

COMPRAS GOVERNAMENTAIS NA ÁREA DE SEGURANÇA PÚBLICA: ESTUDO DE CASO SOBRE A AQUISIÇÃO DE PISTOLAS E CARABINAS

GOVERNMENT PURCHASES IN THE AREA OF PUBLIC SECURITY: CASE STUDY ON THE ACQUISITION OF PISTOLS AND CARBINES

Livia Nascimento Félix

Mestre em Gestão Pública pelo Programa de Pós-graduação em Gestão Pública

E-mail: livianascimentofelix@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-9527-9854>

Celso Vila Nova de Souza Júnior

Professor do Programa de Pós-graduação em Gestão Pública da Universidade de Brasília

E-mail: celsovilanova@unb.br

<https://orcid.org/0000-0003-3623-9251>

André Nunes

Professor do Programa de Pós-graduação em Gestão Pública da Universidade de Brasília

E-mail: andrenunes@unb.br

<https://orcid.org/0000-0001-9928-6245>

George Henrique de Moura Cunha

Professor do Programa de Pós-graduação em Gestão Estratégica de Organizações do Centro Universitário – IESB

E-mail: georgehmc@outlook.com

<https://orcid.org/0000-0003-1163-0975>

**Recebido em 12 de março de 2025
Publicado em 10 de setembro de 2025**

RESUMO:

A partir da necessidade de obter celeridade nas licitações para as forças de segurança pública, o presente trabalho teve como objetivo verificar os procedimentos de compras de armas realizados desde 2005 até 2022, na modalidade de pregão eletrônico, pelo MJSP. As compras governamentais, o sistema de compras compartilhadas, o princípio da eficiência nas licitações e sua relação com a gestão, a segurança pública no que diz respeito à implementação dessa política, assim como a medida de eficiência desse serviço público, foram o escopo desse estudo. Como resultado, observou-se a existência de diversos fatores que podem influenciar na eficiência do processo, destacando-se a necessidade premente de elevado zelo na elaboração das especificações dos bens. A eficiência das compras de armas ainda sofre com problemas de especificações que resultam na demora ou, em alguns casos, no cancelamento dos pregões.

Palavras-chave: Compras Governamentais; Segurança Pública e Eficiência

ABSTRACT:

Given the need to expedite bidding processes for public security forces, this study aimed to examine the weapons procurement procedures carried out by the Ministry of Justice of São Paulo (MJSP) from 2005 to

2022, using electronic bidding. The scope of this study included government procurement, the shared procurement system, the principle of efficiency in bidding and its relationship with management, public safety in the implementation of this policy, and the efficiency of this public service. As a result, several factors were identified that can influence the efficiency of the process, notably the pressing need for high care in the preparation of goods specifications. The efficiency of weapons procurement still suffers from specification issues that result in delays or, in some cases, cancellation of auctions.

Keywords: Government Procurement; Public Safety and Efficiency

1. INTRODUÇÃO

As compras governamentais são mecanismo essencial para a realização das atividades administrativas do setor público, bem como para a consecução de políticas, tendo em vista à necessidade da administração pública de adquirir bens e contratar serviços. As compras e licitações, dada sua importância, receberam tratamento constitucional, estando presente no art. 37, Inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, além de amplo leque de previsões legais e normativas no ordenamento jurídico brasileiro.

O objetivo das licitações é a compra de bens e a contratação de serviços, não obstante, o sucesso dos procedimentos de licitação pode ser avaliado a partir de diferentes parâmetros. Nesse sentido, é pertinente observar que a legislação federal que trata do tema prevê que para além da seleção da proposta mais vantajosa, a licitação destina-se a garantir a isonomia e a promover o desenvolvimento nacional sustentável. Seu processamento e julgamento ocorre “em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.” (Brasil, 1993)

Soma-se a esses parâmetros, o princípio da eficiência, inserido constitucionalmente no regime jurídico administrativo a partir de 1998, com a Emenda Constitucional nº 19, de quatro de junho de 1998, influenciada pelas teorias da Nova Gestão Pública - NGP. O princípio da eficiência é um dos princípios fundamentais que regem as licitações no Brasil. Ele está previsto no artigo 37, caput, da Constituição Federal, que dispõe sobre a administração pública e estabelece que esta deve ser pautada pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Brasil, 1988).

Cabe destacar que o princípio da eficiência não se aplica apenas às licitações, mas a toda a administração pública. Assim, a busca pela eficiência deve ser uma constante em todas as atividades do Estado. A eficiência, portanto, perpassa tanto pelos instrumentos utilizados e sua forma de utilização pela administração, como pelo resultado, em termos de finalidade e entrega da política, bem como pela realização e alcance do interesse público. Nessa linha, os diversos direitos assegurados e executados pela Administração Pública, dentre os quais destacamos, para este estudo, a segurança pública, também estão sob a égide da eficiência.

Na esfera das licitações, o princípio da eficiência é aplicado na busca pela seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública, levando em consideração não apenas o preço, mas também outros critérios, tais como a qualidade do produto ou serviço, o prazo de entrega e as condições de pagamento. O que se quer é a melhor relação entre custo e benefício. É possível, dessa forma, que uma proposta com preço mais alto seja considerada mais vantajosa se apresentar uma melhor qualidade, prazo de entrega ou condições de pagamento.

Também o procedimento em si, conformador e instrumental à licitação, circunda-se no princípio da eficiência. Em tempo, o entendimento quanto ao papel do processo e do procedimento administrativo, incluindo o procedimento licitatório, como provedor e garantidor de eficiência pública, é facilmente extraído do teor da lei do processo administrativo, a qual, elaborada no contexto da NGP, destaca, além do princípio da eficiência, critérios como objetividade, adequação dos meios aos fins e adoção de formas simplificadas como alguns dos elementos para o melhor andamento processual e alcance de resultados.

O presente estudo tem como foco principal descrever e analisar os processos de compras de pistolas e carabinas para as forças de segurança pública realizados pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública - MJSP. O estudo foi conduzido entre 2022 e 2023 no Ministério da Justiça e Segurança Pública, que, desde 1891, é um órgão da administração federal direta, cujas competências incluem a defesa da ordem jurídica, dos direitos políticos e das garantias constitucionais; a coordenação do Sistema Único de Segurança Pública; e a defesa da ordem econômica nacional e dos direitos do consumidor. Além disso, o MJSP atua no combate ao tráfico de drogas e crimes conexos, bem como na prevenção e combate à corrupção, à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo (Brasil, 2023).

Estima-se que há no Brasil, conforme dados do Pesquisa Perfil das Instituições de Segurança Pública 2023, ano base 2022, (Brasil, 2023), um total de 397.488 policiais militares e 99.475 policiais civis na ativa. Essas forças utilizam em sua atuação funcional diversos equipamentos de segurança pública, dentre os quais, destaca-se as armas de fogo pistola e carabina. Dentre os equipamentos mencionados, o presente trabalho delimita-se a discussão das compras realizadas pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, realizadas por meio de pregão eletrônico, para atendimento das demandas dos órgãos de segurança pública estaduais e municipais.

O Ministério da Justiça e Segurança Pública desenvolveu projeto para a padronização de armamentos e demais equipamentos e materiais utilizados pelas forças de segurança pública do país. Em 2019 foi realizada licitação utilizando os padrões definidos para compra de armas, posteriormente o projeto e metodologia utilizados em 2019 culminou em 2020 na instituição do Programa de Compras Eficientes para o Sistema Único de Segurança Pública – Compras SUSP (Brasil, 2022).

Portanto, com intuito de discutir e analisar o processo de compras, com destaque aos fatores que influenciam na eficiência da licitação, buscou-se levantar todas as compras de armas de fogo realizadas pelo MJSP, procedendo-se a descrição e análise das etapas de cada processo licitatório levado a efeito, visando identificar fatores de eficiência ou gargalos no processo, com o fito de propor práticas para futuras licitações.

A compra dessas armas para a segurança pública, tendo em vista a própria natureza do bem, ocorre de forma periódica e constante, seja diretamente pelos órgãos estaduais, municipais ou federais de segurança ou por meio de compra compartilhada e doação realizadas pelo MJSP. A pesquisa em tela contribui para a categorização e destaque dos principais elementos que influenciam no bom andamento do procedimento de compras de armas de fogo. Destarte, esta pesquisa busca respostas para o seguinte questionamento: Quais fatores influenciam na eficiência da compra de armas de fogo realizadas pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública?

2. METODOLOGIA

Com filosofia pós-positivista, o método adotado foi o indutivo (Marconi e Lakatos, 2022), a estratégia de investigação é a de triangulação concomitante (Creswell, 2007). A técnica de pesquisa é mista, tendo em vista a análise estatística e textual levada a efeito, bem como utilização de estratégias qualitativa e quantitativa, qual sejam, estudo de caso e levantamento, para coleta e análise concorrente de dados.

Acrescente-se, a título de elucidação, que as diferentes estratégias utilizadas para composição da triangulação concomitante foram a estratégia qualitativa de estudo de caso, no qual é possível absorver conhecimentos do acontecimento ou fato pesquisado por meio da exploração e investigação mais profunda de um caso específico (Ventura, 2007), neste caso análise descritiva de conteúdo dos processos coletados, e a estratégia quantitativa de levantamento (Creswell, 2007), por meio de estatística descritiva dos dados coletados.

Quadro 1 – Resumo da metodologia da pesquisa

		Metodologia da pesquisa
Filosofia		Pós-positivista
Método		Indutivo
Estratégia		Triangulação concomitante (mista)
Principais estratégias agregadas		Estudo de caso (qualitativa) e Levantamento (quantitativo)
Tipo de pesquisa		Mista
Tipo de coleta		Pesquisa documental e levantamento bibliográfico
Instrumento de coleta		Processos eletrônicos, publicações da organização pesquisada, site Comprasnet, página de transparência da organização pesquisada
Tipo de análise		Triangulação das informações (mista)
Principais tipos de análise agregados		Análise descritiva de conteúdo (qualitativa) e estatística descritiva (quantitativa),

Fonte: Elaborado pelos autores

A população consiste nos processos de compras de armas de fogo (pistola e carabina), por meio de pregão eletrônico, realizados pelo MJSP entre 2005 e 2022. O ano de 2005 marca o início da modalidade pregão eletrônico, o ano de 2022 marca os primeiros estágios do programa ComprasSusp. Dado o número pequeno da população, um total de 5 unidades, a amostra corresponderá ao total da população identificado, dos quais 1 processo utilizou os procedimentos do ComprasSusp.

Foi realizada uma pesquisa documental, cuja coleta foi realizada por meio de acesso à informação, solicitado no Sistema de Informações do Cidadão - SIC, consulta ao portal de transparência e consulta ao site Comprasnet. Segue abaixo os dados encaminhados, disponibilizados ou publicados relativos à coleta realizada:

Quadro 2 – Dados coletados

Informações sobre a compra					Fonte de coleta			Amostra
Processo	Modalidade	Nº	Ano	Objeto	SIC	Transparência	Comprasnet	
08020.000711/2006-51	Inexigibilidade	N/I	2006	Pistola	SIM	NÃO	NÃO	NÃO
08106.000269/2011-81	Pregão	41	2011	Pistola e carabina	SIM	NÃO	SIM	SIM
08106000285/2013-35	Pregão	51	2013	Pistola	SIM	NÃO	SIM	SIM
08106.002444/2015-06	Pregão	2	2015	Pistola	SIM	NÃO	SIM	SIM
08106.010422/2016-92	Inexigibilidade	1	2017	Carabina	SIM	NÃO	NÃO	NÃO
08106.005045/2017-51	Pregão	14	2017	Pistola	SIM	NÃO	SIM	SIM
08020.001354/2019-63	Pregão	6	2019	Pistola e carabina	SIM	SIM	SIM	SIM
Não identificado	Pregão	14	2020	Pistola	NÃO	SIM	NÃO	NÃO
08020.001587/2020-08	Pregão	4	2022	Carabina	SIM	SIM	SIM	NÃO

Fonte: Elaborado pelos autores

Foram excluídas da amostra os processos 08020.000711/2006-51 e 08106.010422/2016-92, por se tratar de compras realizadas por meio de inexigibilidade de licitação, a qual não pertence ao escopo da pesquisa. O Pregão 14/2020, embora indicado na área de acesso informação do órgão pesquisado, não possui informações nem no próprio portal, nem no Comprasnet, além de não ter sido mencionado no SIC. O processo 08020.001587/2020-08, que por ocasião do SIC foi mencionado como licitação em andamento, consta como anulado no portal Comprasnet.

Dessa forma, excluídos os casos acima, foram identificados 5 processos para serem objeto de estudo desta pesquisa. Realizada a leitura destes, procedeu-se a tabulação das informações mais relevantes referentes aos processos licitatórios, dentre os quais: número, ano, objeto, valor estimado, valor adjudicado, data de início da demanda e data de publicação do edital.

Além disso foi realizada a categorização dos principais elementos que compõem a instrução do processo e dos fenômenos internos ou externos registrados no processo que interferem no andamento da licitação, bem como em sua eficiência, a saber: autorização de início do processo, elaboração de termo de referência e respectivas versões ajustadas, pesquisa de mercado e eventuais revisões ou atualização, parecer jurídico, previsão

orçamentária e eventuais complementações, edital, deflagração, publicação do edital e eventuais republicações, pedidos de esclarecimento ou de impugnação, suspensão, adiamento ou cancelamento da licitação, aceitação das propostas, habilitação, negociação, itens desertos ou cancelados, adjudicação, recursos e homologação.

Foram ainda selecionadas, a partir da tabulação, indicadores numéricos e categóricos para verificação da economia e celeridade com o fim de observar correlações e demais análise descritivas, dentre as quais: tempo de duração da fase interna, tempo de duração da fase externa, percentual de desconto, utilização de sistema de compartilhamento, utilização de padronização na fase interna. Na sequência foi procedida a integração dos dados para seguimento da triangulação das informações.

3. COMPRAS GOVERNAMENTAIS

A teoria dos processos licitatórios é um campo de estudo que se concentra na análise dos procedimentos utilizados pelo setor público para a aquisição de bens, serviços e obras por meio de concorrência entre fornecedores (Di Pietro, 2008). O procedimento licitatório serve como um mecanismo fundamental para garantir a transparência, a competitividade e a eficiência nas contratações realizadas pela Administração Pública. Busca promover a competitividade, assegurar a imparcialidade garantir a economia de recursos públicos, promover a qualidade e a eficiência, assegurar a publicidade e a transparência e promover o desenvolvimento econômico e social (Meirelles, 2009).

Em resumo, o procedimento licitatório desempenha um papel fundamental na gestão dos recursos públicos, garantindo que as contratações realizadas pela Administração Pública sejam conduzidas de forma transparente, competitiva e em conformidade com os princípios legais e éticos. (Di Pietro, 2008)

O pregão eletrônico é uma modalidade de licitação utilizada pela Administração Pública para aquisição de bens e serviços comuns por meio de uma plataforma digital específica. Seu procedimento inicia-se com a identificação da demanda, a Administração Pública prepara o edital do pregão eletrônico, contendo todas as informações relevantes sobre o objeto da licitação, critérios de julgamento, prazos, entre outros. O edital é então publicado na plataforma eletrônica oficial de licitações, onde os interessados poderão acessá-lo. Os interessados em participar do pregão eletrônico devem se cadastrar na plataforma eletrônica e se credenciar para participar do certame, fornecendo os documentos necessários para comprovar sua habilitação. (Di Pietro, 2008)

No dia e horário marcados, é aberta a sessão eletrônica do pregão na plataforma, onde os licitantes credenciados poderão participar. Os licitantes apresentam suas propostas de preços na plataforma eletrônica, de acordo com as especificações do edital. Após o recebimento das propostas, inicia-se a fase de lances, na qual os licitantes podem oferecer preços menores em relação aos anteriores. Após um período determinado, a etapa de lances é encerrada, e a plataforma eletrônica exibe o resultado provisório com a classificação dos licitantes de acordo com os valores oferecidos. (Di Pietro, 2008)

Caso seja permitido pelo edital, pode-se iniciar uma fase de negociação com o licitante que apresentou a melhor proposta, visando eventuais ajustes nos termos da contratação. Os licitantes cujas propostas foram classificadas em primeiro lugar são submetidos à fase de habilitação, na qual devem apresentar os documentos necessários para comprovar sua capacidade jurídica, técnica, econômico-financeira, entre outros. Após a análise da habilitação dos licitantes, a Administração Pública adjudica o objeto ao licitante vencedor e homologa o resultado do pregão eletrônico. Por fim, é celebrado o contrato entre a Administração Pública e o licitante vencedor, formalizando os termos da contratação. (Di Pietro, 2008)

Na fase interna do pregão eletrônico, que é a etapa preparatória antes da abertura da sessão pública na plataforma eletrônica, diversos documentos são elaborados e analisados pela Administração Pública, entre eles:

- Termo de Referência ou Projeto Básico: Este documento define as especificações técnicas, quantidades, prazos, condições de entrega, entre outras características do objeto a ser licitado. É a base para a elaboração do edital e para a compreensão do que será contratado.
- Elaboração do Edital de Pregão Eletrônico: Com base no Termo de Referência ou Projeto Básico, é elaborado o edital que conterá todas as informações relevantes sobre o certame, como objeto da licitação, condições de participação, critérios de julgamento, prazos, entre outros aspectos.
- Estudo Preliminar de Viabilidade: Em algumas situações, especialmente quando o objeto do pregão envolve complexidade técnica ou financeira, pode ser elaborado um estudo preliminar de viabilidade para embasar a elaboração do Termo de Referência e do edital.
- Análise de Orçamento Estimado: A Administração Pública realiza uma análise para estimar o orçamento necessário para a contratação do objeto, levando em consideração os preços praticados no mercado, os recursos disponíveis e as condições específicas da contratação.
- Aprovação Interna dos Documentos: Todos os documentos elaborados na fase interna do pregão eletrônico, incluindo o Termo de Referência, o Edital e o Orçamento Estimado, devem passar por uma análise e aprovação interna pelos setores responsáveis da Administração Pública.
- Autorização para Abertura do Processo Licitatório: Após a elaboração e aprovação dos documentos necessários, a autoridade competente emite uma autorização formal para a abertura do processo licitatório e a realização do pregão eletrônico.

Esses são os principais documentos da fase interna do pregão eletrônico, que são fundamentais para garantir a adequada preparação e condução do certame, de acordo com os princípios legais e normativos aplicáveis à contratação pública. É importante destacar que o pregão eletrônico oferece agilidade, transparência e competitividade ao processo

licitatório, permitindo a participação de licitantes de todo o país e reduzindo custos operacionais.

O modelo atual de compras governamentais muitas vezes enfrenta desafios relacionados à falta de transparência, burocracia excessiva e falta de competitividade. De acordo com Mattos e Caldeira (2014), "os processos de compras governamentais frequentemente são marcados por falta de transparência e competitividade, o que pode levar a resultados sub ótimos e desperdício de recursos públicos".

As compras governamentais no Brasil são fundamentais para a economia e o desenvolvimento do país, pois o Estado é o maior comprador de produtos e serviços. No entanto, é necessário que essas compras sejam realizadas de forma sustentável e visando ao desenvolvimento econômico do país, além de considerar a qualidade dos produtos e serviços adquiridos.

Um estudo realizado por Belinski, Frederico e Freitas (2021) analisou acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU) que tratavam das exigências para as compras governamentais das universidades federais brasileiras e identificou a necessidade de aprimoramento na gestão desses processos. O estudo também destacou a importância de uma análise prévia dos requisitos técnicos dos produtos adquiridos e da necessidade de promover a sustentabilidade ambiental, social e econômica nas compras públicas.

A qualidade dos produtos e serviços adquiridos por meio de licitações do tipo menor preço é uma preocupação recorrente, como demonstrado em estudo realizado por Costa et al. (2019) em uma câmara de vereadores do Rio Grande do Sul. Os autores concluem que a qualidade dos produtos e serviços deve ser considerada na avaliação das propostas, para que sejam adquiridos produtos e serviços de qualidade.

Todos esses elementos devem ser considerados no desenvolvimento das compras governamentais, assim, para aproveitar e expandir oportunidade, é necessário aprimorar a gestão de compras no setor público. Nessa busca pela melhoria do sistema, destaca-se as compras compartilhadas, as quais têm se tornado cada vez mais relevantes no Brasil, especialmente no âmbito da administração pública. Segundo Silva e Barki (2014), essa modalidade de compras é uma prática que envolve diferentes órgãos públicos em uma mesma licitação, buscando reduzir custos e aumentar a eficiência do processo de compras.

Além disso, a prática de compras compartilhadas também pode contribuir para o desenvolvimento sustentável, como apontado pelos mesmos autores (Silva; Barki, 2014): "as compras compartilhadas podem também contribuir para a implementação de políticas públicas que incentivam a sustentabilidade e a responsabilidade socioambiental".

Para que essa prática seja efetiva, é necessário que os órgãos governamentais sejam capazes de identificar demandas comuns, compartilhando assim a aquisição dos bens e serviços necessários. Borges, Walter e Santos (2016) analisaram caso de sucesso em que a reestruturação do processo de compras possibilitou a identificação de

oportunidades de compras compartilhadas. No entanto, para que as compras compartilhadas sejam efetivas, é necessário que haja um processo de análise e redesenho dos processos de compras públicas, como destacam os mesmos autores. Esse processo envolve a identificação de gargalos e a elaboração de estratégias para otimizar o processo de compras.

Nesse contexto das compras governamentais compartilhadas, destaca-se o sistema de registro de preços (SRP). De acordo com Freitas de Andrade (2016) o SRP é um mecanismo que permite que os órgãos públicos adquiram produtos e serviços por meio de um processo licitatório, com a vantagem de que o preço registrado pode ser utilizado por outros órgãos públicos que necessitem adquirir o mesmo produto ou serviço no futuro. Esse sistema possibilita a redução de custos para o Estado, além de garantir a padronização e qualidade dos produtos adquiridos.

É importante destacar que a utilização desse sistema exige cuidados na elaboração dos termos do edital e na definição dos preços máximos, de forma a garantir o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. O artigo "Os Aspectos Jurídicos da Ata de Registro de Preços e a Recomposição do Equilíbrio Econômico-Financeiro" (Andrade Junior, 2018) aborda a questão jurídica desse sistema, ressaltando a necessidade de uma boa gestão contratual para garantir a segurança jurídica das compras governamentais.

Em síntese, as compras governamentais compartilhadas e o sistema de registro de preços são importantes estratégias para aprimorar a eficiência e reduzir custos nas compras governamentais no Brasil, mas é preciso que haja uma boa gestão contratual e um cuidado na elaboração dos editais e na definição dos preços máximos para garantir o sucesso dessas práticas. É fundamental que essas práticas sejam acompanhadas por processos de análise e redesenho dos processos de compras e pela observância dos aspectos jurídicos envolvidos.

3.1 Compras governamentais e o princípio da eficiência

O princípio da eficiência é um dos pilares do Direito Administrativo no Brasil e tem grande relevância no contexto das compras governamentais. Previsto na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, o princípio da eficiência exige que a administração pública atue de forma eficaz, eficiente e transparente em suas atividades (Brasil, 1988). A eficiência pode ser definida como a capacidade de se alcançar os resultados desejados com o menor custo possível. No contexto das compras governamentais, a eficiência se manifesta na busca pela contratação de produtos e serviços de qualidade, pelo menor preço possível, no prazo estabelecido e com a maior transparência possível.

Um dos principais desafios da gestão de compras governamentais no Brasil é a falta de padronização e transparência nos processos de aquisição de bens e serviços. Muitas vezes, os processos de compras são realizados sem um planejamento adequado, o que pode resultar em desperdício de recursos públicos, além de aumentar o risco de corrupção e irregularidades.

De acordo com Costa, Hollnagel e Bueno (2019), a eficiência nas compras governamentais pode ser alcançada por meio de processos que promovam a concorrência e a transparência, além do planejamento adequado das aquisições e da adoção de critérios objetivos de seleção. Esses critérios podem incluir, por exemplo, a qualidade do produto ou serviço, a capacidade técnica do fornecedor e a sustentabilidade.

Um exemplo de inovação no processo de compra que promove a eficiência é descrito no artigo "Inovação no processo de compra de medicamentos: estudo de caso do Ministério da Saúde" (Carneiro; Junior, 2017). O estudo destaca a implementação de um novo modelo de compras para medicamentos pelo Ministério da Saúde, que inclui a realização de pregões eletrônicos, a padronização de medicamentos e a negociação centralizada com os fornecedores. Como resultado, o Ministério conseguiu reduzir os preços dos medicamentos adquiridos em até 90%, gerando uma economia significativa para o governo e para a sociedade.

Outra iniciativa recente que tem contribuído para o aumento da eficiência nas compras governamentais é o mencionado SRP. O SRP permite que os órgãos públicos realizem compras de forma mais rápida e eficiente, uma vez que as empresas vencedoras das licitações podem fornecer os bens ou serviços a outros órgãos públicos por um período determinado, reduzindo o tempo e os custos de novas licitações (Brasil, 2013).

O princípio da eficiência também está presente na questão do "carona" nas compras governamentais compartilhadas, que permite a adesão de outros órgãos públicos a atas de registro de preços já existentes. Segundo Gomide, Gonçalves e Costa (2021), a "carona" pode ser um instrumento eficiente para a economia de recursos públicos, desde que respeitados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência.

Tratando de tempo como elemento caracterizador da eficiência das compras, De Almeida e Sano (2018) procederam a análise dos prazos nos processos de compras, concentrando-se nos fatores que impactaram a execução das subfases do pregão eletrônico na Base Aérea de Natal. O estudo definiu quatro dimensões de análise: "Estrutura e organização do setor de compras", "Recursos humanos especializados", "Processos de compras" e "Sistemas de compras", conforme quadro abaixo:

Quadro 3 - Description of the phases and sub-phases of the electronic trading floor and responsible agents

<i>1. INTERNAL</i>	<i>1.1 Composition of the Administrative Management Process (PAG)</i>	<i>Between the arrival of the purchase requisition, and return to the purchasing sector of the PAG</i>	<i>Requisites, Control Agent (ACI) and members of SLCC</i>	<i>Internal</i>
--------------------	---	--	--	-----------------

	<i>1.2 Elaboration of the notice draft</i>	<i>Between the opening of the PAG and the elaboration of the edict for sending to the Legal Consultancy of the Union of Rio Grande do Norte</i>	<i>SLCC's members</i>
	<i>1.3 Legal analysis of the notice</i>	<i>Between the issue of the PAG to the CJU-RN and its receipt by Bant</i>	<i>CJU-RN's reviewers</i>
	<i>1.4 Correction of the public notice</i>	<i>Between the receipt of the PAG by Bant and the publication of the public notice</i>	<i>SLCC's members</i>
2. EXTERNAL	<i>2.1 Opening of the trading session</i>	<i>Between the publication of the notice and the opening of the trading session</i>	<i>Broker</i>
	<i>2.2 Bidding and Award of the object</i>	<i>Between the opening of the trading floor and its award</i>	<i>Broker</i>
	<i>2.3 Homologation of the Event</i>	<i>Between award and approval</i>	<i>Chief authorising officer empowered to validate expenditure</i>

Fonte: De Almeida e Sano (2018)

Os resultados revelaram que a realização dos pregões eletrônicos, com uma variação significativa de 100%, ocorreu em um intervalo de tempo que variou entre 74 e 176 dias. Notavelmente, as subfases 2.2 (Lances e adjudicação do objeto), 1.1 (Composição do PAG), 1.2 (Elaboração do edital) e 1.3 (Análise jurídica) consumiram cerca de 80% do tempo total. Outras constatações incluíram a classificação do setor de compras em um perfil tático, impactando a alocação de recursos financeiros e humanos.

Problemas operacionais, falta de integração entre os atores envolvidos, escassez de pessoal qualificado, ausência de investimento em capacitações e falhas no banco de dados do Comprasnet foram identificados como obstáculos adicionais à celeridade. Alves, Reis, Deulefeu e Severino (2019) conduziram uma avaliação do impacto econômico entre os modelos de gestão de compra centralizada (GCC) e descentralizada (GCD) de medicamentos. Utilizando a variável tempo operacional (dias) no processo de aquisição, que abrange desde a solicitação da compra até a entrega do medicamento, além de analisar a efetividade com base no custo por meio da Razão Custo-Efetividade Incremental (RCEI), os resultados apontaram algumas conclusões significativas.

Observou-se que o modelo GCC adquire uma quantidade maior de itens com preços mais baixos em comparação ao modelo GCD, revelando uma eficiência notável. O tempo operacional também mostrou diferenças marcantes, com 30 dias para o modelo GCC e 180 dias para o modelo GCD. A RCEI, calculada considerando a diferença dos custos globais sob cada modelo de gestão em relação ao período total do processo de aquisição (2013 a 2015), foi de R\$ 482.057,81 por dia. Essa métrica representa uma razão positiva e consolida a estratégia dominante do modelo de gestão centralizada, considerando menor custo e maior efetividade. Os resultados da pesquisa sugerem que a

centralização visa atingir eficiência na aquisição ao otimizar o processo de compra, reduzindo atividades sobrepostas e conduzindo a economias de escala.

Integrando a tecnologia da informação à gestão de compras públicas, Curz, Oliveira e Gurgel (2020) apontam os desafios burocráticos e as limitações de recursos que dificultam a execução eficiente do processo licitatório, resultando em morosidade. Buscando alternativas para otimizar o processo, propuseram o desenvolvimento de um framework para o planejamento, através de um estudo de caso qualitativo e aplicado. Abordando o planejamento de compras públicas como um projeto, a metodologia sistematizada do framework incorporou ferramentas visuais, estabeleceu um cronograma de reuniões e determinou prazos específicos para cada tarefa. Após a aplicação do modelo, observou-se um aumento do dinamismo na equipe, com entregas conforme planejado. No entanto, os participantes relataram desafios relacionados ao gerenciamento do tempo e à conciliação com outras atividades de trabalho.

No contexto de uma abordagem quantitativa, Alves, Andrade e Santarém (2020) empreendem uma análise sobre a eficiência do Regime Diferenciado de Contratação (RDC), estabelecido pela Lei nº 12.462/2011, nas obras de infraestrutura de transportes conduzidas pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT). Como alicerces para sua pesquisa, destacam algumas inovações do RDC destinadas a aprimorar a eficiência nos processos licitatórios, tais como: prazos mínimos entre a divulgação da licitação e o recebimento das propostas; inversão da fase de habilitação pela apresentação das propostas de preços; modo de disputa aberto; regime de execução do tipo integrada; remuneração variável; fase recursal única; orçamento sigiloso; negociação de condições mais vantajosas com os licitantes; e pré-qualificação.

Ao apresentar os resultados, os pesquisadores identificaram um prazo médio de 78 dias, desde a abertura do certame até a homologação, sugerindo a possibilidade de redução caso o período entre a publicação do Edital e a abertura do certame fosse o mínimo estipulado pela legislação. No que tange à média de descontos, observa-se que são mais expressivos nos casos em que os orçamentos não são sigilosos. A quantidade média de concorrentes nos certames é de aproximadamente dez para os editais de orçamento não sigiloso e de oito para os de orçamento sigiloso, apresentando uma correlação linear com os descontos oferecidos. Concluem que o RDC pode aprimorar a eficiência dos processos licitatórios, reduzindo o tempo médio de licitação e aumentando os descontos ofertados.

Através de uma pesquisa quantitativa, Fernandez, Medeiros e Shikida (2018) empregam o modelo de regressão linear Probit para avaliar o cumprimento dos contratos provenientes de pregões, utilizando uma planilha disponibilizada pela Pró-Reitoria Administrativa da UFPEL. Inicialmente, ao analisar as variáveis dependentes notificações e penalizações, destacam a relevância da localização para a notificação, enquanto para as penalizações, as variáveis explicativas prazo, localização e porte demonstraram ser significativas.

Prosseguindo, ao incorporar variáveis de mercado, identificaram que o setor de material de expediente e manutenção predial apresenta um efeito negativo nas notificações e penalizações. Concluem que a localização, porte da empresa e ramo de atividade, como material de expediente e material de manutenção predial, exercem influência na probabilidade de sucesso nas compras.

Em uma abordagem semelhante, Araújo e Jesus (2018), utilizando o modelo de estimação Probit, exploram as contratações realizadas pelo Instituto Federal do Espírito Santo. Como indicador de eficiência, adotaram a ocorrência ou não de custos de adaptação, considerando atrasos na entrega, mudança do fornecedor após a assinatura do contrato, desconformidade do bem com a especificação constante do termo de referência e a necessidade de acionamento da assistência técnica no prazo de garantia como custos de adaptação.

Além das variáveis de controle, como tipo de material, tipo de pregão realizado, local da realização do pregão, tamanho da licitação e porte da empresa vencedora, demonstraram que as empresas classificadas como Grande Empresa são as que mais enfrentam atrasos na entrega. As Microempresas, por sua vez, registraram maior ocorrência de custos de adaptação. Nas licitações realizadas por meio do pregão tradicional, foi encontrada uma incidência maior de custos de adaptação (48,02%) em comparação com as licitações pelo Sistema de Registro de Preços (36,63%). Também foi verificado um certo impacto do desconto na ocorrência de custos de adaptação.

Albiero e Da Silva (2018) tiveram como objetivo investigar a conformidade com os princípios da economicidade, eficiência e transparência em dois procedimentos licitatórios realizados no IFPR – Campus Assis Chateaubriand. A eficiência foi comprovada ao comparar os descontos de 42,64% e 37,64% entre os valores estimados e contratados, o baixo número de itens cancelados, respostas rápidas aos pedidos de impugnação e a ausência de solicitações de recurso. Em uma pesquisa direta com possíveis fornecedores, constataram que nenhum teve conhecimento do processo pelo Diário Oficial da União, a maioria obtendo informações por meio de outras ferramentas da internet. Quanto à satisfação, os respondentes demonstraram um percentual satisfatório em relação à divulgação, edital, esclarecimento, isonomia e transparência.

Sartorelhi e Fiirst (2019), com o propósito de avaliar a eficiência do processo de compras na Secretaria de Compras e Patrimônio do Município de Brasilândia do Sul, empregaram técnicas de pesquisa tanto qualitativas quanto quantitativas. Identificaram uma equipe reduzida de profissionais na área de compras e constataram que 70% dos entrevistados nos setores responsáveis pela elaboração das solicitações de compras não têm conhecimento ou desconhecem integralmente as leis aplicáveis.

A falta de capacitação resulta no acúmulo de 37 serviços por alguns profissionais. O tempo para as dispensas é aproximadamente 15 dias, enquanto o Pregão Presencial requer, no mínimo, 60 dias. Os serviços prestados atendem apenas ao mínimo necessário.

Em resumo, concluíram que a ausência de capacitação, principalmente, contribui para a lentidão do processo.

Oliveira, Diniz, Bispo, Lima e Santos (2017) conduziram uma avaliação sobre a descentralização das compras governamentais na Universidade Federal de Campina Grande, abrangendo campi autônomos. O estudo verificou os impactos e mudanças decorrentes desse processo, analisando os resultados entre 2010 e 2013. Observou-se que o percentual de economia nos *campi* interiorizados não ultrapassou o registrado na sede central, sendo de 34,15% e 37,90%, respectivamente. Isso resultou na rejeição da hipótese inicial de que a descentralização proporciona maior economia nas aquisições realizadas pela UFCG. Para a análise, foi empregada uma regressão linear simples.

Araújo e Lemos (2020) empreenderam uma investigação sobre o modelo de compras adotado pela Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal (SEPLAG), com o intuito de responder à seguinte pergunta: a administração pública do Distrito Federal adota um modelo centralizado ou descentralizado de compras públicas? Inicialmente, constataram que o pregão eletrônico passou a ser utilizado em 100% das licitações a partir de 2011 e que havia um elevado grau de descentralização nas compras. Ao realizar pesquisas junto às unidades administrativas, foi revelado que mais da metade delas não realiza planejamento. Houve uma paridade entre os órgãos que conduzem suas próprias licitações (47%) e aqueles que realizam aquisições de forma centralizada (46%). Observou-se a utilização de múltiplos sistemas para licitações eletrônicas, e 42,11% sempre utilizam o sistema de registro de preços, sendo este o principal método de compras no DF.

A conclusão do estudo foi que o Governo do Distrito Federal adota um modelo de compras parcialmente centralizado, mas com características de descentralização. Esses resultados evidenciam uma preocupação significativa com a melhoria do procedimento, possibilitando a identificação de gargalos que podem impactar negativamente a eficiência das compras. Essa eficiência, na maioria dos casos, é analisada em duas dimensões: celeridade, representando o tempo necessário para a conclusão da licitação e atendimento da demanda, e economia, refletindo o desconto ofertado pelos licitantes sobre o preço referencial estabelecido pela Administração.

4. RESULTADOS DA PESQUISA

4.1 Análise prescritiva e categorização dos elementos essenciais nas compras governamentais

Foram analisados 5 processos administrativos licitatórios dos anos de 2011 e 2019, sendo que, desses, dois procedimentos licitatórios foram suspensos em sua fase externa, havendo a republicação do edital. O pregão realizado em 2019 advém de uma demanda de 2017, inicialmente utilizando inexigibilidade de licitação a qual foi cancelada, ocorrendo o mesmo em 2018, finalmente em 2019 a demanda foi refeita, no

formato pregão eletrônico e utilizando-se na fase interna a padronização de especificações dos bens a serem adquiridos. Segue abaixo a tabulação inicial dos dados:

Quadro 4 - Dados gerais

Pregão	41/2011	51/2013	2/2015	14/2017	6/2019
Valor Estimado	R\$ 1.971.379,63	R\$ 101.289.703,56	R\$ 33.552.141,84	R\$ 443.140,80	R\$ 424.290.543,46
Valor Adjudicado	R\$ 1.970.870,00	R\$ 83.548.564,00	R\$ 24.888.960,00	R\$ 351.000,00	R\$ 377.758.434,88
Economia	0,03%	17,52%	25,82%	20,79%	10,97%
Data de início da demanda	29/06/2011	26/06/2013	22/06/2015	05/06/2017	19/04/2018
Data de publicação do Edital	05/12/2011	03/12/2013	10/11/2015	10/11/2017	05/11/2019
Data da homologação	16/12/2011	24/12/2013	26/11/2015	01/12/2017	09/12/2020

Fonte: Elaborado pelos autores

Para análise prescritiva, foi procedida a análise de conteúdo, “um dos procedimentos clássicos para analisar o material textual, não importando qual a origem desse material” (FLICK, 2009, p. 291). Dessa forma, seguindo a categorização prescrita por Bardin (2016), tendo por base as legislações que regem as licitações, à época, bem como os textos levantados no referencial teórico, foram obtidas as seguintes categorias para análise dos documentos, informações e eventos constantes nos processos pesquisados:

Quadro 5 - Categorias e ocorrências

Categoria	Ocorrência	41/2011	51/2013	2/2015	14/2017	6/2019
Requisitos legais	Estudo Técnico Preliminar	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM
	Gerenciamento de risco	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM
	Pesquisa de mercado	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
	Termo de referência	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
	Autorização de deflagração do certame	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
	Edital	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
	Previsão orçamentária	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
	Publicação do Edital	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
	Aceitação da proposta	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
	Habilitação	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
	Adjudicação	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
	Homologação	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
	Requisitos administrativos	Documento de oficialização da demanda	SIM	SIM	SIM	SIM
Autorização da demanda		SIM	SIM	SIM	SIM	SIM

	Designação da equipe de planejamento da contratação	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM
	Aviso de SRP	NÃO	SIM	SIM	SIM	NÃO
	Levantamento da demanda dos estados	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM
	Levantamento das especificações dos bens nos estado	NÃO	NÃO	SIM	SIM	NÃO
	Utilização de modelo da AGU	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM
	Padronização das especificações	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM
Ajustes	Duas ou mais versões do TR	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
	Três ou mais versões do Edital	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
	Republicação do edital, suspensão ou adiamento do pregão	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM
Controle Interno	Parecer Jurídico	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
	Parecer do programa de Transparência	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO
	Análise da Assessoria de Controle Interno	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM
Controle Externo	Levantamento de mercado	SIM	SIM	NÃO	NÃO	SIM
	Consulta pública	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
	Pedido de Esclarecimento	SIM	NÃO	SIM	SIM	SIM
	Pedido de impugnação	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM
	Recurso	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM

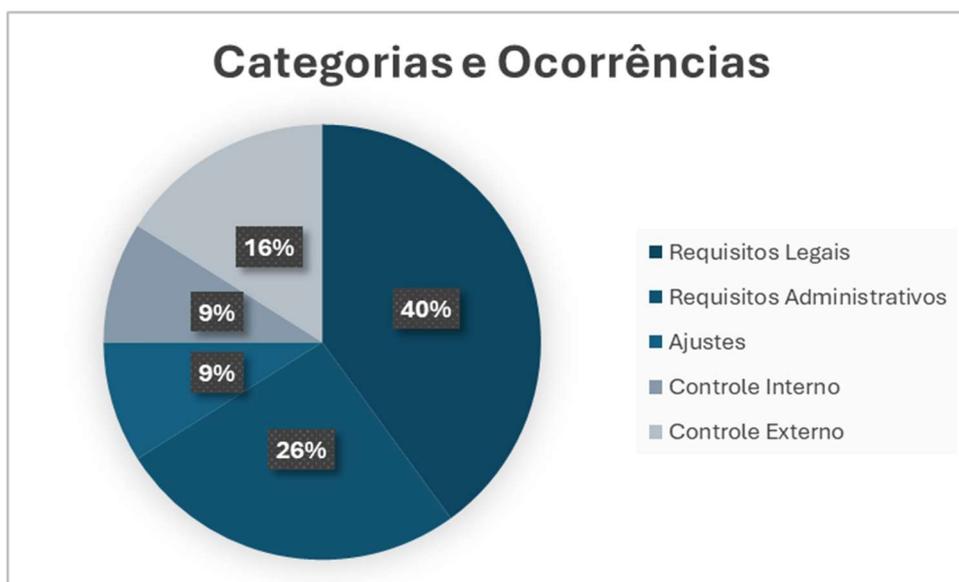
Fonte: Elaborado pelos autores

Considerando as previsões legais, os procedimentos internos do órgão e a natureza dos documentos, informações e eventos, foram utilizadas 5 categorias. A categoria requisitos legais, diz respeito à presença de documentos previstos na lei, decreto ou instrução normativa que rege as licitações, as quais, ressalte-se, sofreram diversas alterações no período pesquisado.

A categoria requisitos administrativos, abrange documentos ou etapas típicas do trânsito processual ou ainda específicas do processo administrativo licitatório. A categoria ajuste, que diz respeito a existência de diversas versões do TR ou Edital foi destacada da categoria administrativa dado o peso no prazo processual dessas ocorrências.

A categoria controle interno foi utilizada considerando o papel fundamental dos pareceres emitidos para a mudança dos documentos e alteração dos prazos processuais ou administrativos, destaca-se aqui a existência, agora extinta, de análise de transparência do processo por unidade específica. A categoria controle externo aborda documentos ou eventos advindos do público, participantes da licitação ou que originados internamente, contém com a participação do público externo.

Figura 1 -Categorias da análise de conteúdo e respectivas ocorrências



Fonte: Elaborado pelos autores

A grande maioria dos termos, documentos ou informações identificadas relacionam-se à categoria de requisitos legais. Sendo ainda advindos de previsões normativas, a presença dos documentos correspondentes é observada em todos os processos, à exceção dos documentos estudo técnico e gerenciamento de risco cuja obrigatoriedade não existia previamente à 2017, quando da publicação da Instrução Normativa nº 5 da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento.

Semelhante situação é identificada na categoria de requisitos administrativos, em que a equipe de planejamento não está presente em 3 processos, todos prévios à legislação de 2017. Ainda na categoria de requisitos administrativos, verifica-se que, não obstante a compra destinar-se aos órgãos estaduais, nem todos os processos contêm termos ou documentos que indicam a consulta aos estados. No que tange à categoria de ajustes, é pertinente observar que todos os processos contêm duas ou mais versões do TR, em geral, como consequência dos pareceres jurídicos. No caso do edital, pela forma como o documento é construído, é intrínseca a existência de pelo menos duas versões, contudo, nos casos de republicação foram identificadas mais de 3 versões do edital.

O parecer jurídico é um dos principais elementos de controle interno da legalidade dos procedimentos, o mesmo está presente em todos os processos uma vez que também se classifica como requisito legal, não obstante, seu destaque como controle ocorre pelo impacto na produção de novas versões do edital, termo de referência e por vezes até mesmo da pesquisa de preços. Outra interessante constatação foi a existência de análise para fim de comprovação da transparência e publicidade do processo. Embora tal etapa possa gerar demora no andamento do processo, sua existência corroborava com princípios constitucionais administrativos. No que tange ao controle externo, os itens dessa categoria estão consoantes com a característica do mercado de fornecimento de armamentos,

apresentando a presença de levantamentos de mercado e observando-se a participação ativa, por meio de pedidos de esclarecimento e impugnação, na fase externa do pregão.

4.2. Análise estatística dos elementos da eficiência dos processos

Com base na literatura pesquisada, e após coleta e tratamento dos dados, foram identificados os seguintes indicadores numéricos e categóricos que representam o alcance da eficiência dos processos, bem como podem influenciar nessa eficiência. O banco de dados contém informações provenientes de 5 observações, representando dados dos anos de 2011 e 2019. Essa amostra abrange uma diversidade de indicadores, compreendendo 5 variáveis numéricas e 3 categóricas. As variáveis numéricas fornecem uma visão quantitativa dos fenômenos analisados, permitindo-nos examinar padrões, tendências e variações ao longo do período em questão.

Quadro 6 – Indicadores numéricos e categóricos.

Indicador	Tipo	Detalhamento	Autor
Tempo de duração da fase interna	Numérico	Representa o tempo transcorrido entre a data do primeiro documento do processo até a publicação do Edital, configurando a fase interna da licitação. Busca-se verificar a celeridade do processo.	De Almeida e Sano (2018)
Valor estimado da contratação	Numérico	Representa o valor referencial encontrado na fase interna da licitação	Albiero e Da Silva (2018)
Valor adjudicado/homologado na licitação	Numérico	Representa o valor final adjudicado ao término da licitação	Albiero e Da Silva (2018), Fernandez, Medeiros e Shikida (2018)
Percentual de economia	Numérico	Valor que representa a diferença entre o valor estimado da contratação e o valor adjudicado.	Albiero e Da Silva (2018), Araújo e Jesus (2018)
Tempo de duração da fase externa	Numérico	Representa o tempo transcorrido entre a primeira publicação do Edital e a homologação da licitação, configurando a fase externa da licitação. Busca-se verificar a celeridade do processo.	Albiero e Da Silva (2018), De Almeida e Sano (2018)
Sistema de Registro de Preços - SRP	Categórico	Indica se a licitação foi realizada ou não por meio do Sistema de Registro de Preços.	Araújo e Jesus (2018); Fernandez, Medeiros e Shikida (2018)
Adiamento	Categórico	Indica se houve adiamento, suspensão da sessão pública ou a republicação do Edital	De Almeida e Sano (2018)
Padronização	Categórico	Indica a utilização, na fase interna, durante a produção dos artefatos da contratação, inclusive termo de referência, da metodologia de padronização das especificações, compartilhamento dos pedidos e demais elementos do ComprasSUSP	

Fonte: Elaborado pelos autores.

A análise estatística iniciou-se pela análise descritiva, após, avançamos para a verificação de pressupostos, e na sequência foi definido o intervalo de confiança da média (Triola, 2006). A Tabela 1 apresenta informações detalhadas sobre três indicadores específicos, nomeadamente Adiamento, SRP e Padronização, ao longo de diferentes períodos, designadamente antes (previamente à padronização) e depois (utilizando-se padronização). Cada célula da tabela contém dados relevantes relacionados à resposta obtida, contagem (n) e a percentagem correspondente para uma combinação específica de indicador e período.

No que diz respeito ao indicador "Adiamento", durante o período "Antes", observamos que em 75,00% dos casos a resposta foi "Não", enquanto em 25,00% dos casos a resposta foi "Sim". No entanto, no período "Depois", não houve casos em que a resposta foi "Não", mas 100,00% dos casos resultaram na resposta "Sim".

Para o indicador "SRP", durante o período "Antes", a distribuição de respostas foi igualmente dividida, com 50,00% dos casos resultando em "Não" e 50,00% em "Sim". No período "Depois", a resposta "Sim" foi observada em 100,00% dos casos. Quanto ao indicador "Padronização", durante o período "Antes", todos os casos (100,00%) resultaram na resposta "Não", enquanto não houve casos com a resposta "Sim". No período "Depois", novamente, 100,00% dos casos resultaram na resposta "Sim".

Tabela 1 - Dados descritivos dos Indicadores Categóricos com frequência absoluta e relativa e por período.

Indicadores	Período	Resposta	n	perc
Adiamento	Antes	Não	3	75,00%
		Sim	1	25,00%
	Depois	Não	0	0,00%
		Sim	1	100,00%
SRP	Antes	Não	2	50,00%
		Sim	2	50,00%
	Depois	Não	0	0,00%
		Sim	1	100,00%
Padronização	Antes	Não	4	100,00%
		Sim	0	0,00%
	Depois	Não	0	0,00%
		Sim	1	100,00%

Fonte: Elaborado pelos autores

A Tabela 2 apresenta uma análise detalhada dos indicadores numéricos antes e depois de um período específico. Os indicadores incluem Valor Estimado (em milhões), Valor Adjudicado (também em milhões), Economia percentual, Duração Interna e Duração Externa. Cada indicador é caracterizado pela média, intervalo de confiança (IC) e um valor específico associado.

No caso do Valor Estimado (em milhões), observamos uma média de 34,31 milhões antes do período, com um intervalo de confiança de (-40,8; 109,4). No período seguinte, o Valor Estimado atingiu um valor específico de 424,29 milhões.

Analogamente, para o Valor Adjudicado (em milhões), a média antes do período foi de 27,69 milhões, com um intervalo de confiança de (-39,2; 89,5). Após o período, o Valor Adjudicado atingiu um valor específico de 377,76 milhões. Em relação à Economia percentual, antes do período, a média foi de 16%, com um intervalo de confiança de (0,0%; 33,7%). No período seguinte, a Economia específica foi de 11%.

Os indicadores de Duração Interna e Externa também foram examinados. Antes do período, a Duração Interna teve uma média de 154 unidades, com um intervalo de confiança de (140; 169). Após o período, a Duração Interna atingiu um valor específico de 565 unidades. Já a Duração Externa apresentou uma média de 17,2 unidades antes do período, com um intervalo de confiança de (9,63; 24,87), e atingiu um valor específico de 400 unidades após o período.

Tabela 2: Comparação entre Indicadores Numéricos Antes e Depois da Padronização.

Indicadores Numéricos	Antes		Depois
	Média	IC	Valor
Valor Estimado (em milhões)	34,31	(-40,8; 109,4)	424,29
Valor Adjudicado (em milhões)	27,69	(-39,2; 89,5)	377,76
Economia	16%	(0,0%; 33,7%)	11%
Duração Interna	154	(140; 169)	565
Duração Externa	17,2	(9,63; 24,87)	400

Fonte: Elaborado pelos autores.

A tabela 3 apresenta correlações significativas entre os indicadores e a duração interna em dias durante os anos de 2011 a 2019. Ao analisar essas correlações, é essencial considerar que os indicadores estão intrinsecamente ligados a eventos ou processos específicos, e a duração interna representa o período temporal entre esses acontecimentos.

O indicador "Valor Estimado" revela uma correlação notável de 0,974 com a duração interna, indicando uma forte associação positiva. Essa correlação sugere que, à medida que o valor estimado aumenta, a duração interna dos eventos também tende a aumentar consistentemente ao longo do tempo. De maneira semelhante, o indicador "Valor Adjudicado" exibe uma correlação expressiva de 0,978 com a duração interna. A forte associação positiva sugere que variações no valor adjudicado estão fortemente alinhadas com mudanças na duração interna dos eventos ou processos.

Contrastando com essas correlações positivas, o indicador "Economia" apresenta uma correlação moderada de -0,252 com a duração interna. Essa correlação negativa sugere que, em média, uma economia maior está associada a uma menor duração interna dos eventos analisados.

Tabela 3 - Correlação e significância dos Indicadores com a Duração Interna.

Indicadores	Correlação	Valor p
Valor Estimado	0,974	0,005
Valor Adjudicado	0,978	0,004
Economia (Porcentagem)	-0,252	0,7
Economia (Absoluto)	92,3	0,03

Fonte: Elaborado pelos autores

O dado que indica uma correlação de 92,3% entre o valor absoluto da variável "Economia" e a duração interna, com um valor p de 0,03, é bastante significativo. Essa alta correlação sugere uma associação robusta entre as mudanças no valor absoluto da variável econômica e as variações na duração interna dos eventos ou processos em análise. O valor p de 0,03 sugere que essa correlação não é provável de ocorrer por acaso, fortalecendo ainda mais a confiança nos resultados.

5. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O processo de compra de pistolas e carabinas realizadas pelo MJSP atende, em geral, aos requisitos legais e práticas administrativas existentes. Em tempo, as fases licitatórias interna e externa são regularmente seguidas, a evolução legislativa é observada e a utilização de modelos previamente elaborados pelo órgão jurídico é adotado como melhor prática administrativa.

É interessante observar, conforme quadro abaixo, que a duração da fase interna possui estreita relação com a duração da fase externa. Há ainda uma tendência de que a adoção de levantamentos prévios da demanda, seja em seu quantitativo, seja em sua especificação, realizado na fase interna, possui relação favorável com a duração do certame.

Quadro 7 - Histograma dos indicadores.

Indicador	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Mediana	Máximo
Valor estimado (em reais)	112.309.381,90	179.126.290,60	443.141,00	33.552.142,00	424.290.543,5
Economia (em percentual)	15,02	9,96	0,03	17,51	25,82
Duração da fase interna (em dias)	236,6	183,7	141	159	565
Duração da fase externa (em dias)	93,8	171,2	11	21	400

Fonte: Elaborado pelos autores.

A especificação dos bens a serem adquiridos é fator de grande relevância para administração e para o mercado participante da licitação de armas. De fato, nos casos em que houve suspensão e republicação do edital o motivo direto foram a necessidade de ajustes no edital nos itens das especificações dos bens. Especificamente no caso do processo ocorrido em 2019, verificou-se grande dificuldade da administração para especificar o bem de forma a observar a legalidade da compra em especial no que tange

à ampla concorrência e julgamento objetivo. Esse processo, em particular, resultou de duas tentativas anteriores de compra que se viram frustradas por problemas em sua legalidade e adequação do objeto.

Observa-se que os percalços ocorridos na fase interna da licitação de 2019 foram igualmente sentidos na fase externa que teve duração anormal e extremamente superior à média. Pertinente informar que embora a realização de consulta pública ou levantamento de mercado não seja garantia do bom andamento do processo de compra, a finalização da licitação de 2019 dependeu diretamente das tratativas entre a administração e o mercado. Dessa forma, reforçam-se as conclusões de Belinski, Frederico e Freitas (2021), quanto a necessidade de análise prévia dos requisitos técnicos do objeto a ser adquirido.

Mesmo com valores distantes da média, a licitação de 2019 obteve sucesso, dessa forma, é preciso considerar, na leitura de seus dados, que a mesma tem três peculiaridades em relação aos demais processos da amostra: (i) a adoção de padronização das especificações, medida que, supunha-se, elidiria problemas com a especificação na fase externa; (ii) sua realização em meio às mudanças de pessoal e contingenciamento de recursos decorrentes da pandemia da Covid-19 e (iii) a legislação aplicável mais rigorosa do que a vigente à época dos demais processos.

No que tange à especificação em correlação com adiamento, suspensão ou maior duração do processo, observa-se, conforme Tabela 1, que uma das licitações ocorridas sem as peculiaridades da licitação de 2019 também sofreu adiamento e republicação, tendo como motivação questionamentos apresentados na fase externa do certame relativos à especificação técnica.

Em tempo, considerando a forte associação negativa entre economicidade e a duração da fase interna (Tabela 3), bem como os indicativos da influência direta da fase interna na duração da fase externa, pode-se afirmar que a fase interna é fator essencial para o alcance da eficiência tanto relativa à celeridade quanto relativa à vantajosidade.

No caso de compra de armas, dentre os diversos elementos que compõem a fase interna, o momento das especificações merece especial atenção. Nesse ponto, é preciso observar que, no caso em particular de compras compartilhadas, a participação dos diversos atores interessados seja no lado dos compradores, seja no lado dos fornecedores, é necessária para o célere andamento do processo.

De fato, se por um lado a consulta aos órgãos e ao mercado possa parecer fase que acrescerá na duração do certame como um todo, os dados obtidos, a ampla publicidade, a transparência e moralidade que esses procedimentos conferem ao certame resultam e ganho geral para o procedimento. Nos artigos pesquisados observou-se que a pesquisa de mercado figura como um dos fatores na demora dos procedimentos licitatórios. Para o caso específico da compra de armas, o tamanho do mercado fornecedor e a familiarização da administração com atores chaves deste mercado reduzem esse problema.

Dessa forma, como grande gargalo identificado no alcance da celeridade dos processos de compra de armas tem-se o destaque para as especificações do bem. Ainda que medidas já tenham sido adotadas para elidir o problema, tais como a padronização e a instituição do programa ComprasSUSP, elas não se afiguraram suficientes. De fato, consta na página de transparência do órgão pesquisado licitação iniciada em 2022 que foi anulada no mesmo ano por problemas relativos ao mercado e a especificação dos bens.

Diante deste cenário, pondera-se sobre a possibilidade de a administração atualizar ou ainda ajustar medidas relativas à especificação e padronização dos bens, bem como a conciliação da padronização com as tendências do mercado. Nesse sentido, além de adoção de manuais e normativos internacionais, possível solução perpassa pelo periódico levantamento junto ao mercado das soluções de armamentos fornecidas no momento de realização da compra.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio da pesquisa documental verificou-se que a fase interna da licitação é a fase que possuiu os maiores gargalos que afetam a eficiência do procedimento de compras. Nesse sentido salutar para administração o desenvolvimento de programas e metodologias que otimizem essa fase do procedimento licitatório. Outra característica que pode influenciar diretamente na eficiência é a própria natureza do bem e do mercado fornecedor. Assim esta pesquisa se propôs a descrever o procedimento licitatório de compras de armas realizados pelo MJSP.

Em termos de desenhos metodológicos, a padronização e o procedimento desenvolvido pelo órgão pesquisado buscaram eliminar ou minimizar os fatores que impedem a celeridade do processo. No entanto, conforme mostrou a pesquisa empírica, as peculiaridades do mercado do fornecimento de armas e o ambiente vivenciado por ocasião da compra influenciaram de tal forma a fase externa da licitação que eventuais ganhos das eficiências da fase interna foram suprimidos na fase externa.

Em tempo, a especificação do bem se mostrou como fator essencial para o sucesso da licitação ou para sua realização de forma célere e eficiente. É importante ressaltar que a presente pesquisa, embora tenha adotado todos os processos disponíveis dentro dos parâmetros de pesquisa definidos, possui poucas observações, o que impede análises quantitativas mais avançadas, razão pela qual a técnica mista se adequou ao estudo.

Assim, embora o reduzido número de observações empíricas levantados em campo, a análise aprofundada de cada processo e o estudo descritivo das compras realizadas permitem afirmar que não é possível para administração se limitar a um olhar estático para definir a eficiência em suas compras. Diversos elementos legais, formais, administrativos e mercadológicos possuem influência, em especial na compra de armas, quando da análise da eficiência do processo. Tendo em vista que a presente pesquisa se realizou entre a fase *ex-ante* e a inicialização da implantação do programa ComprasSUSP, sugere-se nova pesquisa nas demais fases de execução do programa. Considerando ainda

que o programa prevê a compra para outros bens pra forças de segurança sugere-se expandir os objetos citados nas pesquisas futuras. Outro foco de pesquisa é a inserção de dados relativos ao mercado fornecedor de armas, tais como os preços praticados, o tamanho do mercados, etc.

REFERÊNCIAS

ALBIERO, H. J.; DA SILVA, M. R. Economicidade, eficiência e transparência nas compras públicas via pregão eletrônico: estudo de caso dos pregões eletrônicos 42/2012 e 32/2013 realizados pelo IFPR – campus Assis Chateaubriand. ForScience, v. 6, n. 1, 2018.

ALVES, J. S. M.; REIS, V. A. S.; DEULEFEU, F. C.; SEVERINO, F.G. Impacto Econômico entre dois Modelos de Compras Públicas: Centralizado e Descentralizado. 43 Revista Gestão e Saúde, v. 10, n. 3, p. 278–297, 2019.

ALVES, K. R.; ANDRADE, T.; SANTAREM, L. M. S. Análise da modalidade regime diferenciado de contratação nas licitações do DNIT. Revista do Serviço Público, v. 71, n. 1, p. 38-68, 2020.

ARAÚJO, G. B. P.; LEMOS, L. B. S. A Gestão de Compras Públicas: um Estudo de Caso da Central de Compras do Distrito Federal. Teoria e Prática em Administração, v. 10, n. 2, p. 124-137, 2020.

ARAUJO, P. M. C.; JESUS, R. G. Processo licitatório tipo menor preço e eficiência em compras públicas: um estudo de caso. Revista Principia - Divulgação Científica e Tecnológica do IFPB, [S.l.], n. 41, p. 24-38, jun. 2018.

BARDIN, Laurence. Análise de Conteúdo. Lisboa: Edições 70, 2016.

BELINSKI, R.; FREDERICO, G. F.; FREITAS, M. DO C. D. Exigências para as compras governamentais das universidades federais brasileiras: análise de conteúdo de acórdãos do Tribunal de Contas da União. Revista Gestão universitária na América Latina, v. 14, n. 1, p. 198–223, 2021.

BRASIL. Acesso à informação. Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br>. Acesso em: 27, ago. 2024.

BRASIL. Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

BRASIL. Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

BRASIL. Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/instrucoes>

normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada. Acesso em: 3 mar. 2024.

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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acessado em: 3 mar. 2024.

BRASIL. Portal do Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br>. Acesso em: 3 mar. 2024.

CARNEIRO, D. K. DE O.; JUNIOR, P. C. R. Inovação no processo de compra de medicamentos: estudo de caso do Ministério da Saúde. *Revista do Serviço Público*, v. 68, n. 4, 2017.

COSTA, R.; HOLLNAGEL, H. C.; BUENO, R. L. P. Compras governamentais: panorama atual e desafios. *Revista Científica Hermes - FIPEN*, v. 23, p. 51-75, 2019.

CRESWELL, J. W. *Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

CRUZ, E.; OLIVEIRA, T.; GURGEL, A. Desenvolvimento de um framework para o planejamento de compras públicas: estudo em uma Universidade Federal. *Revista de Gestão e Projetos*, v. 11, n. 3, p. 94-116, 2020.

DE ALMEIDA, A.; SANO, H. Purchasing function in the public sector: Challenges to promote agility in electronic reverse auctions/Função compras no setor público: Desafios para o alcance da celeridade dos pregoes eletronicos/La funcion de compras en el sector publico: Desafios para lograr la celeridad en las licitaciones electronicas. *Revista De Administração Pública*, v. 52, n.1, p. 89, 2018.

DE ANDRADE JÚNIOR, E. F. Os Aspectos Jurídicos da Ata de Registro de Preços e a Recomposição do Equilíbrio Econômico-Financeiro. *Revista Controle*, v. 15, n. 2, p. 126–159, 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 21 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

FARIA, F. P.; JANNUZZI, P. DE M.; SILVA, S. J. DA. Eficiência dos gastos municipais em saúde e educação: uma investigação através da análise envoltória no estado do Rio de Janeiro. *Revista de administração pública (Rio de Janeiro)*, v. 42, n. 1, p. 155–177, 2008.

FERNANDEZ, R. N.; DE MEDEIROS, N. X.; SHIKIDA, C. Licitações e Eficiências em Compras Públicas: Um Estudo de Caso para a Universidade Federal de Pelotas. *Economic Analysis of Law Review*, v. 9, n. 3, p. 208-228, 2018.

FLICK, Uwe. Introdução à pesquisa qualitativa. Tradução Joice Elias Costa. 3.ed. Porto Alegre: Artemed, 2009

FREITAS DE ANDRADE, E. Compêndio sobre o sistema de registro de preços nas licitações. Revista Controle, v. 14, n. 1, p. 139–158, 2016.

FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL. Avaliação Econômica de Projetos Sociais. São Paulo: Dinâmica Gráfica e Editora, 2012. Disponível em: [avaliacao-economica-3a-ed_1513188151.pdf](https://www.itausocial.org.br/avaliacao-economica-3a-ed_1513188151.pdf) (itausocial.org.br). Acesso em: 27, ago. 2024.

GOMIDE, R. F.; GONÇALVES, J. R.; COSTA, D. DA. O INSTITUTO DO “CARONA” E OS PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO. Revista Processus de Estudos de Gestão, jurídicos e Financeiros, v. 12, n. 42, 2021.

IBGE. Objetivo 16 - Paz, Justiça e Instituições Eficazes. Indicadores Brasileiros para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, 2022. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/objetivo/objetivo?n=16>. Acesso em: 27, ago. 2024.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. Fundamentos de metodologia científica. 9 ed. São Paulo: Atlas, 2022.

MATTOS, E., & CALDEIRA, M. "Compras públicas no Brasil: um estudo sobre os impactos do processo de compras governamentais na eficiência da gestão pública". Universidade Federal de Uberlândia. (2014).

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 35ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

OLIVEIRA, A. C. M.; DINIZ, J. A.; BISPO, J. S.; LIMA, S. C.; SANTOS, L. C. Impactos da Descentralização na Economicidade de Compras Governamentais. Revista Contabilidade e Controladoria, v. 9, n. 2, 2017.

SARTORELHI, G. S.; FIIRST, C. Compras públicas municipais: um estudo sobre a gestão do departamento de compras no município de Brasilândia do Sul. Revista Competitividade e Sustentabilidade, v. 6, n. 2, p. 155–168, 2019.

SILVA, R. C. DA; BARKI, T. V. P. Compras públicas compartilhadas: a prática das licitações sustentáveis. Revista do Serviço Público, v. 63, n. 2, p. 157–175, 2014.

TRIOLA, Mario F. et al. Elementary statistics. Reading, MA: Pearson/Addison-Wesley, 2006.

VENTURA, Magda Maria. O estudo de caso como modalidade de pesquisa. Revista da Sociedade de Cardiologia do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, v. 20, n. 5, p. 383-386, set./out. 2007.