

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade
Departamento de Administração de Ribeirão Preto
Programa de Pós-Graduação em Administração de Organizações

LUCAS MADUREIRA DOS ANJOS

Compras governamentais dos municípios do estado de São Paulo:
comportamento das modalidades de contratações de 2008 a 2018

ORIENTADORA:
PROFA. DRA. CLAUDIA SOUZA PASSADOR

Ribeirão Preto
2020

Versão Corrigida. A original encontra-se disponível na FEA-RP/USP

Prof. Dr Vahan Agopyan
Reitor da Universidade de São Paulo

Prof. Dr. André Lucirton Costa
Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto

Prof. Dr. Jorge Henrique Caldeira de Oliveira
Chefe do Departamento de Administração

LUCAS MADUREIRA DOS ANJOS

Compras governamentais dos municípios do estado de São Paulo:
comportamento das modalidades de contratações de 2008 a 2018

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Administração de
Organizações da Faculdade de
Economia, Administração e
Contabilidade da Universidade de São
Paulo, campus de Ribeirão Preto para
obtenção do título de Mestre em
Ciências.

ORIENTADORA:

PROFA. DRA. CLAUDIA SOUZA PASSADOR

Ribeirão Preto
2020

FICHA CATALOGRÁFICA

Dos Anjos, Lucas Madureira

Compras governamentais dos municípios do estado de São Paulo: comportamento das modalidades de contratações de 2008 a 2018 – 2020

86 f: il

Dissertação de mestrado apresentada a Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo.

Área de concentração: administração pública

Orientadora: Passador, Claudia Souza

1. Compras públicas. 2. Transparência. 3.Modalidades de compras públicas

Anjos, Lucas Madureira dos. **Compras governamentais dos municípios do estado de São Paulo: comportamento das modalidades de contratações de 2008 a 2018**, 2020. 56p. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Economia Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2020.

RESUMO

O Poder Público não é só um grande comprador, mas o maior comprador individual na maioria dos países, movimentando no Brasil mais de 15% do PIB. Todavia, apesar de toda sua relevância para a economia nacional e local, as compras públicas, em particular das administrações municipais, ainda é uma área de estudos academicamente pouco explorada, além de polêmica, tendo como pano de fundo casos frequentes de corrupção sendo levados a público pela polícia federal e ministério público. Embora haja leis que garantam a transparência e disponibilização dos dados públicos, o tratamento e transformação desses dados em informação relevante para que a sociedade e gestores públicos possam melhorar a eficiência da administração pública, ainda é o grande desafio. Dentro desse contexto, esta dissertação avançou no entendimento de como os municípios brasileiros realizam suas contratações, utilizando ferramenta específica de análise de dados, foram analisadas todas as compras realizadas durante 10 anos nos 644 municípios do interior do Estado de São Paulo. Como resultado final foi possível construir um panorama do comportamento das compras municipais aberto por modalidade de compra e função de governo, compreendendo a evolução do uso de cada modalidade e projetando que os municípios poderiam em média ter economizado 18% do valor total de suas compras se tivessem maximizado o uso de modalidades de compras mais eficientes.

.

Palavras-chaves: Modalidades de Compras Públicas; Compras Públicas; Public Procurement; Transparência; Administração pública; Transparência das Compras Públicas

Anjos, Lucas Madureira dos. **Government procurement in the cities of the state of São Paulo: behavior of contracting modalities from 2008 to 2018**, 2020. 56p. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Economia Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2020.

ABSTRACT

The Public Power is not only a big buyer, but the biggest individual buyer in most countries, moving more than 15% of GDP in Brazil. However, despite all this. For the national and local economy, public procurement, particularly from municipal administrations, is still an area of academically under-explored studies, in addition to being controversial, against the backdrop of cases reports of reports being made public by the federal police and prosecutors. Although there are laws that guarantee the transparency and availability of public data, the treatment and transformation of this data into relevant information so that a society and managers can improve the efficiency of public administration, is still the great challenge. Within this context, this dissertation has advanced in the understanding of how Brazilian municipalities carry out their purchases, using a specific data analysis tool, all purchases made during 10 years in the 644 municipalities in the interior of the State of São Paulo were analyzed. As a final result, it was possible to construct an overview of the behavior of municipal purchases opened by purchase modality and government function, understanding the evolution of the use of each modality and projecting that the municipalities on average would have saved 18% of the total value of their purchases if they had maximized the use of more efficient purchasing modalities.

Keywords: Public Procurement Modalities; Public Procurement; Transparency; Public administration; Transparency of Public Procurement

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Modelo Mental.....	17
Figura 2 - Estágios da função compras nas organizações	19
Figura 3 - Mapeamento do processo de compras público – Visão MacroFonte: Baseado e adaptado de Palavéri	22
Figura 4 - Componentes da Estrutura de Avaliação para implementação de Big Data.....	41
Figura 5 - Comparação dos atributos dos conjuntos de dados do Setor Público e Privado	43
Figura 6 – Análise de Pareto do volume de compras total distribuído entre os municípios do interior do estado de São Paulo	58
Figura 7 – Distribuição do volume de compras por modalidade de compras dos municípios do interior do estado de São Paulo entre os anos de 2008 e 2018.....	60
Figura 8– Distribuição dos municípios dentro das faixas de representação da Dispensa de Licitação sobre o volume total contratado e pago pelos municípios de 2008 a 2018	62
Figura 9 – Distribuição dos municípios dentro das faixas de representação da Pregão sobre o volume total contratado e pago pelos municípios de 2008 a 2018.....	63
Figura 10 – Distribuição dos municípios dentro das faixas de representação da Concorrência sobre o volume total contratado e pago pelos municípios de 2008 a 2018	64
Figura 11– Distribuição dos municípios dentro das faixas de representação da Convite sobre o volume total contratado e pago pelos municípios de 2008 a 2018.....	65
Figura 12 – Distribuição dos municípios dentro das faixas de representação da Tomada de Preços sobre o volume total contratado e pago pelos municípios de 2008 a 2018.....	66
Figura 13 – Distribuição dos municípios dentro das faixas de representação da Concurso sobre o volume total contratado e pago pelos municípios de 2008 a 2018	67
Figura 14 – Distribuição dos municípios dentro das faixas de representação da BEC – Bolsa Eletrônica de Compras sobre o volume total contratado e pago pelos municípios de 2008 a 2018	68
Figura 15– Análise da representatividade das contratações por função de governo de 2008 a 2018 dos municípios do interior do estado de São Paulo	69
Figura 16– Comportamento de uso da Dispensa de Licitação pelas funções de governo.....	72
Figura 17– Comportamento de uso do Pregão pelas funções de governo.....	73
Figura 18 – Comportamento de uso da BEC pelas funções de governo	73
Figura 19 – Comportamento de uso da Concorrência pelas funções de governo.....	74
Figura 20– Comportamento de uso do Convite pelas funções de governo	74

LISTA DE QUADROS

Tabela 1 - Atribuições da área de compras em cada país.....	21
Tabela 2 - Princípios das Compras Públicas	23
Tabela 3 - Evolução da legislação das compras públicas.....	29
Tabela 4 – Competitividade das modalidades de compra	38
Tabela 5 - Capacidades organizacionais necessárias ao setor público para uso de Big Data...	42
Tabela 6 - Comparação das perspectivas dos atributos do setor público e privado	44
Tabela 7 – Parâmetros disponíveis das compras municipais.....	53
Tabela 8 - Cruzamento parâmetros com atributos patronizados e objetivos da pesquisa	54
Tabela 9 - Relação entre Objetivos e Procedimentos Metodológicos	55
Tabela 10 - Relação entre Objetivos e Procedimentos Metodológicos	57
Tabela 11 – Valor pago por modalidade de contratação por ano em bilhões de reais.	60
Tabela 12– Comportamento da representatividade de cada modalidade de contratação	60
Tabela 13 – Faixa mínima de uso da modalidade para até 20% da base de municípios em ao menos 1 ano da série temporal	76
Tabela 14 – Volume por modalidade de compras que poderia ter sido feito através de modalidade de compras mais eficiente	76
Tabela 15 – Projeção anual de economia com uso de modalidades de compras mais eficientes	77
Tabela 16 – Projeção do percentual de economia anual sobre todo o volume de compras feitos pelos municípios do interior do estado de São Paulo	78

SUMÁRIO

1 - INTRODUÇÃO	11
1.1 Problema de Pesquisa.....	13
1.2 Objetivos.....	14
1.3 Justificativa	14
1.4 Delimitação do Escopo	16
1.5 Estrutura do Trabalho	16
2 - REFERENCIAL TEÓRICO	18
2.1 Public Procurement.....	18
2.1.1 Abrangência como área de atuação na administração Pública	18
2.1.2 Princípios das Compras Públicas	22
2.1.3 Objetivos econômicos das Compras Públicas.....	24
2.1.4 Objetivos Sociais das Compras Públicas	26
2.1.5 Objetivos Ambientais das Compras Públicas.....	27
2.1.6 Aspectos legais - Brasil	28
2.1.7 Modalidades de compras públicas no Brasil à partir da Lei 8.666.....	30
2.1.8 Estudos sobre as modalidades de Compras Públicas no Brasil	34
2.1.9 Competitividade das modalidades de compras públicas.....	37
2.2 Contexto da disponibilidade dos dados públicos	39
2.2.1 Contextualização da big data para a transformação digital dos negócios.....	39
2.2.2 Transparência Pública	45
2.2.3 Evolução das Características Normativas da Transparência no Brasil.....	47
2.2.4 Portais de Transparência e disponibilidade dos dados	48
3. METODOLOGIA.....	51
3.1 Enquadramento Metodológico	51
3.2 Objeto de Estudo	51
3.3 Instrumento para coleta e análise dos dados	53
3.4 Relação entre os Objetivos e Procedimentos Metodológicos	54
4. RESULTADO DA PESQUISA	56
4.1 Comportamento das compras municipais por modalidade de compras	58
4.1.1 Dispensa de Licitação	61
4.1.2 Pregão	62
4.1.3 Concorrência	64
4.1.4 Convite.....	65

4.1.5 Tomada de Preços	66
4.1.6 Concurso.....	66
4.1.7 BEC – Bolsa eletrônica de compras.....	67
4.2 Comportamento das compras municipais das funções de governo por modalidade de contratação	68
4.3 Estimativa do volume de recursos públicos que poderiam ser economizados com a maximização do uso de modalidades de compras mais competitivas.	75
5. CONCLUSÃO E CONTRIBUIÇÕES.....	78
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	80

1 - INTRODUÇÃO

Assim como a eficiência da gestão pública, a melhoria dos serviços públicos prestados à sociedade, a promoção de setores específicos da economia e o estímulo à inovação tecnológica, a compra de bens e serviços pela administração pública garante os insumos necessários a execução das funções do governo, como a prestação de serviços públicos à coletividade. O setor público é responsável por um alto percentual do PIB dos países, impactando diretamente a economia de um país. As contratações governamentais são responsáveis em média entre 18% (apurado em países da OCDE) e 30% do produto interno bruto do país (em países em desenvolvimento). De acordo com a literatura especializada, as compras realizadas pelo setor público assumem posição de destaque no incentivo de indústrias locais, dada o volume de compras do setor público. Ademais, cabe salientar a importância do uso das compras governamentais na promoção do desenvolvimento tecnológico de empresas nacionais (EDQUIST; ZABALLA-ITURRIAGAGOITIA, 2012).

Partindo do pressuposto de que as aquisições do setor público desempenham papel relevante, uma vez que estão associadas a múltiplos objetivos, é fundamental, ao setor público, ter acesso a dados detalhados sobre tal mercado. A existência de dados completos e detalhados sobre esse mercado pode contribuir para a realização de compras públicas mais eficientes, melhorando o uso do dinheiro obtido dos contribuintes. Ademais, convém ressaltar que o tema das compras governamentais é frequentemente inserido na agenda de negociação de acordos bilaterais, ou multilaterais (GUIMARÃES, 2003). Portanto, ter acesso a dados desagregados sobre o mercado de compras governamentais permite ao Estado, por exemplo, repensar suas políticas, corrigir rotas, criar novos mecanismos e ter subsídios para negociações com parceiros comerciais.

A sociedade passa por intensas transformações econômicas e sociais com o avanço tecnológico. O acesso cada vez mais fácil a informação vem influenciando o comportamento da sociedade. As pessoas estão cada vez mais informadas sobre quais são seus direitos e demandam melhoria na prestação dos serviços públicos, além de mais transparência da gestão pública. É exigido transparência, profissionalismo e retidão da gestão pública, assim como melhoria na qualidade de vida e maior igualdade social. Demanda-se da gestão pública outro patamar de prestação de serviço, voltado ao melhor atendimento a população dos serviços básicos e à obtenção de ações mais eficientes (SCHLESINGER et al, 2008).

A gestão pública vem constantemente aumentando sua preocupação com relação a eficácia, eficiência e transparência de seus gastos, levando a uma ampla reflexão sobre a

necessidade de melhoria de suas atividades, dentre elas a do setor de compras. Apesar da crescente importância do setor de compras públicas e da crescente preocupação com a transparência dos gastos públicos, há pouca pesquisa empírica sobre o tema (MEYNHARDT; DIEFENBACH, 2012), as compras públicas têm sido uma área de estudos ainda negligenciada pela academia dada sua relevância (THAI, 2001)

Com informações incompletas, os cidadãos formulam percepções dos serviços públicos baseados em ideologias, crenças e influência da mídia (WHITE; WINGENBACH, 2013), e não necessariamente no desempenho real dos serviços públicos prestados.

No Brasil há um consenso na sociedade de que a administração pública realiza compras com preços acima do mercado, com vários estudos inferindo que o arcabouço legal atual faz com que entidades públicas acabem comprando o pior produto com o maior preço, além das compras públicas serem a maior fonte de desvio de dinheiro público, o que redundaria não somente em regras administrativas, mas também questões políticas, éticas e de integridade (TRIDAPALLI E BORINELLI, 2015).

A contratação de bens por entidades públicas não é um problema contemporâneo, contudo as luzes sobre o tema estão cada vez mais presentes no cotidiano dos cidadãos brasileiros. Parte dessa exposição se deve aos diversos casos que a Polícia Federal e o Ministério Público vêm trazendo ao público sobre o impacto bilionário das irregularidades cometidas nos processos de compras públicas nos últimos anos. Para Fortini e Motta (2016) a rigidez legal do processo de contratação pública atual não foi suficiente para frear a corrupção.

O custo da corrupção atinge valores muito elevados. De acordo com a OCDE, as perdas com a corrupção representam 5% (cinco por cento) do produto interno bruto global, atingindo mais de 1 trilhão de dólares anualmente, um sobrepreço médio estimado de 25% (vinte e cinco por cento) nas contratações públicas de países em desenvolvimento, impactando diretamente não somente a saúde econômica dos países, mas também os direitos dos cidadãos.

Na mesma linha, estudo de 2016 da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo estima que, 2,3% - R\$100 bilhões de reais - do produto interno bruto do Brasil são desperdiçados anualmente com práticas de contratação corruptas. Para Basheka e Tumutegereize (2010) governos que não agem nos melhores interesses da população, políticos corruptos tendem a ter mais sucesso na apropriação de recursos públicos, principalmente na intermediação da compra de itens em que é mais fácil cobrar propinas.

Quando o Estado não é eficiente em atender as necessidades econômicas e sociais acaba comprometendo a credibilidade das instituições e da democracia, ficando mais difícil a

cooperação da sociedade para à governabilidade e o exercício da governança (TRIDAPALLI; BORINELLI, 2015).

Para Niebuhr (2017) as contratações públicas no Brasil são extremamente ineficientes, sob todos os aspectos que se possa analisar, nos quatro requisitos para se aferir a eficiência das compras: preço, tempo, qualidade e retidão. Para o mesmo, o Poder Público compra bens e serviços de baixa qualidade, pagando valores acima do mercado, levando tempo excessivo para a realização do processo licitatório e para os demais processos referentes à execução contratual, como aditivos, medições e pagamentos. Assim as contratações governamentais no Brasil estão muito mal nos quatro requisitos, gerando perdas bilionárias e contínuas, não sendo a razão da falta de sucesso simples, com inúmeros aspectos que permeiam a legislação específica de licitações, a falta ou atraso no pagamento de entes da Administração Pública, insegurança jurídica, falta de incentivo aos gestores públicos, criminalização e politização da Administração Pública, , falta de investimento em treinamento e vários órgãos de controle políticos apegados a formalidades e que sem entusiasmo com inovações.

Nesse contexto, como melhorar a eficiência das compras públicas? Assim, esse trabalho traz um panorama claro das modalidades de licitação adotadas pelas entidades públicas municipais do Estado de São Paulo, sendo o conhecimento do comportamento das contratações o primeiro passo para se entender as mudanças necessárias para a melhoria da eficiência das compras públicas e da efetividade no uso dos recursos públicos.

1.1 Problema de Pesquisa

O presente estudo, analisa as compras realizadas pelos órgãos públicos, compreendendo o comportamento e a evolução das modalidades de compras utilizadas pelos 644 municípios do interior do Estado de São Paulo e por suas funções de governo, verificando se existe algum comportamento padrão das decisões metodológicas de compras em função de algum atributo específico. Assim, pode-se definir o problema de pesquisa: Qual foi o comportamento de uso das modalidades de compras dos municípios do interior do Estado de São Paulo nos últimos 10 anos?

1.2 Objetivos

O objetivo principal do presente trabalho é elucidar o comportamento das modalidades de compras utilizadas pelos municípios do interior do estado de São Paulo de 2008 a 2018.

Como objetivos específicos alcançados pelo presente estudo tem-se:

1. compreender o comportamento das compras públicas por modalidade de contratação das funções de governo dos municípios do interior do estado de São Paulo.
2. Projetar quanto se conseguiria economizar se os municípios do interior do estado de São Paulo estivessem maximizando o uso de modalidades de compras mais eficientes.

1.3 Justificativa

Segundo Castro (1977), a pesquisa é justificada por meio de três vertentes: importância, originalidade e viabilidade.

Quanto a importância, o estudo versa sobre revelar o perfil das compras públicas que segundo Chong, Sataporoli e Billon (2010) seu mercado representa boa parte das atividades econômicas de um país, em função do governo ser o maior comprador, com as compras públicas representando na média 17% do PIB dos países europeus e chegando a 30% do PIB em países em desenvolvimento. Segundo Almeida e Lucena (2006), estudos realizados por organizações internacionais não-governamentais, como a Transparência Internacional, afirmam que o setor público é ineficiente, incluindo as práticas corruptas de contratação que contribuem para uma perda de 3% a 10% do PIB, reduzindo assim o crescimento nacional em até 2% ao ano. Práticas corruptas de contratação que hoje se mantém fora do alcance do monitoramento da sociedade, de órgãos de controle da administração pública e de estudos acadêmicos por falta de dados tratados sobre as modalidades de compras utilizadas em cada contratação pelos órgãos públicos (SOUSA, 2018).

Em relação a originalidade, grande parte da literatura nacional sobre compras públicas discute seus aspectos legais, comparativos normativos e processuais (MOTTA, 2010; ROSILHO, 2011; RESENDE, 2012; ARAÚJO; DE JESUS, 2013) sob uma ótica muito mais qualitativa do que quantitativa. Pouca pesquisa empírica sobre compras públicas ainda é feita no mundo sobre as estratégias de contratação utilizadas pela administração pública com destaque para estudos de caso específicos e consolidações de dados macro feitos pela OCDE e

pela União Européia. No Brasil, os trabalhos que discutem compras públicas de forma empírica, se atêm a fazer análises sobre os dados de leilões eletrônicos (ainda menos de 5% dos gastos públicos das cidades) com estudos de casos que utilizam bases limitadas ao período de estudo e ao órgão específico analisado no estudo de caso (ALMEIDA, 2016; GONÇALVES,2012; CASTRO,2014).

A falta de estudos empíricos em que seja possível analisar com fatos e dados as estratégias de compras utilizadas pelos órgãos públicos não se dá pela falta de interessados e nem pela falta de relevância do tema, mas pela falta de dados tratados e consolidados das compras públicas (SOUZA,2018). Assim, este trabalho vem cobrir essa importante lacuna na literatura nacional da Administração Pública.

Além disso, o estudo se torna viável com a combinação de dois fatores possíveis na presente data, a disponibilidade pública de dados secundários públicos confiáveis através dos órgãos de controle e fiscalização (mesmo que não tratados e consolidados) e a utilização de softwares específicos de extração, tratamento e disponibilidade de dados.

Do ponto de vista prático, este estudo se justifica por possibilitar aos municípios (administração municipal direta e indireta, legislativo, judiciário e cidadão) a identificação do status quo de suas contratações, além de permitir que ele se compare com demais municípios, entenda quais são as oportunidades de redução de custo utilizando modalidades de contratação mais eficientes e se indigne com o desperdício de dinheiro público causado pelo uso de modalidades e técnicas de contratação pouco eficientes, transparentes e que não dão visibilidade e nem competitividade correta para todos os possíveis fornecedores interessados disponíveis.

O trabalho também se justifica por permitir que outros estudos específicos com análises mais profundas possam ser feitas, entre elas : sobre quais as causas que levam os gestores públicos a utilizarem modalidades de contratação ineficientes que geram sobre-preço; comparações financeiras e análises de correlações nas mais diferentes áreas entre as modalidades de contratações utilizadas e o desenvolvimento local, a capacidade de investimento, a saúde do caixa do órgão, ao nível de percepção de corrupção de sua população, a indicadores de eficiência de educação, saúde ou assistência social, a grupos partidários que fazem a gestão, ao PIB local, ao nível de transparência do órgão, entre outros.

Para enfrentar essa necessidade, esse estudo se propõe a entender, dar transparência e apontar um panorama claro das modalidades de compras utilizadas pelos municípios do interior do Estado de São Paulo para que assim mudanças baseadas fatos e dados possam vir a ser propostas em um futuro breve.

1.4 Delimitação do Escopo

Esse trabalho limita-se dentro do arcabouço das compras públicas no Brasil, ao processo específico em que se toma a decisão de escolha da melhor modalidade (estratégia) de contratação para bens e serviços públicos, em nível municipal (administração direta e indireta).

Dentre todos os municípios brasileiros, o presente trabalho se atenta aos 644 municípios do interior de São Paulo, considerando toda a base temporal disponível, de 2008 a 2018, e todos os micro dados possíveis por considerar 100% (cem por cento) das contratações, empenhos e pagamentos realizados por todos os órgãos durante essa base temporal.

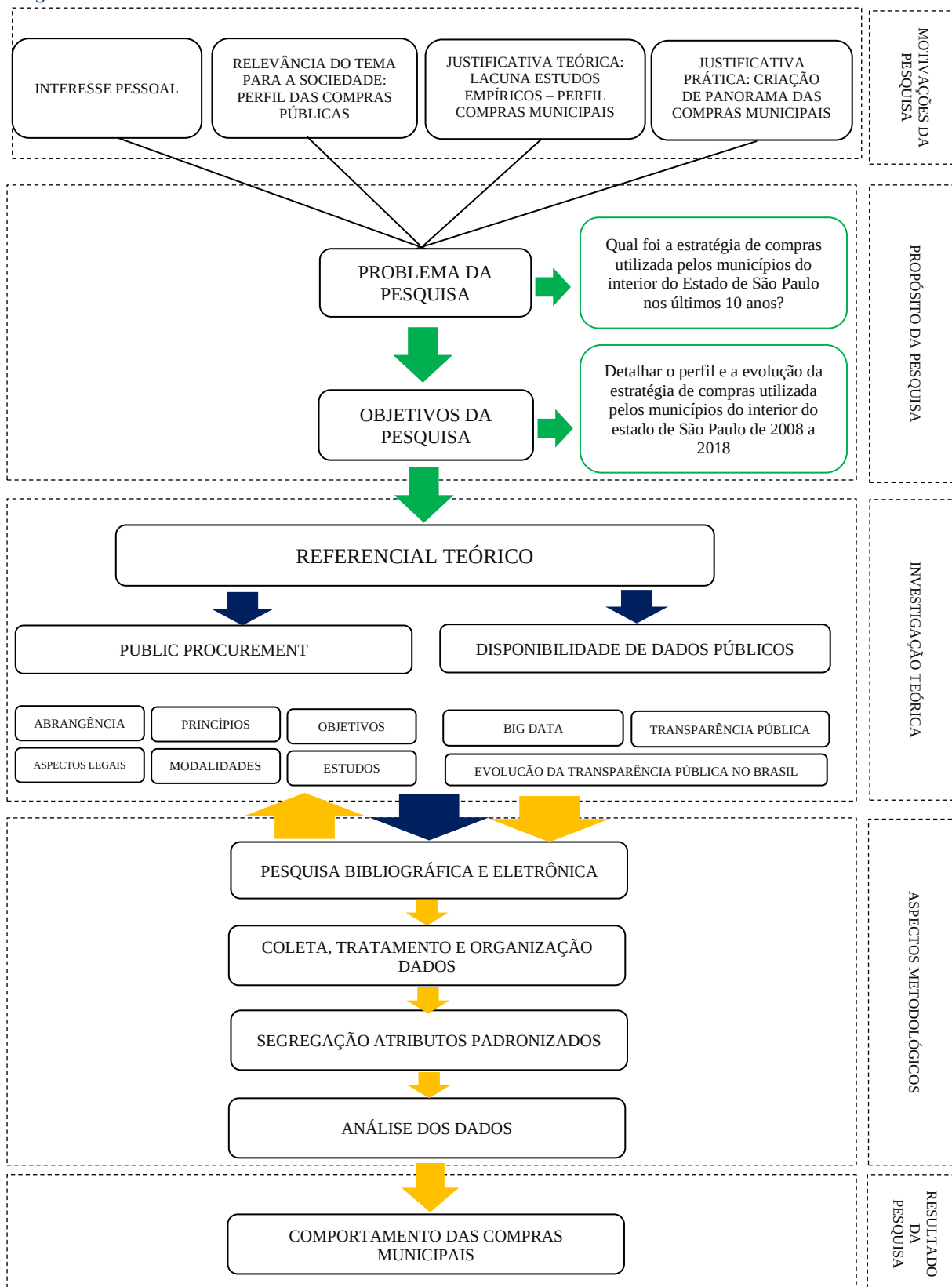
Como os dados municipais começaram a ser informados de forma consolidada à partir de 2008, esse trabalho se propõe a trazer toda a base de dados disponível, e não somente uma amostra referente a essas entidades públicas aqui propostas. Propondo assim a fazer um panorama fidedigno e não amostral sobre o comportamento das estratégias de compras utilizadas por cada um dos órgãos dos municípios do interior de São Paulo de 2008 a 2018.

1.5 Estrutura do Trabalho

Esse trabalho está dividido em 5 (cinco) partes. Além desta primeira parte introdutória, há ainda o referencial teórico que se divide em 2 (duas) partes: Public Procurement e Contexto da Disponibilidade dos Dados Públicos. A terceira parte se destina a explicar os procedimentos metodológicos deste trabalho. Na quarta parte são apresentados os resultados e na quinta parte a conclusão.

Para melhor entendimento da estrutura deste trabalho, foi elaborado o mapa mental abaixo.

Figura 1- Modelo Mental



Fonte: elaborado pelo autor

2 - REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Public Procurement

Segundo estimativa de 2016 do Banco Mundial, as compras públicas representam em torno de 20% de todo PIB bruto do mundial, tornando assim Public Procurement ou Compras Públicas um tema de estudo amplo e bastante discutido pela academia e por entidades supranacionais no mundo todo dado sua grande relevância não somente econômica, mas também social.

Dada a abrangência do tema como área de estudos, para melhor compreensão das lacunas ainda abertas sobre o tema e aquelas que esse trabalho se propõe a avançar, serão trazidas as principais discussões em cada uma das vertentes estudadas dentro de Public Procurement.

2.1.1 Abrangência como área de atuação na administração Pública

Segundo Khan (2018) Public Procurement é uma das mais importantes áreas de um governo, tendo a responsabilidade de zelar pelo dinheiro público com a aquisição de produtos, trabalhos e serviços necessários para programas públicos e projetos. Para ele, Procurement compreende desde a preparação do orçamento anual, quando as agências e órgãos precisam estimar suas necessidades, ao planejamento das compras de acordo com a alocação orçamentária e a execução do planejamento de compras, sendo os planejamentos das compras implementados através do ciclo de compras, que inclui licitação, a premiação e a gestão do contrato.

Enquanto os processos de compras do setor privado têm como objetivo a preocupação da maximização dos ganhos dos acionistas, os processos de compras públicas têm como objetivo atingir o desenvolvimento sócio econômico, prover serviços eficientes e de baixo custo para a sociedade e simultaneamente proteger os recursos ambientais (AGRAHARI, SRIVASTAVA, 2017).

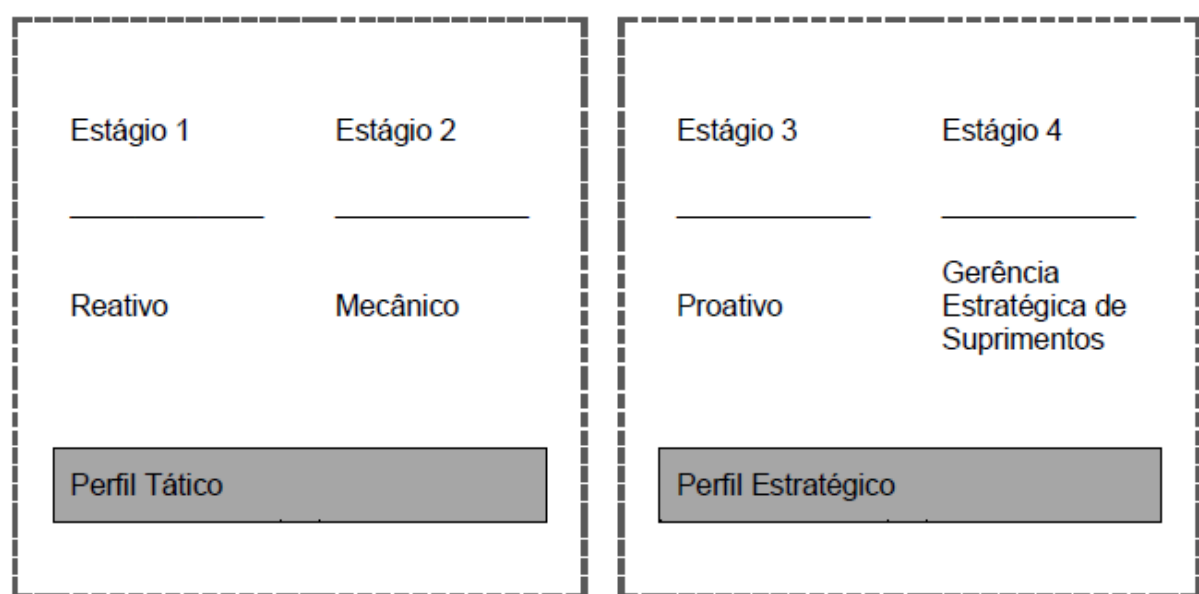
Para MacManus (2002), contratos públicos e compra pública não têm o mesmo significado. O autor deixa claro que o significado de contratos públicos está relacionado ao gerenciamento de toda a cadeia de suprimento dos órgãos públicos, cadeia essa que contempla

todo o processo de compra desde seu planejamento, cadastro único de materiais, sistema utilizado no processo de contratação, logística interna e externa, check e inspeção de mercadoria, entre outras. Por outro lado, a compra pública está intimamente ligada com o processo de aquisição, a modalidade de contratação escolhida para se determinar a necessidade e a escolha da empresa ou instituição que irá fornecer um material, insumo ou serviço com preço adequado e justo. É fundamental na compra pública a obtenção do preço adequado e justo, sendo o mesmo o mais próximo do preço de mercado, para o mesmo volume e condição de pagamento.

Empresas bem-sucedidas consideram a atividade de compras como uma atividade claramente estratégica e vital para o seu desenvolvimento sustentável. Como as organizações vêm aumentando todos os anos seus volumes de compras e diminuindo suas estruturas de pessoal e despesas indiretas, a importância e responsabilidade das áreas de compra vem aumentando significativamente no resultado geral das organizações. Assim, para BAILY et al. (2010) comprar de forma eficiente, conseguindo o melhor valor por centavo gasto de forma ética, deve ser um dos objetivos do departamento de compras de qualquer organização.

Braga (2006) divide os estágios da Atividade de Compras desde como processo burocrático e meramente operacional dentro da organização até como área fundamental e estratégica na organização, apresentando o desenvolvimento da atividade de Compras dividida em quatro estágios, conforme apresentado na Figura 2.

Figura 2 - Estágios da função compras nas organizações



Fonte: Braga (2006)

Os estágios 1 e 2 fazem parte do perfil tático, em que a equipe de compras tem como foco o atendimento de questões operacionais do dia a dia, visando o atendimento de demandas de curto prazo. Os compradores ou pregoeiros pretendem ter eficiência e comprar ao menor preço, mas não se preocupam com a eficácia do processo.

Os estágios 3 e 4 fazem parte do perfil estratégico, em que o foco das atividades da área de compras está mais associado ao desenvolvimento de relacionamentos com fornecedores, baseadas em estratégias de negociação, relacionamentos de longo prazo, desenvolvimento de novos fornecedores e redução do custo total das compras. Nesses estágios as equipes de compras fazem parte do planejamento estratégico das organizações públicas e privadas.

Na opinião de Agrahari e Srivastava (2017) a área Public Procurement deveria ser estratégica dentro da estrutura da administração pública, sendo responsável por todo o processo desde o planejamento do que vai ser comprado até o pagamento, mas como podemos verificar na pesquisa feita pela OECD (2014), tabela 1, na prática há diferença de atribuições em cada um dos países.

Tabela 1 - Atribuições da área de compras em cada país

Atividade	Mandatário e realizado	Não mandatário, mas realizado	Não realizado
Realização do planejamento de compras (fazer previsão das necessidades do governo)	AUS, BEL, CHL, DMK, GRC, HUN, IRL, KOR, MEX, NLD, NZL, NOR, PRT, GBR, USA	AUT, CAN, FIN, DEU, ISL, ITA, JPN, POL, SVN, ESP, SWE, CHE, TUR	EST, FRA, LUX, NLD, SVK
Publicação das licitações	AUS, AUT, BEL, CAN, CHL, DNK, EST, FIN, FRA, DEU, GRC, HUN, IRL, ITA, KOR, LUX, MEX, NLD, NZL, NOR, POL, PRT, SVK, SVN, ESP, SWE, CHE, TUR, GBR, USA	ISL, JPN	
Fornecimento e preparação dos documento das licitações	AUS, AUT, BEL, CHL, EST, FIN, FRA, DEU, GRC, HUN, IRL, KOR, MEX, NLD, NZL, NOR, POL, PRT, SVK, SVN, SWE, CHE, TUR, GBR, USA	CAN, DNK, ISL, ITA, JPN, LUX, ESP	
Envio eletrônico dos lances (excluindo por e-mail)	BEL, CHL, EST, FRA, GRC, ITA, MEX, PRT, USA	AUS, AUT, DNK, FIN, DEU, IRL, JPN, KOR, LUX, NLD, NZL, NOR, SVK, SVN, ESP, SWE, TUR, GBR	CAN, HUN, ISL, POL, CHE
e-licitação	BEL, CAN, CHL, EST, GRC, IRL, ITA, MEX, CHE, USA	AUT, DNK, FIN, FRA, DEU, JPN, KOR, NLD, NZL, NOR, PRT, SVK, SVN, ESP, SWE, TUR, GBR	AUS, HUN, ISL, LUX, POL
Pregão eletrônico (na e-licitação)	GRC, MEX, SVK, SVN, USA	AUT, DNK, EST, FIN, FRA, DEU, IRL, ITA, NLD, NZL, NOR, PRT, SWE, CHE, GBR	AUS, BEL, CAN, CHL, HUN, ISL, JPN, KOR, LUX, POL, ESP, TUR
Notificação do ganhador	AUS, AUT, BEL, CAN, CHL, DNK, EST, FIN, DEU, GRC, HUN, IRL, KOR, MEX, NLD, NZL, NOR, POL, PRT, SVK, SVN, ESP, SWE, CHE, TUR, USA	FRA, ITA, JPN, GBR	ISL, LUX
Envio dos pedidos de fornecimento	CHL, ITA, NLD, CHE, USA	AUT, BEL, CAN, DNK, FIN, FRA, DEU, JPN, KOR, NZL, NOR, SVN, ESP, SWE, TUR, GBR	AUS, EST, GRC, HUN, ISL, IRL, LUX, MEX, POL, PRT, SVK
Envio eletrônico das faturas	AUT, DNK, FIN, ITA, NLD, ESP, SVN, SWE, CHE, USA	FRA, DEU, ISL, JPN, KOR, NZL, NOR, GBR	AUS, BEL, CAN, CHL, EST, GRC, HUN, IRL, LUX, MEX, POL, PRT, SVK, TUR
Gestão do contrato	CHE, TUR, USA	DNK, FIN, DEU, ITA, JPN, KOR, NZL, NOR, SVN, SWE	AUS, AUT, BEL, CAN, CHL, EST, FRA, GRC, HUN, ISL, IRL, LUX, MEX, NLD, POL, PRT, SVK, ESP, GBR

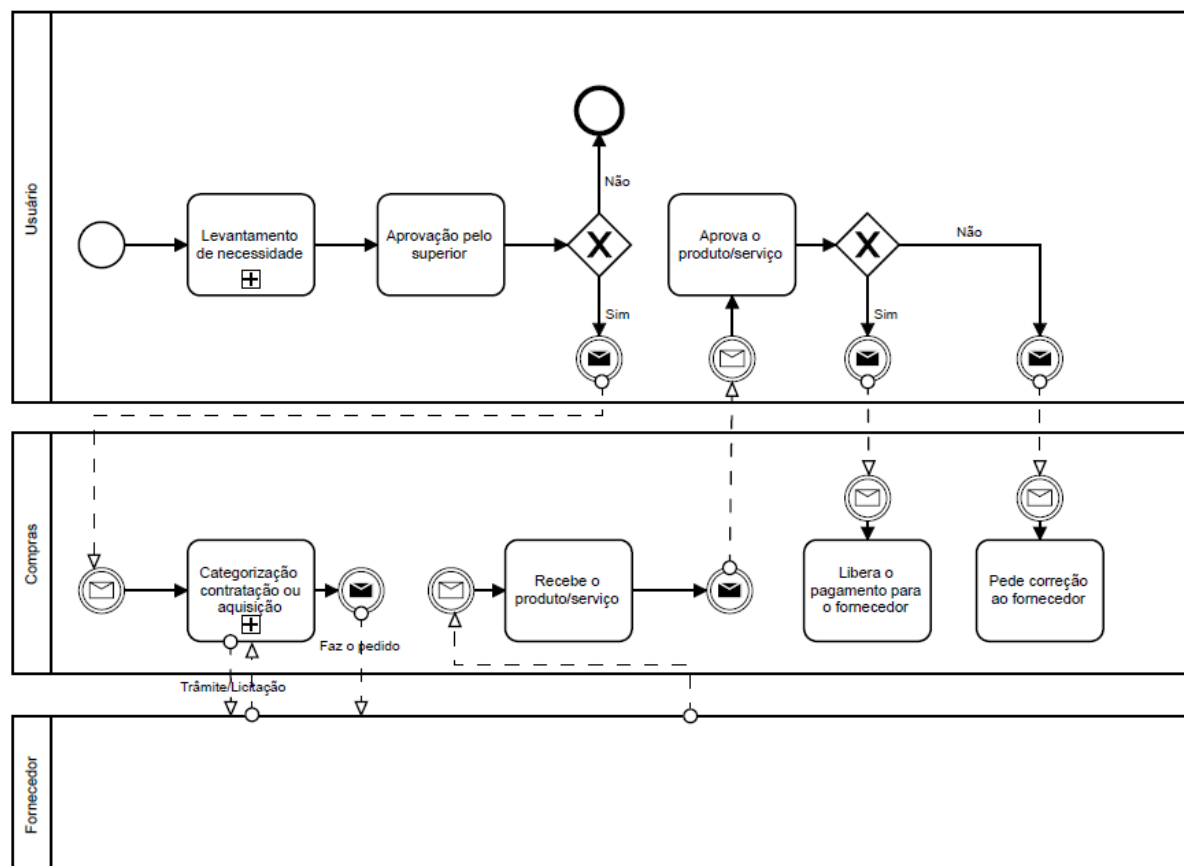
Fonte: OECD (2014), adaptado de Agrahari e Srivastava (2017). Nome dos países da ISO.

Para Almeida e Sano (2018) os processos de compras públicas no Brasil ainda estão no segundo estágio evolutivo, perfil tático em que as compras começam a ser feitas pela área de compras e os custos começam a ser uma preocupação para a instituição, mas que as compras ainda não são planejadas e nem há um processo organizado entre a área de compras, os requisitantes e demais áreas estratégico da organização.

Apesar de não haver qualquer regulamentação ou padronização sobre a estrutura e o processo de compras públicas no Brasil, Palavéri (2005) divide o processo de compras macro em 4 fases, de acordo com a figura 3 abaixo. Na primeira é feito o levantamento das necessidades do que se precisa comprar (material, insumo ou o serviço) pela área solicitante e o envio desta demanda para o superior imediato, com o objeto da licitação de licitação detalhado, através de uma requisição de compra. Na segunda faz, o superior imediato realiza a aprovação da requisição de compra e faz o seu encaminhamento para a área de Compras, a qual vai verificar sua urgência e definir a modalidade de contratação. Na terceira fase é a realizado processo do certame de contratação. Na quarta fase é realizada a entrega do material ou a

execução do serviço e a conferência dos mesmos. A última fase do processo é a auditoria, que é feita pelo Tribunal de Contas da União ou pelo Tribunal de Contas do Estado, dependendo de qual a origem do recurso da compra.

Figura 3 - Mapeamento do processo de compras público – Visão Macro



Fonte: Baseado e adaptado de Palavéri

O escopo dessa dissertação, dentro de todo o processo de compras públicas, se concentra na fase de Categorização e contratação, onde é definida a melhor estratégia de abordagem de chamamento e publicidade do processo para os fornecedores, tomada de preço, modalidade de compra e aquisição do material ou serviço.

2.1.2 Princípios das Compras Públicas

Uma das vertentes estudadas dentro de Public Procurement são os princípios norteadores das compras públicas, assim como suas implicações que caracterizam as atividades de compras públicas. Segundo o Banco Mundial (2016) as compras públicas na maioria dos países são baseadas nos sete princípios aceitos globalmente: custo-benefício, economicidade,

integridade, propósito, eficiência, transparência e justiça. Há um consenso sobre os princípios da contratação: eficiência, economia, transparência e concorrência (PATRUCCO et al., 2016). Já para Caixeta e Furtado (2004) os princípios administrativos que orientam as licitações públicas no Brasil são: razoabilidade, motivação, formalismo, supremacia e a indisponibilidade do interesse público e a adjudicação compulsória. Segue abaixo tabela 2 com consenso dos autores sobre cada um dos princípios.

Tabela 2 - Princípios das Compras Públicas

PRINCÍPIOS	ENTENDIMENTO
Custo Benefício	Requer uma avaliação da relevância dos custos e benefícios, assim como o avaliação do risco e atributos que não estão relacionados com o preço. Preço sozinho pode não representar o melhor custo benefício.
Isonomia ou da Igualdade	Garante o direito de competir nas licitações a todos os fornecedores interessados em contratar com a Administração Pública, em igualdade de condições.
Economicidade	Dever da eficiência na aplicação dos recursos públicos, alocando-os da melhor maneira possível.
Legalidade	É a base jurídica da Administração Pública e uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais, se demonstra sob subordinação da atividade de compras à legislação. Somente sendo permitido fazer o que a lei autoriza.
Impessoalidade	Garante que todos licitantes são tratados da mesma forma sem discriminações, benefícios, favoritismos ou perseguições.
Integridade	Obediência e honradez à ética e à honestidade.
Publicidade ou da Transparência	Dar publicidade tornando público todos os atos administrativos referentes as compras, dando transparência, e permitindo que qualquer cidadão tenha conhecimento das providências dos agentes públicos.
Eficiência	Requer que o processo de compras públicas seja proporcional ao valor e aos riscos do que está sendo contratado. Os processos de compras são geralmente demorados e há de se esforçar para evitar atrasos.
Vinculação ao Instrumento Convocatório	Obediência às normas e condições estabelecidas no edital de convocação da licitação.
Julgamento Objetivo	O julgamento das propostas deve seguir critérios objetivos apresentados no edital de convocação
Razoabilidade	Deve se obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, conforme o fariam pessoas equilibradas e com a mesma finalidade.
Motivação	Se faz necessário apresentar as razões que levaram à abertura do processo licitatório, a análise de recursos administrativos, a especificação do objeto, a adjudicação ao vencedor da licitação.
Supremacia e da Indisponibilidade do Interesse Público	Prega que o interesse público está acima de qualquer do interesse particular, objetivando a defesa do interesse da comunidade.
Adjudicação Compulsória	Garante ao vencedor da licitação será contratado.

Fonte: Baseado em Banco Mundial (2016) e Caixeta e Furtado (2004)

A necessidade de um panorama que contemple, simultaneamente, a influência de mais de uma variável inserida na pauta das compras governamentais contribui para a existência de uma lacuna teórica. Destacam-se autores que abordaram, isoladamente, a influência de algumas variáveis ora na celeridade, ora na economicidade no processo de compras públicas, como

Almeida (2006), Santana e Santos (2007), Gonçalves (2012), Freitas e Maldonado (2013), Carvalho Filho (2014) e Almeida e Sano (2018).

O princípio constitucional da eficiência influencia as atividades operacionais administrativas, pois, quanto mais rápidas e econômicas as compras públicas forem, mais acessíveis os itens comprados se tornam à população (CHICÓSKI, 2004). Nesse mesmo entendimento Niebuhr (2006) mensurara a eficiência da contratação pública com base no tripé qualidade, preço e celeridade. Segundo o autor, a administração pública deve sempre fazer compras de materiais ou serviços de qualidade, que tenham preço justo, similar ao preço pago pelo mercado privado e no menor tempo possível.

Celeridade e economicidade são atributos do princípio da eficiência (MOREIRA, 2010). A modalidade de compras “Pregão” tem como finalidade gerar maior celeridade e economicidade no processo de compras públicas, trazendo mais “eficiência no processo de seleção e contratação de futuros contratados” (CARVALHO FILHO, 2014)

Com o objetivo de transformar todo o processo de compras público transparente para a sociedade e garantir o princípio da integridade, as plataformas de e-procurement governamental foram desenvolvidos e começaram a ser implementados em todo o mundo. E-Procurement utiliza tecnologias digitais na substituição, redesenho ou otimização de procedimentos em papel durante todo o ciclo de compras governamental (OECD, 2015). Estudos na área de e-procurement governamental têm focado principalmente na avaliação (MATES et al., 2013), medição (CHOMCHAIYA, ESICHAIKUL, 2016), maturidade do processo (GÖKALP, DEMIRÖRS, 2017), adoção e institucionalização (HUANG et al., 2014) e melhores práticas (AGRAHARI, SRIVASTAVA, 2017).

A maior parte da literatura analisa da perspectiva do comprador em projetos de compras públicas (municípios, cidades e governos). Poucos estudos investigaram o lado do fornecedor, embora possam ser identificados alguns caminhos promissores (UYARRA et al., 2014). Particularmente relevante para gestores responsáveis pela formulação de políticas e profissionais do setor, estudos mostram que certas características dos fornecedores, como tamanho ou orientação sem fins lucrativos, podem levar a baixa participação nas licitações e subsequentes desvantagens no processo de aquisição (FLYNN, 2017; UYARRA et al., 2014).

2.1.3 Objetivos econômicos das Compras Públicas

Dentro dos estudos dedicados aos objetivos econômicos das compras públicas 3 vertentes podem ser identificadas. A primeira vertente examina a utilização da política de compras

governamentais para proteger e promover indústrias domésticas ou pequenas empresas. Os efeitos dessas políticas na economia local e custo delas para o governo vem sendo estudado com diferentes resultados. No estudo sobre licitações com políticas de preferência, Jones (2012) constatou que as políticas exerceram pouco ou nenhum efeito no preço pago pelo governo e tiveram um impacto positivo na atividade econômica e na criação de empregos. Colaborando com o argumento, Krasnokutskaya and Seim (2011) constataram que a política de preferência por compras de empresas pequeno porte aumentou os custos de construção em 1,5% ou menos, ao contrário de estudo anterior de 2007 que constatou aumento de 3,8%. Swenson (2010) estimou o impacto de 10 empregos adicionais na cidade de Los Angeles para cada 1 milhão de dólares gasto dentro da cidade, assim a política local de 8% das compras com política de preferência local iria resultar em aproximadamente 10.000 empregos diretos e indireto. Entretanto, ele também ponderou que nenhum dos estudos da literatura analisou qual a frequência que empresas locais venceram os pregões, nem se os preços oferecidos pelos fornecedores locais foram maiores que os oferecidos por fornecedores não locais e nem quanto a cidade ou o estado ganharia premiando um fornecedor local ou invés de um não local. Mais de 90% dos estados membros da OCDE iniciaram políticas ou estratégias que buscam tais iniciativas, embora faltem relatórios sobre os resultados (OCDE, 2015).

As sucessivas leis brasileiras corroboraram para o desenvolvimento de políticas públicas que incentivam o desenvolvimento da comunidade local, fomento da agricultura familiar ou de pequeno porte, setores específicos de negócio, e fortalecimento das micro e pequenas empresas (DO COUTO, RIBEIRO, 2016; CALDAS, NONATO, 2013).

A segunda vertente examina a utilização das políticas públicas de compras como forma de incentivar a pesquisa e desenvolvimento e a terceira vertente examina os benefícios econômicos da compra governamental de alimentos de pequenos produtores rurais. A literatura internacional sobre PPI (Public Procurement Innovation) examina como as aquisições públicas podem incentivar a inovação de produtos e processos, através de política de demanda específica, e eles beneficiarem a economia local e o desenvolvimento da economia nacional (ASCHHOFF, SOFKA, 2009; LEMBER et al., 2014). Ademais, cabe salientar a importância do uso das compras governamentais como política de desenvolvimento de fornecedores locais (EDQUIST; ZABALLA- -ITURRIAGAGOITIA, 2012)

No Brasil, o Plano Inova Empresa, de 2011, se propôs a aumentar a competitividade empresarial através da inovação a partir das compras realizadas pelo Governo. Um de seus responsáveis, a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), aponta a relevância da utilização do volume de compras públicas para o desenvolvimento das empresas nacionais, especialmente através de compras estratégicas e investimento em inovação.

A compreensão que as compras governamentais podem estabelecer políticas que representem importante instrumento de estímulo à inovação local está baseado em contextos geralmente utilizados na defesa da intervenção ativa do Governo na economia e no desenvolvimento tecnológico de um país. Os principais argumentos de que defende essa linha

de pensamento são (EDQUIST; ZABALLA-ITURRIAGAGOITIA, 2012; RIBEIRO; FURTADO, 2014):

- Sub investimento em pesquisas que envolva inovações radicais ou pesquisas de base, em função do alto risco, ou de serem de longo prazo,
- Sub investimento em tecnologias desejáveis do ponto de vista social.
- Atraso tecnológico em alguma atividade econômica específica.
- Desenvolvimento de soluções sem interesse econômica que mitiguem problemas ambientais.
- Necessidades militares ou de segurança econômica em que é necessário a capacitação de empresas locais em tecnologias e estratégias para garantir a soberania do país

2.1.4 Objetivos Sociais das Compras Públicas

Os estudos sobre os objetivos sociais das compras públicas examinam as políticas de preferência para minorias, mulheres, pequenas empresas e empresa desfavorecidas. Em pesquisa feita nos Estados Unidos, QIAO et al (2009) verificou que a mais comum preferência de compra social era para minorias, 31%, e para negócios chefiados por mulheres, 24%, seguido pela preferência a pequenos negócios, correspondendo a 19%. A seleção de fornecedores no sistema de compras governamental procurando fornecedores pequenos e locais é examinado por Williams (2014).

As questões sociais examinadas nos estudos em relação a compras públicas incluem corrupção (DING, 2009; MABILLARD; ZUMOFEN, 2017; SVÄRD, 2017), as condições de trabalho em empresas fornecedoras (MAMIC, 2005) e o papel das empresas raciais ou de minorias étnicas na cadeia de fornecimento. O exame das questões sociais e ambientais de forma conjunta tem sido o foco da literatura sobre responsabilidade social de compras (CARTER, 2005), enquanto o uso da teoria para examinar todos os três aspectos da sustentabilidade foi o foco de um estudo sobre gestão sustentável da cadeia de suprimentos (SSCM) por Braun et al (2018).

A contratação pública está servindo cada vez mais como uma ferramenta para o governo atingir seu objetivo de melhorar as vidas e prosperidade econômica de seu povo. Muitos países já concederam preferência nacional para fornecedores domésticos de bens, obras e serviços, entre eles o Brasil. Outros reservam determinadas aquisições contratos para

empresas minoritárias e para pessoas socialmente desfavorecidas grupos, incluindo produtos fabricados por prisioneiros (KHAN, 2018)

2.1.5 Objetivos Ambientais das Compras Públicas

Devido ao volume e poder de compras, o setor público tem potencial de desenvolver cadeias de produção com objetivos ambientais ao adotar critérios de sustentabilidade e o tema começou ganhar relevância na academia, assim como políticas públicas em prol do fomento de cadeias de produção ambientalmente corretas (CHENG et. al., 2018). Há diversos serviços de alimentação contratados pelo setor público para área de educação (jardim de infância, escolas e universidades); saúde (hospitais e abrigos); defesa (exército, marinha e aeronáutica) e para o setor prisional (NETO; CALDAS, 2018). Assim, a compra pública de alimentos uma parte significativa da economia alimentar em um país (MORGAN, 2008).

Com o avanço de questões ambientais e escassez de recursos, sua aplicação é necessária e tem grande potencial positivo para países em desenvolvimento. Estas políticas podem auxiliar o alcance de objetivos de desenvolvimento sustentável e fomentar serviços e produtos ambientalmente corretos (GENG; DOBERSTEIN, 2008). Contudo, sua aplicação efetiva enfrenta desafios importantes, que abrem lacunas na literatura: (1) a introdução de critérios ambientais é complexa, em virtude da heterogeneidade de itens adquiridos, formas de compra e técnicas e análise (CHENG et. al., 2018; VIDAL; SÁNCHEZ-PANDOJA, 2019) ; (2) Produtos ambientalmente corretos costumam ser mais caros, o que é especialmente complicador para países em desenvolvimento (CHENG et. al., 2018); falta infraestrutura e mão-de-obra em pequenas unidades públicas (como municípios) que tenham tempo e treinamento suficiente para executar processos de compras verdes (CHENG et. al., 2018). No Brasil, o programa de alimentação na escola incluiu aspectos para adequar os hábitos de alimentação locais, comida fresca e fortalecimento da economia local, além da descentralização de compras para os municípios. Há uma constante preocupação legal com o fornecimento de dieta saudável para estudantes, contudo o programa ainda carece de investigação e melhorias. Especialmente devido ao fato da descentralização não ter gerado resultado como esperado (SOARES et. al, 2018). Para motivar programas de compras verdes em países em desenvolvimento deve-se focar nos ganhos de eficiência e pressões de stakeholders que identifiquem e promovam oportunidades em compras verdes (CHENG et. al, 2018). Além disso, governos locais necessitam de marcos regulatórios ambientais que positivamente fomentem planejamento

alimentar, e as estruturas supranacionais precisam ser reformadas para facilitar a atividades dos municípios (MORGAN, 2008)

2.1.6 Aspectos legais - Brasil

Nas compras do setor privado não há legislação específica e, assim, as contratações não precisam seguir regras de contratação preestabelecida por leis, apenas por normas internas, permitindo assim uma maior flexibilidade para que as empresas estabeleçam processos próprios dentro de toda a cadeia de compras, diferentemente do que ocorre com as compras governamentais que devem seguir uma legislação considerada bastante complexa, rígida e normativa (ROSILHO, 2011).

Segundo Motta e Pereira (1986) os processos licitatórios, assim como a organização de controle das despesas públicas, surgiram primeiramente na Europa Medieval, período em que o sistema patrimonialista de gestão pública prevalecia. Esse período tem como característica o regime da monarquia, cujo monarca detinha poderes e era responsável pelas decisões administrativas e políticas, dando franco privilégio para a nobreza palaciana e para o clero.

Tridapalli (2008) faz uma análise histórica, concluindo que o processo licitatório estreou no direito público brasileiro no ano de 1962, com o Decreto nº 2.926, de 14 de maio de 1962, que regulamentou o sistema de arremate de serviços que ficavam sob responsabilidade do então Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Na sequência vieram diversas novas leis sobre o assunto, mas o processo de contratação se consolidou pela primeira vez em âmbito federal com o Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922, organizando o Código de Contabilidade da União. Desde então a legislação sobre o processo de contratação foi evoluindo, se adequando ao período e conferindo maior eficiência às compras públicas. O Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 sistematizou a legislação até a data, estabelecendo uma nova reforma administrativa federal, que acabou sendo aplicada também aos Estados e Municípios com a Lei nº 5.456, de 20 de junho de 1968. Em 21 de novembro de 1986 foi instituído o Estatuto Jurídico de Licitações e Contratos Administrativos através do Decreto-lei nº 2.300, que reuniu diversas normas relacionadas ao assunto.

Com a Constituição de 1988, o processo de licitação ganhou status de princípio constitucional, sendo de cumprimento obrigatório por todos poderes da Administração Pública direta e indireta em todas as esferas, dos municípios ao governo federal.

Pode-se entender melhor a evolução legal à partir da constituição de 1988 no quadro resumo abaixo elaborado por Almeida (2016), que traz a evolução da legislação referente as

compras públicas pós a constituição de 1988, da promulgada a lei 8.666 em 1993, que estabeleceu as normas para compras e contratos da Administração Pública brasileira, normalizando assim as compras públicas, ao decreto nº 5.450/2005, que regulamenta a exigência do uso do pregão, sendo o mesmo de preferência de forma eletrônica, nas contratações de bens e serviços comuns que forem feitas com uso de recursos da União, sejam provenientes de convênios, instrumentos congêneres ou consórcios públicos.

Tabela 3 - Evolução da legislação das compras públicas

Instituto Legal	Finalidade	Contribuição principal em relação as compras públicas
Constituição Federal 1988		Determina, no inciso XXII, no artigo 37, que obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes.
Lei nº 8.666/1993 (Lei das Licitações)	Institui as normas para licitações e contratos da Administração Pública, normatizando as compras públicas.	Institui em seu artigo 22, as modalidades de licitação: a concorrência, a tomada de preços, o convite, o concurso e o leilão
Decreto nº 3.555/2000	Aprova o regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.	O pregão promove a celeridade da execução dos procedimentos de aquisição de bens e serviços comuns, comparado com as demais modalidades.
Decreto nº 3.931/2001	Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências.	O Sistema de Registro de Preços (SRP) é um procedimento que permite que os preços licitados nas modalidades pregão e concorrência possam ser registrados em ata, por um prazo máximo de um ano, possibilitando a contratação pela administração quando for mais conveniente para ela.
Lei nº 10.520/2002	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.	Instituiu o pregão como modalidade licitatória para aquisição de bens e serviços comuns. No parágrafo único do artigo 1º, a lei define como bens e serviços comuns: —"aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado"
Decreto nº 5.450/2005	Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns e dá outras providências.	É regulamentado o pregão em sua forma eletrônica, no intuito de promover mais celeridade e principalmente transparência à gestão das compras públicas.
Decreto nº 5.450/2005	Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres ou consórcios públicos	A forma eletrônica torna-se modalidade preferencial para entes públicos ou privados nas contratações

Fonte: Almeida (2016)

2.1.7 Modalidades de compras públicas no Brasil à partir da Lei 8.666

Em 1988, a constituição federal instituiu que as compras públicas precisam ser feitas através de processo licitatório, para assim garantir o uso eficiente dos recursos públicos e a igualdade de condições aos concorrentes (CARVALHO, 2005). Mas somente julho de 1993, a Lei 8.666, foi sancionada, estabelecendo em lei específica as normas que devem nortear as licitações e contratos públicos, para todos os poderes e em todas as esferas da administração pública direta e indireta (DE PAULA, 2011).

Pelo art 3 da Lei 8.666/93 a instauração de processo de licitação destina-se a garantir que sejam observados os princípios constitucionais da isonomia, da legalidade, da

impressoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo. Para Resende (2018), estes princípios são vinculantes e garantem maior valor e eficácia à Administração Pública, podendo, dessa forma, a administração, os licitantes e os cidadãos usarem esses princípios para contestarem ou se defenderem de impugnações e recursos no decorrer do processo de licitação

A Lei 8.666 de 1993 (BRASIL, 1993) e posteriormente as leis 10.520 de 2002 (BRASIL, 2002), 12.462 de 2011 (BRASIL, 2011) e os Decretos 5.450 de 2005 (BRASIL, 2005) e 7.581 de 2012 (BRASIL, 2012), estabeleceram as seguintes modalidades de licitação:

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. Ela deve ser utilizada para compras com valor superior a R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) para obras e serviços de engenharia e superior a R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais) para compras e serviços que não para obras e engenharia.

Tomada de Preço – “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.” Nenhuma compra com valor superior a R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) pode ser feito através desta modalidade para obras e serviços de engenharia e nenhuma compra acima de R\$650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais) pode ser realizado por essa modalidade para demais compras que não obras ou serviços de engenharia.

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.” Nenhuma compra com valor superior a R\$ 160.000,00 (cento e sessenta mil reais) pode ser feita através desta modalidade para obras e serviços de engenharia e nenhuma compra acima de R\$80.000,00 (oitenta mil reais) pode ser realizado por essa modalidade para demais compras que não obras ou serviços de engenharia.

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

Leilão - é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19 da lei 8.666, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

Pregão – “modalidade de licitação somente instituída em 2002 pela lei 10.502, para a aquisição de bens e serviços de uso comuns”. São considerados bens e serviços comuns, para os fins dessa lei, aqueles bens e serviços cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado. Para essa modalidade de licitação não há limite no valor da compra. A modalidade foi instituída primeiramente em formato presencial, tratando-se de um de leilão reverso, em que o vencedor será aquele que oferecer o menor lance.

Pregão eletrônico – formato de modalidade de licitação regulamentado em 2005 pelo Decreto 5.450, para os mesmos fins que o pregão presencial. O pregão eletrônico foi instituído com intuito de promover maior celeridade, transparência e eficiência das compras públicas. Assim, o mesmo Decreto 5.450 exige o uso do pregão eletrônico para todas as contratações de entes públicos ou privados de bens e serviços comuns que tenham fonte de recurso público da União.

Dispensa de Licitação - A lei 8.666 prevê casos de exceção em que é dispensada o processo licitatório, segue abaixo esses casos:

- “obras e serviços de engenharia de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na modalidade de compra por convite, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente”;
- “outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na modalidade de compra por convite, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez;”
- “nos casos de guerra ou grave perturbação da ordem;”
- “nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contrato;”

- “quando não acudirem interessados à licitação anterior e esta, justificadamente, não puder ser repetida sem prejuízo para a Administração, mantidas, neste caso, todas as condições preestabelecidas;”
- “quando a União tiver que intervir no domínio econômico para regular preços ou normalizar o abastecimento;”
- “quando as propostas apresentadas consignarem preços manifestamente superiores aos praticados no mercado nacional, ou forem incompatíveis com os fixados pelos órgãos oficiais competentes, casos em que, observado o parágrafo único do art. 48 desta Lei e, persistindo a situação, será admitida a adjudicação direta dos bens ou serviços, por valor não superior ao constante do registro de preços, ou dos serviços;”
- “quando houver possibilidade de comprometimento da segurança nacional, nos casos estabelecidos em decreto do Presidente da República, ouvido o Conselho de Defesa Nacional;”
- “para a aquisição ou restauração de obras de arte e objetos históricos, de autenticidade certificada, desde que compatíveis ou inerentes às finalidades do órgão ou entidade.”

Inexigibilidade – “É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial”:

- “para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes”
- “para a contratação de serviços técnicos, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação”
- “para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública”

Regime Diferenciado de Contratação (RDC) – Modalidade de contratação instituída para pela Lei 12.462 (BRASIL, 2011) para atender exclusivamente às licitações e contratos necessários à realização:

- “dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, constantes da Carteira de Projetos Olímpicos a ser definida pela Autoridade Pública Olímpica (APO)”
- “da Copa das Confederações da Federação Internacional de Futebol Associação - Fifa 2013 e da Copa do Mundo Fifa 2014, definidos pelo Grupo Executivo - Gecopa 2014 do Comitê Gestor instituído para definir, aprovar e supervisionar as ações previstas no Plano Estratégico das Ações do Governo Brasileiro para a realização da Copa do Mundo Fifa 2014 - CGCOPA 2014, restringindo-se, no caso de obras públicas, às constantes da matriz de responsabilidades celebrada entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios;”
- “de obras de infraestrutura e de contratação de serviços para os aeroportos das capitais dos Estados da Federação distantes até 350 km (trezentos e cinquenta quilômetros) das cidades sedes dos mundiais;”
- “das ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC);”
- “contratos necessários à realização de obras e serviços de engenharia no âmbito dos sistemas públicos de ensino.

Diante do papel cada vez mais estratégico do processo de compras do setor público e das características particulares acerca das normativas legais das compras públicas no Brasil, surge à necessidade do aprimoramento dos modelos existentes, com a necessidade inicial urgente de um panorama claro de como foram e como estão sendo realizadas as compras públicas nos municípios brasileiros, permitindo diante desse panorama que possam ser realizados não somente estudos, mas mudanças efetivas nos processos de compras públicas dos municípios brasileiros.

2.1.8 Estudos sobre as modalidades de Compras Públicas no Brasil

Para CHONG, SATAROPOLI & BILLON (2010) são raros os estudos empíricos sobre modalidade de contratação. Seu estudo analisou uma base de 76.188 contratações públicas francesas de um período de 2005 a 2007, apresentando o perfil das contratações e das modalidades de compras utilizadas pelos compradores e concluindo que apesar das diversas recomendações teóricas feitas na vasta literatura teórica sobre o tema, mais estudos empíricos precisariam ser realizados para suportar estratégias de compras públicas comprovadamente mais eficientes.

As principais referências internacionais de dados empíricos sobre modalidades de contratação pública não são estudos realizados por instituições acadêmicas, mas por órgãos de governo, e entre eles a referência é o Strategic Public Procurement – Brochure (2017), elaborado pela Comissão Europeia de Compras Públicas da União Europeia, que tem sua publicação anual e apresenta a distribuição das compras por modalidade por país.

Para Audet (2002), dada relevância e importância das políticas de compras governamentais, existem poucos trabalhos, estudos acadêmicos ou governamentais que se preocupem em quantificar com dados o tamanho do mercado das compras governamentais. Para o autor, os resultados dos estudos que se propõem a tal objetivo, não podem ser comparados, por partirem de diferentes premissas sobre as compras públicas.

Os trabalhos de Marques (2005), Ribeiro (2009) e Ribeiro e Inácio (2014) foram os únicos encontrados na literatura que se propuseram a mensurar o volume das compras do setor público brasileiro. Todavia, Marques (2005) e Ribeiro (2009), não apresentam estatísticas e nem detalham as bases utilizadas, tampouco detalham as rubricas utilizadas para a mensuração do mercado formado pelas aquisições de bens e serviços realizadas pelo setor público ou a modalidade de contratação de cada um deles. Já Ribeiro e Inácio propuseram uma metodologia para se mensurar o tamanho do mercado de compras do setor público brasileiro utilizando somente com linhas macro das estatísticas oficiais, sem também conseguir apresentar dados relevantes para a análise das compras governamentais, como a estratificação por modalidade de compras utilizadas ou por do área de governo.

Os estudos de Santana e Santos (2007), Faria (2009), Gonçalves (2012) e Almeida e Sano (2018) tiveram como objetivo a compreensão dos fatores dentro do processo de compras pública que afetam o tempo de aquisição através da modalidade de compras do pregão eletrônico. Para Almeida e Sano (2018) os principais fatores que afetam o tempo de contratação são a falta de integração entre os requisitantes da administração pública e a área responsável pelas compras, a falta de interação entre o demandante da contratação e o setor o pregoeiro da licitação e os erros e falhas no banco de dados do sistema de compras eletrônicas do governo federal - Comprasnet.

Faria, Ferreira, Santos e Silveira (2010) demonstraram que o número de fornecedores participantes de um pregão, assim como a especificidade dos ativos ou serviço, a frequência das transações e a quantidade contratada em um processo de compra por pregão eletrônico têm forte relação com o preço praticado. Faria, Ferreira, Santos e Silveira (2010) concluíram ser necessário o incentivo ao maior uso do pregão eletrônico, assim como a melhora na divulgação

dos processos de compra, a melhora acuracidade do PDM (Padronização de Descrição dos Materiais) e a melhora na inteligência para a maior concentração dos volumes de compras.

Freitas e Maldonado (2013) concluíram que a utilização de ferramentas de tecnologia da informação, como pregão eletrônico, permitem a participação não presencial, proporcionando maior agilidade e transparência nas contratações, aumentando a quantidade de empresas interessadas a participar do processo licitatório e a fornecer para a administração pública, maior competitividade e, conseqüentemente, menores custos dos bens ou serviços comprados, além da diminuição da probabilidade de formação de cartéis e conluíus. Segundo Fortini e Motta (2016) no cenário das compras e contratações públicas, claramente não há um conjunto perfeito de ferramentas e mecanismos capazes de eliminar os desvios, mas a existência de um sistema que possa contribuir para desincentivar, reduzir, detectar e punir é essencial para mostrar a preocupação da sociedade e da administração pública. Ao detalhar cada uma das fases do processo de compras pública, Fortini e Motta (2016) apontam as várias limitações, falhas e pontos completamente esquecidos da atual lei de licitações, Lei 8.666/93, que não só faz o processo de contratação público atual ser ineficiente e oneroso, como também estar aberto para práticas que fazem elevar o custo de contratação.

Para Ferrer (2004) as principais conseqüências de um e-gov (governo eletrônico) são a redução nos custos de operação em decorrência da melhora nos processos de gestão internos e da maior possibilidade de comunicação e integração com fornecedores. Segundo Ferrer, essas características inerentes do e-gov fazem aumentar de forma considerável a transparência nos processos governamentais e alterar a forma como a população interage com a administração pública. O autor também argumenta que a redução de custo acontece pela melhora na eficiência do gerenciamento interno e principalmente pela redução de preços de compras geradas pela maior interação e competitividade da cadeia de fornecimento, e pela transparência das ações públicas, fazendo com que as brechas para a corrupção sejam bem menores. Ferrer (2004) ainda estima que com o uso de processos eletrônicos de contratação, como o leilão eletrônico, consegue-se realizar uma economia da ordem de 25% quando comparado a processos não eletrônicos. Valor muito semelhante aos 26,77% apresentado pela Bolsa Eletrônica de Compras (www.bec.sp.gov.br) do governo do Estado de São Paulo.

As regulamentações que organizam as compras públicas na Europa, assim como nos Estados Unidos, recomendam fortemente o uso de leilões de compra online para selecionar e contratar fornecedores de mercadorias e serviços sob qualquer outra modalidade de contratação. Outras modalidades de contratação somente podem ser utilizadas em circunstâncias restritas. Essa preferência por concorrências competitivas através de leilões é justificada pelo

entendimento que leilões eletrônicos permitem encontrar fontes de suprimentos no menor preço a uma qualidade aceitável. Os leilões eletrônicos também são preferidos porque eles são vistos como uma forma de se prevenir o favoritismo e assegurar as mesmas oportunidades para todos os potenciais fornecedores (CHONG, SATAROPOLI & BILLON, 2010).

O pregão eletrônico apresenta vários benefícios para as compras públicas quando comparado a todas as demais modalidades de compras, são eles (MEIRELLES, 2007; JACOBY, 2011; FREITAS & MALDONADO, 2013; CARVALHO FILHO, 2014):

1. Maior transparência das compras públicas, pois todos, fornecedores e cidadãos, podem acessar aos processos de aquisição por meio dos portais eletrônicos de compras governamentais;
2. Eliminação, ou redução dos custos de deslocamento dos fornecedores, uma vez que não precisam mais se deslocar até o local em que o pregão será executado.
3. Diminuição da probabilidade de corrupção, uma vez que não há mais contato direto entre fornecedores que participam do certame com o pregoeiro ou outro agente público que é responsável pelo processo de aquisição, e nem com outras empresas concorrentes;
4. Aumento no número de empresas que participam dos certames e economia dos recursos públicos.

2.1.9 Competitividade das modalidades de compras públicas

A literatura sobre as modalidades de compras públicas converge ao apontar quais devem ser as modalidades de compras de uso prioritário e quais devem ser as modalidades utilizadas apenas em casos de exceção baseado na competitividade das modalidades de compras. Essa convergência também acontece de forma natural e lógica nas recomendações da lei 8.666 e na regulamentação de compras públicas da União Europeia e Estados Unidos.

Assim, poderemos inferir uma matriz de competitividade das modalidades de compras públicas atualmente em vigor na legislação brasileira sob a ótica de 3 pilares:

1. Transparência e Publicidade (Publicidade): quanto mais acessível e transparente for a modalidade de contratação, maior será quantidade de participantes que irão participar do mesmo, como consequência mais eficiente será a modalidade. Do mesmo modo, se o processo for publicado e executado em ferramenta pública de acesso online, mais eficiente, se for publicado apenas em jornais físicos ou diários oficiais locais, menos eficiente.

2. Facilidade de participação (Facilidade): quanto mais fácil e menos custoso for participar do processo de contratação mais eficiente será a modalidade de contratação. Assim, se os participantes não tiverem que se deslocar para participar do certame, mais eficiente será o processo de aquisição pois terá mais participantes, se tiver necessidade de se deslocar para participar do processo, menos eficiente, uma vez que terá uma quantidade menor de participantes.
3. Oportunidade de estabelecer o preço mais competitivo (Oportunidade): quanto mais a modalidade permitir que o preço de compra fique mais competitivo, mais eficiente a modalidade.

Atribuindo a eficiência de cada um dos pilares de cada uma das modalidades de compras, chegamos na matriz de competitividade abaixo:

Tabela 4 – Matriz de competitividade das modalidades de compra

Modalidade	Publicidade	Facilidade	Oportunidade	Classificação
Pregão eletrônico	Alta	Alta	Alta	1
Pregão presencial	Intermediária	Baixa	Alta	2
Concorrência	Intermediária	Baixa	Intermediária	3
Tomada de preço	Baixa	Intermediária	Intermediária	4
Convite	Baixa	Baixa	Intermediária	5
Dispensa de licitação	Baixa	Baixa	Baixa	6

Fonte: elaborado pelo autor

Na lei 8.666 (BRASIL, 1993) as modalidades de compras menos competitivas, como Convite e Dispensa de licitação, somente podem ser utilizadas em casos específicos de exceção e respeitando um valor máximo de contratação, para garantir que o processo de compras público não seja direcionado, tenha vícios e de baixa competitividade de preço. Do mesmo modo, o Decreto 5.450 (BRASIL, 2005), que instituiu o uso do pregão eletrônico em todas as contratações de entes públicos ou privados de bens e serviços comuns que tenham fonte de recurso público da União, para promover maior celeridade, transparência e eficiência das compras públicas.

Apesar da legislação exigir que a administração pública utilize modalidades de compras mais competitivas, a garantia de sua observância ainda é algo de difícil acesso tanto para a academia como para população.

Há pouca literatura publicada sobre os dados, observações e prática dos eventos do processo de compras no mundo (AGRAHARI, SRIVASTAVA, 2017). São raros os trabalhos empíricos sobre compras públicas no Brasil que foram feitos através de bases de dados secundárias significativas. Os estudos publicados não se concentram na totalidade das modalidades de compras, mas apenas na modalidade de compras Leilão Eletrônico, modalidade em que os dados de compras são mais acessíveis (ALMEIDA, 2016; GONÇALVES, 2012; CASTRO, 2014). A falta de estudos empíricos em que seja possível analisar com fatos e dados quais foram as compras utilizadas pelos órgãos públicos não se dá pela falta de interessados e nem pela falta de relevância do tema, mas pela falta de dados tratados e consolidados das compras públicas (SOUZA, 2018), sendo essa a grande lacuna que esse trabalho se propõe a ultrapassar.

Dito isto, se faz necessário entender melhor o contexto das características e da disponibilidade dos dados públicos referentes as compras públicas no Brasil, assim como a evolução normativa da disponibilidade desses dados.

2.2 Contexto da disponibilidade dos dados públicos

Para melhor se compreender o contexto e a relevância da disponibilidade dos dados públicos este tópico está dividido em: (i) as características do big data público; (ii) conceitos de transparência pública; (iii) a evolução e as características normativas da transparência no Brasil e (iv) o que os estudos mais recentes falam sobre a transparência e disponibilidade dos dados nos portais de transparência do Brasil.

2.2.1 Contextualização da big data para a transformação digital dos negócios

Em termos simples, parece que o Big Data pode, de fato, fornecer ao setor público “um poderoso arsenal de estratégias e técnicas para aumentar a produtividade e atingir níveis mais altos de eficiência e eficácia” (MANYIKA ET AL., 2011, p. 54). Dito isto, o Big Data ainda está em sua infância e muitas questões importantes sobre seu verdadeiro valor permanecem sem resposta (BOYD; CRAWFORD, 2012; DESOUSA, 2014). Assim, primeiramente será

apresentado as definições básicas do que é um Big Data, depois uma breve relação entre Big Data Corporativo e Big Data Público, para assim se caracterizar o Big Data Público e sua fundamental importância para o aumento da eficiência da gestão pública.

Na literatura uma base de Big Data é caracterizada pelo tripé volume, velocidade e variedade, com alguns autores já trazendo uma nova característica, a complexidade (DESOUZA; JACOB, 2017). A primeira característica de um Big Data, em sua essência, é o seu volume de dados que deve ser claramente “grande”. Os conjuntos de dados de um Big Data estão “além da capacidade de ferramentas de software de banco de dados típicos de capturar, armazenar, gerenciar e analisar” (FRANKS, 2012). Assim, o Big Data, em termos de volume, é caracterizado em função da profunda e preexistente capacidade de uma organização coletar, armazenar e analisar seus dados. Esta definição sugere que o Big Data é, em termos de volume, um alvo móvel, expansível e crescente, e não uma base de volume estático e definido.

A segunda característica que define um Big Data é sua velocidade. Essa característica se refere à velocidade com que os dados estão sendo criados e armazenados e suas respectivas taxas de recuperação (KAISLER; ARMOR; ESPINOSA; MONEY, 2013). Muito parecido com a característica do volume do conjunto de dados, não há referência estabelecida para se considerar quando a velocidade de dados atende a um limite pré-definido típico de Big Data. Em vez disso, a questão saliente que caracteriza o segundo pilar de um Big Data é que os dados da base de dados são criados, acessados e trabalhados a taxas cada vez mais rápidas historicamente.

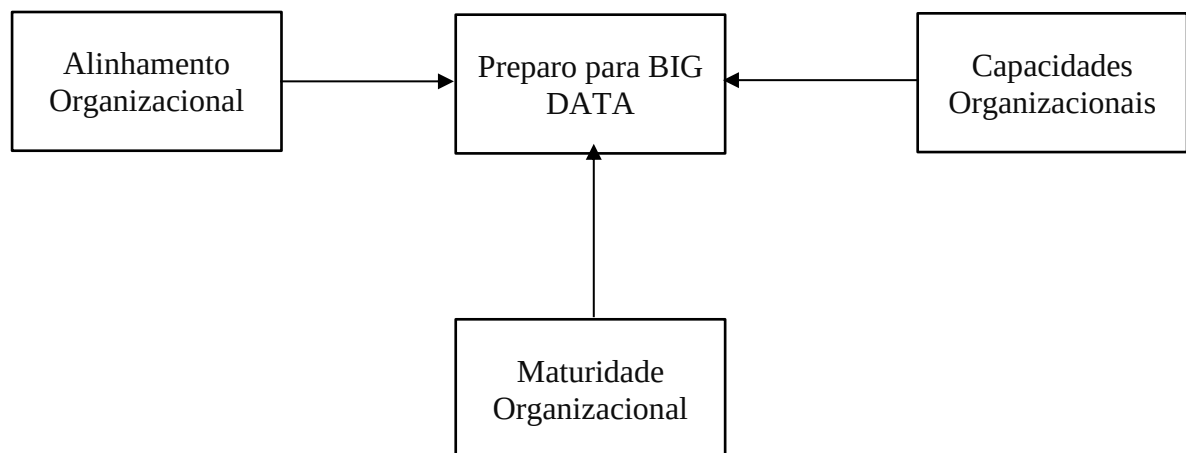
A terceira característica de um Big Data é a variedade. O Big Data é composto de dados em uma ampla variedade de formulários, incluindo texto, voz, imagens e vídeos. De um modo geral, então, incluirá dados estruturados, semiestruturados ou não estruturados. Os dados estruturados referem-se a dados que possuem uma estrutura organizada e, portanto, são claramente identificáveis. Um exemplo simples seria um banco de dados com informações específicas armazenadas em colunas e linhas. Os dados semiestruturados não estão em conformidade com uma estrutura formal em si; no entanto, contém “tags” ou relações que ajudam a separar os registros ou campos de dados. Já os dados não estruturados não apresentam qualquer forma relacionável entre seus atributos (DESOUZA; JACOB, 2017).

A quarta e nova característica de um Big Data que vem sendo apresentada pela literatura é a complexidade, o nível em que os dados estão interligados. Muitos autores argumentam que Big Data é menos sobre a mudança da estrutura de dados e mais uma mudança na forma em que se pensa sobre pesquisa e “analytics” (MAYER-SCHONBERGER; CUKIER, 2013).

Para De Souza e Jacob (2017) em contraste com pequenas organizações de dados, muitas organizações públicas gastam muito tempo gerando, coletando e armazenando dados. Essas organizações públicas são caracterizadas por seu grande volume de dados, frequentemente espalhados por vários departamentos. Em seu estudo sobre a literatura de Big Data e entrevista com CIOs do setor público, identificaram que Big Data tem potencial para resolver muitos dos problemas do setor pública, além de também identificarem algumas importantes barreiras para o uso do Big Data no setor público. Entre essas barreiras estão a incerteza de se implementar e como implementar Big Data e a falta de ferramentas para determinar se a administração pública está preparada para o uso de Big Data, assim tornando o processo de desenvolvimento do potencial de uso lento em função do risco de implementações prematuras que poderiam determinar o insucesso de futuras iniciativas do uso de Big Data na administração pública.

Nesse sentido, o estudo de Klievink e Cunningham (2017) sobre a avaliação do preparo das organizações públicas para uso de Big Data , refletindo sobre as características organizacionais para avaliar a viabilidade de disponibilidade de Big Data no setor público, apresenta os componentes da estrutura de avaliação: alinhamento organizacional, maturidade organizacional e capacidades organizacionais, como pode ser visto na figura 4.

Figura 4 - Componentes da Estrutura de Avaliação para implementação de Big Data



Fonte: Adaptado de Klievink e Cunningham (2017)

O mesmo estudo também apresenta as capacidades organizacionais necessárias ao setor público para uso de Big Data: governança de TI, recursos de TI, atitude interna, atitude externa, compliance legal, governança dos dados e conhecimento em ciência de dados, como pode ser melhor compreendido na tabela 4.

Tabela 5 - Capacidades organizacionais necessárias ao setor público para uso de Big Data

Capacidade	Explicação
Governança de TI	Capacidade para desenhar e desenvolver estratégia de TI, tomada de decisão e estrutura de responsabilidade, suportando a organização e incluindo a integração de novos sistemas de TI.
Recursos de TI	Capacidade de desenhar, desenvolver e manter corretamente a infraestrutura de TI e conhecimento para operar e ajudar os atuais e novos sistemas de TI.
Atitude interna	Capacidade para desenvolver compromisso interno e visão para novos processos e sistemas, especialmente abertos para direcionamento de dados para a tomada de decisão.
Atitude externa	Capacidade de desenvolver compromisso externo e suporte para novos processos e sistemas com importantes stakeholders.
Compliance legal	Capacidade de desenhar e desenvolver uma estratégia de compliance que inclua o desenho de processos, monitoramento e redesenho de processos, especialmente no que diz respeito a proteção de privacidade, segurança e regulamentação dos responsáveis pelos dados.
Governança dos dados	Capacidade para captar, adquirir, desenvolver e reter conhecimento sobre ciência de dados na organização, especialmente agrupando conhecimento em TI, negócios, estatística e matemática.

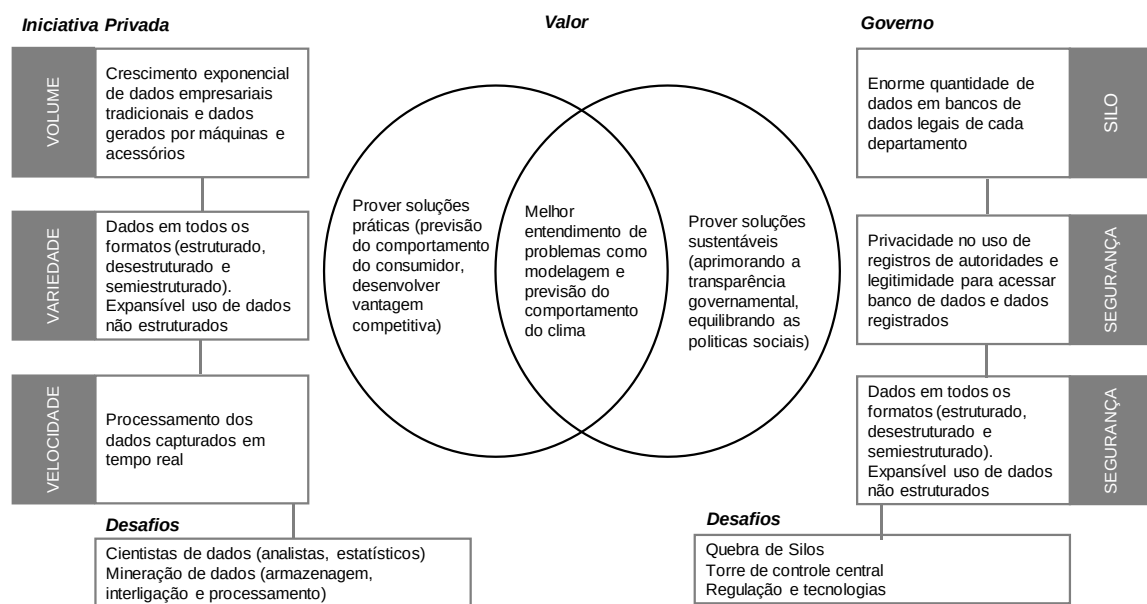
Fonte: Adaptado de Klievink e Cunningham (2017)

Segundo M. Janssen, D. Konopnicki, J. Snowdon et al (2017) a inovação baseada em dados pode gerar em uma mudança radical do setor público, além de poder gerar vários benefícios sociais como a redução da poluição, menos engarrafamentos, melhor resposta e rastreamento de pandemias, novos serviços agrícolas, maior eficiência energética, novos aplicativos para transformar cidadãos experiência interagindo on-line com o governo, diminuição da corrupção, custos governamentais mais baixos e políticas públicas mais eficientes.

B. Kim, S. Trimi, J. Chung (2014) em seu estudo sobre a aplicações, desafios e características do Big Data no setor público, compararam e caracterizaram os atributos dos conjuntos de dados do setor privado e do setor público, evidenciando cada um de seus pilares,

o valor de sua base de dados com a intersecção de valores entre o setor público e privado e os desafios para ambos os setores, como pode ser visto na fig 5. Enquanto na iniciativa privada os principais valores de um Big Data são a previsão do comportamento do consumidor e a vantagem competitiva, no setor público é melhorar o controle social através do aprimoramento da transparência e o melhor uso e eficiência dos recursos públicos para atendimento das políticas sociais de forma sustentável.

Figura 5 - Comparação dos atributos dos conjuntos de dados do Setor Público e Privado



Fonte: adaptado de B. Kim, S. Trimi, J. Chung (2014)

B. Kim, S. Trimi, J. Chung (2014) em seu estudo sobre aplicação de Big data no setor público também compararam as perspectivas do setor público e privado relativas a sua missão, objetivo, tomada de decisão, tomadores de decisão, estrutura organizacional, recursos financeiros e a natureza da atividade coletiva com o contexto da implementação do uso de Big Data nesses setores, como pode ser visto na tabela 5. Enquanto o objetivo e missão para o setor privado é aumentar a receita e lucro através da vantagem competitiva e da maior satisfação dos clientes, no setor públicos está ligado a garantia de direitos da sociedade e o desenvolvimento sustentável e bem-estar geral monitorados pelo controle social.

Tabela 6 - Comparação das perspectivas dos atributos do setor público e privado

Atributo	Empresas Privadas	Governo
Objetivo	Lucro para sócios	Tranquilidade doméstica e desenvolvimento sustentável
Missão	Desenvolvimento de vantagem competitiva e satisfação do consumidor	Segurança dos direitos básicos (igualdade, liberdade e justiça), promoção do bem estar geral e crescimento econômico
Tomada de Decisão	Processos de decisão de curto prazo para maximizar o auto interesse e a redução de custo	Processos de decisões de longo para maximizar o próprio interesse e promover o interesse público
Tomadores de decisão	Número limitado de tomadores de decisão	Diversificado número de influenciadores na tomada de decisão
Estrutura organizacional	Hierárquica	Governança
Recursos financeiros	Receita	Impostos
Natureza da atividade coletiva	Competição e engajamento	Coperação e check

Fonte: adaptado de B. Kim, S. Trimi, J. Chung (2014)

Em vez de somente reforçar e melhorar os processos atuais, a implementação de um Big Data deve resultar em um governo aberto (LUNA-REYES et al., 2014). Não apenas os dados devem ser publicados, como também devem ser ativamente procurados para que feedback da sociedade possa melhorar o governo. A publicação de dados do governo pode ter efeitos de longo prazo no setor público. Além disso, a disponibilidade de uma vasta quantidade de dados pode ter uma influência profunda na elaboração de políticas públicas. Os dados podem ser usados pelos governos e pelo público para modelagem, compreensão de implicações políticas e apoio a decisões políticas (JANSSEN; KONOPNICKI; SNOWDON et al, 2017)

Segundo Tridapalli (2008) uma das principais aplicações de Big Data e governos eletrônicos é em compras e suprimentos, não somente para maior difusão dos dados dos processos de contratação que dariam maior transparência dos volumes comprados pelos governos para cada um dos itens, mas também para um grande impacto na redução do custo das compras governamentais, gerada pela identificação única dos materiais, comparação de preços pública, redução da corrupção e maior quantidade de fornecedores participantes nas licitações; na redução do tempo de contratação; na maior segurança dos processos de contratação; no melhor eficiência de entrega de materiais e serviços; e no melhor

direcionamento das compras em conjunto com as políticas públicas de desenvolvimento das economias e criação de empregos locais.

Entender as características e o impacto que um Big Data público devidamente implementado e bem estruturado pode ter para a administração pública e para a sociedade é fundamental para se conseguir compreender a relevância do tema dentro da eficiência das contratações públicas e mais especificamente entre as modalidades de contratação, uma vez que compras é um processo que tem como basicamente como insumo a informação e quanto melhor estruturada, em maior quantidade, variedade, velocidade, interligada, controlada e disponibilizada, mais eficiente será seu processo de aquisição. Assim também quanto pior a estrutura, a quantidade e a variedade dos dados, dificilmente eles conseguirão ser interligados para que a sociedade e os órgãos de controle consigam controlar e fiscalizar, e os fornecedores possam participar dos processos de contratação, constituindo assim cenários de desperdícios de dinheiro público e processo de contratação ineficientes.

2.2.2 Transparência Pública

A palavra transparência se tornou um senso comum ao final do último século, sendo considerada por muitos uma forma para aperfeiçoar a governança e a responsabilidade (FILGUEIRAS, 2011, 2017). A transparência da administração pública gera a melhoria da na prestação de contas do governo para a sua população, a redução da corrupção governamental; a diminuição na inconsistência dos dados públicos; a assimilação pela sociedade da efetividade da execução das políticas públicas; e o combate a desconfiança da sociedade nas instituições públicas (MEIJER, 2009; DING, 2009; MABILLARD; ZUMOFEN, 2017; SVÄRD, 2017). Além disso, a transparência é considerada um princípio fundamental não só para a gestão pública, mas também para a responsabilidade democrática (MABILLARD; ZUMOFEN, 2017).

As organizações governamentais usam a transparência para busca outros valores atrelados à democracia e à boa gestão, como o incentivo à participação popular em contextos públicos; a responsabilização dos gestores governamentais; a restauração da confiança; a diminuição da corrupção, a erradicação da conduta não reta e ética; e do aumento do compromisso (PIOTROWSKI, 2017; BRAGA; GOMES, 2016; MABILLARD; ZUMOFEN, 2017).

As mudanças advindas da tecnologia e como consequência do aumento da transparência caracterizaram-se por um movimento em direção a uma nova cultura: enfatizando

a satisfação dos cidadãos e sua participação na gestão pública; estabelecendo medidas de desempenho e responsabilidade; abrindo as organizações do setor público à concorrência; melhorando processos de benchmarking; e descentralizando a gestão de serviços públicos (RODRÍGUEZ-BOLÍVAR; ALCAÍDE- MUÑOZ; LOPEZ-HERNÁNDEZ, 2013). No ambiente acadêmico, a introdução de novas tecnologias como uma ferramenta para realizar reformas administrativas no setor público deu origem, na última década, a uma grande difusão de pesquisas científica sobre esse assunto (ALCAIDE-MUÑOZ; RODRÍGUEZ-BOLÍVAR; LÓPEZ- HERNÁNDEZ, 2017)

Para melhor comunicação com a sociedade, os governos começaram a adotar as mídias sociais eletrônicas como forma de divulgação, informação e comunicação com a população (SONG; LEE, 2015). A aplicação de tecnologias eletrônicas baseadas na internet em organizações governamentais tem o potencial de aumentar a transparência e a participação da sociedade, gerando uma comunicação mais eficiente e eficaz aos cidadãos (WIEKERAAD, 2005; MEIJER, 2009; YAVUZ; WELCH, 2014).

No campo da satisfação pública relacionada a transparência governamental, Reddick, Chatfield e Brajawidagda (2016) desenvolveram estudo com o objetivo de examinar os antecedentes percebidos pelo público (mídia, população, empresas etc.) em relação à transparência governamental na comunicação de crises, considerando que tais eventos são caracterizados pela incerteza e desconhecimento. Para isso, foi empregado um estudo de caso sobre comunicação de crises durante um acidente aéreo, com a utilização da análise de conteúdo de anúncios veiculados em mídia de massa durante período posterior à catástrofe. Os resultados do estudo indicaram o processo de busca e resgate de pessoas acidentadas em tais eventos como os antecedentes mais salientes para a existência de percepções positivas da mídia sobre a transparência governamental na comunicação de crises. Segundo os autores, políticas governamentais abertas podem auxiliar na criação de percepção positiva sobre a transparência governamental, mesmo em situações de crise que envolvam informações escassas. De certa forma, cidadãos mal informados sobre o que está acontecendo em suas comunidades podem desencadear percepções subjetivas sobre as políticas governamentais, mesmo que tais percepções estejam longe dos resultados reais alcançados pelas políticas públicas (HO; CHO, 2017). Assim sendo, é importante que o governo seja transparente, comunique e transmita informações sobre suas ações públicas aos cidadãos, mídia e organizações.

2.2.3 Evolução das Características Normativas da Transparência no Brasil

Para Kumar (2006), a partir de 1980, a transparência aparece como instrumento na gestão governamental sendo influenciada por diversos tratados e convenções internacionais que Brasil se tornou signatário, entre eles, a Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, e o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos. Vários órgãos internacionais reconhecem a transparência das atividades do setor público como direito fundamental da população, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização dos Estados Americanos (OEA), assim como 90 países do mundo todo já haviam adotado a mesma em 2006.

A Constituição Federal de 1988 prevê a transparência da administração pública, garantindo que todos têm direito a acesso dos órgãos públicos a informações públicas que possa ser de seu interesse particular, ou coletivo (KUMAR, 2006). As informações devem ser prestadas em prazo estipulado pela lei, sob pena de crime responsabilidade, com exceção as informações guardadas sob sigilo em função à segurança da sociedade e do Estado. A Emenda Constitucional nº 19, de 1998, assegura o acesso da sociedade a registros da administração e a dados referentes a atos do governo.

Somente em 2011 é aprovada a Lei 12.527 (LAI – Lei de acesso a informação) que regulamenta a transparência e o acesso a informação pública em todos os poderes, entidades e níveis do governo. Sendo o Brasil um dos últimos países a regulamentar lei que garante direito de acesso a informação dos dados públicos (91º país no mundo e 13º país na América Latina) (MICHENER, 2015).

Em seu Capítulo I, a Lei 12.527 trata das diretrizes sobre as quais está pautada, o direito fundamental de acesso à informação e os princípios básicos da administração pública. No Capítulo II estabelece o conteúdo que deve ser disponibilizado: orientação sobre o processo para se obter acesso a informação de registros ou documentos desejados, além de estabelecer a internet como meio de plataforma eletrônica de sítios oficiais do governo para esse fim todos os poderes, órgãos e cidades acima de 10 (dez) mil habitantes. O mesmo capítulo da Lei de Acesso à Informação – LAI também estabelece os pré-requisitos necessários dos os sítios para garantir o acesso, segurança e a autenticidade das informações públicas, assim como forma de entrega, estruturação, forma de disponibilização, entre outros. O Capítulo III estabelece a forma e processo para a realização da solicitação de acesso a informação, a criação de pedido, lugar

em que deve ser feito, como deve ser feito, tempo máximo de resposta e a realização do atendimento ou não da solicitação feita. O Capítulo IV estabelece as situações em que há restrição ao acesso à informação, como dados que coloquem em risco a segurança nacional. O Capítulo V normatiza as punições a serem aplicadas ao servidor público que não cumprir a lei. O último Capítulo apresenta as disposições finais e transitórias da lei.

A Lei de Acesso à Informação também garante a adequação do Estado brasileiro as disposições da Corte Interamericana de Direitos Humanos que sancionaram o direito da sociedade de acesso aos dados públicos, além da Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas que afere ao direito de acesso à informação o status de direito humano fundamental (MICHENER, 2015). Segundo Garozzi e Falaster (2016) Leis de Acesso à Informação (LAI) foram criadas em todo o mundo nas últimas décadas, sendo que na América Latina somente a Venezuela e a Costa Rica ainda não haviam criado lei referente ao acesso à informação até 2016.

2.2.4 Portais de Transparência e disponibilidade dos dados

O uso de tecnologia e sobretudo da internet permitiu superar muitos dos obstáculos técnicos que bloqueavam as relações entre a sociedade e a administração governamental, proporcionando a divulgação de informações públicas detalhadas, o aumento da frequência e da pontualidade das informações fornecidas e a redução dos custos de divulgação e disponibilização das informações (HERRERO-GUTIÉRREZ, et al., 2017; CAMPAGNONI et al., 2016; BAYONA; MORALES, 2017). Muitas entidades públicas atualmente se utilizam de tecnologia para oferecer tanto serviços públicos através da internet, como a maior transparência aos dados financeiros e econômicos, permitindo a sociedade acesso livre e fácil à informação fiscal e econômica sobre a gestão das finanças públicas (CABEZUELO-LORENZO, 2015; ARAÚJO; REIS; SAMPAIO, 2016; CAMPAGNONI et al., 2016), mesmo que ainda não esteja na melhor forma e com conteúdo mínimo legal necessário (ANDRADE; RAUPP; PINHO, 2017)

Governo eletrônico, e-governo, e-gov ou electronic government são os nomes dados a aplicação de tecnologia nos processos da administração pública (YUAN; XI; XIAYI, 2012). Para um e-gov ter sucesso não basta o apoio e suporte do setor público, é também necessária a capacidade e vontade da população em começar a utilizar o mesmo (RABAA'I, 2017). Assim, um dos formatos mais simples de aplicação do e-gov é através da construção do portal de transparência do governo, pois além de atender a uma necessidade prevista na LAI, contribui

com a construção de uma cultura de accountability tanto dos gestores públicos, como da população.

Campos, Paiva e Gomes (2013) trazem como obstáculos da interação da população com a administração pública: a não realização de campanhas publicitárias em televisões, rádio, jornal; a não disponibilização de link de acesso direto ao portal da transparência no site oficial da entidade; a presença de equipes governamentais com baixa qualificação para o desempenho da função; a resistência à disponibilização de informações; o desinteresse em não apresentar informações voluntárias (não exigidas por lei); a utilização de linguagem muito técnica, inviabilizando a compreensão dos cidadãos; a não ocorrência de avaliações periódicas do desempenho dos portais.

Em seu estudo sobre a avaliação dos portais de transparências das câmaras dos municípios brasileiros com mais de 200 (duzentos) mil habitantes, Andrade, Raupp e Pinho (2017) detectaram que 90,2% dos portais de transparência não disponibilizavam para a população nem as informações mínimas exigidas por lei, assim também Vieira, Bianchi e Kronbauer (2017) afirmaram em estudo feito nos portais de transparência dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul com mais de 50 (cinquenta) mil habitantes que, mesmo quando publicadas para sociedade, algumas informações não eram suficientes, claras e tempestivas, evidenciando que haviam claros itens de caráter obrigatório que os municípios não estavam cumprindo.

Cardoso (2017) em seu estudo qualitativo sobre todas as publicações nacionais sobre avaliação dos portais de transparência e disponibilidade dos dados públicos no Brasil, afirma que todos os estudos apresentados sobre esse tema convergem para a conclusão que a transparência de dados da administração pública brasileira, principalmente no âmbito do Legislativo e do Executivo, está abaixo do nível mínimo exigido pela legislação e necessário para a academia, a sociedade e para os órgãos de fiscalização e controle possam entender a efetividade das políticas públicas, acompanhar os gastos, monitorar a lisura dos processos de contratação, planejar novas demandas públicas, informar devidamente a sociedade e tomar decisões adequadas do dinheiro público arrecadado.

Apesar da relevância para a melhoria da eficiência da gestão pública e de sua previsão legal prevista na constituição de 1988 e regulamentada pela lei 12.527 de 2011, a transparência dos dados públicos no Brasil ainda engatinha, estando longe de cumprir níveis mínimos legais e atender a demanda por informação que a sociedade e a academia precisam para compreender como está sendo contratado e de que forma está sendo empregado o dinheiro arrecadado pelos contribuintes. Enquanto isso há dificuldade para a sociedade entender os dados públicos, não

conseguindo estudar, controlar e fiscalizar o contexto das contratações, e como consequência não há como se esperar que se tenha um processo de compras eficiente se o principal insumo desse processo, quando se tem, é escasso, desestruturado, pouco atualizado e não interligado.

3. METODOLOGIA

3.1 Enquadramento Metodológico

A presente dissertação se enquadra na taxonomia exposta por Vergara (2007) que a qualifica pelos fins e pelos meios.

Com relação aos fins a dissertação é descritiva e aplicada. Descritiva por expor conceitos relativos as compras públicas e sobre a disponibilidade dos dados públicos. Aplicada, pois contribui de forma empírica para os estudos e entendimento cronológico da situação atual da gestão pública, mais especificamente dentro das compras públicas, assim também com informação para que gestores públicos possam tomar decisões mais pragmáticas e a população entender como os gestores municipais estão contratando seus fornecedores.

Com relação aos meios, trata-se de uma pesquisa quantitativa. Quantitativa dado que a pesquisa se propõe a estudar toda a base de dados disponível das despesas e das compras dos municípios do interior de São Paulo.

Em uma pesquisa quantitativa se chega à determinada conclusão através da compreensão de como ocorre o relacionamento entre diversas variáveis (GÜNTHER, 2006).

Escolhas metodológicas têm o potencial de afetar fundamentalmente o que sabemos sobre organizações públicas. Mudanças simples na maneira como os dados organizacionais são coletados, processados e analisados podem alterar a representação estatística das características organizacionais. Se as escolhas metodológicas não forem feitas com cuidado, a confiabilidade e a validade dos dados da pesquisa podem ser prejudicadas (ENTICOTT, BOYNE, & WALKER, 2008).

3.2 Objeto de Estudo

O Estado de São Paulo é dividido em sua organização político administrativa em 645 municípios, cuja a capital é a cidade de São Paulo. Como a cidade de São Paulo possui proporções de um Estado, com a população de 12,11 milhões de habitantes segundo o IBGE 2018, Orçamento de R\$60.137.606.056,00 conforme o orçamento municipal de 2019 – sendo o sexto orçamento público do país, ficando atrás somente da União e dos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul e possuindo um Tribunal de Contas próprio

(TCM SP) com jurisdições próprias, o nosso objeto de estudo foram todos os municípios do Estado de São Paulo, com a exceção da cidade de São Paulo.

Os 644 municípios do interior do Estado de São Paulo possuem uma população de 33,93 milhões de habitantes segundo IBGE 2018 e compras anuais que chegaram a 35 bilhões de reais em 2018. Esses municípios possuem 1.683 órgãos de governo divididos em 1288 órgãos da administração direta e 395 da administração indireta. A fiscalização e análise de contas de todos esses órgãos é de responsabilidade do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP). Segundo Michener, Moncau e Velasco (2015), apesar do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo ser o Tribunal de Contas Estadual que fiscaliza o maior orçamento do Brasil, é somente o 10º no ranking de transparência, não disponibilizando ainda informações básicas de seus órgãos jurisdicionados, como folha de pagamento e fornecedores que participantes de licitações, informações essas que são essências para o controle social e combate de mal feitos na administração pública.

A lei de licitações brasileira, a lei 8.666/93, ou qualquer outra lei, não regulamenta como deve ser a estrutura e o processo de compras governamental, se limitando a normatizar as regras para contratação e suas exceções. Em função disso, não há estrutura e nem processo de compras padrão entre os órgãos públicos no Brasil e por consequência nos municípios do Estado de São Paulo. Em função disso nenhum destes 2 tópicos são abordados no nosso estudo, que se ateve a analisar qual foi o comportamento das modalidades de compras utilizadas pelos municípios do interior do Estado de São Paulo e não as possíveis causas (estrutura, processo e arcabouço legal) que levaram esses municípios a utilizar tais modalidade de contratação, uma vez que não há dado disponível sobre essas variáveis.

Compreendendo o comportamento das modalidades de compras utilizadas pelos municípios do interior do Estado de São Paulo, é possível se compreender com dados e fatos se as preocupações relativas a baixa eficiência das contratações públicas são coerentes e se necessitam de uma pesquisa-ação mais aprofundada para mudar sua realidade. Também foi verificado se são verdadeiros entendimentos assumidos nos estudos referentes as compras públicas no Brasil e preconizados pelas leis que regem o tema através das hipóteses abaixo:

Hipótese 1 (H1): A modalidade de compras mais utilizada pelos municípios é o pregão eletrônico, uma vez que por lei essa é a modalidade de compra obrigatória nas contratações que utilizem fonte de recurso federal, além de ser a mais transparente, eficiente e célere segundo todos os estudos relativos ao tema.

Hipótese 2 (H2): As compras realizadas pela modalidade de compra de dispensa de licitação somente são utilizadas em casos de exceção, correspondendo a um percentual baixo das compras municipais.

3.3 Instrumento para coleta e análise dos dados

O presente estudo, de ordem quantitativa, utiliza-se de uma base de dados pública secundária do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), minerada, tratada e consolidada por software específico da empresa Gedanken, cujo o autor é um de seus desenvolvedores. Ela traz como fonte a informação sobre gestão pública mais confiável possível dentro do arcabouço legal sobre a responsabilidade de informações públicas divulgadas, visto que a mesma consolida informações de despesas e contratações de bases que são oriundas do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e não de portais de transparência dos municípios. Dessa forma, os dados apresentados nesse trabalho são os mesmos dados utilizados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo para fiscalizar as entidades desse estudo e que seus gestores são indiciados e julgados caso houver qualquer irregularidade.

Os parâmetros disponíveis e utilizados nesse trabalho são os gastos das cidades das cidades do interior do estado de São Paulo abertos de acordo como mostra a tabela abaixo:

Tabela 7 – Parâmetros disponíveis das compras municipais

Parâmetros	Dados do parâmetro
Órgão de governo	Prefeitura, câmaras municipais, empresas municipais de administração direta ou indireta.
Função de Governo	Saúde, Educação, Segurança, entre outros
Sub função de Governo	Educação primária, Atendimento básico, entre outros
Classificação contábil	Linha contábil que gasto foi contabilizado
Fornecedor	Empresa ou pessoa que recebeu o pagamento
Fonte de recurso	Tesouro municipal, transferência estadual ou federal
Modalidade de compra	Pregão, concorrência, dispensa de licitação, convite, entre outros
Data da emissão	Dia do pagamento
Valor	Valor pago
Cidade	Cidade a que o gasto se refere

Fonte: Elaborado pelo autor

Como o objetivo foi termos um panorama em que seja possível verificar o comportamento das contratações públicas, nos concentramos nos parâmetros que são padrões entre os municípios e que são relevantes para a análise em questão.

Assim, os objetivos propostos por este estudo se tornam viáveis em função de termos dados tratados suficientes para que cada um deles seja enfrentado, como se pode ver na tabela abaixo.

Tabela 8 - Cruzamento parâmetros com atributos patronizados e objetivos da pesquisa

Objetivos	Parâmetros necessários	Viabilidade	Dados adicionais necessários
Compreender o comportamento das compras municipais por modalidade de contratação durante toda base histórica disponível	"Cidade", "Ano", "Modalidade de Compra", "Valor pago"	Sim	Não
Compreender o comportamento das compras municipais por modalidade de contratação das áreas (funções de governo) durante toda base histórica disponível	"Cidade", "Órgão de Governo", "Função de Governo", "Ano", "Modalidade de Compra", "Valor pago"	Sim	Não
Projetar o quanto se conseguiria economizar se os municípios estivessem maximizando o uso de modalidade de contratação mais eficientes	"Cidade", "Ano", "Modalidade de Compra", "Valor pago"	Sim, com ressalvas.	Sim

Fonte: Elaborado pelo autor

3.4 Relação entre os Objetivos e Procedimentos Metodológicos

Deve se haver um alinhamento entre os objetivos da pesquisa e os procedimentos metodológicos para a realização da mesma. Na tabela abaixo é apresentada a relação entre os objetivos, as questões da pesquisa e os procedimentos metodológicos que foram utilizados.

Tabela 9 - Relação entre Objetivos e Procedimentos Metodológicos

Relação entre Objetivos e Procedimentos Metodológicos		
	OBJETIVOS	MÉTODO
PRINCIPAL	Compreender o comportamento das compras municipais por modalidade de contratação durante toda base histórica disponível	Captura e tratamento com software específico das base dados do TCESP de cada município, ano a ano que contém todos os pagamentos realizados pelo município relativo aquele ano. Consolidação das bases de cada ano de cada município e utilização de software específico para manipulação da base de dados. Exclusão dos pagamentos das compras de modalidades que não fazem parte do escopo do estudo. Abertura da evolução das modalidades de compras utilizadas pelos municípios ano a ano para entendimento do comportamento das compras municipais.
ESPECÍFICOS	Compreender o comportamento das compras municipais por modalidade de contratação das áreas (funções de governo) durante toda base histórica disponível	Captura e tratamento com software específico das base dados do TCESP de cada município, ano a ano que contém todos os pagamentos realizados pelo município relativo aquele ano. Consolidação das bases de cada ano de cada município e utilização de software específico para manipulação da base de dados. Exclusão dos pagamentos das compras de modalidades que não fazem parte do escopo do estudo. Abertura da evolução das modalidades de compras utilizadas pelos municípios ano a ano por função de governos para entendimento se há diferença no comportamento das compras municipais entre as funções.
	Projetar o quanto se conseguiria economizar se os municípios estivessem maximizando o uso de modalidade de contratação mais eficientes	Revisão da literatura e de dados disponíveis de intuições públicas sobre os ganhos obtidos ao em função da escolha da modalidade de contratação. Com os dados capturados, tratados e organizados, abertura por por município e modalaidade de contratação para verificar o perfil do comportamento dos usam modalidade mais e menos eficientes de contratação. Estimativa da economia que poderia ter sido gerado se o uso das modalidades de compra mais eficientes fosse maximizado.

Fonte: elaborado pelo autor

4. RESULTADO DA PESQUISA

Com a consolidação e tratamento dos dados de cada uma das milhões de linhas de pagamentos que os municípios realizaram a cada um a seus fornecedores durante os anos de 2008 a 2018 e reportaram ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, foi possível responder a questão de quais foram as modalidades de compras utilizadas pelos município do interior do Estado de São Paulo. Mas para isso, se fez necessária a exclusão de algumas rubricas de pagamento, dado que nem todos os pagamentos realizados e apontados pelos municípios ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo se referem a contratações realizadas e pagas a fornecedores ou poderiam passar por algum processo de concorrência.

Como o estudo se limita a análise dos valores pagos a fornecedores que poderiam passar por algum processo de concorrência, foram excluídas da análise as seguintes modalidades de compras reportadas pelos municípios ao TCESP:

- **OUTROS/ NÃO APLICÁVEL:** modalidade em que devem ser apontados pelos municípios os pagamentos em que a execução processo licitatório não é aplicado, entre eles pagamentos de salários e repasse de recursos, além de outros pagamentos que não se aplicam a contratação de um fornecedor. De 2008 a 2018 foram reportados pagamentos de R\$46.585.992.400.935 pelos municípios do interior do Estado de São Paulo classificados nessa linha de modalidade de contratação.

- **INEXIGÍVEL:** modalidade em que devem ser apontados pelos municípios os pagamentos realizados cujo processo licitatório não é exigível segundo os critérios da Lei 8.666 (Brasil, 1993). De 2008 a 2018 foram reportados pagamentos de R\$ 28.787.126.046,40 pelos municípios do interior do Estado de São Paulo classificados nessa linha de contratação.

Segundo o artigo 25 da Lei 8.666 (Brasil, 1993) é inexigível a licitação quando houver a inviabilidade de competição, em especial:

- I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

II - para a contratação de serviços técnicos, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública

Após a exclusão de todos os dados dos pagamentos das modalidades de compras OUTROS/ NÃO APLICÁVEL e INEXIGÍVEL, os dados foram consolidados e estratificados conforme será apresentado na sequência.

Durante o período de 2008 a 2018, foram comprados e pagos R\$356.350.243.334,38 pelos municípios do interior do Estado de São Paulo a seus fornecedores por algum processo de compras. Os valores anuais pagos pela totalidade dos municípios saíram de R\$20.697.985.940 em 2008 e chegaram a R\$35.020.023.573, tendo assim, um crescimento anual médio de 7,7% no período, sendo 2.011 o ano de maior crescimento, 29%, e 2.015 o ano de menor crescimento, com uma redução de 12%, conforme tabela abaixo.

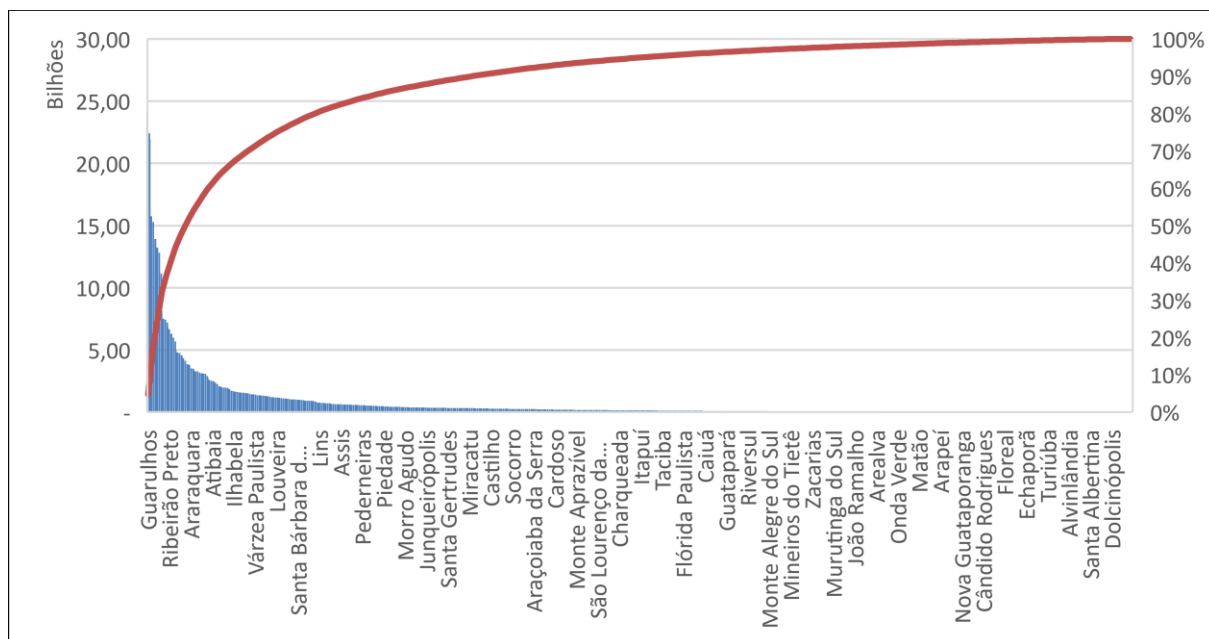
Tabela 10 - Valores comprados e pagos pelos municípios do interior do Estado de São Paulo

Ano	Valor Pago	Crescimento
2.008	R\$20.697.985.940	
2.009	R\$23.539.241.519	14%
2.010	R\$27.626.799.637	17%
2.011	R\$35.520.817.803	29%
2.012	R\$35.275.913.316	-1%
2.013	R\$36.214.322.913	3%
2.014	R\$38.680.603.092	7%
2.015	R\$34.218.837.513	-12%
2.016	R\$35.694.674.467	4%
2.017	R\$33.861.023.560	-5%
2.018	R\$35.020.023.573	3%

Fonte: TCESP – elaborado pelo autor

Apesar do interior do Estado de São Paulo ter 644 municípios, mais de 50% do volume comprado e pago estão concentrados em apenas 26 municípios (4% dos municípios), concentração também percebida quando se verifica que 80% do volume está concentrado em apenas 110 cidades (17% dos municípios), como é representado através da figura abaixo.

Figura 6 – Análise de Pareto do volume de compras total distribuído entre os municípios do interior do estado de São Paulo



Fonte: TCESP – elaborado pelo autor

Parte da concentração do volume de compras somente reflete a diferença da concentração populacional e o porte da população entre os municípios do interior do Estado de São Paulo. A população dos 37 municípios mais populosos concentra 50% da população do interior do Estado de São Paulo, sendo que 78% dos municípios têm menos de 50.000 habitantes e 50% dos municípios têm menos de 15.000 habitantes, tendo 265 municípios com menos de 10.000 habitantes.

Para a melhor compreensão do comportamento das compras dos municípios do interior do Estado de São Paulo, a análise do resultado foi dividida em 3 partes: Comportamento das compras municipais por modalidade de contratação, Comportamento das compras municipais das funções de governo por modalidade de compras e Estimativa do volume de recursos públicos que poderiam ser economizado com a maximização do uso de modalidades de compras mais competitivas.

4.1 Comportamento das compras municipais por modalidade de compras

O entendimento do comportamento das compras municipais por modalidade de compras é fundamental para a compreensão de como está sendo contratado um percentual significativo

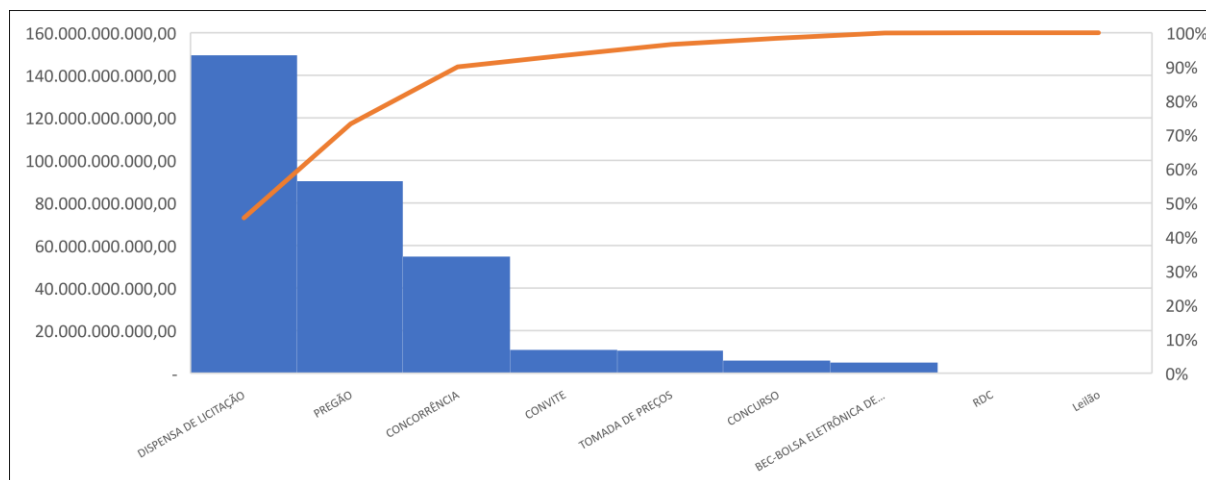
do produto interno bruto dos municípios analisados, do atendimento a regulamentação vigente e a expectativa dos cidadãos desses municípios, e do que pode ser melhorado no processo de compras para contribuir com os esforços para se evitar o aumento de impostos em cidades com constante dificuldade financeiras.

É importante se observar que além das modalidades de contratação trazidas no referencial teórico, existe uma outra modalidade de contratação aberta para apontamentos dos municípios do interior do Estado de São Paulo no TCESP, que é a modalidade "BEC – Bolsa eletrônica de Compras". A modalidade de contratação BEC traz os valores contratados e pagos através da utilização do pregão eletrônico do Estado de São Paulo, a BEC – Bolsa Eletrônica de Compras do Estado de São Paulo.

Tendo sido feita essa ressalva, conforme nos mostra a figura 7, a modalidade de compras mais utilizada pelos municípios do interior do Estado de São Paulo durante os anos de 2008 a 2018 foi a Dispensa de Licitação. A modalidade Dispensa de Licitação foi responsável por 45,6% das contratações durante o período analisado, com um volume total contratado de 149,5 bilhões de reais no período, mesmo com a lei 8.666 (Brasil, 1993) estabelecendo o uso da modalidade apenas em casos de exceção.

A segunda modalidade de compras mais utilizada foi o Pregão, que teve 90 bilhões de reais comprados e pagos pelos municípios do interior do estado de São Paulo, sendo responsável por 27,6% das contratações do período. Na sequência, as modalidades de compras mais utilizadas foram a Concorrência (54,8 bilhões de reais – 16,7% das compras), o Convite (11 bilhões de reais – 3,4% das compras), Tomada de Preços (10,7 bilhões de reais – 3,3% das compras), o Concurso (5,9 bilhões de reais – 1,8% das compras), a BEC (5 bilhões de reais – 1,5% das compras) e RDC (204 milhões de reais – 0,1% das compras). Vale ressaltar que tiveram R\$8.829,00 classificados erroneamente na modalidade Leilão, uma vez que Leilão não é uma modalidade de contratação, mas sim de venda.

Figura 7 – Distribuição do volume de compras por modalidade de compras dos municípios do interior do estado de São Paulo entre os anos de 2008 e 2018



Fonte: TCESP – elaborado pelo autor

Nas tabelas 11 e 12 é possível se compreender melhor o comportamento consolidado das compras municipais por modalidade de compras dos municípios do interior do Estado de São Paulo. A tabela 11 traz o valor pago por modalidade de compras em bilhões de reais de 2008 a 2018, e a tabela 12 apresenta a representatividade em % de cada modalidade de 2008 a 2018.

Tabela 11 – Valor pago por modalidade de contratação por ano em bilhões de reais.

Modalidade de contratação	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
DISPENSA DE LICITAÇÃO	11,56	13,87	14,73	18,33	15,40	15,22	14,03	12,36	11,51	11,54	10,95
PREGÃO	2,33	3,14	4,96	6,90	8,36	8,29	10,27	10,65	11,63	11,33	12,44
CONCORRÊNCIA	2,99	3,31	4,02	5,22	6,00	5,22	5,83	5,81	6,30	4,92	5,21
CONVITE	1,29	1,10	1,19	1,39	1,38	0,99	1,00	0,94	0,76	0,51	0,47
TOMADA DE PREÇOS	1,14	0,80	0,96	1,18	1,44	0,77	1,24	0,90	1,01	0,56	0,73
CONCURSO	0,05	0,03	0,10	0,16	0,12	2,33	2,84	0,09	0,11	0,11	0,05
BEC - BOLSA ELETRÔNICA DE COMPRAS	0,03	0,15	0,21	0,22	0,21	0,25	0,38	0,61	0,87	0,93	1,14
RDC	-	-	-	-	-	-	-	0,01	0,02	0,02	0,16

Fonte: TCESP – elaborado pelo autor

Tabela 12– Comportamento da representatividade de cada modalidade de contratação

Modalidade de contratação	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
DISPENSA DE LICITAÇÃO	60%	62%	56%	55%	47%	46%	39%	39%	36%	39%	35%
PREGÃO	12%	14%	19%	21%	25%	25%	29%	34%	36%	38%	40%
CONCORRÊNCIA	15%	15%	15%	16%	18%	16%	16%	19%	20%	16%	17%
CONVITE	7%	5%	5%	4%	4%	3%	3%	3%	2%	2%	2%
TOMADA DE PREÇOS	6%	4%	4%	4%	4%	2%	3%	3%	3%	2%	2%
CONCURSO	0%	0%	0%	0%	0%	7%	8%	0%	0%	0%	0%
BEC - BOLSA ELETRÔNICA DE COMPRAS	0%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	2%	3%	3%	4%
RDC	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%

Fonte: TCESP – elaborado pelo autor

Para as modalidades de compras mais representativas se faz necessário uma análise mais aprofundada nos resultados.

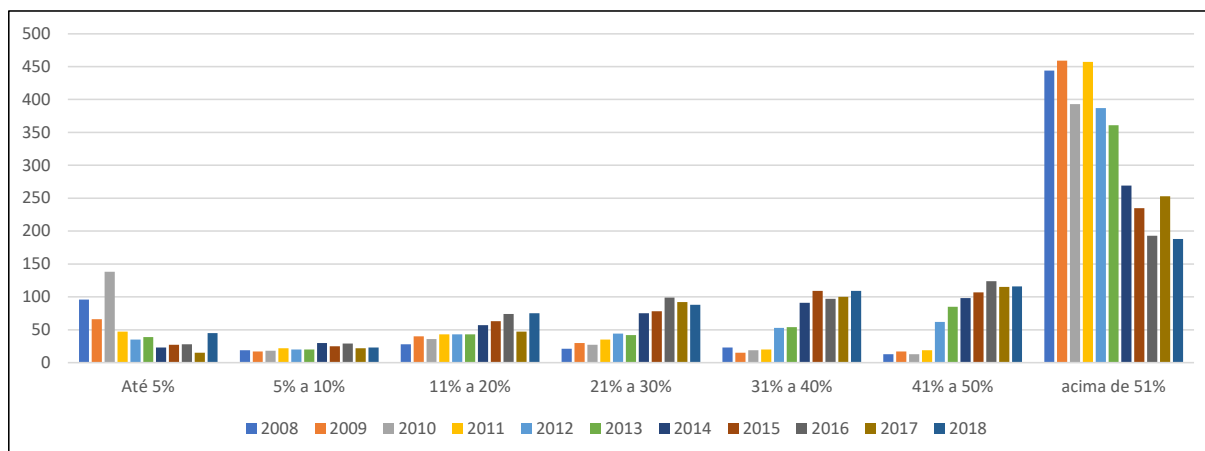
4.1.1 Dispensa de Licitação

Como principal modalidade de compras utilizada pelos municípios do interior do estado de São Paulo, a Dispensa de Licitações começa a série histórica com mais de 11,5 bilhões de reais sendo contratados em 2008, atingindo o pico em 2013 de 18,3 bilhões de reais, e terminando a série histórica com volume de quase 11 bilhões de reais contratados através da modalidade, faixa similar ao volume contratado com a mesma modalidade em 2008, sem o valor ser corrigido pela inflação do período.

Como é possível se verificar nas tabelas 11 e 12, há uma clara redução proporcional no uso da modalidade dispensa de licitação durante o período analisado, saindo de uma representatividade de 60% das compras em 2008 e chegando a 35% do volume de compras em 2018, deixando somente em 2018 de ser a modalidade de compras mais utilizada nas contratações feitas pelos municípios do interior do Estado de São Paulo.

Para ser possível uma melhor compreensão da utilização da modalidade Dispensa de Licitação por município do interior do Estado de São Paulo, dividimos os municípios em 7 faixas de representatividade percentual da modalidade em cada um dos anos. Conforme pode ser observado na figura 8, os dados mostram o que já era esperado, uma alta concentração dos municípios do interior do Estado de São Paulo com mais de 51% de suas compras sendo realizadas por essa modalidade. Apesar do deslocamento e da redução da quantidade de municípios com mais de 51% das compras por dispensa de licitação de 2008 para 2018, ainda em 2018 mais da metade dos municípios teve mais de 40% de suas compras realizadas por dispensa de licitação.

Figura 8– Distribuição dos municípios dentro das faixas de representação da Dispensa de Licitação sobre o volume total contratado e pago pelos municípios de 2008 a 2018



Fonte: TCESP – elaborado pelo autor

Pode-se assim afirmar que a hipótese 2 levantada é falsa. Apesar da utilização da modalidade de Dispensa de Licitação de 2008 para 2018 ter reduzido sua representatividade de 60% para 35% das compras, a realidade apresentada pelos dados do TCESP, mostra que, diferente do estabelecido pela lei 8.666 (Brasil, 1993), os municípios do interior do Estado de São Paulo não utilizam a modalidade Dispensa de Licitação apenas em casos de exceção.

A realidade exposta é no mínimo preocupante, R\$149.505.772.243,90 foram comprados e pagos pela modalidade de compras menos competitiva, de acordo com a matriz de competitividade, sem qualquer publicidade, concorrência de preço, e oportunidade para concorrentes, sendo essa a modalidade de contratação não somente de maior representatividade no volume total comprado e pago pelos municípios, mas também a principal modalidade de contratação da grande maioria dos municípios.

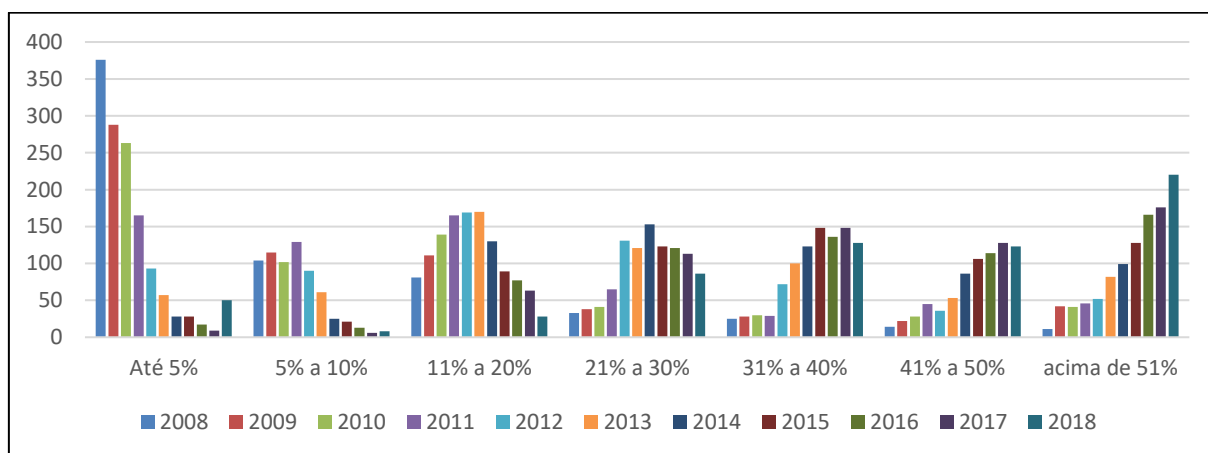
4.1.2 Pregão

Como segunda modalidade de compras mais utilizada pelos municípios do interior do estado de São Paulo, o Pregão inicia a série histórica com apenas 2,3 bilhões de reais sendo contratados em 2008, crescendo sua representatividade ano a ano e ultrapassando a modalidade Dispensa de Licitação em 2018, quando atinge volume de 12,44 bilhões de reais sendo contratados através da modalidade.

Como é possível se ver nas tabelas 11 e 12, há um claro aumento proporcional no uso da modalidade Pregão durante o período analisado, saindo de uma representatividade de 12% das compras em 2008 e chegando a 40% do volume de compras em 2018.

Para ser possível uma melhor compreensão da utilização da modalidade Pregão por município, dividimos os municípios em 7 faixas de representatividade da modalidade em suas compras, os dados mostram um grande aumento de sua utilização em um grande número de municípios de 2008 a 2018 nos municípios do interior do Estado de São Paulo. Em 2008, menos de 10 municípios tinham mais de 51% de suas compras sendo feitas por Pregão, já em 2018, mais de 200 municípios tiveram mais de 51% de suas compras realizadas por Pregão. Apesar aumento do seu uso, os dados mostram que o Pregão ainda somente é utilizado como uma opção de modalidade e não como regra.

Figura 9 – Distribuição dos municípios dentro das faixas de representação da Pregão sobre o volume total contratado e pago pelos municípios de 2008 a 2018



Fonte: TCESP – elaborado pelo autor

Assim os dados também demonstram que a hipótese 1 levantada é falsa. Apesar da evolução na utilização da modalidade de compra pregão, seja ele presencial ou eletrônico, ele ainda é responsável por menos de 40% das compras municipais, não sendo utilizada como regra, mas apenas como opção.

Vale ressaltar que os dados do TCESP não separam o pregão presencial do pregão eletrônico, apenas segrega em uma outra modalidade de contratação o pregão eletrônico da BEC.

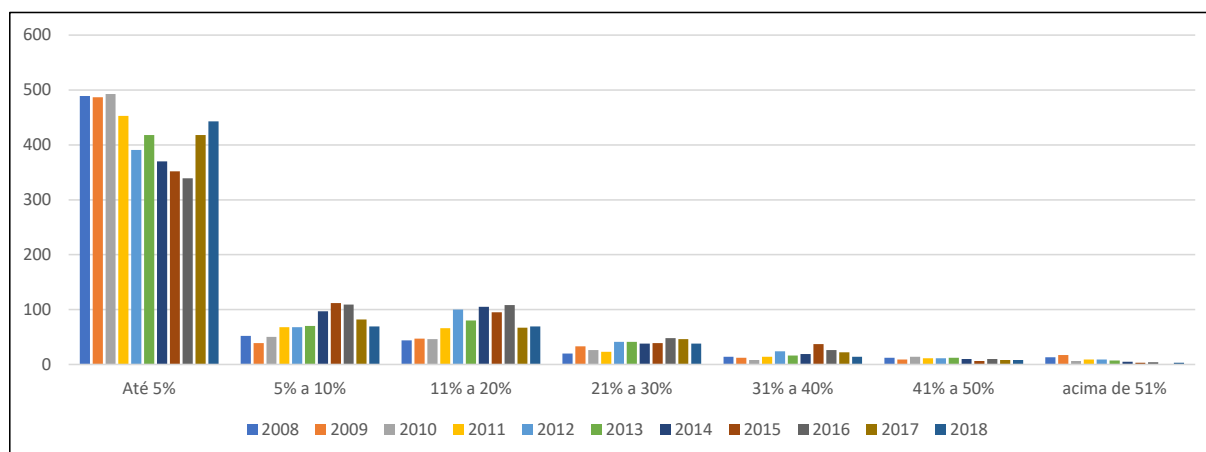
4.1.3 Concorrência

A modalidade de compras Concorrência foi a terceira modalidade de compra mais utilizada pelos municípios do interior do estado de São Paulo, iniciando a série histórica em 2008 com 2,99 bilhões de reais, atingindo o pico em 2011 com 6 bilhões de reais, e terminando a série histórica em 2018 com 5,21 bilhões de reais contratados através da modalidade, volume 174% superior ao de 2008 (sem correção pela inflação do período).

Como pode ser observado nas tabelas 11 e 12, que há baixa oscilação proporcional no uso da modalidade Concorrência durante o período analisado, com seu uso em 2008 representando 15% das compras em 2008 e 17% em 2018.

Para ser possível uma melhor compreensão da utilização da modalidade Concorrência por município, dividimos os municípios em 7 faixas de representatividade percentual da modalidade em cada um dos anos. Conforme pode ser observado na Figura 10, os dados mostram uma alta concentração dos municípios do interior do Estado de São Paulo com menos de 5% de suas compras sendo realizadas por essa modalidade. Apesar ligeiro aumento de sua utilização nos anos de 2011 a 2016, de 2017 a 2018 sua utilização voltou a cair a patamares próximos de 2011.

Figura 10 – Distribuição dos municípios dentro das faixas de representação da Concorrência sobre o volume total contratado e pago pelos municípios de 2008 a 2018



Fonte: TCESP – elaborado pelo autor

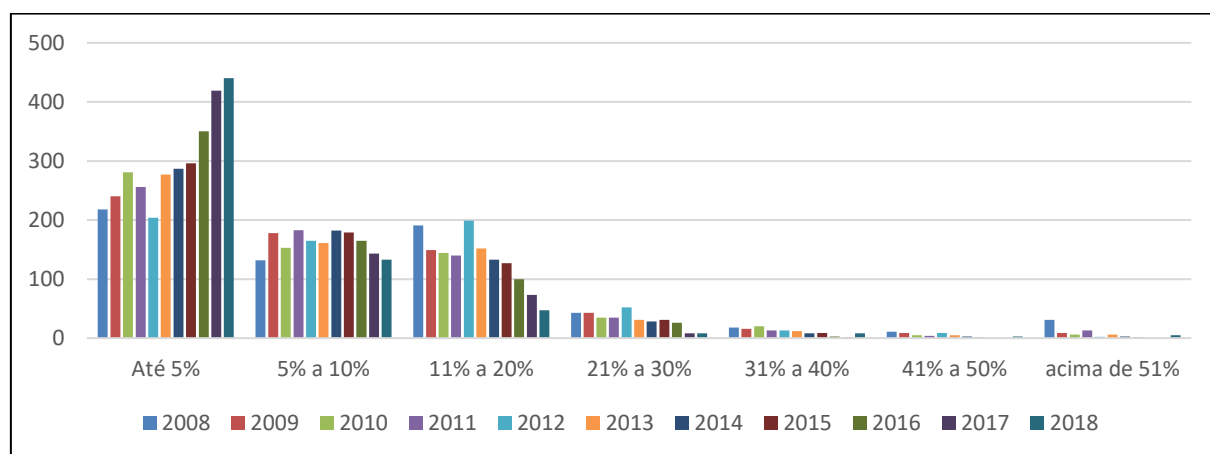
4.1.4 Convite

A modalidade de compra Convite é a quarta modalidade de compra mais utilizada pelos municípios do interior do estado de São Paulo, iniciando a série histórica com 1,29 bilhões de reais sendo contratados em 2008, atingindo o pico em 2011 com 1,39 bilhões de reais, e terminando a série histórica com volume de 0,47 bilhões de reais contratados através da modalidade, uma redução de 64% em relação ao volume de 2008, sem o valor ser corrigido pela inflação do período.

Como é possível se verificar nas tabelas 11 e 12, que há uma constante redução no uso da modalidade Convite durante o período analisado, saindo de uma representatividade de 7% das compras em 2008 e chegando a 2% do volume de compras em 2018.

Para ser possível uma melhor compreensão da utilização da modalidade Convite por município, dividimos os municípios em 7 faixas de representatividade percentual da modalidade em cada um dos anos. Conforme pode ser observado na Figura 11, os dados mostram uma alta concentração dos municípios do interior do Estado de São Paulo com menos de 5% de suas compras sendo realizadas por essa modalidade. Sua utilização vem ano após ano sendo menos utilizada em cada um dos municípios.

Figura 11– Distribuição dos municípios dentro das faixas de representação da Convite sobre o volume total contratado e pago pelos municípios de 2008 a 2018



Fonte: TCESP – elaborado pelo autor

A queda no uso da modalidade Convite é um bom sinal, uma vez, que pela Lei 8.666, essa é uma modalidade que deve ser utilizada apenas em casos de exceção, assim como a Dispensa de Licitação.

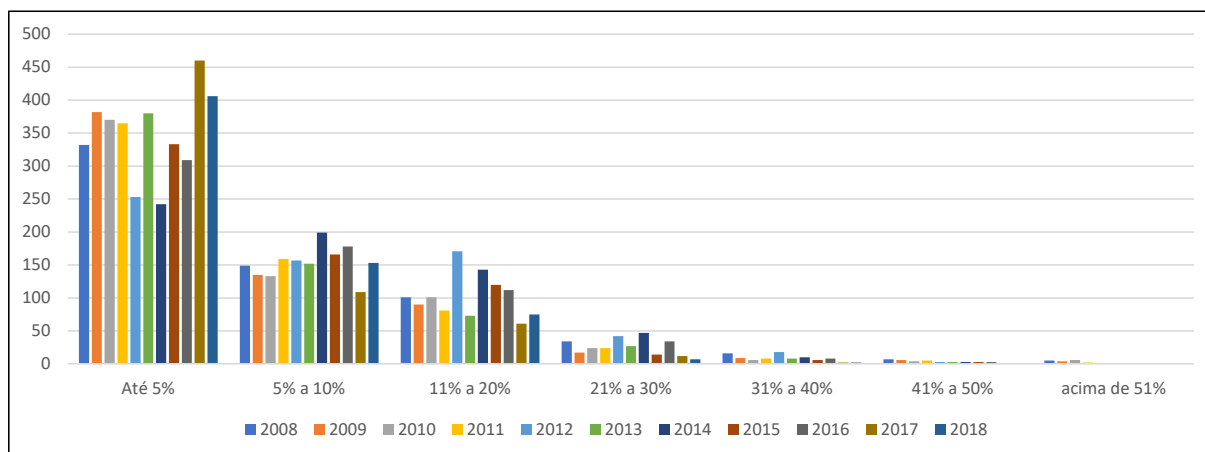
4.1.5 Tomada de Preços

A modalidade de compra Tomada de Preços é a quinta modalidade de compra mais utilizada pelos municípios do interior do estado de São Paulo, iniciando a série histórica com 1,14 bilhões de reais sendo contratados em 2008, atingindo o pico em 2014 com 1,24 bilhões de reais, e terminando a série histórica com volume de 0,73 bilhões de reais contratados através da modalidade, uma redução de 36% em relação ao volume de 2008, sem o valor ser corrigido pela inflação do período.

Como é possível se verificar nas tabelas 11 e 12, que há uma constante redução no uso da modalidade Tomada de Preço durante o período analisado, saindo de uma representatividade de 6% das compras em 2008 e chegando a menos de 2% do volume de compras em 2018.

Para ser possível uma melhor compreensão da utilização da modalidade Tomada de Preços por município, dividimos os municípios em 7 faixas de representatividade percentual da modalidade em cada um dos anos. Conforme pode ser observado na Figura 12, os dados mostram uma alta concentração dos municípios do interior do Estado de São Paulo com menos de 20% de suas compras sendo realizadas por essa modalidade.

Figura 12 – Distribuição dos municípios dentro das faixas de representação da Tomada de Preços sobre o volume total contratado e pago pelos municípios de 2008 a 2018



Fonte: TCESP – elaborado pelo autor

4.1.6 Concurso

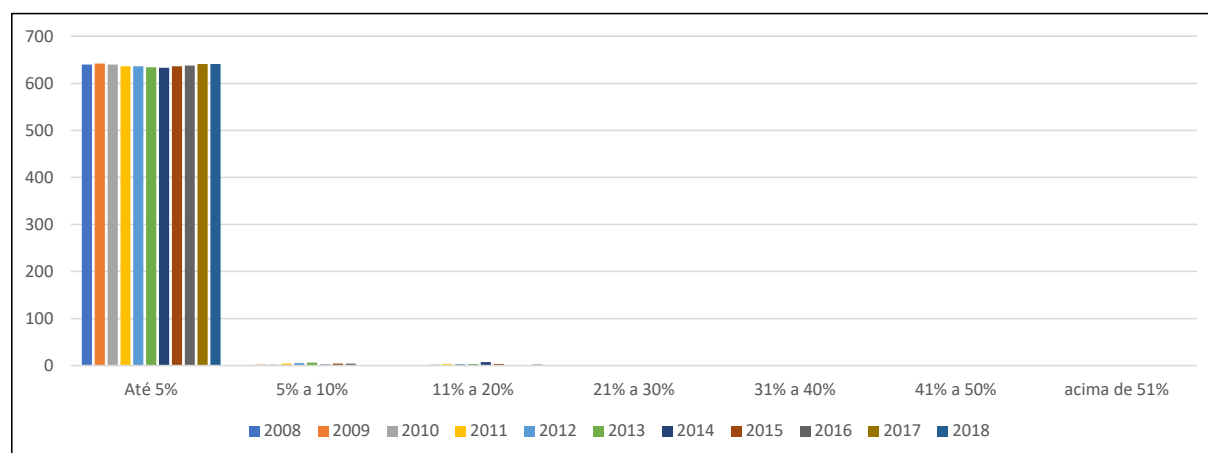
A modalidade de compra Concurso é a sexta modalidade de compra mais utilizada pelos municípios do interior do estado de São Paulo, iniciando a série histórica com 0,05 bilhões de reais sendo contratados em 2008, atingindo o pico em 2014 com 2,84 bilhões de reais, e

terminando a série histórica com volume de 0,05 bilhões de reais contratados através da modalidade.

Como é possível se verificar nas tabelas 11 e 12, que há uma baixa representatividade da modalidade Concurso não chegando a 1% das compras em todos os anos, com exceção dos anos de 2013 e 2014, cuja representação foi 7% e 8% respectivamente.

Para ser possível uma melhor compreensão da utilização da modalidade Concurso por município, dividimos os municípios em 7 faixas de representatividade percentual da modalidade em cada um dos anos. Conforme pode ser observado na Figura 13, os dados mostram uma alta concentração dos municípios do interior do Estado de São Paulo com menos de 5% de suas compras sendo realizadas por essa modalidade, número esse esperado, uma vez que a modalidade somente deve ser utilizada para um conjunto bem específico de contratações.

Figura 13 – Distribuição dos municípios dentro das faixas de representação da Concurso sobre o volume total contratado e pago pelos municípios de 2008 a 2018



Fonte: TCESP – elaborado pelo autor

4.1.7 BEC – Bolsa eletrônica de compras

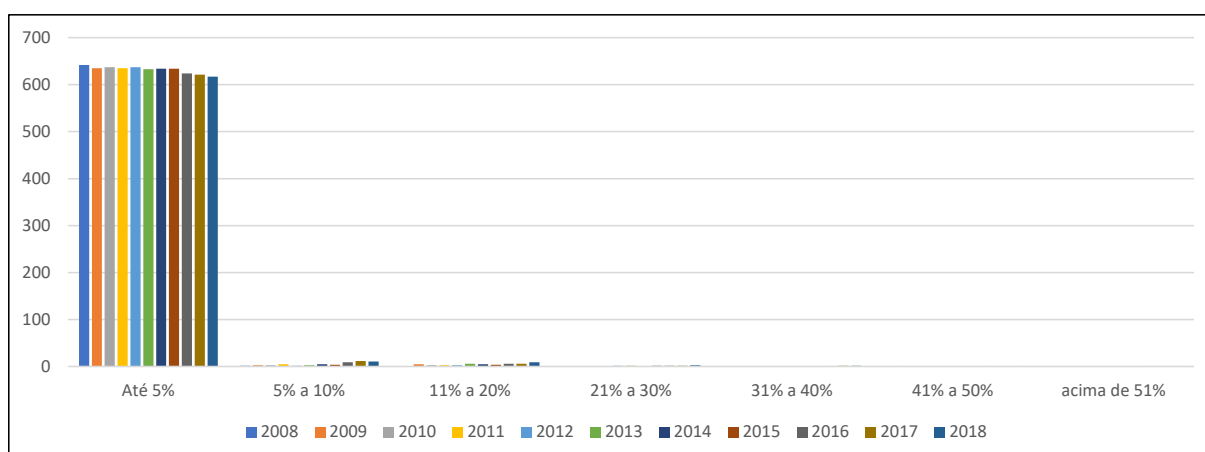
Como modalidade de contratação menos utilizada pelos municípios do interior do estado de São Paulo, a BEC inicia a série histórica em 2008 com apenas 34 milhões de reais, crescendo sua representatividade ano a ano, atingindo seu pico em 2018 com 1,14 bilhões de reais sendo comprados e pagos através da modalidade.

Como é possível se ver nas tabelas 11 e 12, há um claro aumento proporcional no uso da modalidade Pregão durante o período analisado, saindo de uma representatividade de menos de 1% das compras em 2008 e chegando a 4% do volume de compras em 2018. Volume é extremamente baixo por ser essa modalidade de compras considerada mais célere, transparente

e eficiente não somente pela literatura, organizações de compras de diversos países, mas também pelo TCESP, órgão que fiscaliza as contas e as compras dos municípios do interior do estado de São Paulo.

Para ser possível uma melhor compreensão da utilização da modalidade BEC por município, dividimos os municípios em 7 faixas de representatividade percentual da modalidade em cada um dos anos. Conforme pode ser observado na Figura 14, os dados mostram uma alta concentração dos municípios do interior do Estado de São Paulo com menos de 5% de suas compras sendo realizadas por essa modalidade. Apesar da modalidade permitir a participação de uma maior quantidade de fornecedores, dar mais transparência ao processo de contratação e se mostrar mais eficiente segundo a matriz de competitividade de modalidade de compras e os dados do Governo do Estado de São Paulo, seu uso ainda é irrisório pelos municípios do interior do Estado de São Paulo.

Figura 14 – Distribuição dos municípios dentro das faixas de representação da BEC – Bolsa Eletrônica de Compras sobre o volume total contratado e pago pelos municípios de 2008 a 2018

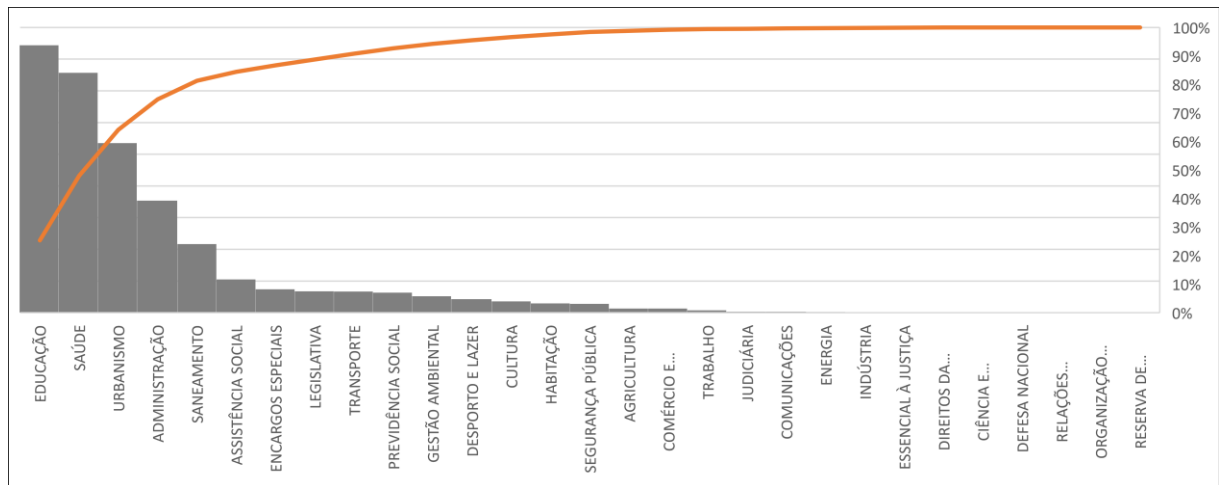


Fonte: TCESP – elaborado pelo autor

4.2 Comportamento das compras municipais das funções de governo por modalidade de contratação

Como ser observado na Figura 15 abaixo, os resultados mostram que há uma forte concentração dos gastos municipais em poucas funções de Governo. As funções Educação, Saúde, Urbanismo e Administração representaram mais de 80% dos gastos dos municípios do interior do Estado de São Paulo de 2008 a 2018, e em função disso, essas são as funções de Governo cujo comportamento de utilização das modalidades de compra precisa ser detalhado.

Figura 15– Análise da representatividade das contratações por função de governo de 2008 a 2018 dos municípios do interior do estado de São Paulo



Fonte: TCESP – elaborado pelo autor

Sendo a função de governo com maior gasto durante os anos de 2008 a 2018, a Educação teve um volume total comprado e pago de R\$ 83.369.032.489,08 pelos municípios do interior do Estado de São Paulo. O comportamento de utilização das modalidades de compras na função educação foi similar ao comportamento da média de utilização de todas as funções de governo somadas, como pode ser visto na tabela 11 abaixo.

Tabela 11 – Valor pago por modalidade de contratação por ano em milhões de reais na Educação

Modalidade de contratação	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL
DISPENSA DE LICITAÇÃO	2.918,37	3.576,47	3.750,41	4.736,95	3.574,59	3.369,99	2.814,38	2.215,83	2.108,57	2.040,02	1.821,10	32.926,69
PREGÃO	792,75	1.134,61	1.623,69	2.337,63	2.847,54	3.077,72	3.847,74	3.944,05	4.045,55	3.975,11	4.158,47	31.784,87
CONCORRÊNCIA	665,47	816,37	883,43	1.248,70	1.239,56	1.004,33	1.034,78	1.059,33	1.093,62	793,58	782,49	10.621,66
TOMADA DE PREÇOS	288,50	250,47	268,00	357,05	375,93	198,27	241,94	210,38	218,68	121,55	134,65	2.665,43
CONVITE	274,95	259,98	263,51	317,37	306,46	187,90	185,35	218,39	136,27	78,82	72,45	2.301,45
BEC	6,99	47,10	91,93	66,02	54,67	88,91	125,22	235,45	275,08	297,11	426,92	1.715,41
CONCURSO	12,67	11,22	11,37	15,55	5,65	543,43	707,09	10,27	2,61	6,17	5,76	1.331,78
RDC	-	-	-	-	-	-	-	1,02	4,07	0,73	15,92	21,73

Fonte: TCESP – elaborado pelo autor

Os resultados mostram um alto volume comprado através da modalidade Dispensa de Licitação, 32,9 bilhões de reais, sendo essa a modalidade de compras mais utilizada na Função Educação dos municípios do interior do estado de São Paulo. Vale destacar, que durante o período, houve uma grande incidência de ações e indiciamentos por corrupção específicos nesta função de governo em diversos municípios do interior de São Paulo em função de suspeita de fraude em seus processos de compras, entre elas podendo ser citadas as operações Artico, Alba

Branca, Merenda Escolas, Pit Stop, Porto Seguro, Peixoto de Urupes, Cadeia Alimentar I, Cadeia Alimentar II, Self Service, entre outras.

A Saúde, função de governo com segundo maior gasto durante os anos de 2008 a 2018, teve um valor total contratado e pago de R\$ 74.068.798.572,77 pelos municípios do interior do Estado de São Paulo. Os resultados mostram uma alta concentração das compras da função Saúde na modalidade de contratação Dispensa de Licitação, como pode ser visto na tabela abaixo.

Os valores comprados e pagos por dispensa de licitações na Saúde somaram R\$42.977.185.733,08, o que representou 58% do volume total contratado e pago pelas prefeituras do interior do Estado de São Paulo no período, pela modalidade de contratação menos competitiva segundo a matriz de competitividade de modalidades de compras.

Vale destacar, que durante o período, assim como na função Educação, na função Saúde houve uma grande incidência de ações e indiciamentos por corrupção em diversos municípios do interior de São Paulo em função de suspeita de fraude em seus processos de compras, entre elas podendo ser citadas as operações Parasitas, Atenas, Roupas Sujas, Sexta Feira 13, Iatrós, Hipócritas e Pândega.

Tabela 12 – Valor pago por modalidade de contratação por ano em milhões de reais na Saúde

Modalidade de contratação	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL
DISPENSA DE LICITAÇÃO	2.606,4	3.280,4	3.540,6	4.493,6	4.080,3	4.305,1	4.450,5	4.084,8	3.999,4	4.161,8	3.974,3	42.977,2
PREGÃO	467,9	689,2	1.074,1	1.449,1	1.693,5	1.749,2	2.158,2	2.337,5	2.603,5	2.627,6	2.983,2	19.833,0
CONCORRÊNCIA	275,9	218,2	341,5	431,0	572,9	437,0	446,3	457,8	458,0	321,2	416,0	4.375,8
CONCURSO	13,8	7,4	28,5	73,9	47,0	919,5	1.057,2	44,4	44,1	28,4	35,0	2.299,2
BEC	12,3	50,3	47,7	71,9	87,4	100,6	123,0	205,6	315,5	358,2	349,0	1.721,5
TOMADA DE PREÇOS	136,6	100,9	107,3	137,1	168,7	113,4	237,5	172,4	116,2	59,0	70,4	1.419,5
CONVITE	166,6	141,7	139,4	170,9	187,7	143,6	123,2	126,3	97,8	59,7	47,8	1.404,7
RDC	-	-	-	-	-	-	-	3,4	7,4	2,0	25,1	37,9

Fonte: TCESP – elaborado pelo autor

O Urbanismo, função de governo com terceiro maior gasto durante os anos de 2008 a 2018, teve um total comprado e pago de R\$ 52.709.417.573,47 pelos municípios do interior do Estado de São Paulo. A função de governo teve como principal modalidade de contratação a Concorrência, seguida pelo Pregão, sendo a dispensa de licitação somente a terceira modalidade mais utilizada, como pode ser visto na tabela 13.

Tabela 13 – Valor pago por modalidade de contratação por ano em milhões de reais no Urbanismo

Modalidade de contratação	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL
CONCORRÊNCIA	1.050,7	1.068,7	1.275,7	1.895,2	2.388,1	2.014,2	2.398,8	2.378,0	2.806,0	2.195,0	2.101,5	21.572,0
PREGÃO	351,3	380,9	713,2	1.062,2	1.361,2	1.204,3	1.411,4	1.432,6	1.792,3	1.666,8	1.531,4	12.907,7
DISPENSA DE LICITAÇÃO	1.093,3	1.136,7	1.325,8	1.520,0	1.157,2	1.067,2	962,2	951,5	881,8	905,8	1.031,9	12.033,5
TOMADA DE PREÇOS	332,0	171,5	266,3	301,7	476,5	208,4	327,9	230,1	320,5	174,9	277,6	3.087,4
CONVITE	360,0	238,3	251,0	287,9	270,7	145,2	136,7	142,7	122,4	69,0	66,9	2.090,9
CONCURSO	4,8	2,1	0,2	0,1	0,4	190,7	203,0	31,6	59,1	69,0	0,1	561,1
BEC	2,3	12,9	17,5	19,6	9,5	9,4	41,7	44,1	64,1	60,9	120,6	402,5
RDC	-	-	-	-	-	-	-	0,0	0,7	2,9	50,6	54,3

Fonte: TCESP – elaborado pelo autor

A Administração, função de governo com quarto maior gasto durante os anos de 2008 a 2018, teve um total contratado e pago de R\$ 34.856.930.837,00 pelos municípios do interior do Estado de São Paulo. A função de governo teve suas compras concentradas na modalidade de compras Dispensa de Licitação, como pode ser visto na tabela 14.

O volume de dispensa de licitações, somou R\$18.564.381.923,11, o que representou 53% do volume total comprado e pago pelas prefeituras do interior do Estado de São Paulo no período para a função de governo.

Tabela 14 – Valor pago por modalidade de contratação por ano em milhões de reais na Administração

Modalidade de contratação	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL
DISPENSA DE LICITAÇÃO	1.654,0	1.951,2	1.987,1	2.597,7	2.057,8	1.895,3	1.607,1	1.328,1	1.180,2	1.235,3	1.070,5	18.564,4
PREGÃO	227,5	335,2	582,5	751,7	924,4	913,6	1.063,5	1.183,6	1.230,9	1.185,0	1.351,3	9.749,1
CONCORRÊNCIA	220,1	259,5	244,1	325,7	322,4	317,6	378,4	324,4	276,6	219,3	291,8	3.179,8
CONVITE	143,0	155,2	159,9	205,2	197,2	170,0	164,9	152,4	133,0	104,0	90,9	1.675,6
CONCURSO	7,9	2,7	0,3	0,1	5,0	276,3	304,5	1,3	0,1	1,9	1,2	601,3
TOMADA DE PREÇOS	68,6	59,0	51,9	67,7	70,4	45,9	49,1	39,7	49,6	34,8	38,6	575,3
BEC	5,8	16,5	21,8	30,2	29,7	29,4	41,7	48,0	91,0	91,5	104,6	510,4
RDC	-	-	-	-	-	-	-	0,2	0,0	0,9	-	1,1
Leilão	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,0	0,0	0,0

Fonte: TCESP – elaborado pelo autor

O Legislativo, foi a função de governo com o oitavo maior gasto durante os anos de 2008 a 2018, com um volume total comprado e pago de R\$ 6.698.625.128,26 pelos municípios do interior do Estado de São Paulo. Como o Legislativo é a função de governo que tem a responsabilidade constitucional de fiscalizar o executivo, esperava-se uma atuação exemplar de suas compras, com alta concentração de uso das modalidades de compras mais competitivas pela matriz de competitividade das modalidades de compras e orientações do próprio TCESP.

Mas, contrariando a lógica, este não foi o comportamento de utilização de modalidades de compras da função de governo Legislativo. O Legislativo teve a maioria absoluta de suas compras realizadas através da modalidade de contratação Dispensa de Licitação, sendo essa responsável por 65,6% das compras do legislativo, como pode ser visto na tabela 15.

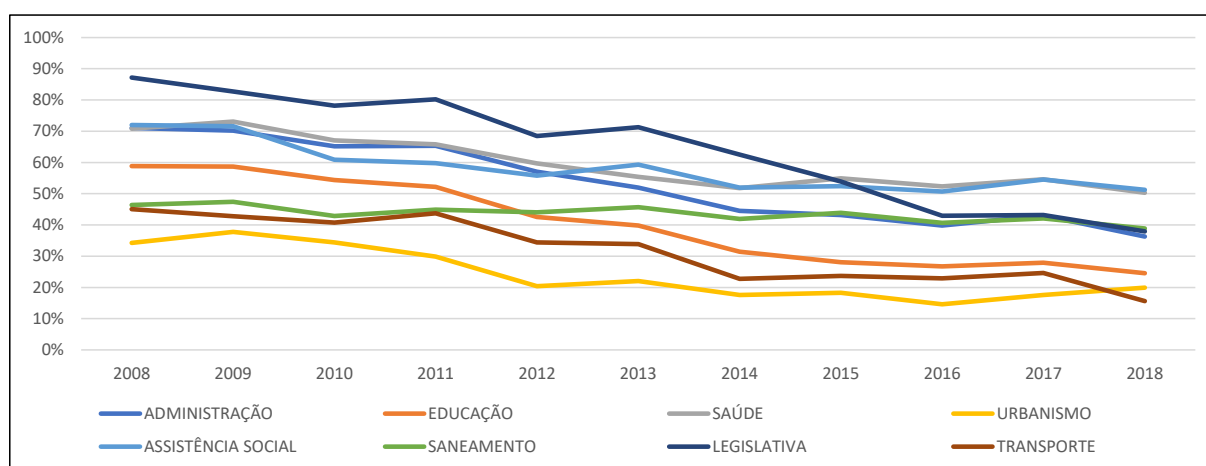
Tabela 15 – Valor pago por modalidade de contratação por ano em milhões de reais no Legislativo

Modalidade de contratação	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL
DISPENSA DE LICITAÇÃO	387,3	528,9	529,1	624,2	469,1	495,6	416,0	304,9	229,0	217,2	194,2	4.395,5
PREGÃO	7,4	24,5	31,0	44,5	60,1	76,5	103,7	116,9	137,9	147,9	189,3	939,7
CONVITE	28,6	52,2	62,3	59,5	68,0	70,1	84,4	77,7	81,2	69,3	66,6	719,8
CONCORRÊNCIA	8,1	13,9	25,1	24,1	52,5	25,9	29,3	30,5	42,7	35,7	27,5	315,4
TOMADA DE PREÇOS	13,0	19,9	29,2	25,6	35,4	26,9	31,4	30,9	31,2	22,1	24,6	290,3
BEC	-	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,5	4,6	11,5	11,1	9,1	37,1
CONCURSO	0,0	0,2	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0	0,2	0,7

Fonte: TCESP – elaborado pelo autor

Com o objetivo de fornecer uma visão comparativa do comportamento das modalidades de compra entre as funções de governo que representam 90% dos pagamentos realizados aos fornecedores dos municípios do interior do Estado de São Paulo, é apresentado na sequência abaixo a representatividade percentual das modalidades de compras em cada uma das funções de governo.

Figura 16– Comportamento de uso da Dispensa de Licitação pelas funções de governo

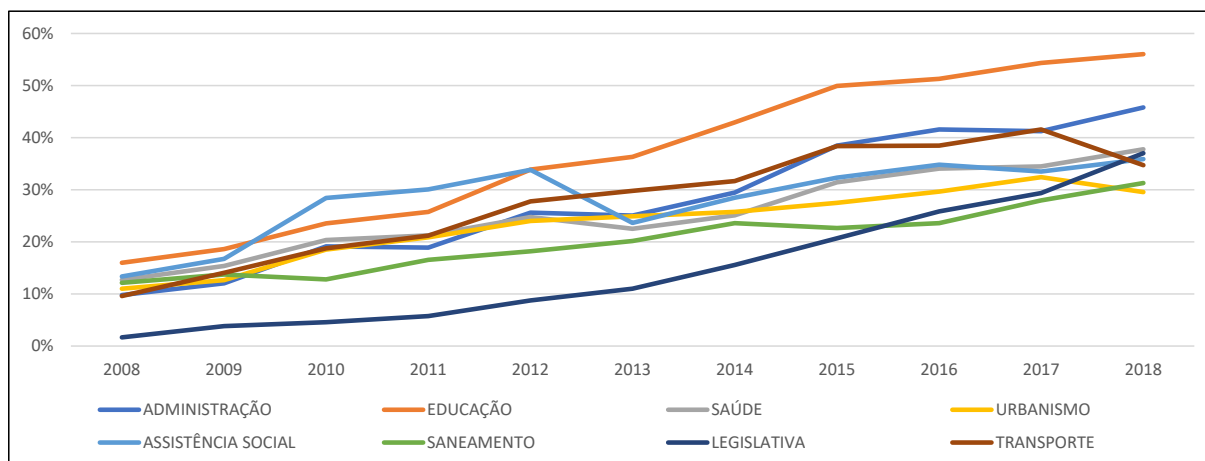


Fonte: TCESP – elaborado pelo autor

Apesar da Dispensa de Licitação ser a modalidade de contratação mais utilizada pelas principais funções de governo dos municípios do interior do Estado de São Paulo de 2008 a 2018, o seu uso apresenta uma forte queda entre 2008 e 2016, mantendo-se praticamente estável de 2016 a 2018.

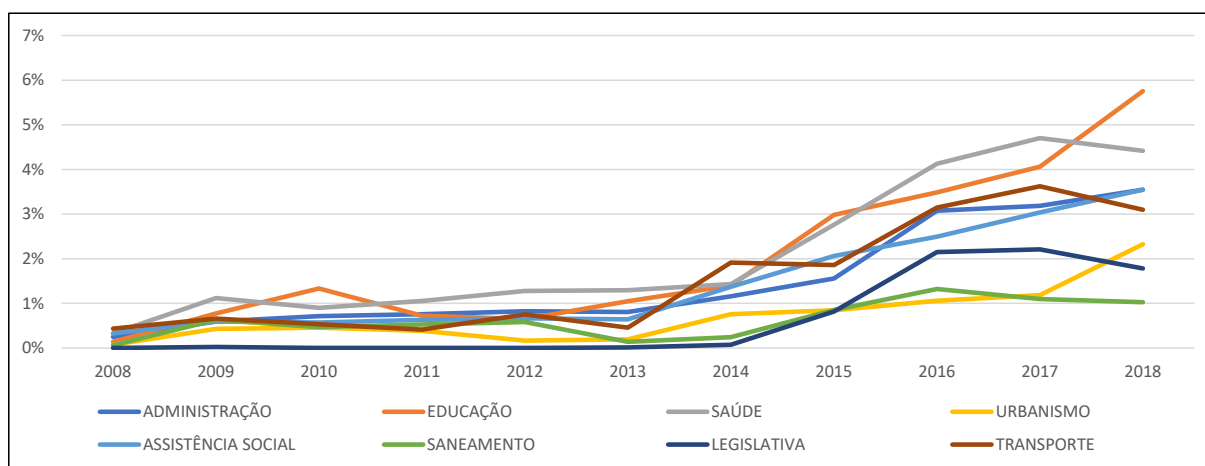
As funções Saúde e Assistência Social apesar de terem reduzido seu uso durante o período analisado, ainda têm mais de 50% de suas compras através da modalidade de compras Dispensa de Licitação.

Figura 17– Comportamento de uso do Pregão pelas funções de governo



Fonte: TCESP – elaborado pelo autor

Figura 18 – Comportamento de uso da BEC pelas funções de governo

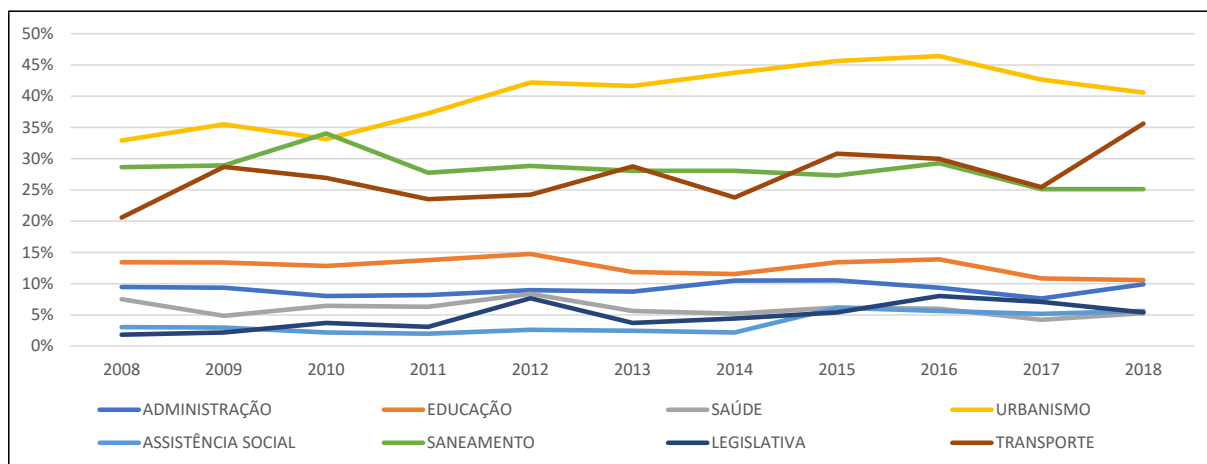


Fonte: TCESP – elaborado pelo autor

O pregão, tanto presencial, como eletrônico (BEC) foram as modalidades de compras com maior crescimento durante o período analisado para as principais funções de governo dos municípios do interior do Estado de São Paulo. A função de governo com maior crescimento na utilização do Pregão em suas compras foi a Educação, que saiu de um uso em menos de 20% de suas compras em 2008, para mais de 60% em 2018. Um futuro estudo específico para se analisar a razão do aumento de uso do Pregão na Educação é recomendado.

Apesar do crescimento do uso do pregão, os números mostram que seu uso está longe de ser uma regra como preconiza a legislação, sendo ainda somente uma das opções de compras utilizadas pelos municípios do interior do Estado de São Paulo.

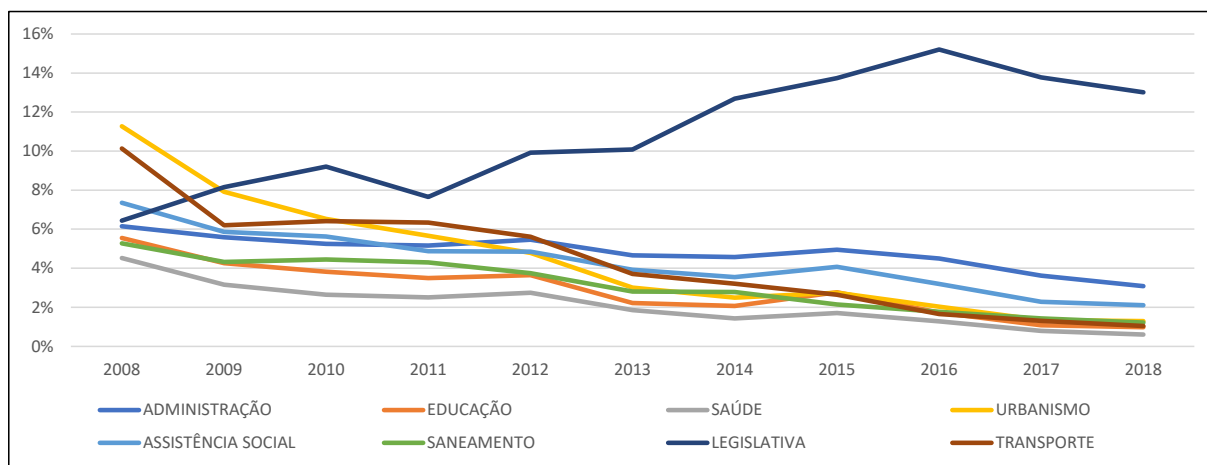
Figura 19 – Comportamento de uso da Concorrência pelas funções de governo



Fonte: TCESP – elaborado pelo autor

O uso da modalidade de compra Concorrência se manteve praticamente estável nas principais funções de governo dos municípios do interior do Estado de São Paulo durante o período analisado, com Urbanismo, Transporte e Saneamento sendo as funções com maior uso da modalidade.

Figura 20– Comportamento de uso do Convite pelas funções de governo



Fonte: TCESP – elaborado pelo autor

O uso da modalidade de compra Convite pelos municípios do interior do Estado de São Paulo apresentou forte queda em todas as funções de governo com exceção do Legislativo. Enquanto todas as demais funções de governo reduziram drasticamente o uso da modalidade de compra Convite, a função Legislativa mais que dobrou seu uso durante o período analisado.

4.3 Estimativa do volume de recursos públicos que poderiam ser economizados com a maximização do uso de modalidades de compras mais competitivas.

O presente estudo não tem a intenção de projetar com precisão quanto poderia ser economizado com o uso de modalidades de compras mais eficientes. A pretensão desta projeção limita-se a estimar a ordem de grandeza da economia o uso de modalidades de compras mais eficientes traria para os cofres dos municípios do interior do estado de São Paulo. A limitação na projeção se deve ao fato de não se ter todas os dados das variáveis e atributos necessários para uma projeção que tenha como premissa a definição do valor exato de economia. Alguns dos atributos e variáveis faltantes serão assumidos e estimados com a melhor informação disponível para que a projeção seja possível.

Assim, para conseguir se estimar o volume de recursos públicos que poderiam ser economizados com a maximização do uso de modalidades de compras mais eficientes em detrimento do uso de modalidade menos eficientes, é necessário primeiro entender as características das modalidades de contratação menos eficientes e verificar se elas poderiam ser substituídas por modalidades de compras mais eficientes em sua totalidade.

De acordo com a Tabela 4 – Competitividade das modalidades de compra, elaborado pelo autor, a ordem de competitividade das modalidades de compras, das menos competitivas para as mais competitivas, é: dispensa de licitação, convite, tomada de preço, concorrência, pregão presencial e pregão eletrônico. A modalidade de compra Concurso não foi comparada em função de sua característica de uso ser específica e dificilmente substituída por outra modalidade.

Para as demais modalidades de compras, que podem ser substituídas, se faz necessária a análise do comportamento das compras do municípios do estado de São Paulo e o entendimento de qual seria o limite comparativo adequado para o exercício, uma vez que tal informação não está disponível na literatura e a obtenção da mesma necessitaria de uma análise qualitativa sobre todos os pagamentos de cada uma das modalidades, cujo esforço poderia render tese de uma nova dissertação, tese ou projeto de pesquisa. Portanto, para a estimativa, se assumiu que o limite mínimo de compras de cada modalidade de compras seria a representatividade mínima da modalidade utilizada por até 20% dos municípios em qualquer ano da série temporal. Utilizando esse critério para a estimativa, têm-se a tabela abaixo, com o valor mínimo a ser considerado em por cada modalidade de licitação:

Tabela 13 – Faixa mínima de uso da modalidade para até 20% da base de municípios em ao menos 1 ano da série temporal

Modalidade de contratação	% mínimo	Quantidade de municípios dentro da faixa mínima por ano										
		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Dispensa de licitação	3,50%	87	57	129	44	27	28	10	19	19	8	41
Convite	0,58%	93	63	115	27	28	33	31	42	53	77	131
Concorrência	0%	382	355	373	288	245	273	213	168	190	228	270
Tomada de preço	0%	153	114	133	37	21	35	4	23	15	44	74

Fonte: TCESP – elaborado pelo autor

Como nos apontamentos feitos pelos municípios ao TCESP não é possível se separar a modalidade Pregão Presencial da modalidade de compras Pregão Eletrônico de outras plataforma que não a BEC – Bolsa Eletrônica de Compras do Governo do Estado de São Paulo, foi assumido que ambas as modalidades se tratavam de Pregão Eletrônico, mesmo sabendo que tal fato não corresponde com a realidade.

Obteve-se assim, como apresentado na Tabela 14 abaixo, o montante das compras que poderiam ter sido compradas por modalidades de compras mais eficiente.

Tabela 14 – Volume por modalidade de compras que poderia ter sido feito através de modalidade de compras mais eficiente

Modalidade de contratação				
Ano	DISPENSA DE LICITAÇÃO	CONCORRÊNCIA	CONVITE	TOMADA DE PREÇOS
2008	10.879.815.012	2.994.788.022	1.290.147.006	1.137.566.033
2009	13.088.645.540	3.309.612.019	1.104.522.386	795.901.768
2010	13.816.495.025	4.015.083.348	1.186.620.530	957.791.628
2011	17.160.009.290	5.220.600.225	1.391.830.575	1.175.881.897
2012	14.247.284.337	5.998.037.800	1.384.913.097	1.435.694.432
2013	14.063.550.513	5.215.130.067	988.347.105	774.356.461
2014	12.781.481.446	5.834.093.480	1.002.520.503	1.239.217.112
2015	11.263.205.739	5.807.348.859	944.423.387	904.603.604
2016	10.382.505.868	6.302.390.157	755.249.642	1.009.211.772
2017	10.495.722.474	4.917.923.732	507.478.314	560.354.904
2018	9.869.497.957	5.205.514.424	472.227.120	727.614.665
TOTAL	138.048.213.202	54.820.522.132	11.028.279.665	10.718.194.276

Fonte: elaborado pelo autor

Para Ferrer (2004) a redução de custo ao se utilizar pregão eletrônico acontece pela melhora na eficiência do gerenciamento interno e principalmente pela redução de preços de compras geradas pela maior interação e competitividade da cadeia de fornecimento e pela

transparência das ações públicas, fazendo com que as brechas para a corrupção sejam bem menores. Ferrer (2004) estima que com o uso de processos eletrônicos de contratação, como o pregão eletrônico, consegue-se realizar uma economia da ordem de 25% quando comparado a processos não eletrônicos. O valor estimado por Ferrer é se assemelha com os 26,77% apurados pela Bolsa Eletrônica de Compras (www.bec.sp.gov.br) do governo do Estado de São Paulo.

Os valores de economia apresentados comparam processos de contratação não eletrônico com processos de contratação eletrônico, não sendo certamente os melhores indicadores para se considerar a economia gerada entre a utilização do pregão eletrônico sobre a mesma contratação realizada por dispensa de licitação, modalidade em que não há qualquer concorrência e publicidade, mas sendo essas as referências disponíveis para a estimativa. Para a projeção de economia com a utilização de modalidades de compras mais eficientes, será assumido o indicador apontado pela BEC, de 26,77%, mesmo tendo fortes evidências que o mesmo está subdimensionado. Chega-se assim ao cálculo da projeção de economia, como é apresentado na Tabela 15 abaixo.

Tabela 15 – Projeção anual de economia com uso de modalidades de compras mais eficientes

Ano	Modalidade de contratação				
	DISPENSA DE LICITAÇÃO	CONCORRÊNCIA	CONVITE	TOMADA DE PREÇOS	TOTAL
2008	2.912.526.479	801.704.753	345.372.353	304.526.427	4.364.130.013
2009	3.503.830.411	885.983.137	295.680.643	213.062.903	4.898.557.094
2010	3.698.675.718	1.074.837.812	317.658.316	256.400.819	5.347.572.665
2011	4.593.734.487	1.397.554.680	372.593.045	314.783.584	6.678.665.796
2012	3.813.998.017	1.605.674.719	370.741.236	384.335.400	6.174.749.372
2013	3.764.812.472	1.396.090.319	264.580.520	207.295.225	5.632.778.536
2014	3.421.602.583	1.561.786.825	268.374.739	331.738.421	5.583.502.567
2015	3.015.160.176	1.554.627.290	252.822.141	242.162.385	5.064.771.991
2016	2.779.396.821	1.687.149.845	202.180.329	270.165.991	4.938.892.986
2017	2.809.704.906	1.316.528.183	135.851.945	150.007.008	4.412.092.042
2018	2.642.064.603	1.393.516.211	126.415.200	194.782.446	4.356.778.460
TOTAL	36.955.506.674	14.675.453.775	2.952.270.466	2.869.260.608	57.452.491.523

Fonte: elaborado pelo autor

A projeção aponta que os municípios do interior do Estado de São Paulo teriam economizado de 2008 a 2018, R\$57.452.491.533 se tivessem maximizado uso do Pregão Eletrônico em suas compras ao invés de utilizarem modalidades de menos eficientes como a Dispensa de Licitação.

Comparando-se a projeção de economia anual com os valores comprados e pagos aos fornecedores no mesmo período, observa-se que o uso de modalidades de contratação mais

competitivas geraria uma economia média de 18% nas aquisições municipais na série temporal analisada, com ela variando de 14% a 22% do valor contratado entre os anos 2008 e 2018.

Tabela 16 – Projeção do percentual de economia anual sobre todo o volume de compras feitos pelos municípios do interior do estado de São Paulo

Ano	Valores Contratados	Economia projetada	% Economia
2008	19.397.992.916	4.364.130.013	22%
2009	22.402.002.771	4.898.557.094	22%
2010	26.163.769.452	5.347.572.665	20%
2011	33.392.419.757	6.678.665.796	20%
2012	32.908.324.951	6.174.749.372	19%
2013	33.059.766.864	5.632.778.536	17%
2014	35.598.518.343	5.583.502.567	16%
2015	31.372.625.304	5.064.771.991	16%
2016	32.206.802.899	4.938.892.986	15%
2017	29.911.835.763	4.412.092.042	15%
2018	31.149.058.269	4.356.778.460	14%
TOTAL	327.563.117.288	57.452.491.523	18%

Fonte: elaborado pelo autor

5. CONCLUSÃO E CONTRIBUIÇÕES

O objetivo geral deste trabalho foi compreender o comportamento das compras dos municípios do interior do estado de São Paulo por modalidade de compras durante os anos de 2008 a 2018, objetivo esse alcançado, contribuindo com a compreensão da evolução do uso de cada modalidade na série temporal disponível e criando o primeiro diagnóstico das modalidades de contratações utilizadas por municípios brasileiros. O diagnóstico permitirá que outros trabalhos possam desenvolver e criar estratégias para a melhora na eficiência das compras governamentais, que como consequência seu podem melhorar a eficiência no uso dos recursos públicos.

Um dos objetivos específicos foi compreender o comportamento das compras municipais por modalidade de contratação, além do comportamento das modalidades de cada função de governo, objetivo também alcançado. Essa compreensão contribuiu com o entendimento das diferenças no comportamento de compras entre cada uma das funções de governo, além de auxiliar pesquisadores de administração pública especialistas em áreas como Saúde ou Educação a compreender melhor o perfil dos gastos, escolhas de compras e desenvolver trabalhos para a melhoria da eficiência das compras nestas áreas.

O segundo objetivo específico foi projetar o quanto se conseguiria economizar se os municípios do interior do estado de São Paulo estivessem maximizando o uso de modalidade de contratação mais eficientes. Esse objetivo também foi alcançado, e pode contribuir com a sensibilização dos gestores públicos, uma vez que foi apontado na projeção que o impacto na escolha de modalidades mais eficientes para compra de bens e serviços levaria a uma economia média anual 18% sobre todos os valores contratados e pagos pelos municípios.

No cenário atual, de alto endividamento dos municípios brasileiros, a maximização do uso de modalidades de compras mais eficientes seria uma solução de baixo esforço e baixo desgaste político, social e econômico para minimizar a crise fiscal dos municípios, assumindo que as escolhas das modalidades de compras atuais não tem relação com os inúmeros casos de corrupção que são levados a público todos os meses pelas instituições competentes.

As duas hipóteses levantadas foram testadas e se mostraram falsas. A modalidade de contratação Pregão Eletrônico, cuja percepção da literatura era que a mesma fosse a modalidade de compras mais utilizada, uma vez que por lei essa é a modalidade de compra obrigatória nas contratações que utilizem fonte de recurso federal, além de a mesma ser mais transparente, eficiente e célere segundo todos os estudos relativos ao tema, na verdade, é uma modalidade de compras ainda pouco explorada pelos municípios do interior do Estado de São Paulo, mas tendo tanto sua utilização, como a utilização do Pregão Presencial aumentado no municípios ano após ano.

A hipótese que as compras realizadas pela modalidade de compra de Dispensa de Licitação são utilizadas apenas em casos de exceção, correspondendo a um percentual baixo das compras municipais, também se mostrou falsa. Na verdade, os dados do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo mostraram um cenário assustador de desperdício de recursos públicos, revelando que as compras a través da modalidade Dispensa de Licitação foi a mais utilizada pelos municípios no período de 2008 a 2018, chegando ao impressionante valor total contratado através da modalidade de R\$149.505.772.243,90.

A realidade exposta é preocupante, assustadora, mas bastante esperançosa. É preocupante em função do volume ainda muito alto que é contratado através de modalidades de compras sem qualquer processo de concorrência e publicidade, como a Dispensa de Licitação. Assustadora em função do alto volume de recursos públicos que pode estar sendo desperdiçado seja por má gestão ou má fé. Mas também é esperançosa, uma vez que medidas simples, de baixo esforço, têm alto potencial de impacto na saúde financeira dos municípios.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Alessandro Anibal Martins de. **Função compras no setor público: fatores preponderantes para o alcance da celeridade dos pregões eletrônicos da Base Aérea de Natal**. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.

ALMEIDA, Alessandro Anibal Martins de., Sano, Hironobu. **Função compras no setor público: desafios para o alcance da celeridade dos pregões eletrônicos**. Revista de Administração Pública. 52(1), 89–106. 2018.

ALMEIDA D. DE; LUCENA, M. “Gestão De Estoques na Cadeia De Suprimentos”.Revista Ecco. Revista da Faculdade de Economia e Ciências Contábeis da Universidade Metodista de São Paulo. Revista 1, pp. 34-49, II semestre, 2006.

ALVAREZ, Marisol Parra; QUEIROZ, Abelardo Alves de. **A evolução das responsabilidades e atribuições da função compras/suprimentos: um estudo na indústria têxtil-confecção de Santa Catarina**. Dissertação Mestrado. UFSC, 2004.

ASCHHOFF, B.; SOFKA, W. Innovation on demand-Can public procurement drive market success of innovations? Research policy, 38(8), 1235-1247. 2009

AUDET, Denis. **The size of government procurement**. OECD Journal on Budgeting, v. 1, n. 4, 2002. Disponível em: < <http://www.oecd.org/newsroom/archives/1845927.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

BAILY, Peter; FARMER, David; JESSOP, David; JONES, David. **Compras: princípios e administração**. São Paulo: Atlas, 2010.

BANCO MUNDIAL, Benchmarking Public Procurement 2016: Assessing Public Procurement Systems in 77 Economies, Banco Mundial, Washington, EUA. Disponível em: < <http://documents.worldbank.org/curated/en/504541468186536704/pdf/101080-PUB-Box393252B-PUBLIC-PUBDATE-11-12-15-DOI-10-1596978-1-4648-0726-8-EPI-210726.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2018.

BASHEKA, B. C; TUMUTEGYEREIZE, M. **Determinants of public procurement corruption in Uganda: a conceptual framework**. 4th International public procurement

conference. Seul, Coreia do Sul. Proceedings... 2010. Disponível em: < <http://www.ippa.org/images/PROCEEDINGS/IPPC4/01ComparativeProcurement/Paper1-10.pdf> >. Acesso em: 04 nov. 2018.

BATISTA, Marco Antonio Cavalcanti; MALDONADO, José Manuel Santos de Varge. O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde (C&T/S). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.42, n.4, ago. 2008

BRAGA, A. R.; HIJJAR, M. F. **Panorama da gestão de compras e suprimentos nas empresas industriais brasileiras**. Rio de Janeiro: ILOS, 2008.

BRAGA, Ataíde. Evolução estratégica do processo de compras ou suprimentos de bens e serviços nas empresas. **Revista Tecnológica**, n.129, ago. 2006.

BRASIL. **Constituição Federal** (1988). Brasília, DF, 1988

BRASIL. **Decreto n. 5.450**, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns. Diário Oficial, Brasília, Distrito Federal, 31 mai. 2005

BRASIL. **Lei n. 10.520**, de 17 de julho de 2002. Institui a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Diário Oficial, Brasília, Distrito Federal, 17 jul. 2002

BRASIL. **Lei n. 8.666**, de 22 de junho de 1993 Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Diário Oficial, Brasília, 22 jun. 1993.

BRAUN, C. L.; ROMBACH, M.; HÄRING, A. M.; BITSCH, V. A Local Gap in Sustainable Food Procurement: Organic Vegetables in Berlin's School Meals. Sustainability, 10 (11), 2018.

CAIXETA, José Manoel; FURTADO, Lucas Rocha. **Os princípios administrativos aplicáveis às Licitações Públicas**: a doutrina dominante e a jurisprudência do Tribunal de Contas da União. Instituto Serzedello Corrêa, do Tribunal de Contas da União. Brasília-DF, 2004.

CALDAS, Eduardo de Lima; NONATO, Raquel Sobral. Compras públicas e promoção do desenvolvimento local. Revista do Serviço Público, Brasília, v.64, n.4, p.465-480, 2013. Disponível em < <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/issue/view/25>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

CARVALHO, Paulo C. S. de. **Política de compras na administração pública brasileira**. In: RHS licitações— conteúdo. 2005. Disponível em: < <https://licitacao.com.br/index.php/politica-de-compras-na-administracao-publica-brasileira/> >. Acesso em: 2 nov. 2018.

CARVALHO FILHO, J.dos S. Manual de direito administrativo. 27. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2014.

CARTER, C. R. Purchasing social responsibility and firm performance: The key mediating roles of organizational learning and supplier performance. International Journal of Physical Distribution & Logistics Management, 35(3), 177–19, 2005.

CHENG, Wenjuan et al. Green Public Procurement, missing concepts and future trends – A critical review. Journal of Cleaner Production, v. 176, p. 770–784, 2018.

CHICÓSKI, Davi. O princípio da eficiência e o procedimento administrativo. A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional, v. 4, n. 18, p. 169-196, 2004. Disponível em: < <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaec/article/view/621/57>>. Acesso em: 4 nov. 2018.

CHONG, E; STAROPOLI, C. C.; BILLON, A. Y. **Auction versus negotiation in public procurement: Looking for empirical evidence. 4th International public procurement conference.** Seul, KR. Proceedings... 2010. Disponível em: <<http://www.ippa.org/IPPC4/Proceedings/11PracticalIssuesinPublicProcurementDecisionsandProcedures/Paper11-3.pdf>>. Acesso em: 2 nov. 2018

CHOMCHAIYA, S.; ESICHAIKUL, V. Consolidated performance measurement framework for government e-procurement focusing on internal stakeholders. Information Technology & People, Vol. 29 No. 2, pp. 354-380, 2016.

COLETTI, José Alencar Rotta; CASTALLANELLI, Carlo; FRIES, Milton Guilherme Martins; DIDONET, Simone Regina. **A importância da gestão de compras para a competitividade**

das empresas: o caso da Rede Super. XXII Encontro Nacional de Engenharia de Produção, Curitiba-PR, out. 2002.

CORSI ,M., GUMINA, A., CIRIACI, D. H. “**How e-Government May Enhance Public Procurement?**” In: Second International Public Procurement Conference, 21 – 23 September 2006, Rome, Italy. Documento disponível em http://www.ippa.org/images/PROCEEDINGS/IPPC2/Article_14_Corsi.pdf> Acessado em 18 jan. 2018.

DESOUZA, Kevin C., JACOB Benoy. Big Data in the Public Sector: Lessons for Practitioners and Scholars. *Administration & Society*. V.49, n.7, p. 1043-1064, 2017.

DING, S. Informing the masses and heeding public opinion: China's new internet-related policy initiatives to deal with its governance crisis. *Journal of Information Technology and Politics*, v. 6, n. 1, p. 31-42, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 13.ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.

DO COUTO, Hugo Leonnardo Gomides; RIBEIRO, Francis Lee. Objetivos e desafios da política de compras públicas sustentáveis no Brasil: a opinião dos especialistas. *Revista de Administração Pública*, v. 50, n. 2, p. 331-343, 2016.

EDQUIST, C.; ZABALA-ITURRIAGAGOITIA, J. M. Public Procurement for Innovation (PPI) as mission-oriented innovation policy. *Research policy*, v. 41, n. 10, p. 1.757-1.769, Dec. 2012

FERNANDES, J. U. J.. **Contratação Direta sem Licitação**. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

FERRER, F., SANTOS, P. (Org.), **E-government o Governo Eletrônico no Brasil**. Saraiva.2004

FIESP. **Saiba qual é o preço da corrupção no Brasil**. 2016. Disponível em:<<https://www.gazetaonline.com.br/noticias/economia/2017/05/saiba-qual-e-o-preco-da-corrupcao-no-brasil-1014059906.html>> Acesso: 03, mar,2018.

FORTINI, C.; MOTTA, F. **Corrupção nas licitações e contratações públicas: sinais de alerta segundo a transparência internacional**. A&C–Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Curitiba, v. 16, n. 64, p. 93–113, 2016.

FREITAS, M. de; MALDONADO, J. M. Santos de V. **O pregão eletrônico e as contratações de serviços contínuos**. Revista de Administração Pública-RAP, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, v. 47, n. 5, 2013.

GAO. U. S. Government Accountability Office. Disponível em: <www.gao.gov>. Acesso em: 8 dez. 2017

Gökalp, E. and Demirörs, O. (2017), “Model based process assessment for public financial and physical resource management processes”, Computer Standards & Interfaces, Vol. 54 No. 3, pp. 186-193

GONÇALVES, M. de S. **Um estudo sobre os fatores determinantes dos prazos das compras e contratações públicas através de pregão eletrônico no âmbito da Fiocruz-BA**. 2012. 76 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

GUNTHER, H. **Pesquisa Qualitativa versus Pesquisa Quantitativa: Esta é a Questão?** Psicologia: Teoria e Pesquisa, vol 22 n. 2, pp.201-210, 2006.

KHAN, Naushad. Public Procurement Fundamentals. Lessons from and for the Field. Emerald Publishing Limited. 2018.

KRASNOKUTSKAYA, E., SEIM, K. (2011). Bid Preference Programs and Participation in Highway Procurement Auctions. The American Economic Review, 101(6), 2653-2686, 2011.

LEMOES, Carolina S. **Gestão pública orientada para resultados: avaliando o caso de Minas Gerais** (Dissertação de Mestrado). Rio de Janeiro: EBAPE/FGV, 2009.

LUIZA, Vera L.; CASTRO, Claudia G. S. O.; NUNES, Joaquim M. Aquisição de medicamentos no setor público: o binômio qualidade-custo. **Caderno de Saúde Pública**, v.15, n.4, p.769-776, out./dez. 1999

MABILLARD, V.; ZUMOFEN, R. The complex relationship between transparency and accountability: A synthesis and contribution to existing frameworks. *Public Policy and Administration*, v. 32, n. 2, 2017.

MACMANUS, S. A. **Understanding the incremental nature of e-Procurement implementation at the State and local levels**. *Journal of Public Procurement*, 2002.

MAMIC, I. Managing global supply chain: the sports footwear, apparel and retail sectors. *Journal of Business Ethics*, 59(1-2), 81–100, 2005.

MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. 30ed. São Paulo: Malheiros Editores 1136p. 2013.

MEYNHARDT, T.; DIEFENBACH, F. E. **What drives entrepreneurial orientation in the public sector? evidence from germany's federal labor agency**. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Oxford University Press, v. 22, n. 4, p. 761–792, 2012.

MONCZKA, Robert M.; HANDFIELD, Robert B.; GIUNIPERO, Larry C.; PATTERSON, James L. **Purchasing and Supply Chain Management**. South-Western Ed. United States, 2009.

MOREIRA, Egon Bockamann. *Processo Administrativo*. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MORGAN, Kevin. Greening the realm: Sustainable food chains and the public plate. *Regional Studies*, v. 42, n. 9, p. 1237–1250, 2008.

MOTTA, Alexandre R. **O combate ao desperdício no gasto público: uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compra privado, público Federal norte-americano e brasileiro**. Dissertação (mestrado em desenvolvimento econômico) — Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas, 2010.

MOTTA, F. C. P; PEREIRA, L. C. B.. **Introdução à organização burocrática**. 2. ed. São Paulo: Editora Cengage Learning, 2003.

NETO, Belmira; CALDAS, Miguel Gama. The use of green criteria in the public procurement of food products and catering services: a review of EU schemes. *Environment, Development and Sustainability*, v. 20, n. 5, p. 1905–1933, 2018.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Entrevista com o professor Joel de Menezes Niebuhr sobre a modernização das licitações no Brasil**. Em: Escola Nacional de Administração Pública. 13/10/2017. Disponível em: < <https://comunidades.enap.gov.br/mod/forum/discuss.php?d=120> > Acesso: 16 nov.2018

OECD. Government at a Glance 2015. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2015_gov_glance-2015-en > Acesso: 18 nov. 2018.

OECD. Government at a Glance 2017. Disponível em: < https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2017_gov_glance-2017-en > Acesso: 18 nov. 2018.

OECD. CleanGovBiz Initiative. Disponível em: <https://www.oecd.org/cleangovbiz/49693613.pdf>. Acesso 09 out. 2018.

ORAIR, R. O.; GOBETTI, S. W. Governo gastador ou transferidor? Um macrodiagnóstico das despesas federais no período de 2002 a 2010. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C. (Coord.). Brasil em desenvolvimento 2010: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010. v. 1. p. 87-112. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3739/1/Livro-Brasil_em_desenvolvimento_2010_v_1.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2018

PALAVÉRI, M. **Pregão nas licitações municipais**. [S.l.]: Editora del Rey, 2005.

PATRUCCO, A.S., LUZZINI, D., RONCHI, S. Evaluating the effectiveness of public procurement performance management systems in local governments. Local Government Studies, Vol. 42 No. 5, pp. 739-761. 2016

QIAO, Y., Thai, K. V., & Cummings, G. State and local procurement preferences: a survey. Journal of Public Procurement, 9(3/4), 371, 2009.

VERGARA, S.C. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2007.

ROSILHO, André J. **Qual é o modelo legal das licitações no Brasil? As reformas legislativas federais no sistema de contratações públicas**. Dissertação (mestrado em direito) — Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2011.

SANTANA, M. N. da C.; SANTOS, C. S. dos. Restrições da utilização da modalidade de licitação pregão. ENCONTRO DA ANPAD, 31., 2007, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro, 22 a 26 set. 2007.

SOARES, Panmela et al. Programa Nacional de Alimentação Escolar como promotor de Sistemas Alimentares Locais, Saudáveis e Sustentáveis: uma avaliação da execução financeira. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 23, n. 12, p. 4189–4197, 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232018001204189&lng=pt&tlng=pt>

SRIVASTAVA, S.K., AGRAHARI, A. Benchmarking approach to improve public procurement process. *Economic and Political Weekly*. Vol. 50 No. 20, pp. 58-67, 2017.

SVÄRD, P. Freedom of information laws and information access: The case of Sierra Leone. *Information Development*, v. 33, n. 2, p. 190198, 2017.

THAI, K. V. **Public procurement re-examined**. *Journal of public procurement*, Emerald Publishing Limited, v. 1, n. 1, p. 9–50, 2001.

TRIDAPALLI, J. P. **Comércio Eletrônico: Uma perspectiva no setor público para melhoria da Logística**. 2008. Tese (Doutorado em Engenharia de Transportes). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008

VAIDYA, Kishor; CAMPBELL, John. **Multidisciplinary approach to defining public e-procurement and evaluating its impact on procurement efficiency**. *Inf Syst Front*, v. 18, n. 2, p. 333-348, 2014. Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.1007/s10796-014-9536-z>>. Acesso em: 30 out. 2018

VIDAL, Rosario; SÁNCHEZ-PANTOJA, Núria. Method based on life cycle assessment and TOPSIS to integrate environmental award criteria into green public procurement. *Sustainable Cities and Society*, v. 44, 2018, p. 465–474, 2019.

WHITE, J. M., WINGENBACH, G. (2013). **Potential barriers to mass media coverage of health issues: differences between public information officers and journalists regarding beliefs central to professional behaviors**. *Journal of Public Relations Research*, 25(2), 123-140.

U.S. GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. **Framework for Assessing the Acquisition Function at Federal Agencies**. 2005. 59p. Disponível em: <www.gao.gov>. Acesso em: 8 dez. 2017.

U.S. GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. **Highlights of a GAO Forum: Federal Acquisition Challenges and Opportunities in the 21st Century**. Washington D.C., 2007. 35p. Disponível em: <www.gao.gov>. Acesso em 14 jan. 2018.

ZWEERS, K.; PLANQUE, K. "Electronic Government. From a Organizational Based Perspective Towards a Client Oriented Approach". In: PRINS, J. E. J. (Ed.). *Designing EGovernment*. [S. l.] : Kluwer Law International, 2001, p. 92

APENDICE I – Dados do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP)

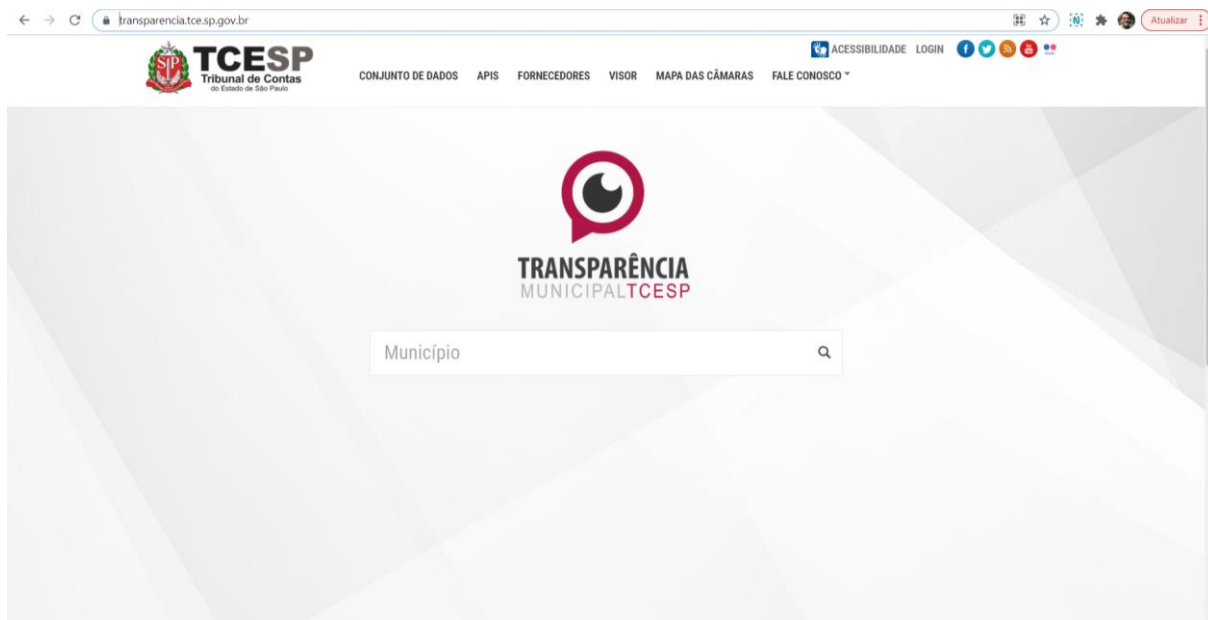
O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo disponibiliza a base de dados de todas as despesas dos municípios do interior do Estado de São Paulo aberta pagamento a pagamento em 23 colunas de dados de cada um desses pagamentos. Essa imensa base de dados disponível pelo TCESP que tornou possível a realização desta dissertação

Como o tamanho da base de dados com centenas de milhões de linhas de dados, torna impossível o compartilhamento da mesma, esse apêndice traz abaixo as 2 formas de obtenção da mesma direto no site do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

I – Obtenção por município e ano

Os dados estão disponíveis em <https://transparencia.tce.sp.gov.br/>. Para a obtenção dos dados é necessário seguir os passos abaixo:

1. Selecionar cada um dos municípios:



2. Selecionar o ano:

Painel do Município - Ribeirão Preto

Receita Total: R\$3.244.644.924,84
Receita consolidada do município

Despesa Total: R\$3.108.988.502,74
Despesa empenhada consolidada do Município

Despesas por fornecedor
Ferramenta de consulta a fornecedores que contrataram com entes municipais do Estado de São Paulo, por meio do respectivo CNPJ/CNPJ

Relatório de Alerta
Documento que informa aos órgãos jurisdicionados situações desfavoráveis e/ou irregulares relacionadas à gestão municipal.

Relatório de Instrução
Relatório que avalia a gestão fiscal, o ensino, a saúde, entre outros, do ente Municipal.

Entrega de balancetes
Consulta à situação de entrega dos balancetes contábeis por parte dos órgãos municipais.

Arquivos

Nome	Formato	Data de atualização	Tamanho
Receita Detalhada	PDF	01/03/2021	111,86 KB
Despesa Detalhada	PDF	01/03/2021	7,28 MB
Restos a Pagar	PDF	28/02/2021	390,71 KB

3. Baixar a despesa detalhada do ano selecionado

Painel do Município - Ribeirão Preto

Receita Total: R\$3.244.644.924,84
Receita consolidada do município

Despesa Total: R\$3.108.988.502,74
Despesa empenhada consolidada do Município

Despesas por fornecedor
Ferramenta de consulta a fornecedores que contrataram com entes municipais do Estado de São Paulo, por meio do respectivo CNPJ/CNPJ

Relatório de Alerta
Documento que informa aos órgãos jurisdicionados situações desfavoráveis e/ou irregulares relacionadas à gestão municipal.

Relatório de Instrução
Relatório que avalia a gestão fiscal, o ensino, a saúde, entre outros, do ente Municipal.

Entrega de balancetes
Consulta à situação de entrega dos balancetes contábeis por parte dos órgãos municipais.

Arquivos

Nome	Formato	Data de atualização	Tamanho
Receita Detalhada	PDF	01/03/2021	111,86 KB
Despesa Detalhada	PDF	01/03/2021	7,28 MB
Restos a Pagar	PDF	28/02/2021	390,71 KB

II– Obtenção consolidada dos municípios por ano

É necessário acessar o endereço eletrônico <https://transparencia.tce.sp.gov.br/conjunto-de-dados>, seguindo os passos abaixo:

1. Selecionar a opção “Despesas”

The screenshot shows the TCESP website interface. The top navigation bar includes links for 'CONJUNTO DE DADOS', 'APIs', 'FORNECEDORES', 'VISOR', 'MAPA DAS CÂMARAS', and 'FALE CONOSCO'. The main content area is titled 'Conjunto de Dados' and features a sidebar with a tree view where 'Despesas' is selected. The main panel displays details for the selected dataset, including its source (Audesp), principal information (Despesas), temporal reference (Ano), initial period (2008), update frequency (Semanal), management system (PostgreSQL), access to the base (Download), and formats (CSV). Below this, a table titled 'Dados e Recursos:' lists the available datasets.

Descrição	Formato	Data de atualização	Tamanho
Despesas - 2020	CSV	03/03/2021	1,43 GB
Despesas - 2019	CSV	02/03/2021	1,56 GB

2. Baixar os dados de cada um dos anos

The screenshot shows the 'Dados e Recursos:' section of the TCESP website. A table lists the available datasets for each year from 2008 to 2020. A red rectangular box highlights the first column of the table, which contains the years. The table also shows the format (CSV), the update date, and the size of each dataset.

Descrição	Formato	Data de atualização	Tamanho
Despesas - 2020	CSV	03/03/2021	1,43 GB
Despesas - 2019	CSV	02/03/2021	1,56 GB
Despesas - 2018	CSV	16/06/2020	1,52 GB
Despesas - 2017	CSV	11/06/2019	1,28 GB
Despesas - 2016	CSV	11/06/2019	1,23 GB
Despesas - 2015	CSV	10/06/2019	1,16 GB
Despesas - 2014	CSV	10/06/2019	1,20 GB
Despesas - 2013	CSV	27/02/2019	1.006,77 MB
Despesas - 2012	CSV	27/02/2019	975,49 MB
Despesas - 2011	CSV	27/02/2019	980,29 MB
Despesas - 2010	CSV	27/02/2019	912,47 MB
Despesas - 2009	CSV	27/02/2019	890,66 MB
Despesas - 2008	CSV	27/02/2019	883,13 MB