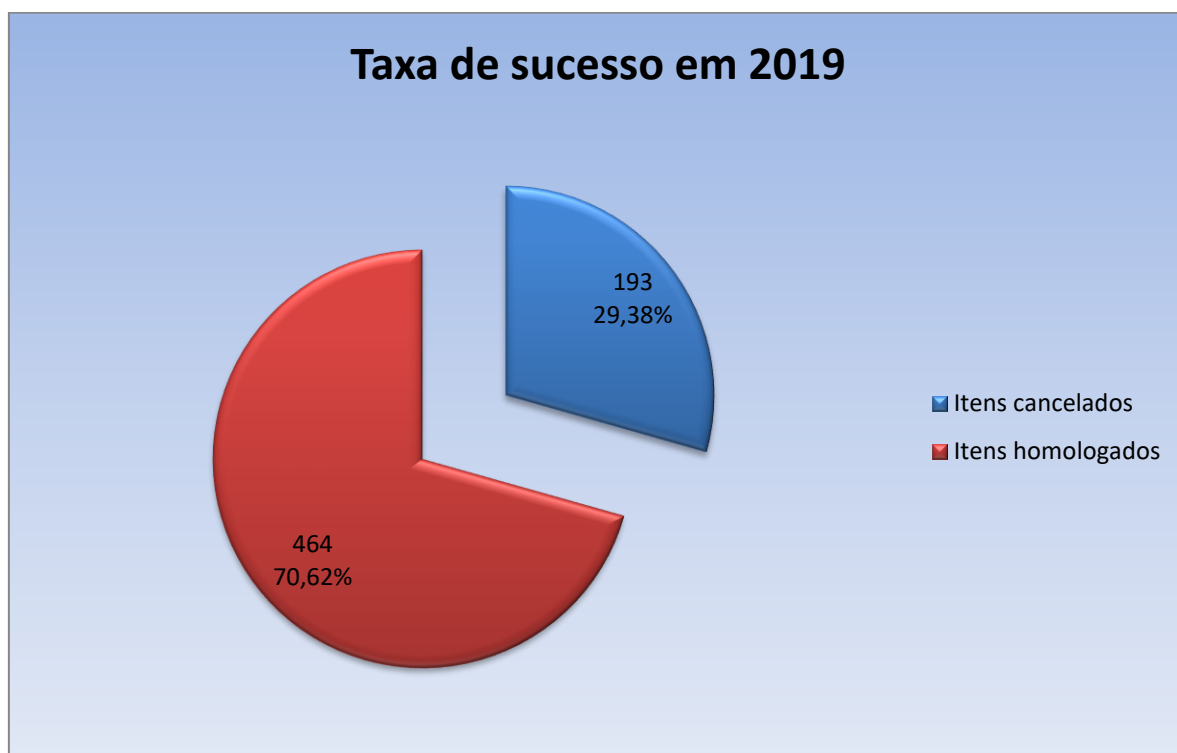
Fonte: o autor.

4.2.1.1 Análise dos dados gerados pelos pregões eletrônicos em 2019

Nos tópicos 4.2.1.1 e 4.2.1.2, são feitas as análises específicas dos anos 2019 e 2020. Isso foi necessário devido à grande discrepância encontrada entre os dois anos objetos deste estudo, ocasionada principalmente pelas alterações de mercado decorrentes da pandemia do Coronavírus SARS-CoV-2 (COVID-19).

Em 2019, a taxa de sucesso foi consideravelmente maior que a apresentada para os dois anos de estudo. Contrapondo-se os itens homologados e cancelados, obtém-se uma taxa de sucesso de 70,62%, o que representa 11,62% a mais que a apresentada para os dois anos de estudo, como expõe a Figura 12.

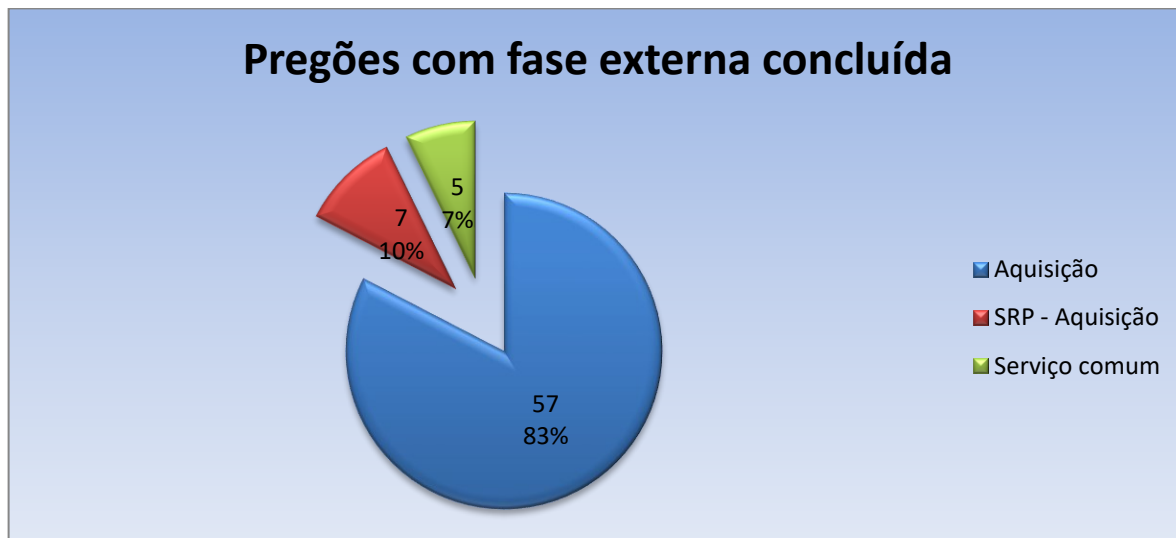
Figura 12 – Taxa de sucesso referente aos itens homologados e cancelados em 2019



Fonte: o autor.

Dos pregões eletrônicos com fase externa concluída, percebe-se que a maior parte foi para a aquisição de materiais, representando 83% do total. Os serviços comuns foram responsáveis por 5%; e o Registro de Preços, por 10%, como demonstra a Figura 13.

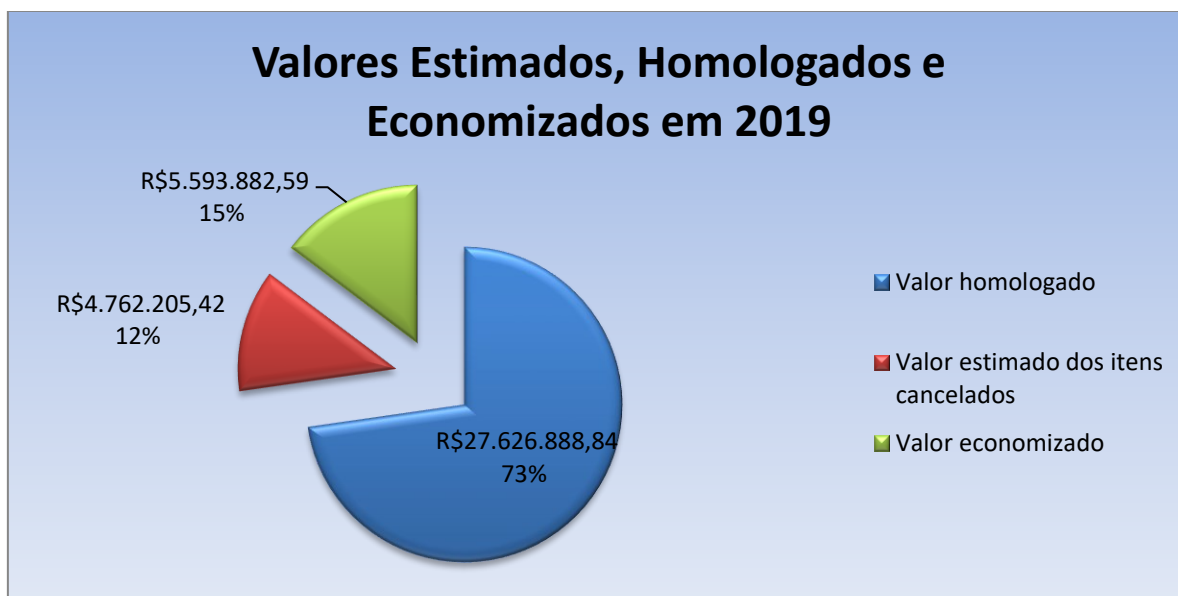
Figura 13 – Relação entre pregões de aquisição de materiais, serviços comuns e Registro de Preços em 2019



Fonte: o autor.

Com relação ao tipo, todos os pregões foram do de menor preço. Nesses 69 processos licitatórios, o CBMDF economizou para os cofres públicos um total de R\$5.593.882,59 (cinco milhões, quinhentos e noventa e três mil oitocentos e oitenta e dois reais e cinquenta e nove centavos), conforme os dados apresentados na Figura 14.

Figura 14 – Relação entre valores estimados, homologados e economizados pelo CBMDF em 2019

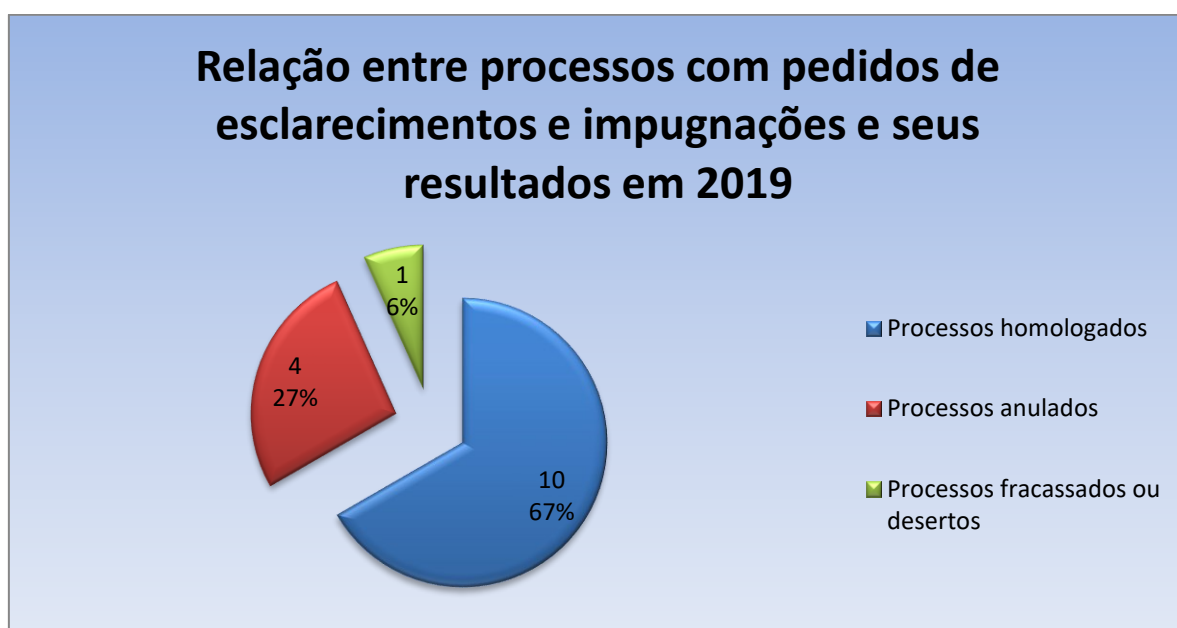


Fonte: o autor.

Contrapondo a taxa de sucesso da quantidade de itens homologados *versus* cancelados, Figura 12, aos valores da Figura 14, denota-se que o CBMDF gastou 73% do orçamento estimado em 70,62% dos itens. Esses números são bem mais próximos dos derivados da análise dos dois anos conjugados.

Os pedidos de esclarecimento e os pedidos de impugnação foram ainda mais relevantes para o sucesso dos pregões eletrônicos. Em 15 processos diferentes, as empresas apresentaram pedidos de esclarecimento ou impugnação. Desses, 10 (dez) foram homologados, o que representa 67% de sucesso. Houve fracasso em apenas 1 (um) deles. Os 4 (quatro) restantes foram anulados uma vez que esses pedidos indicaram vícios insanáveis de especificação do objeto. A Figura 15 ilustra os dados apresentados.

Figura 15 – Relação entre processos com pedidos de esclarecimento e impugnação e seus resultados em 2019



Fonte: o autor.

Quanto à análise das propostas dos itens fracassados, a Figura 16 apresenta a proporção entre os três motivos observados para a recusa. Em 45% das propostas, as recusas ocorreram devido à especificação do objeto; em 37%, à incapacidade do licitante de praticar o valor balizado pela administração; e, em 18%, a problemas relacionados à documentação da empresa licitante.

Figura 16 – Motivos da recusa das propostas em pregões fracassados em 2019



Fonte: o autor.

Os valores estimados de todos os insucessos constam na Figura 17. Os itens fracassados representaram 25%; os itens desertos, 3%; e os itens anulados, 72%.

Figura 17 – Relação entre os valores estimados dos itens cancelados em 2019



Fonte: o autor.

O valor estimado dos itens anulados é notório, uma vez que representa apenas 9 (nove) itens dos 657 (seiscentos e cinquenta e sete) licitados, ou seja, 1,36% do total. Considerando os valores estimados, esses 9 (nove) itens anulados constituem 9,02% do total.

4.2.1.2 Análise dos dados gerados pelos pregões eletrônicos em 2020

O ano de 2020 precisa de uma análise mais aprofundada uma vez que ocorreram alterações significativas do mercado decorrentes, principalmente, da pandemia do Coronavírus SARS-CoV-2 (COVID-19).

As empresas licitantes invariavelmente repassaram essas alterações para o valor final dos produtos que ofertavam seja por escassez de produtos no mercado – fator que foi determinante principalmente no primeiro semestre de 2020 –, seja por variações cambiais que alteraram significativamente os preços de custo de produção. Foi um ano em que a variação da moeda norte-americana alcançou valores inéditos desde a implementação do Plano Real, em 1994. Esses fatores refletiram diretamente nos resultados dos pregões eletrônicos realizados pelo CBMDF.

O primeiro ponto em que se percebe essa influência é na quantidade de processos demandados pelos setores da corporação mais atingidos pelos efeitos da pandemia. Ao somar os dados da Figura 2, o GAEPH, a POMED e a PODON foram os responsáveis por 40 (quarenta) dos 73 (setenta e três) processos de compras, o que significa 54,79% de todos os processos.

A taxa de sucesso teve uma queda considerável, quando comparada à de 2019, atingindo apenas 48,71%. Ou seja, o número de itens cancelados foi maior do que o de homologados, como pode ser observado na Figura 18.

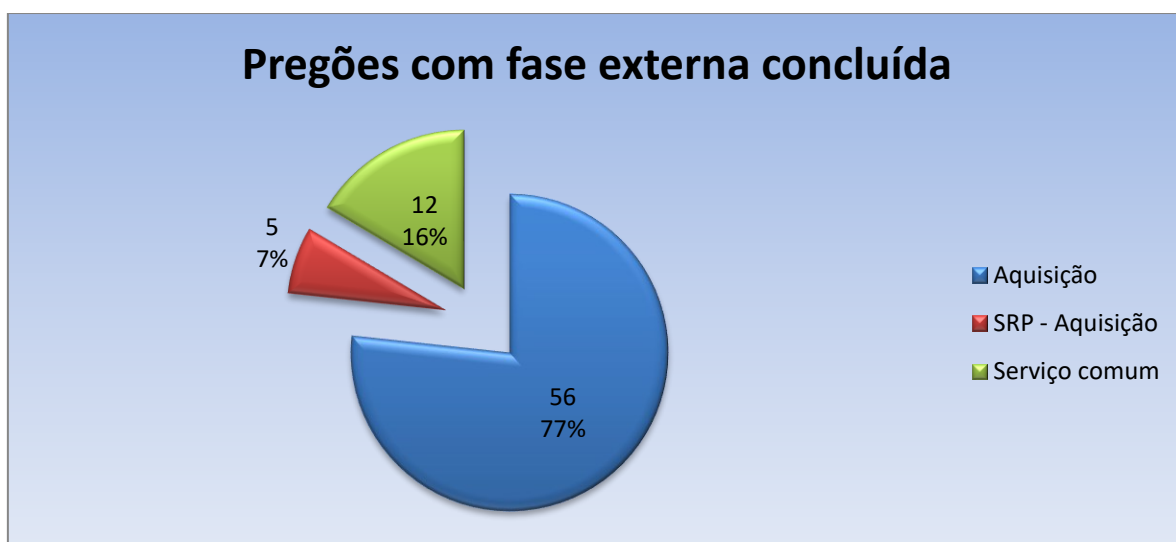
Figura 18 – Taxa de sucesso referente aos itens homologados e cancelados em 2020



Fonte: o autor.

Apesar da predominância de processos para a aquisição de materiais, houve uma inversão entre os de serviços comuns e os de Registro de Preços, como demonstra a Figura 19, em contraponto aos dados apresentados na Figura 13.

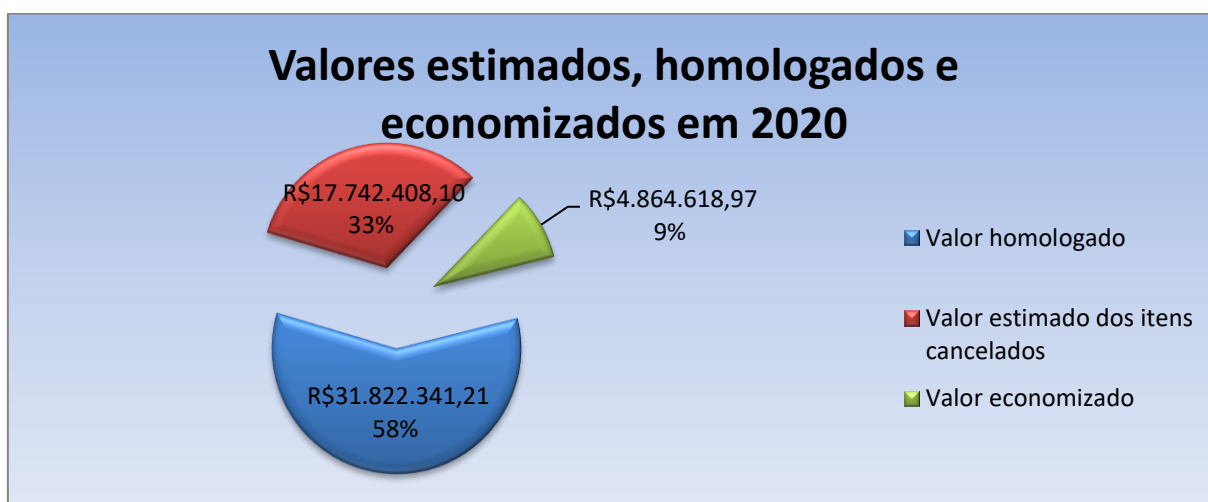
Figura 19 – Relação entre pregões de aquisição de materiais, serviços comuns e Registro de Preços em 2020



Fonte: o autor.

Com relação ao tipo, 2 (dois) dos 73 (setenta e três) processos licitatórios foram do de maior desconto, e os demais, de menor preço, gerando uma economia total de R\$4.864.618,97 (quatro milhões, oitocentos e sessenta e quatro mil seiscentos e dezoito reais e noventa e sete centavos) para os cofres públicos. A visualização gráfica está consignada na Figura 20.

Figura 20 – Relação entre valores estimados, homologados e economizados pelo CBMDF em 2020

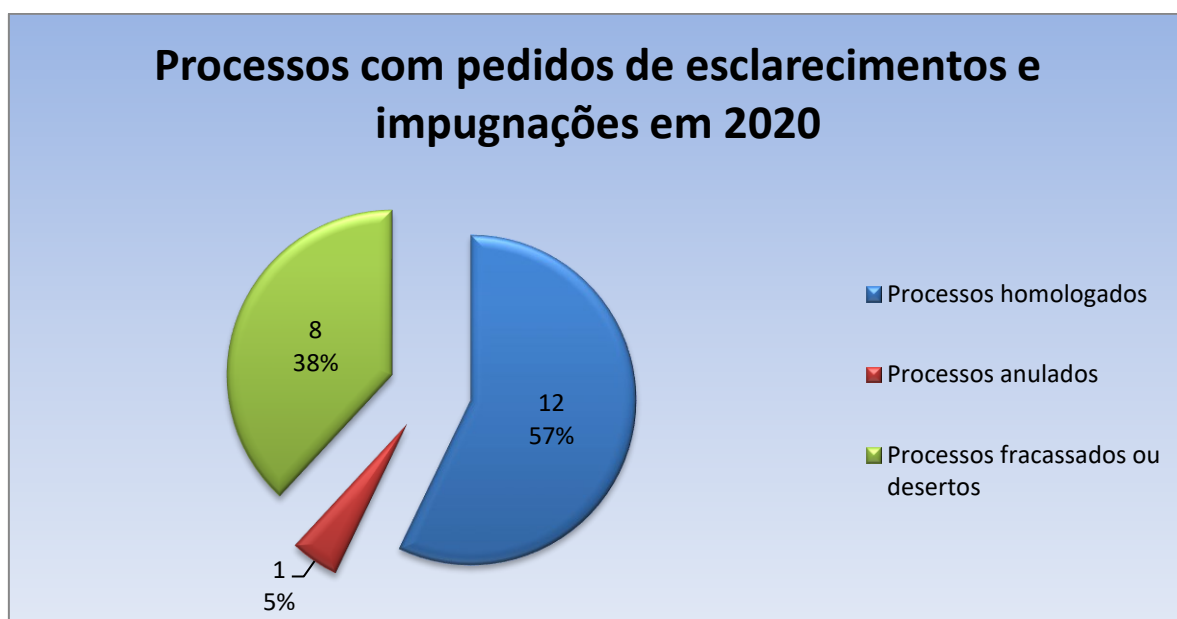


Fonte: o autor.

Apesar da taxa de sucesso de apenas 48,71%, ao comparar os itens homologados e cancelados, Figura 18, observa-se que esses itens correspondem a 58% do valor estimado, como ilustrado na Figura 20. Isso demonstra, mais uma vez, que o CBMDF logrou maior êxito nos itens de maior significância orçamentária.

Dos 21 (vinte e um) processos que tiveram pedidos de esclarecimento ou impugnação, 12 (doze) foram homologados, 8 (oito) fracassaram e 1 (um) foi anulado. Dos que fracassaram, é interessante observar que 6 (seis) – sendo que 3 (três) foram licitações sigilosas – tiveram esses resultados porque as licitantes não eram capazes de praticar o valor estimado pela administração. Isso pode ser observado na Figura 21.

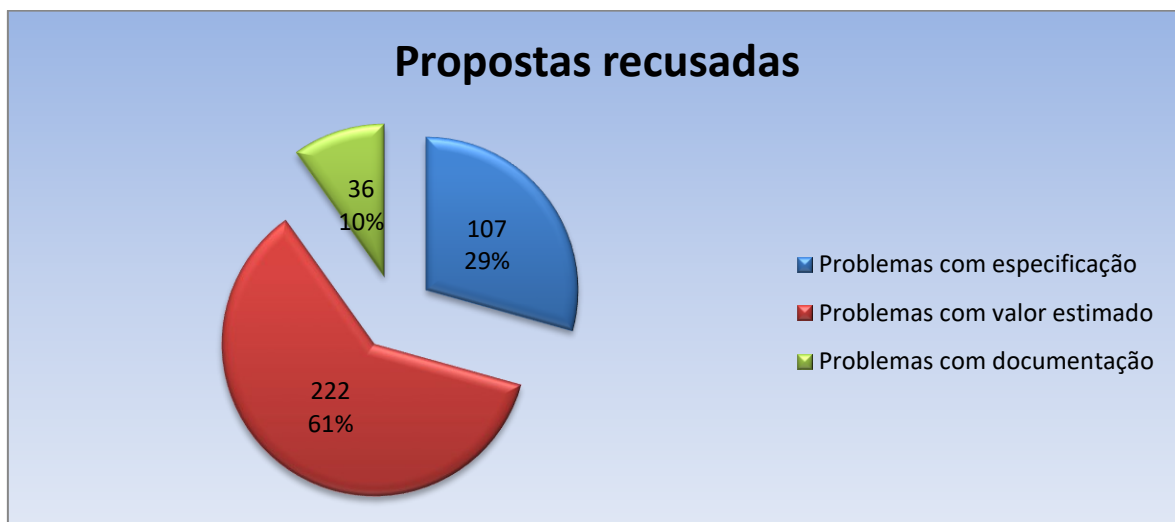
Figura 21 – Processos com pedidos de esclarecimentos e impugnações em 2020



Fonte: o autor.

O segundo ponto em que a influência da pandemia do SARS-CoV-2 (COVID-19) se destaca é quanto à análise das propostas dos itens fracassados. A Figura 22 ilustra graficamente a proporção entre os motivos de recusa das propostas. Em 61%, o motivo foi que os licitantes eram incapazes de praticar o valor balizado. Problemas na especificação representaram 29%, e problemas na documentação apresentada pelas licitantes, 10%.

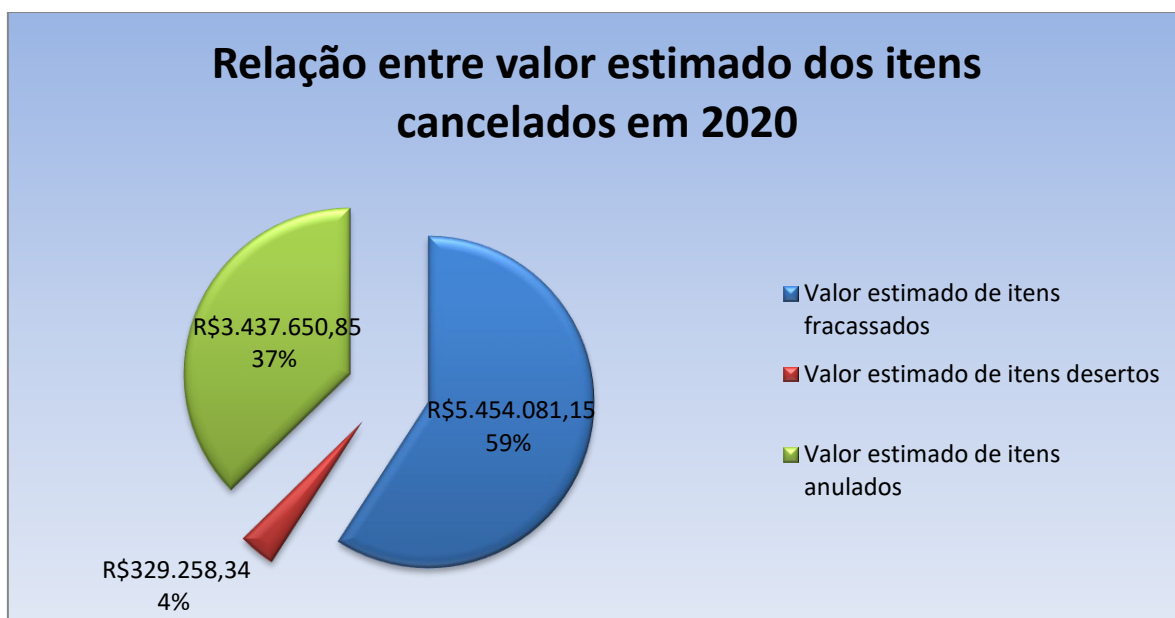
Figura 22 – Motivos da recusa das propostas em pregões fracassados em 2020



Fonte: o autor.

Os valores estimados de todos os insucessos gerados pelos pregões eletrônicos constam na Figura 23. Os itens fracassados representaram 59%; os itens desertos, 4%; e os itens anulados, 37%.

Figura 23 – Relação entre valor estimado dos itens cancelados em 2020



Fonte: o autor.

Diferentemente do que ocorreu em 2019, a maior parte do montante dos itens cancelados foi de fracassados. Ainda assim os anulados constituem parcela significativa dos insucessos de 2020.

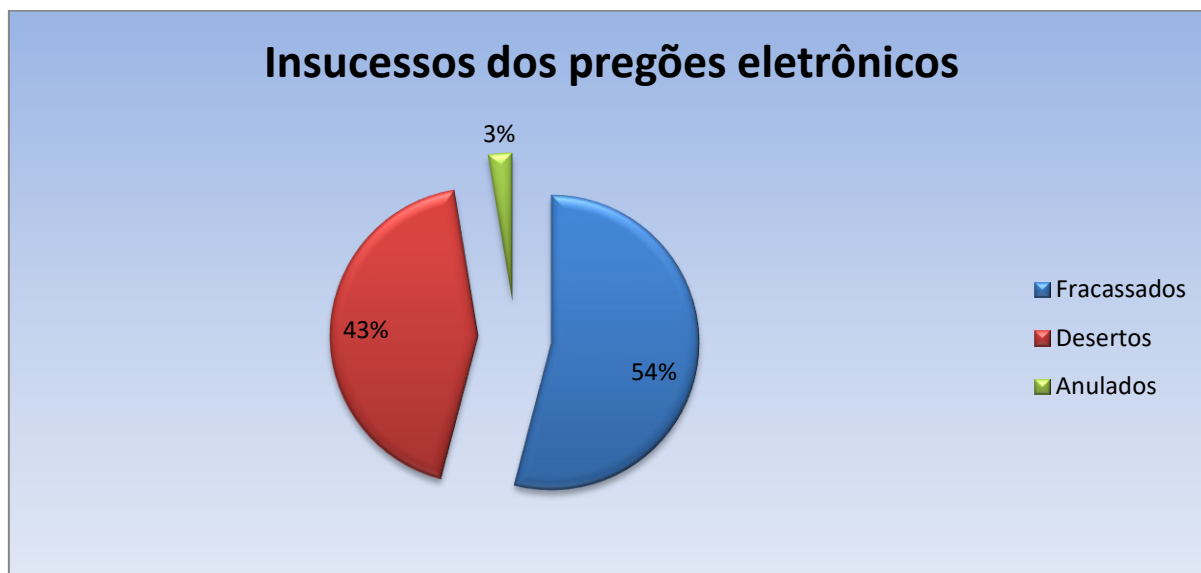
Alcança-se, assim, o objetivo específico 2 estabelecido neste trabalho.

4.2.2 Motivos que levaram ao insucesso das licitações

No item 4.2.1 foram analisados os dados estatísticos referentes à taxa de sucesso dos pregões eletrônicos nos anos 2019 e 2020, bem como o motivo das recusas das propostas dos itens fracassados. O macroprocesso de compras, porém, contém informações ainda mais relevantes que apenas os dados estatísticos apresentados.

A Figura 5 ilustrou que 41% dos itens licitados pelo CBMDF foram cancelados, ou seja, considerados insucessos dentro desse universo. A Figura 24 ilustra a divisão entre itens fracassados, desertos e anulados.

Figura 24 - Insucessos dos pregões eletrônicos



Fonte: o autor.

Os itens fracassados foram divididos em três problemas, conforme consta na Figura 10: especificação do objeto, valor estimado pela administração e documentação apresentada pelas licitantes.

A maior parte dos problemas, 52% das propostas recusadas, referiu-se à impossibilidade das empresas licitantes praticarem o valor estimado pela administração pública. Vários fatores influenciaram esse resultado. Os mais relevantes foram a grande variação de preços no mercado devido à pandemia, a utilização de pesquisa de preços com objetos que não refletiam a especificação consignada no edital e, por fim, a especificação de objetos que continham algum tipo

de acessório ou serviço previsto não levado em consideração na fase de balizamento de preços.

O primeiro fator já foi discutido no item 4.2.1.2. O segundo foi percebido em processos cuja especificação continha características importantes para a aceitação do objeto, porém não observadas em fase de obtenção de preços. Dessa forma, o valor estimado reflete um objeto com menor valor agregado, ou seja, mais barato que o pretendido pela administração pública.

Ao chegar à fase externa da licitação, os licitantes que apresentaram propostas dentro do valor estimado foram desclassificados por não atenderem à especificação do objeto. As empresas que apresentaram propostas que atenderam à especificação foram desclassificadas por não conseguirem praticar o valor estimado. O resultado inexorável para a administração foi o fracasso.

Em alguns dos processos em que o segundo fator foi determinante para o fracasso, nota-se que foram utilizados, como referência na pesquisa de preços, valores de Ata de Registro de Preços em que o objeto era semelhante, porém a especificação do edital não era equivalente à pretendida pelo CBMDF.

O terceiro fator ocorreu, por exemplo, quando a especificação do objeto previa a entrega de um *kit* de reparo, a capacitação de militares para a utilização do objeto ou ainda a necessidade de personalização do objeto. Nesses casos, apesar do valor individual ser baixo, quando o colocamos em escala, ele passa a ser relevante para os licitantes.

Os problemas relacionados à especificação do objeto representaram 35% das propostas recusadas. Os fatores que mais influenciaram esse resultado foram: especificação de objeto que não existe no mercado e especificação que restringe a competição entre as licitantes.

A especificação de objeto que não existe no mercado ocorreu em processos em que havia uma dissociação dos objetos e suas características únicas. Nesses casos, nota-se que, ao buscar excelência na especificação, são escolhidas as melhores características existentes no mercado, porém o resultado dessa seleção não se materializa em um objeto real.

Quanto a processos que exibiram especificações capazes de restringir a competição entre as licitantes, percebe-se uma característica comum que foi a utilização de índices taxativos que não davam margem à aceitação de objetos que seriam capazes de atender à demanda da administração pública.

Os 13% restantes são problemas relacionados à documentação apresentada pelas licitantes e, nesse sentido, representam óbices intrínsecos à empresa. Dessa forma, não foram analisados neste estudo.

Os itens desertos são mais complexos de serem analisados uma vez que, para eles, não há propostas, porém é possível inferir alguns motivos que levaram a esses resultados.

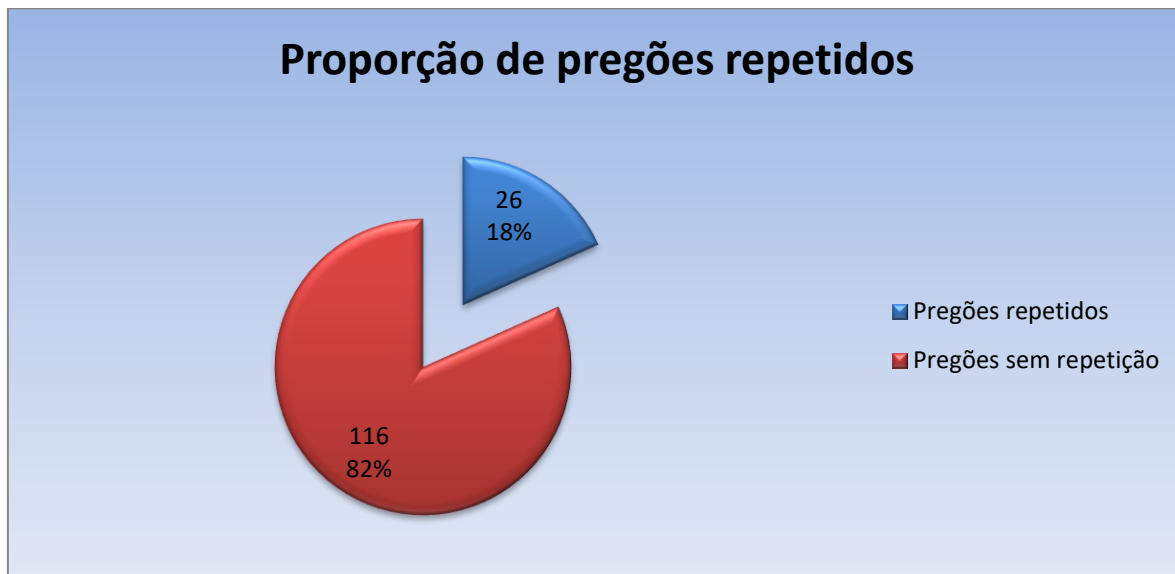
Em 97 itens desertos foi possível constatar que os valores estimados foram muito baixos. Ou seja, o valor unitário do item foi baixo, e a quantidade necessária para suprir a corporação, também. Dessa forma, o valor final não se mostrou vantajoso para as empresas licitantes frente ao custo inerente à participação das mesmas no processo licitatório.

Outro motivo observado para a ocorrência de itens desertos foi o valor estimado não refletir as frequentes mudanças do mercado, principalmente no ano de 2020 em decorrência da pandemia do coronavírus.

Os itens anulados já foram discutidos no tópico 4.2.1 e nos subtópicos 4.2.1.1 e 4.2.1.2.

Os insucessos foram responsáveis pela repetição de 26 pregões eletrônicos. Isso significa que 18% do trabalho realizado pelos servidores envolvidos com o macroprocesso de compras, no lapso temporal do estudo, representam o retrabalho gerado pelos insucessos, conforme mostra a Figura 25.

Figura 25 – Índice de retrabalho gerado pelas repetições de pregões com itens cancelados



Fonte: o autor.

Isso posto, demonstra-se que o objetivo específico 3 foi atendido. Foram analisados os principais motivos que conduziram a licitação ao insucesso. Além disso, foi analisado o índice de retrabalho que esses processos geraram para os servidores envolvidos.

4.2.3 Práticas para diminuir os resultados adversos nos processos de compras

Todas as informações compiladas neste estudo foram extraídas do macroprocesso de compras. A enorme quantidade de informação contida nele na maioria das vezes se perdeu ao final do processo.

Dessa forma, tudo o que foi constatado ao longo de cada uma das fases desse extenso processo se perdeu. Apenas os resultados finais são observados. Ou seja, o processo que logrou êxito agregou à corporação a contratação do objeto ou serviço pretendido, já o que não logrou êxito não gerou nenhum tipo de resultado positivo para a administração pública.

O presente estudo tem como objetivo específico 4 a proposição de práticas que utilizem as informações contidas nesses processos para diminuir a incidência de resultados adversos nas fases externas das licitações do CBMDF.

A partir da pesquisa bibliográfica, foi possível perceber que a gestão de macroprocessos complexos deve necessariamente possuir uma metodologia de retroalimentação. Essa é a forma mais eficiente de transmitir informações privilegiadas obtidas em fases avançadas do processo para a retificação de erros das fases iniciais.

A retroalimentação bem feita não apenas diminui a ocorrência de erros do macroprocesso, mas funciona como mecanismo de aprendizagem organizacional, contribuindo para a melhoria contínua do processo e o amadurecimento institucional. O resultado, em última instância, é a maior eficiência dos gastos públicos.

Diante do observado na pesquisa bibliográfica, existem metodologias como *Scrum* e PMBOK, que ilustram de que maneira se utiliza dados do próprio processo para a retroalimentação do sistema. Os fatores comuns dessas metodologias e os ensinamentos dos autores referenciados neste estudo são:

- Sistema de comunicação eficiente entre os setores;
- Coleta, compilação, organização, avaliação, verificação, processamento e correlação dos dados presentes no macroprocesso;
- Utilização das informações extraídas, compiladas e organizadas do macroprocesso como base para a tomada de decisão pelo gestor público.

Nenhum desses pontos está bem estruturado no macroprocesso de compras do CBMDF. Não existe comunicação entre os setores fora do próprio rito processual. Esse fato dificulta a transmissão de informação uma vez que o processo possui um fluxo contínuo e, em grande parte das vezes, não retorna aos setores em que já foi analisado.

As informações relevantes para a retroalimentação do macroprocesso não são extraídas, logo não são compiladas, tampouco organizadas. Dessa forma, o gestor não leva em conta as informações geradas pelo macroprocesso na tomada de decisão.

Ocorre na prática que, sempre que o gestor precisa tomar decisões afetas ao macroprocesso de compras, faz-se necessário o retrabalho da equipe na busca de dados relevantes para dar sustentação à tomada de decisão.

Para solucionar o problema de comunicação à luz do que foi estudado e à realidade da corporação, a adoção de três práticas simples e bem estruturadas pode trazer resultados excelentes a curto e médio prazo.

A primeira é realizar uma reunião semanal estruturada – a exemplo do utilizado na metodologia *Scrum* com o *Sprint Review* –, com duração máxima de 30 a 45 minutos, dos chefes das seções da DICOA para o levantamento de problemas observados durante a semana e a proposição de soluções. Nela também devem ser compilados os problemas que são afetos a outros setores e influenciam o trabalho desenvolvido nessa etapa do macroprocesso.

A segunda trata de constituir uma reunião mensal, no âmbito do DEALF, dos chefes de cada seção. A duração máxima deve ser de 45 a 60 minutos. Os objetivos são apresentar os dados estatísticos provenientes do macroprocesso de compras e expor os problemas levantados durante as reuniões semanais. Vale ressaltar que nessa reunião não se deve abarcar todos os problemas discutidos nas reuniões semanais, mas apenas aqueles que são resultado do trabalho desenvolvido por outros setores que influenciam o trabalho do setor que identificou o problema.

A terceira é organizar uma reunião trimestral dos representantes do DEALF e dos responsáveis pelos setores demandantes. A exemplo do Feedback Externo, utilizado na metodologia PMBOK, trata-se de uma reunião de avaliação de desempenho. Com duração de 60 a 90 minutos, os objetivos são apresentar os problemas observados na fase externa das licitações que poderiam ter sido evitados na fase planejamento da futura contratação e balizar conhecimentos. Esse balizamento é importante para que ocorra o amadurecimento dos setores demandantes através da maior proximidade com o DEALF.

Ao final da terceira reunião, deve-se produzir um relatório que correlacione os dados trabalhados no ciclo de retroalimentação e as metas esperadas para o trimestre seguinte.

Com relação à coleta, compilação, organização, avaliação, verificação, processamento e correlação dos dados, a solução é estudar a possibilidade de criar, na DICOA, uma estrutura para gerar estatísticas utilizando os dados provenientes do macroprocesso de compras. Levando em consideração o cenário de escassez de servidores capacitados em todos os setores da corporação, é compreensível que haja resistência por parte dos gestores à adoção dessa prática.

Os próprios dados gerados neste estudo demonstram, porém, que ao menos 18% do trabalho desenvolvido pelos servidores ligados ao macroprocesso de compras representam retrabalho gerado pelos insucessos dos pregões eletrônicos. Sendo assim, a destinação de uma estrutura pequena com o objetivo de desenvolver práticas voltadas para o melhoramento do macroprocesso pode ser encarada como um investimento institucional que terá como resultado o aumento da capacidade de trabalho de todos os servidores envolvidos no processo.

O rol de atribuições da estrutura supracitada não se restringe à extração, compilação e organização dos dados. Tudo referente à metodologia de retroalimentação está no escopo da mesma. Dessa forma, farão parte de suas atribuições:

- Fornecer pronto acesso às informações contidas no macroprocesso;
- Produzir indicadores de desempenho;
- Garantir que informações relevantes obtidas por meio da retroalimentação alcancem os setores afetados;
- Organizar as reuniões trimestrais.

Alcança-se, dessa forma, o objetivo específico 4 estabelecido neste trabalho.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho monográfico teve como objetivo estudar os resultados produzidos pela fase externa dos pregões eletrônicos do CBMDF nos anos 2019 e 2020. O desenvolvimento do estudo buscou identificar formas de aproveitar os resultados gerados em pregões eletrônicos fracassados, desertos e anulados para melhorar a eficiência do CBMDF nas compras públicas.

Nesse sentido, o estudo teve como propósito buscar, por meio do método científico, uma solução para o problema proposto. Inicialmente, na introdução, foi tratada a definição do problema, a justificativa, o objetivo geral e os objetivos específicos. Na revisão de literatura, exploraram-se informações e ensinamentos de renomados autores para a solução do problema detectado.

O estudo não se fundamentou apenas na revisão de literatura. Foram categorizados e analisados todos os processos dos pregões eletrônicos produzidos nos anos 2019 e 2020, o que possibilitou a extração de informações relevantes contidas nos processos de compras, tais como a taxa de sucesso, a economia gerada aos cofres públicos, o retrabalho gerado por resultados adversos na fase externa da licitação e os motivos que ensejaram a recusa das propostas elaboradas pelas licitantes.

Após a análise dos dados presentes nos processos licitatórios dos pregões eletrônicos, constatou-se a existência de uma infinidade de informações relevantes, produzidas ao longo do processo, que se perderam sem que nenhum agente público ou rotina institucional as utilizassem para gerar estatísticas que melhorem o processo de planejamento da futura contratação. Dessa forma, vários erros se perpetuam de forma cíclica, resultando em desperdício de dinheiro público e aumentando o risco de possível responsabilização civil, penal e administrativa dos servidores envolvidos no processo.

A análise permitiu ainda elucidar os motivos que levaram parte das licitações ao insucesso, viabilizando, assim, a proposição de práticas que têm por finalidade diminuir a incidência de resultados adversos.

Conclui-se com o estudo que todos os processos de pregões eletrônicos contêm informações relevantes que, se utilizadas com a adoção de uma metodologia adequada de retroalimentação, podem contribuir sobremaneira para o constante aprimoramento do CBMDF, promovendo maior eficiência na gestão de compras e contratações públicas.

O objetivo geral foi atingido ao se alcançar cada objetivo específico, o que resultou na conclusão deste estudo monográfico.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, N. A. et al. **Planejamento governamental para municípios: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual**. São Paulo: Atlas, 2005.

BRANDÃO, Franklin Torres. **Eficiência na gestão das compras públicas: um estudo de caso da modalidade pregão eletrônico nos processos licitatórios do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano**. Rio Grande do Norte: Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2016.

BRASIL. Constituição de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 05 out. 1988. Seção 1, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 01 out. 2020.

BRASIL. Decreto Federal nº 10.024 de 2019. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 184, 23 set. 2019. Seção 1, p. 4. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10024.htm>. Acesso em: 03 out. 20.

BRASIL. Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 116, 22 jun. 1993. Seção 1, p. 8.269. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 01 out. 2020.

BRASIL. Lei nº 10.520 de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 137, 18 jul. 2002b. Seção 1, p. 1. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/2002/L10520.htm>>. Acesso em: 02 out. 2020.

BRASIL. Lei nº 12.462 de 04 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas RDC. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 150-A, 05 ago. 2011. Seção 1, Edição Extra, p. 5. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm> Acesso em: 02 out. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.303 de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 150-A, 01 jul. 2016. Seção 1, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm> Acesso em: 03 out. 2020.

DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. **Direito administrativo**. 29. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico**. 5. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

GARCIA, Flávio Amaral. **Licitações e contratos administrativos – casos e polêmicas**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 14. ed., rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GRILO, L. M. **Gestão do processo de projeto no segmento de construção de edifícios por encomenda**. Dissertação (Mestrado). Escola Politécnica, Universidade de São Paulo. São Paulo: 2002.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005.

KARIYADO, Mônica Yukie. **Proposta e aplicação de uma sistemática baseada na gestão do conhecimento para a melhoria do processo de compras públicas**. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 2016.

LAKATOS, Eva Maria. MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

NOBREGA, Airton Rocha. **Questões relevantes nas licitações públicas**. Brasília, Fortium, 2005.

OHASHI, E. A. M. **Sistema de informação para coordenação de projetos de alvenaria estrutural**. Dissertação (Mestrado). Escola Politécnica, Universidade de São Paulo. São Paulo: 2001

OLIVEIRA, D.P.R. de. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e práticas**. 12. Ed. São Paulo: Atlas, 1998.

SABBAGH, Rafael. **Scrum Gestão Ágil para Projetos de Sucesso**. São Paulo: Casa do Código, 2013. *E-book*.

SANTOS, A. C. K. **Introdução à modelagem computacional na educação**. Porto Alegre: FURG, 1994. Edição atualizada: 2002. Disponível em: <http://www.fisica.furg.br/profecomplivros/descliv.html>. Acesso em 12/12/2020.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. revisada e atualizada. 4 reimpr. São Paulo: Cortez, 2007.

SCHUCH, Edison Viana. **A influência da formação do preço de referência no resultado dos pregões eletrônicos**. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. 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.