



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E GESTÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS - FACE
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
MESTRADO PROFISSIONAL EM ECONOMIA
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM GESTÃO ECONÔMICA DE FINANÇAS PÚBLICAS

THIAGO DA SILVA CAVEDO

EFICIÊNCIA NA GESTÃO UNIVERSITÁRIA: CONTRIBUIÇÕES DO SISTEMA DE
COMPRAS NA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA.

BRASÍLIA – DF

2020

THIAGO DA SILVA CAVEDO

**EFICIÊNCIA NA GESTÃO UNIVERSITÁRIA: CONTRIBUIÇÕES DO SISTEMA DE
COMPRAS NA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia – PPGE - da Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia (FACE) da Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Economia.

Área de concentração: Gestão de Finanças Públicas.

Orientador(a): Prof. Dr. Jorge Madeira Nogueira

BRASÍLIA – DF

2020

THIAGO DA SILVA CAVEDO

**EFICIÊNCIA NA GESTÃO UNIVERSITÁRIA: CONTRIBUIÇÕES DO SISTEMA DE
COMPRAS NA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**

Dissertação aprovada como requisito para a obtenção do título de Mestre em Economia do Programa de Pós-Graduação em Economia do Departamento de Economia da Universidade de Brasília (ECO/UnB). A Comissão Examinadora foi formada pelos professores:

Prof. Dr. Jorge Madeira Nogueira (Orientador)
Departamento de Economia (UnB)

Prof. Dr. Eduardo Tadeu Vieira
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (FACE/UnB)

Prof. Dr. Roberto de Goes Ellery Junior
Departamento de Economia (FACE/UnB)

Prof. Dr. Pedro Henrique Zuchi da Conceição
Departamento de Economia (FACE/UnB)
Suplente

BRASÍLIA – DF

2020.

Dedico este trabalho a todos os trabalhadores que lutam diariamente para que as compras públicas atijam sua plenitude.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer primeiramente a Deus, por ser minha fortaleza e manter-me firme.

Aos meus pais, Auxiliadora e Cavedo, aos meus irmãos, Werlon e Wellington (Juninho), pelo amor, confiança e otimismo.

À minha querida e amável esposa, Márcia, pelo amor, compreensão e carinho durante toda a nossa caminhada.

Ao meu orientador, professor Jorge Madeira Nogueira, por compartilhar comigo sua sabedoria e me guiar por essa jornada.

Por fim agradeço aos meus amigos e colegas da Diretoria de Compras – DCO, em especial aos servidores da Coordenação de Licitações – COL, pela ajuda e apoio.

“Por vezes sentimos que aquilo que fazemos não é senão uma gota de água no mar. Mas o mar seria menor se lhe faltasse uma gota”.

(Madre Teresa de Calcutá)

RESUMO

As Universidades Públicas, encontram-se em sérios problemas financeiros, visto as restrições orçamentárias nos repasses no ano de 2019. Em um contexto de escassez de recursos é necessária maior racionalidade na sua utilização, assim algumas questões tornam-se inevitáveis como, por exemplo: como o gestor público está gastando? As suas compras/contratações são planejadas? Existe alguma preocupação com otimização das compras e/ou contratações? Os gastos são eficientes? Desta forma este trabalho se propôs a analisar e avaliar como está a eficiência do sistema de compras da UnB. Além disso procurou verificar quais foram as medidas adotadas pela UnB para otimização das compras e economicidade dos gastos e cooperar com novas perspectivas no que diz respeito às compras realizadas pela Universidade em busca do ganho de eficiência. Como estratégia metodológica foram utilizados os elementos qualitativos, de caráter exploratório por meio de uma pesquisa bibliográfica documental, para a análise de dados quantitativos foram utilizados os dados abertos de compras governamentais do Sistema Integrado de Administração e Serviços Gerais (SIASG). Verifica-se que a Universidade apresenta dificuldades no planejamento das compras uma vez que possui uma demanda pulverizada sobre os mais diversos grupos de materiais além disso os projetos de pesquisas geram diversas demandas imprevisíveis. Entretanto a Universidade de Brasília já adota a utilização do pregão eletrônico em suas licitações e desde o ano de 2009 tem reduzido o número de compras diretas significativamente como preceitua a Lei entre outros fatores que demonstram que a universidade está no caminho da eficiência nas compras.

Palavras-chave: Universidade. Eficiência. Falha de Governo. Compras Públicas. UnB.

ABSTRACT

The Public Universities, are in serious financial problems, because of the budgetary restrictions in the year 2019. In a resource shortage context, bigger rationality is necessary in his use, so some questions become inevitable how, for example: how is the public gestor spending? Are his purchases planned? Is any preoccupation with the optimization of the purchases? Are the expenses efficient? In this way, this work was proposed analyze and evaluate the efficiency of the UnB purchasing system. It tried too to check what the measures adopted by UnB were for optimization of the purchases and cost savings moreover to cooperate with new perspectives what concerns the purchases carried out by the University in search of the rise of efficiency. Like strategy methodology, the qualitative elements were used, of character exploratory through a documentary bibliographical inquiry. For the analysis of quantitative data, there were used the open data of government purchases of the Integrated System of Administration and General Services (SIASG). It checks that the Public administration presents difficulties in the realization of the purchases because this is a highly regulated, bureaucratic process, and for times excessively slow. However, the University of Brasilia already adopts the use of the electronic purchases in his auctions, and from the year of 2009 have reduced the number of straight purchases significantly like prescribes the Law. This between other factors demonstrates that the university search for the efficiency in the purchases.

Keywords: University: University. Efficiency. Government Failure. Public Purchases. UnB

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Número de Processos de compra na UnB.	68
Gráfico 2 – Orçamento UnB.	69
Gráfico 3 – Compras diretas UnB.	71
Gráfico 4 – Processos Licitatórios na UnB.	73
Gráfico 5 – Número de Pregões na UnB.	75
Gráfico 6 – Projeção dos gastos e gastos reais (valor médio).	79
Gráfico 7 – Projeção dos gastos e gastos reais.	81
Gráfico 8 – Média de dias por processo de licitação.	82

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Princípios da Licitação.	50
Quadro 2 – Fases da Licitação.	51
Quadro 3 – Finalidade Sistema de Serviços Gerais (SISG).	53
Quadro 4 – Módulos do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG).	54
Quadro 5 – Normativos para compras públicas no Brasil.	56
Quadro 6 – Limites por modalidade para contratações de obras e serviços de engenharia.	59
Quadro 7 – Limites por modalidade para aquisição de bens e serviços comuns.	59
Quadro 8 – Incisos do art. 24 da Lei nº 8.666/93 mais utilizados pela administração pública.	61
Quadro 9 – Principais diferenças entre os pregões convencionais e por registro de preços.	65

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Número de processos de compras na UnB.	70
Tabela 2 – Valor anual de processos de compras diretas na UnB.	72
Tabela 3 – Valor anual de processos de compras diretas na UnB.	74
Tabela 4 – Valores gastos com pregão.	76
Tabela 5 – Média de itens por licitação.	77
Tabela 6 – Custo do processo licitatório corrigido pelo IPCA (valor médio).	79
Tabela 7 – Custo do processo licitatório corrigido pelo IPCA.	80
Tabela 8 – Quantidade processos por inciso do art. 24 da Lei 8.666/93.	85

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BAA	Buy American Act
CFC	Conselho Federal de Contabilidade
CGU	Controladoria-Geral da União
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CPA	Comissão Própria de Avaliação
EUA	Estados Unidos da América
FAR	Federal Acquisition Regulation
FUB	Fundação Universidade de Brasília
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
MEC	Ministério da Educação
RDC	Regime Diferenciado de Contratações
REUNI	Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SBA	Small Business Act
SIASG	Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais
SICSP	Sistema de Informação de Custos do Setor Público
Sinaes	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SISG	Sistema de Serviços Gerais
SRP	Sistema de Registro de Preços
TCU	Tribunal de Contas da União
UE	União Europeia
UnB	Universidade de Brasília

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.	14
1 – INEFICIÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA: UMA REVISITA ÀS FALHAS DE GOVERNO.	18
1.1 – Por que governos falham? Teoria da Escolha Pública.	18
1.2 – Desconsideração do Princípio da eficiência.	23
1.3 – Busca de eficiência: reduzir custos e/ou aumentar benefícios.	26
1.4 – Compras públicas como componente de custos.	32
2 – COMPRAS PÚBLICAS: PRINCIPAIS ENFOQUES NA LITERATURA ESPECIALIZADA.	36
2.1 – Compras Públicas: avaliações pelo lado dos custos.	36
2.2 – Compras Públicas: instrumento de política pública.	39
2.3 – Diferentes Modelos de Compras Públicas.	42
2.3.1 – Compras Estados Unidos da América (EUA).	42
2.3.2 – Compras União Européia (UE).	45
3 – COMPRAS PÚBLICAS NO BRASIL.	49
3.1 – Aspectos Institucionais e de Regulamentação.	49
3.2 – Diferentes Modalidades de Compras Públicas.	58
3.3 – Características Básicas de Cada Modalidade.	60
3.4 – Especificidades de Compras na Universidade Pública Brasileira.	65
4 – A BUSCA DA EFICIÊNCIA: avaliação da experiência da UnB.	67
4.1 – Breve Histórico dos Modelos de Compras na UnB.	67
4.2 – Redução de Custos.	78
4.3 – Aumento de Ganhos.	81
4.4 – Outras Desvantagens e Vantagens	83
4.5 – Discussão dos Resultados	88
CONCLUSÃO.	92
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.	96

INTRODUÇÃO

A Universidade de Brasília - UnB, Instituição Federal de Ensino Superior - IFES inaugurada em 1962, localizada na Capital Federal, desenvolveu-se conjuntamente com Brasília, surgindo dois anos após sua construção. É uma Instituição de Ensino Superior *multicampi*, abrangendo atualmente, além do campus Darcy Ribeiro (localizado no Plano Piloto), a Faculdade de Planaltina, a Faculdade de Ceilândia e a Faculdade do Gama.

As Instituições Federais de Ensino Superior - IFES representam importante fator de desenvolvimento econômico, seja por meio do fornecimento de mão de obra qualificada para o mercado de trabalho através da formação de profissionais, ou no fomento a inovação mediante a criação de novas tecnologias, ou ainda no resultado dos seus gastos, tanto da comunidade acadêmica como no comércio de bens e serviços indispensáveis para o funcionamento da entidade.

No âmbito da educação superior, avaliar a qualidade, o desempenho e a produtividade de uma instituição de ensino superior é tarefa desafiadora devido a sua complexidade e a diversidade de atividades e serviços prestados. Não obstante, na gestão de qualquer atividade pública, o uso eficaz dos recursos é primordial.

Problemática

A Universidade de Brasília – UnB, assim como outras universidades públicas, encontra-se em sérios problemas financeiros, visto as restrições orçamentárias nos repasses no ano de 2019¹. Em um contexto de escassez de recursos é necessária maior racionalidade na sua utilização, assim algumas questões tornam-se inevitáveis como, por exemplo: como o gestor público está gastando? As suas compras/contratações são planejadas? Existe alguma preocupação com otimização das compras e/ou contratações? Os gastos são eficientes?

Problema de Pesquisa

Este trabalho responde à seguinte questão de pesquisa: como está a eficiência do sistema de compras da UnB?

¹ Conforme apontado pela jornalista Regiane Oliveira em reportagem divulgada pelo El País. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/05/02/politica/1556819618_348570.html

Objetivos

Objetivo Geral:

- Analisar e avaliar se o sistema de compras da Universidade de Brasília é economicamente eficiente.

Objetivos Específicos:

- Verificar quais foram as medidas adotadas pela UnB para otimização das compras e economicidade dos gastos;
- Apresentar a legislação em vigor e traçar um paralelo com os procedimentos licitatórios praticados pela Universidade de Brasília;
- Cooperar com novas perspectivas no que diz respeito às compras realizadas pela Universidade em busca do ganho de eficiência.

Escopo e delimitação do estudo

Neste trabalho serão analisadas as compras realizadas pela Universidade de Brasília nos anos de 2006 a 2019. Excluem-se as compras realizadas por meio do Cartão de Pagamento² do Governo Federal, ou seja, aquelas realizadas com receitas próprias, que possam ser enquadradas como suprimento de fundos.

Justificativa e Relevância

São frequentes reclamações a respeito das compras pela comunidade universitária. Conforme destacado por Trindade (2016) a contratação de bens e serviços é usualmente classificada como burocrática, morosa, improdutiva e com alto índice de erros.

Nesse contexto, desde março de 2017 a Reitoria da UnB promove audiências com os institutos e faculdades de seus diversos campi. Este questionário é realizado anualmente pela Comissão Própria de Avaliação (CPA) com o enfoque de realizar o processo de auto avaliação da UnB, conforme preceitua o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes)³.

² As compras por meio de cartão de pagamento foram excluídas por se tratar de aquisições caráter excepcional, eventual e de pequeno vulto vinculadas à atividade da instituição (receita própria) que servem ao interesse público e não possam subordinar-se ao processo normal de licitação por não ser previsível conforme Art. 60 da Lei nº 8.666/93.

³ De acordo com INEP os principais objetivos da avaliação envolvem melhorar o mérito e o valor das instituições, áreas, cursos e programas, nas dimensões de ensino, pesquisa, extensão, gestão e

Entretanto nunca foi abordada a importância do planejamento das compras e o impacto gerado quando não é feito corretamente pelas Unidades. Segundo Costa (2011), a falta de planejamento faz com que o governo compre mais caro do que deveria e fica aquém dos objetivos licitatórios.

A gestão econômica tem um papel importante na melhoria dessa situação, avaliando e monitorando o desempenho dessa instituição podendo contribuir com um estudo dos impactos das decisões econômicas e financeiras no desempenho da organização e do impacto da utilização ou não das tecnologias disponíveis.

A dimensão financeira refere-se às variáveis existentes em cada decisão, decorrentes dos prazos de realização dos eventos no caixa da organização (fluxo de caixa). A dimensão econômica refere-se ao resultado gerado por cada decisão tomada. Que contribui para com a formação do resultado econômico global da organização. (SANTOS E PONTE, 1998).

A Universidade de Brasília dispõe de 4 *campi*, que juntos somam 324 laboratórios, 12 Institutos e 14 faculdades entre outras unidades de acordo com o Relatório de Gestão 2018 da UnB⁴ e em 2019 realizou aproximadamente 970 processos de compras consumindo mais de R\$ 88 milhões de reais. O grande vulto de contratações associado a uma cultura de demanda mais reativa, visto que projetos são de difícil previsão, tornam o planejamento uma tarefa extremamente laboriosa.

Desta forma é imperioso o levantamento das formas de aquisições feitas pela UnB, os riscos e impactos financeiros que uma compra mal planejada traz para administração.

Métodos e Procedimentos

Como estratégia metodológica foram utilizados os elementos qualitativos, de caráter exploratório por meio de uma pesquisa bibliográfica documental, informações existentes em documentos como legislações, textos oficiais, relatórios, notas técnicas e trabalhos técnicos. Para a análise de dados quantitativos foram utilizados

formação.

⁴ Até o momento não há publicação do Relatório de Gestão referente ao ano de 2019 da Universidade de Brasília e o Relatório de Gestão referente ao ano de 2018 encontra-se disponível em http://www.dpo.unb.br/images/phocadownload/documentosdegestao/relatoriogestao/2018/Relatrio_de_Gesto_UnB_2018.pdf

os dados abertos de compras governamentais do Sistema Integrado de Administração e Serviços Gerais - SIASG. Esta pesquisa teve como finalidade a analisar e descrever como o processo de compras na UnB ocorre sob as perspectivas econômicas.

Estrutura da Dissertação

A dissertação está estruturada da seguinte forma: introdução, três capítulos que apresentam o referencial teórico, um capítulo empírico com foco na UnB, conclusão e bibliografia.

No capítulo 1 são abordados os temas a respeito da Teoria da Escolha Pública e as falhas de governo. Já o capítulo 2 traz uma revisão da literatura quanto a compras públicas. Nele são abordadas as avaliações pelo lado dos custos e o uso da compra governamental como instrumento de política pública. À guisa de comparação, é abordado ainda o sistema de compras públicas no EUA e União Europeia.

No capítulo 3 é apresentada uma síntese quanto ao arcabouço legal que regulamenta as compras públicas no Brasil.

O capítulo 4 apresenta um breve histórico das compras na Universidade de Brasília e analisa os dados das compras realizadas no período de 2006-2019. Neste capítulo também é realizada a avaliação quanto a eficiência das compras.

Na conclusão apresentam-se as principais deduções do estudo a partir da análise dos resultados encontrados. Logo após são listadas as referências bibliográficas utilizadas.

1. INEFICIÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA: UMA REVISITA ÀS FALHAS DE GOVERNO.

1.1. Por que governos falham? Teoria da Escolha Pública.

É essencial inicialmente entender por que o governo deve atuar. Há diversas formas possíveis de se abordar o tópico da intervenção do estado na economia uma vez que este tema é estudado nos campos da Economia, do Direito, da Ciência Política e Administração e cada uma dessas áreas aponta aspectos importantes deste assunto complexo. Assim, Correia (1999) diz ser impossível apresentar uma análise detalhada das causas que fazem o Estado intervir na economia, podendo apenas detectar o efeito comum desses movimentos. Desta forma, uma das justificativas para tentar explicar a intervenção do Estado na economia é a argumentação de que o poder público deve corrigir imperfeições e falhas apresentadas pela economia de livre mercado.

Existem diversas situações em que ocorrem as falhas de mercado. Ela pode ocorrer quando no mercado há insuficiência de oferta de bens públicos. Em sentido amplo, a insuficiência se caracteriza quando o mercado não garante a produção desses bens e serviços na quantidade demandada pela população. Na concepção de Samuelson (1954) bens públicos, nomeados também como bens públicos puros, são aqueles que em que ao ser consumido por um indivíduo não reduz o consumo para outra pessoa, ou seja, bens não-rivais.

Bem público é aquele que está disponível para todos os indivíduos não podendo ser restrito à uma pessoa ou grupo, ou seja, bens não excludentes. Neste sentido Campo (2008) traz que uma característica dos bens públicos é a não-exclusividade, isto é, se o bem está disponível para uma pessoa, estará automaticamente disponível para os demais, ele cita como exemplos mais comuns de bens públicos a defesa nacional, a iluminação pública e a proteção policial.

A Externalidade⁵ é outro problema em uma situação de livre mercado. Ela surge quando os agentes econômicos tomam decisões ou realizam ações ponderando somente os custos e/ou benefícios próprios, não há qualquer preocupação com impacto para sociedade e/ou para outro agente econômico. Campos (2008) sustenta que a externalidade surge quando as empresas ou indivíduos realizam ações que levam em consideração somente os benefícios e os

⁵ As externalidades podem ser classificadas como positivas, quando o benefício social é maior que o benefício privado. Negativas, quando o benefício privado é maior que o social.

custos privados, e não os custos e benefícios sociais. De acordo com o autor o benefício privado corresponde somente ao benefício do indivíduo que consome o bem ou serviço. Já o benefício social leva em consideração o impacto do consumo desse bem para todos os indivíduos da sociedade.

Outra falha são os mercados não competitivos que ocorrem quando agentes econômicos, a fim de maximizar seus lucros, tiram vantagem do poder de mercado que possuem, por ser o único no mercado e se torna um formador de preço. Desta forma iniciam-se ações anticompetitivas que geram resultados como: monopólios, monopsônios e oligopólios

Assim, o mercado desregulado torna-se ineficiente, pois acaba praticando preços acima dos custos marginais trazendo lucros exorbitantes e desincentiva o investimento em novas tecnologias e as melhoras dos bens e/ou serviços ofertados causando uma restrição na produtividade.

Além dos monopólios, externalidades e insuficiência de bens públicos, as informações assimétricas também se caracterizam como falha de mercado. De acordo com Campos (2008) os modelos de competição de mercado se apoiam no pressuposto da informação perfeita em que os consumidores, ao tomarem sua decisão, sabem tudo o que precisam saber sobre a qualidade de um produto, preço da concorrência etc. Quando essas informações não estão a pleno dispor, o bem-estar do consumidor fica comprometido visto que suas escolhas podem não maximizar sua satisfação.

Para a Teoria da Firma a assimetria de informações está intrinsecamente ligada a impossibilidade de se obter contratos completos o que acarreta na existências de custos de transação. De acordo com Silva Filho (2006) as informações assimétricas implicam num acesso desigual dos agentes às informações pertinentes à troca por eles realizada, impedindo que ela se dê da maneira mais vantajosa do ponto de vista da sociedade.

Além disso é premissa da teoria da agência a existência de assimetria de informação dentro das organizações, o que cria condições para a ocorrência de problemas sistemáticos de credibilidade das informações trocadas entre principal e agente⁶. (OLIVEIRA E FILHO, 2017).

⁶ Oliveira e Filho (2017) a partir do trabalho de Jensen e Meckling (1976) definem a relação de agência como um contrato no qual uma parte (o agente) é encarregada de executar determinada atividade em nome de outra parte (o principal).

De acordo com os autores um desses problemas remete à existência de metas divergentes entre agente e principal, dada a premissa de que ambas as partes procuram maximizar sua função utilidade precípua a partir da relação contratual e que, portanto, existem boas razões para se acreditar que o agente não agirá sempre com base nos interesses do principal, assim as assimetrias de informação entre o principal e o agente, por sua vez, criam condições para que este reporte informações incompletas ou tendenciosas, voluntariamente ou não.

A análise econômica intimamente se preocupa com o bem-estar dos indivíduos e dentre todas as correntes teóricas, a chamada teoria tradicional do bem-estar defende a avaliação do sistema econômico e o questionamento de sua eficiência na promoção de bem-estar aos indivíduos. De acordo com Hausman e McPherson (2006, *apud* Giacomelli, 2017) o foco da Ciência Econômica é o bem-estar dos indivíduos e, no decorrer da sua história, foram adotadas formas diversas de avaliar esse bem-estar, que se dividiram em uma ótica substantiva; com um caráter hedonista – relaciona o bem-estar aos estados mentais das pessoas, e na ótica denominada de “teoria formal” – relaciona a sensação de bem-estar à satisfação de preferências individuais.”.

Com intuito de resolver essas e outras falhas os teóricos do bem-estar defendem a intervenção do estado da economia. Para Campos (2008), tradicionalmente a economia considera formas de intervenção em certos tipos de indústrias ou grupo de indústrias, avaliando como os incentivos econômicos podem ser instrumentos de políticas públicas. Entretanto, existe um problema importante que não é levado em consideração na intervenção do estado – os sujeitos que tomam as decisões coletivas também carregam consigo as motivações privadas, e isso pode afetar suas ações.

Para Tullock (2002) as pessoas estão sujeitas às mesmas motivações tanto na vida pública quanto na vida privada. Cruz (2011) acredita que esta visão econômica da motivação humana contrasta com a visão errônea da ciência política que apresenta os seres humanos se comportando de modo muito diferente. Eles são vistos pelos cientistas políticos e sociólogos agindo desinteressadamente na vida pública e egoisticamente na vida privada.

Neste mesmo sentido Milhomem (2019) afirma que tomadores de decisões políticas não são desapaixonados buscando o “interesse público”, mas podem envolver uma luta entre diferentes pessoas e grupos de interesse.

Desejando pôr fim a essa duplicidade de pensamentos (público/privado tomam decisões de forma diferente ou público/privado tomam decisões da mesma forma), a Teoria da Escolha Pública busca analisar a conduta do governo e o comportamento dos indivíduos em relação ao governo trazendo a teoria econômica para a ciência política – as pessoas que demandam bens e serviços no mercado de acordo com seus próprios interesses, também votam em políticos ou leis que as beneficiem em algum grau. Não podendo presumir que quando alguém se tornar político vá “vestir-se de uma ética inabalável” e tomar decisões moralmente corretas ao invés daquelas que o beneficie ou favoreça àqueles que o apoiaram.

Para Buchanan (2013, *apud* Sallaberry *et al*, 2019) de uma forma geral, a teoria como programa interdisciplinar, pode ser utilizada para explicar como a maximização do auto interesse, as características individuais e preferências de atores políticos, burocratas e grupos de interesse podem influenciar no processo da tomada de decisão de modo a desconsiderar o princípio do interesse público ou bem comum a que deve estar orientado todo o aparelhamento institucional.

De acordo com Tullock (2002) geralmente se espera que os políticos, agindo como empresários, maximizem o seu próprio bem-estar propondo políticas públicas que julgam que as pessoas desejam porque esperam que essas pessoas os recompensem com votos. Precisamos lembrar que no sistema democrático que vivemos, um político necessita ganhar as eleições para continuar “ganhando a vida”, desta forma tende a escolher políticas públicas que levará o eleitor a escolhê-lo novamente no próximo pleito.

Gianturco (2018) alega que se empreendedores, vendedores e consumidores visam ao lucro, os políticos também visam ao lucro (lucro econômico e renda política). Se um empresário tem essas características, agirá da mesma forma quando se candidata, quando vota, quando responde a alguma regulação. Isso não significa que os políticos sejam mal-intencionados e piores que o resto da sociedade. São como os outros, nem melhores, nem piores, procuram o próprio benefício antes do benefício dos outros, para fazer isso querem e precisam tomar o poder político e mantê-lo ao longo do tempo. Logo, se reeleger vira um dos objetivos desses agentes.

Devido a este comportamento interesseiro as decisões públicas podem não refletir as escolhas do público real, Cruz (2011) relata que as decisões coletivas são tomadas por representantes das pessoas, não pelas próprias pessoas. O resultado

indireto que surge da produção de bens e serviços decidida politicamente é bem diferente daquele que seria diretamente decidido pelo próprio povo.

Para Buchanan (2013, *apud* Sallaberry *et al*, 2019) democracia interpretada como regra da maioria não poderia trabalhar para promover qualquer interesse público, visto divergência conflituosa entre interesses o que torna impossível a condução de uma política sensata que priorize o interesse público e o bem comum.

Ainda de acordo com Cruz (2011) normalmente, as escolhas que as pessoas fazem no mercado têm reflexo direto e considerável para quem as faz, ao passo que, no processo eleitoral, o reflexo da escolha feita pelo eleitor é pouco direto e distante dele. Assim, para fazer a “escolha” no mercado, o indivíduo busca muito mais informações para embasá-la, do que enquanto eleitor.

Quando os economistas realizam suas previsões, partem do pressuposto que os consumidores têm plena informação sobre os produtos que compram no mercado e assim conseguem optar por aquilo que mais satisfaça seu bem-estar. No entanto, a política as informações nem sempre são claras, de fácil acesso ou de interesse para os eleitores e daí resulta um fator de grande relevância na Teoria da Escolha Pública que é o problema da informação. Cientes disso, os políticos criam políticas e planos pensando nos eleitores mal informados a fim de angariar esses votos. Para Tullock (2002), do ponto de vista de cada candidato específico, o que importa é o que as pessoas cobiçam, dada a percepção delas do valor do seu voto sobre o resultado e do custo de tornar-se informado, não ao que eles desejariam se fossem mais bem informadas.

Para Buchanan (1949, *apud* Dias, 2009), a teoria e a prática das finanças públicas deveriam ser revisadas para relacionar a distribuição individual do custo público à distribuição individual de benefícios, de modo que as pessoas pudessem visualizar o que eles recebem em troca dos impostos que pagam.

Quando o governo não está disposto a maximizar o interesse público, e os políticos agem de forma a maximizar seus próprios interesses, fatalmente o governo cometerá falhas. Para Iorio (2008) a maioria das falhas de mercado, quando estudadas criteriosamente, revelam-se resultantes de defeitos extramercados, de natureza institucional e a de que, quando ocorrem de fato falhas, elas tendem a ser amplificadas (e não eliminadas), como consequência da intervenção governamental.

Esta afirmação está baseada no fato que ao tentar mitigar as falhas de mercado o governo, por motivos que serão discutidos mais a frente, acaba criando

novos problemas como morosidade, burocracia e ineficiência, principalmente quando se trata da administração pública burocrática.

A avaliação histórica da administração pública burocrática se concentra nos processos puramente legalistas, contudo sem ponderar o alto índice de ineficiência envolvido. Tal política teria o intuito de evitar a corrupção e o nepotismo. (TRINDADE, 2016).

Assim as compras públicas acabam envolvidas nesta concepção e de acordo com Luiz (2018) a aquisição governamental é apenas reduzida a busca de melhor de preço e qualidade, deixando de lado importantes fatores como incentivo social e de cuidado com o ambiente.

Apesar de reconhecido que o governo não funciona perfeitamente, seria um equívoco acreditar que ele não deveria intervir de nenhuma forma na economia, o governo tem um novo papel no mercado, o de mediador. De acordo com Tullock (2002, *apud* Cruz, 2011), a alternativa não seria deixar tudo por conta do mercado, pois, dessa forma os custos de transação de alguns fatores políticos (ex: segurança pública) seriam elevadíssimos se as escolhas fossem individuais (cada cidadão). O papel moderno do governo é participar dessas transações obtendo melhor poder de negociação, baixando os custos.

A teoria da escolha pública acredita ser necessário ajustes estruturais no Estado a fim de que se encontre um tamanho ótimo do governo, que o mesmo seja capaz de abrir espaço para o livre mercado e seja eficiente com interferências pontuais.

1.2. Desconsideração do Princípio da eficiência.

Na economia a maior parcela da análise normativa está baseada na relação biunívoca estabelecida entre bem-estar social e eficiência econômica. (POSSAS, 2004). Dentre os conceitos de eficiência na teoria econômica, o mais conhecido é o critério de eficiência alocativa (CATERMOL, 2004). Eficiência alocativa pode ser definida com base nos estudos de Pareto (1971) sobre os mercados competitivos. A chamada eficiência de Pareto é a situação em que simultaneamente é impossível melhorar a situação de um indivíduo sem piorar a de outro, exigindo eficiência nas trocas, na produção e na composição do produto – esta última significa que a economia só deve produzir o que o consumidor quer comprar. (ARAGÃO, 1997)

Cartemol (2004) exemplifica muito claramente um estado eficiente de Pareto: tome-se uma economia em que o único problema econômico seja dividir 100

unidades de consumo entre dois indivíduos, A e B, e seja possível descartar (desperdiçar) tais unidades de consumo. Assuma-se que cada indivíduo se importa apenas com o seu próprio consumo. Então, o conjunto de resultados ótimos de Pareto conterá todos os conjuntos em que os consumos de A e B somem 100. Um resultado em que A consuma 100 e B consuma nada será tão eficiente (ótimo) no sentido de Pareto quanto um resultado em que ambos consumem 50. Um resultado em que A e B consumam, cada um, 49 unidades de consumo será sub-ótimo no sentido de Pareto. Por haver duas unidades de consumo sem uso, essa alocação de recursos não será eficiente.

Apesar de ser o conceito de maior reconhecimento pelos economistas a eficiência alocativa não é o único utilizado econômica. Pode-se destacar ainda os conceitos de eficiência produtiva e de eficiência distributiva que também são utilizados na apreciação de problemas econômicos relativos ao bem-estar.

A eficiência produtiva está ligada à eficiência na utilização dos insumos, utilizando da melhor aplicação da tecnologia disponível em cada nível de produção reduzindo assim os custos.

De acordo com Cesconetto et al (2008), Koopmans propôs em 1951 uma especialização microeconômica do conceito de eficiência de Pareto, sob a ótica da produção de bens e serviços gerada por uma organização. Esse autor ressalta que uma firma é eficiente do ponto de vista produtivo quando ela otimiza (maximiza) a produção gerada comparativamente ao consumo necessário. Esse tipo de eficiência é conhecido na literatura como eficiência produtiva Pareto-Koopmans.

Neste mesmo sentido Cartemol (2004) relata que, dada a eficiência alocativa – todos os recursos alocados de forma ótima –, há eficiência produtiva máxima com a produção do máximo de produtos com os menores custos possíveis.

Eficiência distributiva encontra nas aplicações antitruste um de seus principais papéis, que corresponde à eliminação de ganhos excepcionais do produtor e a maximização do excedente do consumidor em dado mercado estático.

De acordo com Cartemol (2004) o critério de eficiência distributiva avaliaria a função estática dos mercados de eliminar rendas ou lucros excepcionais. E assim estaria mais próximo ao proposto pela teoria clássica, em que a concorrência levaria à equalização das taxas de lucro, ou seja, haveria uma taxa normal de lucro que representaria um estado natural da economia.

Para Marcato (2016), a eficiência distributiva busca garantir a existência de

excedente do consumidor em mercados onde possam existir ganhos supra competitivos, oriundos do exercício de abuso de poder de mercado. A autora desta que o critério distributivo do excedente do consumidor pode considerar outros aspectos, como redução na qualidade do produto pós-fusão ou redução na variedade de produtos, ao passo em que as firmas reduziram o número de marcas produzidas.

Na administração pública brasileira o conceito de Eficiência foi institucionalizado a partir da edição da Emenda Constitucional nº 19 de 1998 na denominada Reforma Administrativa, que atribuiu a Administração Pública e seus agentes a busca do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia primando pela rentabilidade social. (MORAIS, 2008)

Eficiência e eficácia são costumeiramente interpretadas como sinônimos. Entretanto, estariam mais para complementos. No Dicionário Aurélio, o termo eficiência significa capacidade de realizar tarefas ou trabalhos de modo eficaz e com o mínimo de desperdício; eficaz aquilo/aquele que produz o efeito esperado, que dá resultado.

Motta e Pereira (1980 apud Alcantara, 2009) definem a eficiência como a coerência dos meios em relação com os fins visados, e se traduz no emprego de esforços (meios) para a obtenção de um máximo de resultados (fins). A eficácia foi definida por André (1993, apud Alcantara, 2009), como o grau em que as metas, entendidas como atributos mensuráveis de objetivos, para um dado período de tempo, foram efetivamente atingidas.

Para Di Pietro (2005, *apud* Moraes 2008) o princípio constitucional dirigido a toda Administração Pública, possui duas interpretações. A eficiência está intrinsecamente ligada ao modo de atuação do agente público. Já a eficácia está relacionada diretamente com a maneira estrutural, organizacional e disciplinar da Administração Pública, também com a finalidade de alcançar os melhores resultados na gestão pública, para que o bem comum seja alcançado da forma mais adequada.

Alcantara (2009) afirma ser importante ressaltar que o conceito de eficiência apresenta necessariamente contornos diferenciados em organizações privadas e públicas. Nestas o que deve prevalecer é o interesse ou a necessidade dos cidadãos; naquelas, predominam o interesse financeiro e de seus proprietários e a maximização do lucro.

O autor avalia que a eficiência é de difícil operacionalização, ainda mais em serviços públicos pois, grande parte das atividades públicas não permite uma avaliação direta e objetiva dos resultados por atuarem em sistemas abertos e complexos. E a avaliação da eficácia do serviço público é um desafio ainda maior, especialmente porque a eficácia, em geral, está relacionada à definição e possível consecução de objetivos, que muitas vezes estarão no âmbito da discricionariedade do administrador público.

Para Trindade (2016) o modelo burocrático de gestão ficou caracterizado por um controle nos processos administrativos, eficazes ao Estado. No entanto, permanece inchado em sua funcionalidade, culminando em procedimentos lentos, pesados, com diversos problemas de gestão.

Assim é necessária uma revisão da atuação do governo em busca da eficiência.

1.3. Busca de eficiência: reduzir custos e/ou aumentar benefícios.

Para Milhomem (2019) a Teoria da Escolha Pública procura analisar a política de forma pragmática, retirando o rótulo benevolente de que os políticos agem para atender o interesse público e proporcionar o bem comum.

Neste sentido Tullock (2002), afirma que quem estuda a Teoria da Escolha Pública (TEP) entenderá que o governo não está engajado em maximizar o interesse público, e que os políticos, sistematicamente, estão dispostos a maximizar seus próprios interesses. Apesar disso, o autor afirma não ser possível deixar tudo nas mãos do mercado e que o estado tem um papel negociador importante, desta forma ele aponta para alguns possíveis melhoramentos na estrutura de governo em busca da eficiência: a troca de votos, o *lobby*, o *rent seeking* e a burocracia.

A Teoria da Escolha Pública trata a negociação de votos, o chamado *logrolling* como um ponto a ser ajustado. A negociação de votos consiste em um acordo feito para que parlamentar 'A' vote a favor de um projeto do parlamentar 'B', mesmo o projeto não lhe agrade, em troca o parlamentar 'B' votará em prol de um programa de grande interesse do parlamentar 'A'. No conceito comum, brasileiro, chamamos de troca de favores.

Dias (2009) detalha que o *logrolling* é o termo usado para denotar a troca de apoio entre políticos; quando os partidos são baseados em princípios de lealdade e disciplina partidária, a maior parte da atividade de *logrolling* é desenvolvida no interior dos partidos (na formulação dos seus programas); quando, ao contrário, os

partidos são fracos e seus membros indisciplinados, as atividades de *logrolling* tendem a ser intensas e muitas vezes sem princípios;

A troca de votos pode ser explícita ou implícita. Na troca explícita, apesar das negociações ocorrerem de forma mais particular, nos gabinetes ou comissões, todos estão cientes das condições e tratam a negociação como parte do ato de legislar. Essa conduta requer que alguns legisladores votem contra suas preferências em questões específicas o que para muitos é considerada imoral.

Com o intuito de tornar esse acordo “mais moral” os políticos praticam a troca de votos implícita. Essa forma é mais intrínseca, muitas vezes somente pode ser percebida a partir de como os projetos são apresentados.

Tullock (2002) exemplifica como medidas apoiadas por diferentes políticos que são incorporadas em um único grande projeto de Lei e submetida para uma votação única. Pressupõe-se que mesmo que haja pontos em que o político se oponha, ao avaliar o projeto como um todo as partes que ele apoia destacam-se e os parlamentares acabam votar a favor sem parecer incongruente com seus ideais, mesmo que este plano esteja desalinhado com suas convicções políticas.

De acordo com Cruz (2011) os políticos sabem que as pessoas são mal informadas sobre política no geral, mas, geralmente, são bem informadas a respeito de políticas que as afetam diretamente, de modo que a informação que importa é a que irá influenciar o voto. Os políticos se preocuparão mais com as propostas que afetam as minorias, do que com aquelas que afetam a população de maneira geral. Esse problema de informação assimétrica, vista nos mercados, eleva muito os desperdícios visto que a prática do *logrolling* será usada pelos políticos em atendimentos de seus interesses.

A eficiência da escolha pública se torna mais difícil devido a existência de *lobbying* organizado. O *lobby* se caracteriza quando um grupo de indivíduos se organiza e realiza ações de pressão em busca de benefícios dos interesses comuns. De acordo com Cruz (2011) quando um pequeno grupo de pessoas é consideravelmente afetado por uma atividade coletiva, há interesse em organizar-se, para apoiar uma medida a favor ou derrubar uma medida contrária, além do que, é fácil se organizarem visto que o custo de transação é baixo para poucos indivíduos.

Dias (2009) caracteriza grupos de interesse como grupos sociais organizados têm intenso interesse em influenciar o governo pelos grandes ganhos que estão em jogo. Estes grupos são constituídos por empresas, associações empresariais,

grupos específicos de funcionários do governo, etc.

Em um grande número de pessoas, qualquer que seja os custos ou benefícios os efeitos serão pequenos sobre cada um. Deste modo não se organizam, pois cada um entende que sua contribuição não fará diferença para o resultado do *lobby* visto que sua contribuição será pequena, além disso o custo é elevado para organizar um grande grupo.

Tullock (2002, *apud* Cruz, 2011) afirma que grupos de interesse são eficazes em atrair a atenção do Congresso para o fato de que um significativo número de eleitores possui opinião formada a respeito de determinada matéria que, provavelmente, afetarão seus votos na próxima eleição. Além disso, grupos de interesse podem fornecer um interesse público camuflado convencendo os parlamentares de que sua legislação especial é de interesse geral. A maioria das pessoas neste tipo de atividade é altamente inteligente, extremamente motivada, e muito persuasiva.

Desta forma muitos projetos que possuem benefícios concentrados em grupos específicos e custos diluídos com restante da população são aprovados, regulamentados e implementados e o *lobby* acaba se tornando uma fábrica de privilégios.

De acordo com Dias (2009) tais grupos são organizados, têm recursos, e podem financiar lobistas de modo a exercer pressão sobre os legisladores e membros dos poderes executivo e judiciário, de modo que seus discursos ideológicos se pareçam com as reivindicações do interesse público. Os favores que eles almejam são obtidos à custa dos contribuintes que, por não estarem organizados, não têm condições de resistir – a pressão concentrada ultrapassa a resistência difusa.

Para Tullock (2002) a maneira mais simples de abolir os privilégios seria o de reduzir o orçamento federal, assegurando que os cortes fossem feitos nos projetos dos beneficiários com interesses especiais. Assim, em geral, todos estariam melhor mesmo que signifique perder benefícios, isso porque o custo total do conjunto de privilégios detido pelos outros é maior que o benefício de usufruir qualquer privilégio individualmente. Essa medida é, porém, de difícil implementação dado que apesar de ganhar com a eliminação de todos os benefícios, o ganho do indivíduo seria muito maior se os privilégios especiais fossem eliminados exceto os que especificamente o beneficie. Como isso se aplica a todos os eleitores a abolição de

privilégios é uma tarefa árdua.

Outro tópico que chama especial atenção da teoria da escolha pública e da teoria econômica em geral é o chamado *rent seeking*. Para Gianturco (2018) o *rent seeking* é literalmente uma busca de renda, uma busca de renda pessoal sem produzir algo e sem adicionar um valor agregado, simplesmente subtraindo parte do valor de uma atividade já existente. É um jogo de soma nula ou negativa.

Segundo Tullock (2002), *rent seeking* é o uso de recursos reais com o propósito de obter renda econômica, de forma que essa renda é provida através de alguma atividade com valor social negativo. Para o autor o conceito de *rent seeking* se refere a atividades legais e ilegais para obter privilégio especial tais como, busca de uma situação de monopólio, zoneamento urbano especial, restrições à importação, tarifas protecionistas, até subornos, ameaças e contrabando.

O *rent seeking* está ligado aos dois problemas anteriores, uma vez que o rentista lança mão dos serviços de *lobbying* e a troca de votos (*logrolling*) para obter privilégios e montantes expressivos de recursos, daí surge uma boa parte dos danos e ineficiência na economia.

Como há menos rentistas indo ao Congresso tentar obter privilégios do que investindo em sua estrutura de produção, infere-se que há um elevado custo em obter privilégios. Há vários custos no *rent seeking*, mas o principal custo é o custo da distorção do sistema de votação. Quando o *rent seeking* é bem-sucedido, o custo de projeto que favorece um determinado grupo pode parecer menor que o benefício adquirido, entretanto ao avaliar os custos totais pagos para bancar os privilégios adquiridos pelos outros grupos através da troca de voto, os benefícios tendem a ser menores do que as despesas assim o resultado do *rent seeking* é um prejuízo no desenvolvimento da economia.

Tullock (2002) enfatiza não existir medidas adequadas dos custos do *rent seeking*. Entretanto, existe base teórica para se acreditar que esses custos são relativamente altos e que muitos deles estão disfarçados assumindo diversas formas como licitações fraudulentas, falência de empresas, desperdícios desconhecidos, políticas públicas anunciadas, mas nunca implementadas. Ele afirma ainda que o *rent seeking* favorece o crescimento constante do controle burocrático e que esse crescimento favorece somente os burocratas.

Esta afirmação toma corpo quando analisamos alguns aspectos da legislação aplicada as compras governamentais. Em 2013 o Tribunal de Contas da União

(TCU) alterou seus objetivos estratégicos a fim de promover um maior controle sobre as compras com o intuito assegurar que as decisões e as ações relativas as aquisições estejam alinhadas às necessidades da organização. Para Gonçalves (2019) entre os objetivos estratégicos estabelecidos no plano, destaca-se aquele ligado à intensificação de ações que promovam o aprimoramento de ações de controle voltadas à melhoria do desempenho da Administração Pública.

De acordo com Luiz (2018) como a licitação é o processo mais utilizado para realização de despesa pública, suas atividades são particularmente analisadas pela auditoria governamental. Esse esforço para fiscalizar as licitações públicas pode ser explicado pelo fato de que o envolvimento dos recursos financeiros possibilita a organização de esquemas ilícitos.

Observamos que na tentativa de diminuir o comportamento oportunístico dos rentistas o governo acaba criando mais procedimentos administrativos. Estas decisões tornam a compra altamente regulada e burocrática.

Desta forma outro elemento a ser observado é a burocracia. De acordo com Aragão (1997) os economistas da escolha pública avaliam a burocracia pública de forma negativa, baseada no fato de que ela: a) desconsidera o interesse público ao privilegiar os interesses particularistas de seus membros; b) não promove o alcance de resultados socialmente relevantes, vez que a formulação e implementação de políticas públicas se dá de forma mais conveniente aos seus interesses e c) é desperdiçadora com relação aos recursos públicos, à medida em que conseguem possuir um monopólio da informação técnica, os burocratas detêm poder para obter um orçamento maior do que o necessário.

De acordo com Niskanen (1971, apud Dias, 2009), os burocratas tendem a maximizar os orçamentos dos órgãos governamentais, pois o seu interesse está diretamente vinculado à amplitude da sua ação administrativa. Para Dias (2009) vários teóricos da escolha pública estudaram a burocracia, tanto em organizações públicas como em organizações privadas, procurando explicar interesses e motivações dos burocratas e sua relação entre os interesses individuais e os da corporação.

Os burocratas podem ser considerados potenciais *rent seekers*, procurando maximizar seus orçamentos. Tullock (2002), afirma que burocratas, como a maioria das pessoas, estão mais interessados em seu próprio bem-estar, do que no interesse público.

Assim os burocratas possuem interesse em manter seu status na burocracia, seja pelos ganhos econômicos privados, seja pelo poder ou pelas vantagens, o que resulta na não promoção de resultados socialmente relevantes, uma vez que a formulação e implementação de políticas públicas se dá de forma mais alinhada a seus interesses.

De acordo com Campos (2008) os burocratas sabem que os políticos não têm meios para obter a informação precisa sobre o custo real do serviço burocrático. Com o monopólio da informação técnica, os burocratas detêm poder para obter um orçamento maior do que o necessário. Com esse crescimento consomem todo excedente social do serviço que prestam através do pagamento de um número cada vez maior de burocratas.

Para Aragão (1997) uma forma de fuga da situação de ineficiência é um misto de colaboração e isolamento, a chamada autonomia inserida. A autonomia inserida relaciona-se a “um conjunto concreto de laços sociais que amarra o Estado à sociedade e fornece canais institucionalizados para a contínua negociação e renegociação de metas e políticas” (EVANS, 1993 *apud* ARAGÃO 1997).

O isolamento parece evitar que a burocracia defenda interesses privados; entretanto, ela não pode ficar alheia aos interesses coletivos. Aragão (1997) acredita que o isolamento deva ser como uma membrana semipermeável, capaz de atender aos requisitos do controle social e *accountability*. No entanto deve-se estar atento para que o insulamento não conduza a patologias burocráticas irreversíveis, neste sentido, é de extrema importância o papel desempenhado pela informação e pelos canais de comunicação entre o Estado e a sociedade.

Para Trindade (2016) desde o século passado, busca-se eficiência nas compras públicas, busca esta que evidenciou algumas categorias importantes que caracterizam um sistema de compras públicas, sendo: a eficiência, a transparência, a *accountability* e o interesse público. Segundo o autor, a palavra *accountability* surgiu nos anos 80 em países de língua inglesa e não tem uma definição clara. Ele afirma que para alguns, a palavra significa o dever de prestar contas, enquanto para outros estaria relacionada ao dever de transparência. Outros ainda acreditam ser o dever de eficiência em relação aos responsáveis pela atividade financeira do Estado.

A democratização do estado traz um novo modelo de gestão da coisa pública, propondo maior participação da sociedade no acompanhamento e avaliação das políticas públicas. De acordo com Trindade (2016) a nova gestão pública trouxe

consigo uma nova visão para o conceito: o dever de se prestar contas. Conceito este que dá transparência aos atos administrativos e enfatiza o dever de eficiência no exercício da função dos responsáveis pelas atividades financeiras do Estado.

Entretanto para Tullock (2002) uma descentralização no lado das compras e maior competição do lado da oferta tem mais chances de levar o governo a uma maior eficiência. Isso porque a combinação desses dois fatores traria maior concorrência nos dois lados do mercado. Esse movimento é encontrado na prestação de serviços públicos por empresas privadas a chamada terceirização. Para o autor ao comparar os dois tipos de prestação de serviços “públicos”, o terceirizado parecer ser muito mais eficiente que os serviços prestados pelo governo.

Cabello e Alves (2017) afirmam que para que a alocação de recursos seja eficiente e conduza ao processo de melhoria de resultados, é necessária, antes, uma análise mais profunda e adequada dos custos que envolvem determinada atividade.

1.4. Compras públicas como componente de custos.

A economia trata os custos de uma forma diferente da contabilidade. Essa última está voltada para os demonstrativos financeiros da empresa, ou seja, a contabilidade de todas as despesas de fato incorridas durante a produção. A preocupação econômica, por sua vez, está mais centrada no processo decisório relativo aos custos das alternativas não escolhidas, aos que poderão ocorrer no futuro e aos critérios que devem ser utilizados pela empresa para reduzi-los e melhorar a eficiência. (CABELLO E ALVES, 2017)

Segundo Borges *et al* (2012) a administração pública de forma geral, e em especial para a gestão da coisa pública, sempre realizou uma análise com foco apenas orçamentário. Contudo, a partir de reformas governamentais, foi introduzida uma nova visão e cultura no setor público, associada à Nova Gestão Pública, a qual defende ações voltadas para resultados, enfatizando a eficiência e buscando uma maior autonomia e responsabilização através da descentralização dos controles gerenciais. Entretanto o autor afirma que a reforma da administração pública brasileira no nível federal não amadureceu o suficiente para adquirir um caráter contínuo e transversal, acontecendo pontualmente em órgãos dispersos. (BORGES *et al*, 2012).

Esta mudança de pensamento com relação às compras é um paradigma que

deve ser quebrado e isso exige um olhar para todo o ciclo e dimensões que as envolvem. Um olhar estratégico sobre as compras públicas é fundamental para que se possa visualizar os desafios e as oportunidades que ocorrem na atividade de compras públicas. Os agentes públicos enfrentam custos que vão além do preço, o conhecimento do custo dos serviços públicos é fundamental para se atingir uma alocação eficiente de recursos.

Para Alonso (1999), o sistema de custo busca a maximização do resultado tanto no mercado quanto no setor público, a diferença é que enquanto no primeiro o resultado esperado é a maximização do lucro com a redução dos custos, no outro, é o equilíbrio orçamentário e utilização dos recursos públicos com eficiência e eficácia a custos menores.

De acordo com Silva Filho (2006) a teoria neoclássica estabeleceu, ao longo de décadas, a tradição de compreender a firma como um mero agente maximizador de lucro, desprovido de outro interesse que não o de obter o maior excedente possível dada as expectativas dos agentes e as condições que prevaleçam no mercado. Assim os custos estudados pela economia neoclássica referem--se apenas os custos de produção, pois não existiriam custos para negociar em quaisquer que sejam os mercados.

Porém pode ser impossível alcançar um desempenho perfeito nos mercados, uma vez que a incerteza em relação ao futuro não pode ser analisada apropriadamente devido a uma série de fatores presentes na base das relações de troca entre os agentes. Esses fatores são: (i) a racionalidade limitada dos agentes; (ii) o comportamento oportunístico dos agentes; (iii) a assimetria de informações; e (iv) a impossibilidade de contratos completos. (SILVA FILHO, 2006).

Para Pondé (2007) as transações são realizadas em condições de racionalidade limitada causando dificuldade em tomar, ao longo do tempo, decisões maximizadoras de bem estar, pois em circunstâncias previamente desconhecidas ou diferente daquelas vigente no momento do negócio os agentes devem tomar decisões levando em conta as dificuldades derivadas da conformidade das condutas futuras dentro do interstício da sua interação.

O comportamento oportunístico dos agentes faz com que estes atuem de forma a obter benefícios às custas de outros agentes com os quais se relacionam. A assimetria de informações origina-se num acesso desigual dos agentes às informações relevantes à troca por eles realizada o que impede que esta maximize o

bem-estar dos indivíduos envolvidos. A impossibilidade de contratos completos se dá visto a incapacidade de prever toda a gama de eventos possíveis num ambiente de incertezas.

Silva Filho (2006) afirma que nas relações de mercado existem custos para efetivação de trocas dada a impossibilidade de se atingir um total *market clearing*, em virtude das falhas de mercado geradas pela incerteza com respeito ao futuro, assimetria de informação, comportamento oportunista (*rent-seeking*), contratos incompletos e toda uma série de elementos que afastam o sistema econômico de seu funcionamento ideal.

Com o intuito de diminuir as fragilidades da teoria neoclássica, em particular no tratamento dispensado ao entendimento do funcionamento das firmas e mercados, surge a Nova Economia Institucional (NEI). A Nova Economia Institucional, embora seja predominantemente orientada por uma abordagem econômica, busca combinar contribuições de diferentes disciplinas – economia, direito, administração ciência política, sociologia e antropologia – para explicar a natureza, funcionamento e evolução de uma ampla variedade de instituições. Entre os seus principais objetivos está a investigação da funcionalidade econômica e propriedades de eficiência de diversos tipos de arranjos institucionais (leis, contratos, formas organizacionais), bem como das motivações econômicas que desencadeiam e/ou influenciam processos de mudança institucional. (PONDÉ, 2007)

Conforme destaca Neuenfeld *et al* (2017), inserida no modelo da NEI, a Teoria dos Custos de Transação (TCT) foi desenvolvida principalmente com estudos de Oliver Williamson (1975, 1985, 1996) em que este entende que as transações entre firmas raramente são realizadas sem custos, os quais advêm do fato de que os agentes tomadores de decisão não dispõem de todas as informações necessárias no momento de decidir, assim, a assimetria de informações é inerente aos custos de transação incorridos nas negociações nos mercados.

Os custos de transação podem ser divididos em duas partes: os custos antes da negociação e estabelecimento das compensações e garantias do contrato – *ex ante*, e os custos pós negócio – *ex post*, isto é, os de monitoramento, renegociação e adaptação dos termos contratuais às novas circunstâncias.

De acordo com Pondé (2007) os custos de transação *ex ante* estão presentes em situações de difícil definição das pré-condições para que a troca seja efetuada de acordo com parâmetros planejados e esperados, pois neste momento é

necessário definir o objeto da transação em si, a fim de garantir a qualidade e as características desejadas ao bem ou serviço transacionado, ou ainda para evitar problemas quanto a pagamentos monetários.

Os custos *ex post* podem assumir quatro características conforme Williamson (1985, *apud* PONDÉ, 2007).

- custos de mal adaptação, quando a transação não se processa da maneira planejada, como no caso do fornecimento de insumos e componentes que fogem aos padrões de qualidade ou aos prazos de entrega requeridos, determinando paralisações ou alterações no ritmo de produção, fabricação de produtos defeituosos, necessidade de manutenção de estoques elevados, etc;
- custos vinculados a esforços de negociar e corrigir o desempenho das transações, que aparecem como um aumento dos custos indiretos ou um redirecionamento de horas de trabalho de pessoal com funções produtivas para a realização de barganhas demoradas;
- custos de montar e manter estruturas de gestão que gerenciam as transações, referentes aos recursos humanos e materiais que uma empresa direciona para controlá-las e administrá-las;
- custos requeridos para efetuar comprometimentos, criando garantias de que não existem intenções oportunistas, como o pagamento de taxas nos casos de franquias ou outros investimentos associados à implementação de códigos de confiança.

Os agentes públicos todas vezes que necessitam recorrer ao mercado enfrentam alguns destes custos, que de modo mais simplificado seriam os custos de definir o objeto, negociar, redigir e garantir que um contrato será cumprido.

Considerando a relevância e a indispensabilidade do governo em alocar os recursos de modo a maximizar o bem-estar da sociedade faz-se que necessário as compras obtenham o melhor resultado possível para uma determinada quantia de recursos. Nesse sentido ganha destaque as compras públicas como um componente de custo.

2. COMPRAS PÚBLICAS: PRINCIPAIS ENFOQUES NA LITERATURA ESPECIALIZADA.

2.1. Compras Públicas: avaliações pelo lado dos custos.

Inicialmente deve-se ter que existe uma diferença conceitual entre despesa, custo e gasto. No âmbito do setor público a despesa é a denominação que se aplica à utilização de recursos do Estado no custeio das atividades como: na manutenção, na prestação de serviços, na realização de investimentos e outros gastos voltados para o desenvolvimento da economia, enquanto o custo mede o consumo de recursos pelas atividades das organizações governamentais (custo da atividade ou de processo). (CABELLO E ALVES, 2017)

O gasto é um sacrifício financeiro com que a entidade arca para obter bens (produtos) ou serviços. São representados pela promessa de entrega de ativos, normalmente dinheiro. Gasto é o termo genérico que pode representar tanto um custo como uma despesa. (FERNANDES E STEFANELLO, 2012)

Para Alonso (1999, *apud* Cabello e Alves, 2017), às despesas mostram como o governo financia os recursos que usa ou potencialmente poderá utilizar, como: a despesa com pessoal, material de consumo, equipamentos ou material permanente, serviços de terceiros, despesas financeiras etc. Enquanto os custos, mostram como o governo financia seus resultados: custo de uma aula, de uma consulta médica, de um serviço administrativo, custo de uma operação de fiscalização etc.

Entretanto Cabello e Alves (2017) destacam que na prática governamental, as despesas públicas se confundem com os gastos do governo, possivelmente por causa da influência de termos usuais da contabilidade privada, onde, conceitua gastos como algo extremamente amplo e que se aplica a todos os bens e serviços, dando um aspecto de “gênero” aos gastos e “espécies” às despesas e custos. Ou seja, ao se falar em despesas ou custos com um produto ou serviço está se falando, genericamente, também em gasto.

Diferentemente do setor privado, a gestão de custos no governo não está relacionada com a avaliação de estoques ou com a apuração de lucros, mas refere-se a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados.

A compra pública é uma forma de atuação dos governos, por meio do qual podem ser realizadas as prestações de serviços e aquisições de bens para desenvolvimento de diversas atividades, uma boa parcela desse montante é gasto pelos setores de compras dos órgãos e isso demonstra que o volume de dinheiro

público gasto nesses setores é exorbitante.

De acordo com o painel de compras do Ministério da Economia o valor estimado de processos de compras brasileiro divulgados no ano de 2019 foi de mais de R\$ 477 Bilhões de reais, o que representa aproximadamente 14,6% do orçamento da receita anual que foi de R\$ 3,26 Trilhões de Reais, conforme painel da transparência.

O conceito de compras pode ser definido como uma função administrativa responsável por coordenar um sistema de informação e controle capaz de adquirir externamente, para garantir o fluxo de materiais necessário à missão da organização, bens e serviços na quantidade certa, na qualidade certa, da fonte certa, no exato momento e ao preço certo. (COSTA, 1995).

Entretanto este conceito pode ser demasiado simplório quando se trata de compras públicas, de acordo com Costa e Terra (2019) análises com base somente em aspectos formais podem omitir elementos e componentes que são importantes para entender os sistemas de compras, isto porque a atividade de compras é mais complexa, principalmente no âmbito público, que possui normativos e processos mais rígidos, ao contrário do âmbito privado.

Para definir o termo compras, incluindo as realizadas pelo setor público, todos os elementos que compõem o processo de compra devem ser levados em consideração, visto que estes formam uma estrutura multifacetada que está alinhada aos princípios que regem a organização. Segundo Baily *et al.* (2000), as compras públicas são procedimentos que englobam desde a definição da demanda, passando pela seleção dos fornecedores, até a finalização da relação e o pagamento.

Na Administração Pública a atividade administrativa de compras deve ser desenvolvida com rigorosa observância aos preceitos legais. A discricionariedade é quase nula, em função, especialmente, dos choques que cada decisão de compra pode ter sobre a economia, tomando-se em consideração o volume de recursos financeiros envolvidos.

No Brasil⁷ a utilização do Sistema de Custos no setor público é estabelecida pelo Conselho Federal de Contabilidade através da NBC T 16.11 – Sistema de

⁷ De acordo com o Relatório de Gestão 2012 da UnB o novo sistema de custos foi implantado na Universidade em outubro de 2012.

Informação de Custos do Setor Público estabelecida na Resolução CFC nº 1.366/11. Esta Norma estabelece a conceituação, o objeto, os objetivos e as regras básicas para mensuração e evidenciação dos custos no setor público através do Sistema de Informação de Custos do Setor Público - SICSP. (CFC, 2011).

Conforme a Resolução CFC (2011), o SICSP de bens e serviços e outros objetos de custos públicos têm por objetivo: (a) mensurar, registrar e evidenciar os custos dos produtos, serviços, programas, projetos, atividades, ações, órgãos e outros objetos de custos da entidade; (b) apoiar a avaliação de resultados e desempenhos, permitindo a comparação entre os custos da entidade com os custos de outras entidades públicas, estimulando a melhoria do desempenho dessas entidades; (c) apoiar a tomada de decisão em processos, tais como comprar ou alugar, produzir internamente ou terceirizar determinado bem ou serviço; (d) apoiar as funções de planejamento e orçamento, fornecendo informações que permitam projeções mais aderentes à realidade com base em custos incorridos e projetados.

Deve-se lembrar que o setor público tem como prioridade, beneficiar a população para que tenha possibilidade de usufruir das disponibilidades existentes, desta forma um sistema de custos torna-se imprescindível para o desempenho das atividades públicas. Esse desafio é estabelecido pelo fato de que as aquisições governamentais possuem múltiplas funções, não podendo ser dessa forma entendidas como um fim em si mesmo (SANTANA, 2015, *apud* COSTA e TERRA, 2019).

Nesta amplitude do entendimento as compras públicas passam a ser compreendidas como parte do processo de logística da organização deixando de ser consideradas atividades meramente rotineiras e interferindo nas tomadas de decisões estratégicas. De acordo com Baily *et al.* (2000), a proximidade com o setor estratégico é notada no setor privado, no qual as compras se ajustam aos objetivos institucionais e isto ocorre devido ao valor agregado que geram para a instituição.

Riggs e Robbins (2001), *apud* Costa e Terra (2019) exaltam a importância de se repensar o processo de compras, passando para um processo mais gerencial e com foco na criação de valor a cada uma das compras realizadas. Percebe-se que a atividade de compras públicas quando visualizada em toda a sua complexidade, acaba se vinculando com as políticas públicas e com objetivos-chave de governo.

É imperioso que as compras sejam observadas pelos setores estratégicos a fim de que estas possam ser mais eficiente ao enfrentar os custos de transação.

Para Brites (2006), a área de compras necessita que suas atividades promovam o aumento da eficiência operacional e a redução dos custos, passando assim a contribuir de forma superior para a criação de valor nas organizações.

Assim as compras públicas devem possuir objetivos estratégicos que vão além de garantir ao governo o suprimento de bens ou a prestação de serviços necessários ao seu funcionamento. Esta importância tem caráter determinante da qualidade do gasto e da eficiência na utilização do recurso público para o êxito da gestão governamental. Nesse sentido, as compras podem servir como mecanismos para melhores serviços e, conseqüentemente, para a qualidade de vida dos cidadãos (BARBOSA, 2015).

2.2. Compras Públicas: instrumento de política pública.

Dentro da temática das compras públicas, é fundamental que se faça uma reflexão sobre o uso do poder de compra do Estado e sobre o seu papel quanto ao desenvolvimento sustentável. De acordo com Costa e Terra (2019) deve ser refletido o papel das compras enquanto indutoras de políticas públicas e como meio para o atingimento de diversos objetivos governamentais pois estas podem tonar-se parte das políticas de desenvolvimento, sustentabilidade e bem estar social.

O Estado é um importante ator em diversos mercados isso porque, em grande parte deles, se apresenta como o maior demandante e este poder de compra pode servir como promotor do desenvolvimento socioeconômico. A partir da gestão correta das compras públicas e, em especial, do direcionamento da demanda ou da seleção dos fornecedores, o desenvolvimento local e de determinados mercados pode ser influenciado gerando espirais positivas dando mais dinamismos a mercados e favorecendo, por exemplo, a diminuição da informalidade. (FERRER, 2015, *apud* COSTA E TERRA, 2019).

Pode-se afirmar que as compras governamentais podem ser utilizadas como ferramenta de incentivo ao desenvolvimento de setores e disseminação de políticas públicas e que esta estratégia se vale do poder de compra do Estado. Conforme destaca Chaves (2016) estudos apontam para a utilização dessa estratégia como instrumento para efetivação de políticas públicas, sendo relacionada principalmente com o incentivo ao desenvolvimento de segmentos empresariais específicos, de inovação tecnológica, de competitividade, e de propagação de práticas sustentáveis

Além disso, poder de compra pode assumir uma missão econômica e social. Arantes, (2006), *apud* Chaves (2016) relata que o poder de compra do Estado tem

todas as condições para trazer um avanço econômico, uma vez que, enquanto consumidor em grande escala de bens e serviços, o Estado pode direcionar as aquisições para os fornecedores localizados em áreas de menor desenvolvimento, com a indução da formação de arranjos produtivos locais, mostrando-se um mecanismo de simples execução, alto impacto e baixo custo.

Assim, o poder de compra do Estado pode ser concebido, além da promoção do desenvolvimento econômico, social e ambiental, para a promoção da inovação e servir também como instrumento de políticas públicas inserindo no mercado vendedores até então alijados do mesmo. Cita-se como exemplo os agricultores familiares e as micro e pequenas empresas. (SQUEFF, 2014)

As aquisições e contratações governamentais vão além da finalidade primária das compras públicas como: garantir ao governo o suprimento de bens ou a prestação de serviços necessários, passam também pela manutenção e investimento em infraestrutura física e pelo fortalecimento das capacidades humanas e assim constituirá a base para o desenvolvimento de um país.

Edquist *et al*, (2000), *apud* Squeff (2014) destacam que as compras públicas poderiam ser utilizadas para aumentar a demanda, estimular a atividade econômica e o emprego, proteger as firmas domésticas da competição externa, aumentar a competitividade entre as firmas ao atrair campeãs nacionais para desempenhar atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D), minimizar disparidades regionais e criar empregos para setores marginais da força de trabalho.

Percebe-se que uso estratégico da demanda governamental pode elevar o desempenho do governo nas ações sob sua incumbência e garantir maior celeridade na execução de projetos, obtendo uma melhoria da qualidade do serviço público. (UYARRA e FLANAGAN, 2010)

De acordo com Squeff (2014) estudos sugeriram que, ao longo de períodos maiores de tempo, as compras públicas fomentaram mais impulsos inovativos em um número maior de áreas que os subsídios de pesquisa e desenvolvimento (P&D), chamando assim atenção, sob o ponto de vista conceitual, para as possibilidades de que medidas orientadas pela demanda, e não apenas pela oferta, poderiam ser utilizadas para o incentivo à inovação, estimando assim que a política de compras é um instrumento de maior eficiência para estimular o processo de inovação do que qualquer um dos instrumentos e subsídios frequentemente utilizados.

Squeff (2014) ressalta, ainda, que o arcabouço institucional e regulatório

normalmente pesado pode criar uma forte cultura em que o preço é considerado acima de qualquer outro critério, desta forma compras públicas tenderiam assim a ser encaradas como uma tarefa administrativa como as demais, distanciando-se da ideia de realizar as compras com objetivos estratégicos de desenvolvimento, que seriam então uma agenda distante da realidade dos compradores públicos.

As compras públicas precisam cumprir um papel para além do processo de aquisição de bens e serviços por parte do Estado, pois coloca-se como um importante mecanismo de implementação de políticas públicas, que atende a distintos objetivos. Costa e Terra (2019) evidenciam que, considerando a sua importância econômica, as aquisições públicas podem ser utilizadas como instrumentos de operacionalização de diversas políticas públicas e atender a distintos grupos de interesse.

As compras permitem ao Estado atuar de modo sustentável, por meio das compras sustentáveis, além de possibilitar apoio mais incisivo às empresas e setores considerados estratégicos, como as microempresas, empresas de pequeno porte e a agricultura familiar entre outros. Os autores Costa e Terra (2016) citam como um exemplo da atuação estatal por meio das compras públicas, o Decreto nº 9.450/2018, que estabelece a obrigatoriedade, de empresas contratadas pelo Governo Federal, em contratos acima de R\$330 mil por ano, de contratarem presos ou egressos do sistema prisional, de modo a facilitar a reintegração à sociedade.

Essas múltiplas possibilidades são destacadas por McCrudden (2004), ao apontar que a diversidade de maneiras pelas quais contratos públicos e política social foram reunidos vai além da simples concessão de contratos sob certas condições, e se estende para incluir, por exemplo, a definição do contrato, as qualificações dos contratantes e os critérios para a adjudicação do contrato. Assim, as compras públicas se vinculavam às políticas a partir de um grupo de objetivos socioeconômicos, entre eles, promover condições justas de trabalho e salários, e utilizar as obras públicas para combater o desemprego (MCCRUDDEN, 2004 *apud* COSTA E TERRA, 2019).

A pluralidade ações integradas às políticas melhoria de condições de trabalho, políticas antidiscriminatórias, até políticas mais atuais como as “*green procurement*”, demonstram o os esforços de uma série de países ao redor do mundo com o intuito de integrar as compras governamentais às políticas sociais. (COSTA E TERRA, 2019).

O Brasil já se inspirou em políticas de compras governamentais associada a políticas sociais como por exemplo a Lei Complementar n. 126/2006 a qual estabelece benefícios de licitações para Micro e Pequenas Empresas ao realizarem negócios com a Administração Pública a exemplo da *Small Business Act* nos Estados Unidos.

2.3. Diferentes Modelos de Compras Públicas.

Ao avaliar diferentes modelos de compras públicas destacamos o modelo Americano, visto que o EUA é a maior potência mundial na economia e o modelo da União Europeia, pois este é o bloco de maior importância econômica.

2.3.1. Compras EUA:

As compras do governo americano são regidas pela *Federal Acquisition Regulation (FAR)*. Esta regulamentação é responsável pelas normas gerais que regem as contratações de bens, serviços e obras públicas.

O Sistema FAR não inclui orientações internas para agências do tipo: (1) departamentos militares e agências de defesa, emitidos sob a autoridade do Secretário de Defesa; (2) atividades da NASA, emitidas sujeitas às autoridades do administrador da NASA; e (3) As agências civis, exceto a NASA, emitidas pelos chefes das agências sujeitas à autoridade geral do Administrador de Serviços Gerais ou à autoridade independente que a agência possa ter. (FAR, 2020)

A visão para o Sistema Federal de Aquisição é oferecer, em tempo hábil, o melhor produto ou serviço de valor ao cliente, mantendo a confiança do público e cumprindo os objetivos das políticas públicas. Os participantes do processo de aquisição devem trabalhar juntos como uma equipe e devem ter poderes para tomar decisões dentro de sua área de responsabilidade. (FAR,2020)

O objetivo do FAR é satisfazer o governo em termos de custo, qualidade e pontualidade do produto ou serviço entregue, para isso ela propõe: (i) maximizar o uso de produtos e serviços comerciais; (ii) utilizar contratados com histórico de desempenho passado bem-sucedido ou que demonstrem uma capacidade superior atual de desempenho; e (iii) promover a concorrência. Além disso tem como propósitos: (1) minimizar custos operacionais administrativos; (3) conduzir negócios com integridade, justiça e abertura; e (4) cumprir os objetivos de política pública. (FAR, 2020)

Ao longo dos anos, críticas foram direcionadas aos Estados Unidos por suas políticas restritivas de compras do governo. É impreciso concluir, no entanto, que os

Estados Unidos são mais restritivos do que a Grã-Bretanha, França, Alemanha e Japão por causa da atual legislação nacional de compra. Esses governos e indústrias nacionalizadas também excluem a maioria da concorrência estrangeira quando itens semelhantes estão disponíveis no mercado interno. (BAA, 1978).

De acordo com Chaves (2016) dois programas se destacam na execução política de incentivos nas aquisições públicas norte americana: o *Buy American Act*, direcionado para a preferência de aquisição de produtos nacionais, e o *Small Business Act*, voltado para compra de produtos das micro e pequenas empresas. O *Buy American Act* é um ato de proteção da produção nacional ao mesmo tempo ele objetiva o fortalecimento da indústria para promoção de empregos. Ele estabelece uma restrição de compra governamental à bens produzidos nos EUA, salvo em casos de indisponibilidade interna do produto, preços não razoáveis e interesse da Administração.

Duas condições devem estar presentes para que o *Buy American Act* se aplique: (1) a aquisição deve ser destinada ao uso público nos Estados Unidos; e (2) os itens a serem adquiridos ou os materiais a partir dos quais são fabricados devem estar presentes nos Estados Unidos em quantidades comerciais suficientes e razoavelmente disponíveis, de qualidade satisfatória. As disposições do ato podem ser dispensadas se o chefe da agência compradora determinar que o ato seja inconsistente com o interesse público ou se o custo de aquisição do produto doméstico for irracional. Contratos concedidos por autoridades estaduais e locais no âmbito de programas federais de subvenção não são cobertos pelo ato, a menos que os estatutos prevejam explicitamente a aplicação do ato. (BAA, 1978)

A *Small Business Act* ou a “Lei das Pequenas Empresas” em seu prefácio institui que a essência do sistema econômico americano da empresa privada é a livre concorrência e somente através da concorrência plena e livre é possível garantir mercados livres, entrada livre nos negócios e oportunidades para a expressão e o crescimento da iniciativa pessoal e do julgamento individual.

A SBA defende que preservação e expansão dessa concorrência são fundamentais não apenas para o bem-estar econômico, mas também para a segurança do país e para eles essa segurança e bem-estar não podem ser realizados, a menos que a capacidade real e potencial das pequenas empresas seja incentivada e desenvolvida. A Lei tem por objetivo garantir que uma proporção “justa” do total de compras e contratos ou subcontratos de bens e serviços

governamentais (incluindo, entre outros, contratos ou subcontratos de manutenção, reparo e construção) sejam feitos com pequenas empresas, desta forma mantendo e fortalecendo a economia geral da Nação. (SBA, 2020)

Outro objetivo da *Small Business Administration* é ajudar as pequenas empresas a aumentar sua capacidade para competir nos mercados internacionais. Para aumentar a capacidade de competição das empresas nos mercados internacionais a SBA define alguns pontos de atuação: (a) melhorar sua capacidade de exportação das empresas; (b) facilitar transferências de tecnologia; (c) aumentar sua capacidade de competição, de maneira efetiva e eficiente, contra as importações; (d) aumentar o acesso das pequenas empresas ao capital de longo prazo para a compra de novas instalações e equipamentos utilizados na produção de bens e serviços envolvidos no comércio internacional; (e) disseminar informações sobre programas e iniciativas estaduais, federais e privados para aprimorar a capacidade das pequenas empresas de competir nos mercados internacionais; e (f) assegurar que os interesses das pequenas empresas estão adequadamente representados nas negociações comerciais bilaterais e multilaterais

A definição americana de pequena empresa, de forma geral para os fins da Lei, incluindo, empresas envolvidas no negócio de produção de alimentos e fibras, pecuária e criação de animais, aquicultura e todas as outras atividades agropecuárias. indústrias relacionadas, será considerada aquela de propriedade e operação independentes e que não seja dominante em seu campo de atuação, além disso conforme o próprio texto da Lei “independentemente de qualquer outra disposição da lei” uma empresa será considerada de pequena porte se (incluindo suas afiliadas) têm recebimentos anuais não superiores a US\$ 750.000,00. (SBA, 2020)

Para SBA, as principais barreiras para melhores resultados da política são a concentração da contratação em um número reduzido de grandes empresas industriais; a inadequada pesquisa de mercado acerca das capacidades específicas das pequenas empresas; a falta de priorização das pequenas empresas pelas áreas responsáveis pelas aquisições em diferentes níveis; a escassez de incentivos; e a pouca coordenação entre as entidades federais responsáveis pela implementação da política.(CHAVES, 2016).

No *Small Business Act*, foi criada a *Small Business Administration*, cuja função é ajudar, aconselhar, assistir e proteger, na medida do possível, os

interesses das pequenas empresas. O estatuto também estipula que a SBA garantiria às pequenas empresas uma "proporção justa" de contratos governamentais e vendas de bens excedentes. (SBA, 2020)

Conforme destaca Chaves (2016), o governo americano estipula ainda objetivos secundários no incentivo à participação das pequenas empresas, com o estabelecimento de metas para categorias determinadas, sendo elas: a) *Historically Underutilized Business Zones (HUBZone)* – 3% do valor das contratações para empresas localizadas nas zonas rurais e urbanas que se encontram em regiões historicamente subutilizadas; b) *Women-Owned Small Business (WOSB)* – 5% do valor das contratações para empresas de propriedade de mulheres; c) *Small Disadvantaged Business (SDB)* – 5% do valor das contratações para empresas controladas por pessoas em desvantagem social ou econômica; d) *Service-Disabled Veteran-Owned Small Business (SDVOSB)* – 3% do valor das contratações para empresas de propriedade de veteranos declarados inválidos em função do serviço.

Evidencia-se que o modelo norte americano possui um aspecto protecionista a ponto de estabelecer um ato como o SBA ao passo que procura fomentar os pequenos negócios e reduzir as diferenças sociais com incentivos diferenciados a determinados grupos.

2.3.2. Compras União Europeia (UE):

A União Europeia (UE) é composta por 28 Estados-Membros e possui um caráter singular visto que, apesar de serem todos estados soberanos e independentes, estes países congregaram parte da sua soberania a fim de trabalhar em conjunto. De acordo com a Comissão Europeia (2018) congregar soberania significa, na prática, que os Estados-Membros delegam alguns dos seus poderes de decisão nas instituições comuns que criaram, de modo a assegurar que as decisões sobre assuntos do interesse comum possam ser tomadas democraticamente a nível europeu. A tomada de decisões da União Europeia envolve várias instituições, a saber: (1) o Parlamento Europeu, diretamente eleito, que representa os cidadãos da UE; (2) o Conselho Europeu, constituído pelos chefes de Estado e de Governo dos Estados-Membros da UE; (3) o Conselho, que representa os governos dos Estados-Membros da UE; e (4) a Comissão Europeia, que representa os interesses da União no seu conjunto. (CE, 2018).

A UE tem como um de seus objetivos ajudar as empresas europeias a tornarem-se mais inteligentes, mais inovadoras e mais sustentáveis com intenção de

ajudar as empresas e a indústria a serem competitivas e a gerar crescimento e novos empregos. Para isso a Comissão Europeia desenvolveu planos de ação e legislação específicos para apoiar vários setores industriais, considerados por eles chave, por exemplo: as indústrias de produtos químicos, automóvel, produtos alimentares, cuidados de saúde, biotecnologia e aeronáutica. A Comissão também é responsável por setores com implicações geoestratégicas e um elevado grau de intervenção pública, como a defesa, a segurança e o espaço. (CE, 2018)

Para viabilizar recursos para investimento na Europa, existe o Plano de Investimento para Europa (*Investment Plan for Europe*), neste plano, foi criado o *European Fund for Strategic Investments*. O fundo concede garantias em apoio a projetos financiados pelo Banco Europeu de Investimento, centrados nas infraestruturas, na inovação e nas pequenas empresas. Em 2017, o fundo já tinha angariado mais de € 236.1 bilhões de euros em investimentos aprovados segundo a Comissão Europeia (2018).

Dado o papel fundamental dos contratos públicos, os instrumentos e métodos existentes foram modernizados de modo a acompanhar a evolução do contexto político, social e econômico. O Livro Verde é a geração atual de diretivas sobre contratos públicos na UE, a regulamentação prevê procedimentos para que os processos de aquisição do setor público sejam conduzidos da forma mais racional, transparente e equitativa possível. Assim, a regulamentação europeia em matéria de contratação pública aplica-se a todos os contratos públicos com potencial interesse para os operadores que exercem a sua atividade no mercado interno garantindo a igualdade de acesso e uma concorrência equitativa em matéria de processos públicos no mercado europeu. (CE, 2011).

Com políticas voltadas para o crescimento do comércio e indústria, a UE entende que os contratos públicos, são um dos instrumentos de mercado a ser utilizado para crescimento inteligente e sustentável, geração de empregos e maiores investimentos em inovação e desenvolvimento. A UE propõe utilizar os contratos públicos para: melhorar as condições para a inovação empresarial, utilizando plenamente as políticas de estímulo à procura; apoiar a transição para uma economia hipocarbónica - em que todos os setores apresentem baixas emissões de carbono e que utiliza eficazmente os recursos, promovendo um maior recurso aos contratos públicos ecológicos; e melhorar o ambiente empresarial, especialmente para as micro e pequenas empresas inovadoras.(CE, 2011).

Outro objetivo, denominado complementar pela Comissão Europeia (2011), é permitir que os órgãos públicos utilizem melhor os contratos públicos para apoiar propósitos sociais comuns como: a proteção do meio ambiente, busca por maior eficiência do uso de recursos energéticos, a luta contra as alterações climáticas, a promoção da inovação e da integração social e entre outros.

A exemplo dos EUA a União Europeia possui uma política de fomento a pequena e média empresa. Em 2008, o Conselho Europeu aprovou a *Small Business Act (SBA) for Europe*, com o objetivo de tornar as políticas mais favoráveis às pequenas empresas, buscando reforçar o crescimento e a competitividade das PME (SBA, 2008).

De acordo com a *Small Business Act for Europe* (2011), a economia europeia está dependente do êxito das pequenas e médias empresas em realizarem o seu potencial, uma vez que na UE, cerca de 23 milhões de pequenas e médias empresas empregam 67 % da mão-de-obra do setor privado. O *Small Business Act* (SBA) é o quadro de ações da UE que tem por finalidade reforçar as empresas através de redução de encargos administrativos, financiamentos e apoio ao acesso de novos mercados de modo que as mesmas possam crescer e gerar emprego.

O SBA Europeu (2008) tem dez princípios que se propõem em orientar a concepção e a aplicação de políticas públicas na União Europeia, sendo eles:

- I – propiciar um ambiente em que os empresários e as pequenas empresas possam prosperar, recompensando o empreendedorismo;
- II – garantir condições de retornarem à atividade empresarial de forma ágil aos empresários honestos que falirem;
- III - aplicar o princípio do *Think Small First* nas regulamentações;
- IV - tornar as administrações públicas aptas a responder às necessidades das pequenas e médias empresas;
- V - adaptar os instrumentos das políticas públicas às necessidades das pequenas e médias empresas, facilitando a participação delas no mercado por meio de contratos públicos com melhor utilização de auxílios estatais em seu favor;
- VI - facilitar o acesso das pequenas e médias empresas ao financiamento e criar um ambiente jurídico e empresarial favorável à pontualidade dos pagamentos nas transações comerciais;

O SBA para a Europa propõe uma parceria política entre a União Europeia e Estados-Membros, reconhecendo o importante papel das empresas de pequeno e médio porte na economia, e se baseando no princípio denominado *Think Small First*, que implica que os formuladores de políticas considerem ações voltadas para estas empresas desde o início do processo de elaboração de políticas (SBA, 2008 *apud* CHAVES, 2016).

Com a política de incentivo na União Europeia, observou-se que 56% das contratações públicas foram realizadas por pequenas e médias empresas, sendo que 29% das contratações foram provenientes do mercado único entre os Estados-Membros. Estas empresas foram responsáveis por 85% dos novos empregos gerados (CHAVES, 2016).

Destaca-se que a política de compra pública da União Europeia se baseia em princípios a serem adotados pelos Estados-Membros sendo mais extensivas com as definições conforme destacou Chaves (2016) ao comparar a política adotada nos Estados Unidos e na União Europeia. De acordo com o autor o modelo americano apresenta regras bem definidas com estipulação de meta mínima de contratação e sistemas de controle para acompanhamento da execução da política. Já o modelo europeu apresenta vários princípios a serem adotados, contudo a regulamentação se baseia em termos mais genéricos, sem distinção entre os diferentes segmentos de empresas.

3. COMPRAS PÚBLICAS NO BRASIL

3.1. Aspectos Institucionais e de Regulamentação.

Na Administração Pública Brasileira, a regra é licitar conforme estabelece a Constituição Federal no inciso XXI do Art. 37 em que, ressalvados os casos específicos, determina que obras, serviços, compras e alienações serão contratadas mediante processo de licitação pública. A licitação deve assegurar a igualdade de condições a todos os concorrentes através de cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, condições efetivas de proposta e somente exigirá qualificações técnica e econômicas indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

A Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações), ao regulamentar o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, estabeleceu normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a compras, obras, serviços, inclusive de publicidade, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (TCU, 2010) A Lei de Licitações estabelece ritos comuns e formais sobre licitações e contratos administrativos, eliminando qualquer flexibilidade ao gestor. Ela tem aplicação obrigatória para as autarquias, os fundos especiais, as fundações, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios, ou seja, entre organizações de diferentes naturezas, portes e realidades.

A licitação é, assim, procedimento administrativo formal em que a Administração Pública convoca, por meio de condições estabelecidas em ato próprio (edital ou convite), empresas interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviços. (TCU, 2010) Por meio da licitação a Administração escolhe a proposta mais vantajosa para o produto ou contrato de seu interesse observado os princípios básicos norteadores dos procedimentos licitatórios conforme art. 3º da Lei de Licitações, em especial destacam-se os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Além desses princípios, a Administração Pública deve obediência ainda, dentre outros, aos princípios da finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e celeridade.

O Quadro 1 expressa os princípios básicos norteadores das compras públicas no Brasil de acordo com a Lei de licitações.

Quadro 1 – Princípios da Licitação.

PRINCÍPIO	DESCRIÇÃO
Legalidade:	Nos procedimentos de licitação, há vinculação dos licitantes e da Administração Pública às regras estabelecidas nas normas e princípios em vigor.
Impessoalidade:	A Administração é obrigada a observar nas decisões, critérios objetivos previamente estabelecidos, afastando a discricionariedade e o subjetivismo na condução dos procedimentos de licitação.
Moralidade e Probidade Administrativa:	A conduta dos licitantes e dos agentes públicos tem de ser, além de lícita, compatível com a moral, a ética, os bons costumes e as regras da boa administração.
Publicidade:	Qualquer interessado pode ter acesso às licitações públicas e ao respectivo controle, mediante divulgação dos atos praticados pelos administradores em todo procedimento de licitação.
Eficiência:	Deve-se buscar aquisição do bem ou contratação de serviços necessários à Administração da forma mais econômica possível, sem perda da qualidade e simplificando procedimentos de rigorismos excessivos e de formalidades desnecessárias

Fonte: TCU (2010) Elaborado pelo Autor

O objetivo da licitação é permitir que a Administração, de forma isonômica, escolha interessados em fornecer bens ou serviços para atender suas demandas, levando em consideração o valor do objeto, a qualidade do produto e a capacidade técnica e econômico-financeira da empresa licitante. Assim também destaca Gasparini, 2003 (*apud* Neuenfeld *et al*, 2017) entre os objetivos da licitação, salienta-se o de garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e o de selecionar a proposta mais vantajosa para a administração, de maneira a assegurar oportunidade igual a todos os interessados, de forma que possibilite o comparecimento ao certame do maior número possível de concorrentes, proporcionando, assim, maior economicidade para a administração pública.

O Quadro 2 apresenta todos os procedimentos⁸ necessários para a realização de uma licitação.

Quadro 2 – Fases da Licitação

FASE INTERNA	FASE EXTERNA
<ul style="list-style-type: none"> • solicitação expressa do setor requisitante com indicação de sua necessidade; • aprovação da autoridade competente para o início do processo licitatório, devidamente motivada e analisada sob a ótica da oportunidade, conveniência e relevância para o interesse público; • autuação do processo correspondente que deverá ser protocolizado e numerado; • elaboração da especificação do objeto, de forma precisa, clara e sucinta com base em projeto básico ou em termo de referência apresentado; • elaboração de projeto básico, prévio e obrigatório nas licitações para contratação de obras e serviços, em caso de concorrência, tomada de preços e convite; • elaboração de termo de referência, prévio e obrigatório nas licitações para contratação de bens e serviços comuns, em caso de pregão; • estimativa do valor da contratação, com comprovada pesquisa de mercado, em pelo menos três fornecedores do ramo correspondente ao objeto da licitação; • indicação do recurso orçamentário para fazer face à despesa; • verificação da adequação orçamentária e financeira, em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal, quando for o caso; • elaboração de projeto executivo, que pode ser concomitantemente com a realização da obra ou serviço; • definição da modalidade e do tipo de licitação a serem adotados; • edital ou convite e os respectivos anexos, quando for o caso. 	<ul style="list-style-type: none"> • comprovante de publicação do edital resumido ou da entrega do convite; • ato de designação da comissão de licitação, do pregoeiro e equipe de apoio ou do responsável pelo convite; • original das propostas e dos documentos que as instruírem; • atas, relatórios e deliberações da comissão julgadora; • pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade; • atos de adjudicação do objeto da licitação e da homologação; • recursos eventualmente apresentados pelos licitantes e respectivas manifestações e decisões; • despacho de anulação ou revogação da licitação, quando for o caso, fundamentado circunstanciadamente; • termo de contrato ou instrumento equivalente, conforme o caso; • outros comprovantes de publicações; • demais documentos relativos à licitação.

Fonte: TCU (2010) Elaborado pelo Autor.

⁸ Os procedimentos de licitação estão previstos no Manual de Licitações e Contratos do TCU (2010) em consonância com os artigos 38 a 53 da Lei de Licitações.

A licitação é dividida em duas fases: a fase interna e a externa. A fase interna constitui-se de uma etapa de preparação da licitação em que é definido, em síntese, o objeto a ser licitado, é realizada a pesquisa de preços, e elaborado o edital. A fase externa consiste na etapa em que a administração disponibiliza aos interessados as informações e condições do procedimento licitatório, por intermédio da publicidade do edital. Esta fase se estende até a contratação do fornecimento do bem, da execução da obra ou da prestação dos serviços (GASPARINI, 2003, *apud* NEUENFELD et al, 2017).

A fase externa, por sua vez, é subdividida em duas etapas. A etapa de habilitação refere-se à análise quanto à comprovação de que o licitante possui as condições para a execução do objeto do certame. Abrange o exame da qualificação técnica e econômico-financeira da proponente, bem como de sua regularidade fiscal e trabalhista e habilitação jurídica. A outra etapa diz respeito ao exame das propostas, no que tange a montantes financeiros envolvidos e às condições de entrega do bem ou prestação do serviço. (FENILI, 2016)

As licitações possuem 3 critérios de julgamento: (I) Menor Preço: tipo de licitação cujo critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração tem por base o menor preço; (II) Melhor Técnica: tipo de licitação cujo critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração tem por base fatores de ordem técnica e; (III) Técnica e Preço: Tipo de licitação cujo critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração tem por base a maior média ponderada, considerando-se as notas obtidas nas propostas de preço e técnica. O tipo de licitações não pode ser confundido com modalidade de licitação. Tipo é o critério de julgamento utilizado pela Administração para a proposta mais vantajosa. Modalidade é o procedimento (TCU, 2010)

Os tipos de licitação “melhor técnica” ou “técnica e preço” serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral. (Acórdão TCU nº 2118/2008).

Em 1994, o Decreto nº 1.094 instituiu o Sistema de Serviços Gerais - SISG. Trata-se de um entre os vários sistemas de atividades auxiliares da Administração, responsáveis pela execução de atividades de cunho transversal. O SISG possui 3 divisões: o órgão central - responsável pela formulação de diretrizes, orientação, planejamento e coordenação, supervisão e controle dos assuntos relativos a

Serviços Gerais; órgãos setoriais - que são unidades incumbidas regimentalmente da execução das atividades concernentes ao SISG, nos Ministérios e órgãos integrantes da Presidência da República; e órgãos seccionais - que são as unidades incumbidas regimentalmente da execução das atividades do SISG, nas autarquias e fundações públicas.

Quadro 3 – Finalidade Sistema de Serviços Gerais (SISG)

OBJETIVOS SISG
<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar contratações públicas sustentáveis e o uso racional e eficiente dos recursos, visando ao desenvolvimento nacional sustentável. • Propiciar modelagem básica dos processos de logística pública, visando sua padronização, controle e gestão. • Disponibilizar dados relativos às atividades de logística pública, com o objetivo de dotar os órgãos e entidades de informações gerenciais para tomada de decisão. • Fomentar o uso compartilhado de soluções, técnicas, metodologias, dentre outros, visando à maior interação entre usuários para o desenvolvimento integrados das atividades. • Estimular a promoção, capacitação e o desenvolvimento dos servidores que atuam em atividades de logística pública. • Promover a articulação com os órgãos setoriais e seccionais com o objetivo de contribuir para a interação sistêmica do SISG.

Fonte: Portal de Compras Elaborado pelo Autor.

No mesmo decreto foi instituído o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG. Esse é um sistema auxiliar do SISG destinado à transparência e controle na execução das atividades do SISG, por meio da informatização e operacionalização do conjunto de suas atividades, bem como no gerenciamento de todos os seus processos.

De acordo com Trindade (2016), a utilização da Tecnologia da Informação (TI) pela Administração Pública tem por finalidade a inovação e modernização dos processos de compras públicas, tornando-os mais transparentes e eficientes, melhorando assim os processos de *accountability*.

Nesta visão, o SIASG congrega instrumentos, informatizados ou não, que possibilitam o funcionamento eficiente e dinâmico dos processos de logística pública, como:

- Sistema de Concessão de Diárias e Passagens – SCDP;
- Processo Eletrônico Nacional – PEN, e seus subsistemas;
- Normas, com suas linhas de atuação;

- Integração com os órgãos e entidades por meio dos grupos de trabalho, comissão e comunidades práticas.

Os módulos de Compras públicas do SIASG possuem funções que se complementam na operacionalização das licitações. Para uma melhor compreensão desses módulos, segue uma descrição resumida de cada um deles:

Quadro 4 – Módulos Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG).

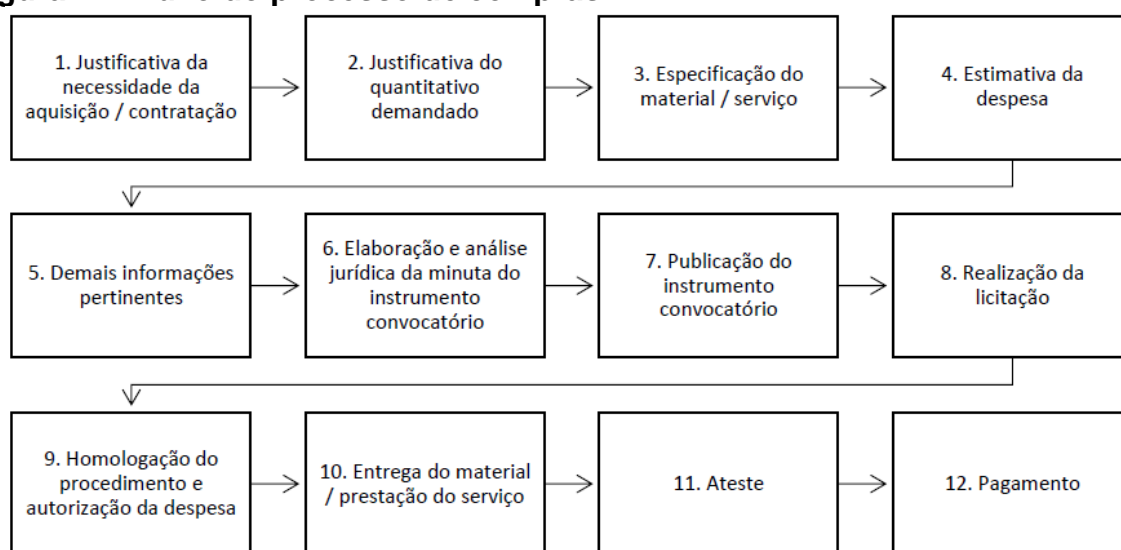
MÓDULO	DESCRIÇÃO
CATMAT/CATSER	Catálogo de material e Catálogo de serviço O primeiro elaborado de acordo com a metodologia <i>Federal Supply Classification</i> , e segundo de acordo com os critérios adotados pela Organização das Nações Unidas – ONU.
COMUNICA	Subsistema de Comunicação do SIASG. Acessado de forma on-line. Utilizado pelo MP para emitir orientações, comunicações, solicitações e atualizações de assuntos aos usuários do SIASG em nível nacional.
SICON	Subsistema de Gestão de Contratos. Utilizado pelas Unidades, em nível nacional, para registrar os dados relativos aos Contratos Administrativos (vigência, objeto, valor etc.), enviar os extratos dos Contratos à Imprensa Nacional e efetuar o Cronograma Físico-Financeiro dos Contratos.
RDC	Subsistema para o Regime Diferenciado de Contratações. Instituído pela Lei 12.462/11. Modalidade de contratação mais célere para de obras e serviços, que reduz os riscos quanto à qualidade e aos custos do objeto contratado e, nesse caso, como seu procedimento ocorre por meio eletrônico, eleva a capacidade de acompanhamento dos órgãos de controle interno e externo
SIDECA	Subsistema de Divulgação Eletrônica de Compras e Contratações. Realizava o cadastramento de processos de compras e contratações efetuados pela Administração Pública e o consequente envio eletrônico de matérias relativas aos avisos e editais de licitação, dispensa e inexigibilidade e os resultados, à Imprensa Nacional para publicação no Diário Oficial da União e divulgação no Comprasnet.
SISRP	Subsistema de Divulgação Eletrônica de Compras e Contratações. Realizava o cadastramento de processos de compras e contratações efetuados pela Administração Pública e o consequente envio eletrônico de matérias relativas aos avisos e editais de licitação, dispensa e inexigibilidade e os resultados, à Imprensa Nacional para publicação no Diário Oficial da União e divulgação no Comprasnet.

SISPP	Subsistema de Preços Praticados. Registra os valores praticados nos processos de contratações governamentais, discriminados por unidade de medidas de padrão legal e marcas, com vistas a subsidiar o gestor, a cada processo, na estimativa da contratação e antes da respectiva homologação, para confirmar se o preço a ser contratado é compatível com o praticado pela Administração Pública Federal.
SISME	Subsistema de Minuta de Empenho. Facilita a geração de notas de empenhos no SIAFI através do SIASG, com toda confiabilidade, rapidez e segurança.
SICAF	Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores. Registro cadastral único para a análise da habilitação jurídica, regularidade fiscal e qualificação econômico-financeira dos fornecedores que participam das licitações governamentais.
SISIRP	Subsistema de Intenção de Registro de Preços. Tem como finalidade permitir à Administração tornar públicas suas intenções de realizar Pregão ou Concorrência para Registro de Preços, com a participação de outros órgãos governamentais, que tenham interesse em contratar o mesmo objeto. Tornou-se obrigatória a partir do Decreto 7892/2013
SIDEC	Divulgação Eletrônica de Compras. Realiza o cadastramento de processos de compras e contratações efetuados pela Administração Pública e o consequente envio eletrônico de matérias relativas aos avisos e editais de licitação, dispensa e inexigibilidade e os resultados, à Imprensa Nacional para publicação no Diário Oficial da União e divulgação no Comprasnet.
SESSÃO PÚBLICA	Sistema desenvolvido para operacionalizar os procedimentos que envolvem as modalidades de licitações do tipo Concorrência, Tomada de Preços, Convite, Concurso e Pregão realizadas pelo Governo.
PORTAL DE COMPRAS	É um módulo do SIASG utilizado para o acesso on-line à operacionalização das licitações e às informações das licitações da Administração Pública Federal em avisos, editais, dispensa e inexigibilidade de licitação, e cotação eletrônica.

Fonte: Portal de Compras

Elaborado pelo Autor

Os principais elementos que compõem o processo de compra / contratação no setor público brasileiro, contemplando as tarefas das fases interna e externa da licitação, são apresentados no esquema abaixo:

Figura 1 – Fluxo do processo de compras

Fonte: Fenili (2016)

Esses diversos procedimentos necessários para a realização da licitação demonstram que este é o um processo complexo, que por vezes acaba tornando-se moroso e exige cada vez mais capacidade técnica dos envolvidos em sua execução, tanto na elaboração do edital quanto na análise do processo para definição dos licitantes vencedores, visto a quantidade de normativos aplicáveis e suas constantes atualizações ou novas interpretações realizadas pelos órgãos de controle.

Neste sentido, Chaves (2016) destaca que o procedimento licitatório é ato administrativo complexo que exige competências e efetivo técnico-administrativo habilitado para sua execução, pois todos estes documentos e atos transformam-se em documentos que irão compor a licitação, objeto de prestação de contas da Administração Pública e passível de responsabilização de seus membros participantes.

Aplicam-se, subsidiariamente a Lei de Licitações, diversas outras leis, decretos e normativos os quais destacam-se no Quadro 5.

Quadro 5 – Normativos para compras públicas no Brasil.

NORMATIVO	DESCRIÇÃO
Lei nº 10.520/2002	Lei do Pregão - 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

Decreto Federal nº 3.555/2000	Regulamenta a modalidade Pregão Presencial, para aquisição de bens e serviços comuns.
Decreto Federal nº 10.024/2019	Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal.
Decreto Federal nº 7.174/2010	Regulamenta a contratação de bens e serviços de informática e automação pela administração pública federal, direta ou indireta, pelas fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público e pelas demais organizações sob o controle direto ou indireto da União.
Lei nº 12.349/2010	Altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei no 11.273, de 6 de fevereiro de 2006.- A lei criada para que as compras públicas beneficiem os produtos manufaturados e os serviços nacionais que atendam às normas técnicas brasileiras, para incentivar o fortalecimento da indústria nacional e o fomento ao setor de serviços.
Lei nº 12.462/2011	Lei do RDC - Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC
Decreto Federal nº 7.581/2011	Regulamenta o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC
Decreto Federal nº 7.546/2011	Regulamenta a aplicação de margens para produtos manufaturados e serviços nacionais e medidas de compensação comercial, industrial, tecnológico
Lei nº 8.429/1992	Lei de Improbidade Administrativa - dispõe sobre sanções aos servidores públicos e particulares que concorram para atos lesivos no âmbito da administração pública
Lei nº 12.846/2013	Lei Anticorrupção - dispõe sobre a responsabilização administrativa, civil e penal de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública
Lei nº 13.303/2016	Lei Geral das Estatais – dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
Decreto Federal nº 7.892/2013	Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.
Decreto Federal nº 8.538/2015	Regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas, empresas de pequeno

	porte, agricultores familiares, produtores rurais pessoa física, microempreendedores individuais e sociedades cooperativas de consumo nas contratações públicas de bens, serviços e obras no âmbito da administração pública federal.
Lei Complementar nº 123/2006 e suas alterações.	Institui normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios
Instrução Normativa SLTI/MP nº 01/2010	Dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências.
Instrução Normativa SEGES/MP nº 03/2018 e suas alterações.	Estabelece regras de funcionamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF, no âmbito do Poder Executivo Federal.
Instrução Normativa SEGES/MP nº 05/2017 e suas alterações.	Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

Fonte: Elaborado pelo Autor

Ressalte-se ainda, que o rol de leis acima listado não esgota o arcabouço legal relativo às compras públicas, pois existem ainda outros Regulamentos, Instruções Normativas e Leis específicas aplicáveis.

3.2. Diferentes Modalidades de Compras Públicas.

Fenili (2016) destaca que modalidade de licitação é como se chama a forma específica de se conduzir o procedimento licitatório, é ela que irá definir regras tais como o prazo mínimo entre a publicação do instrumento convocatório e o recebimento das propostas, as formas de se dar a publicidade ao certame, os prazos recursais entre outros.

A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, regulamenta cinco modalidades de licitação: a concorrência, a tomada de preços, o convite, o concurso e o leilão. Nos artigos 24 e 25 da Lei de Licitações, foram observados ainda, casos onde a licitação podem ser dispensadas ou até mesmo não exigidas, as chamadas compras diretas.

As modalidades de licitação são escolhidas de acordo com as necessidades e valores previstos para a contratação de obras e serviços de engenharia ou de bens e serviços a serem adquiridos pela Administração Pública. (CHAVES, 2016)

A Lei nº 8.666/1993 prevê em seu art. 23, incisos I e II, valores limites distintos para contratações de obras e serviços de engenharia e para compras e serviços comuns⁹. Abaixo os Quadros 6 e 7 demonstram os limites legais aplicáveis para cada modalidade de Licitação.

Quadro 6 – Limites por modalidade para contratações de obras e serviços de engenharia.

OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA	
Concorrência	acima de R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais).
Tomada de Preço	até R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais).
Convite	até R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil reais).
Pregão	Não há limite
RDC	Não há limite

Fonte: Elaborado pelo Autor

Quadro 7 – Limites por modalidade para aquisição de bens e serviços comuns.

AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS COMUNS	
Concorrência	acima de R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais).
Tomada de Preço	até R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais).
Convite	até R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais).
Pregão	Não há limite
RDC	Não há limite

Fonte: Elaborado pelo Autor.

Existe ainda a modalidade pregão. O pregão foi instituído pela Lei nº 10.520/2002 e teve sua forma eletrônica, atualmente está sob regulamento do Decreto nº 10.024/2019.

A modalidade mais recente é o RDC ou Regime Diferenciado de Contratações que foi instituído através da Lei nº 12.462, de 2011, e é regulamentado

⁹ De acordo com o §2º do art. 3º do Decreto Federal nº 3.555/2010, consideram-se bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais praticadas no mercado.

pelo Decreto nº 7.581.

Para a aquisição de bens e serviços comuns, é obrigatória a utilização da modalidade pregão em sua forma eletrônica conforme determina o Decreto nº 10.024/2019.

3.3. Características Básicas de Cada Modalidade.

A Lei nº 8.666/93 em seu artigo 22, parágrafos 1º ao 5º descreve respectivamente as modalidades: (1º) concorrência; (2º) tomada de preços; (3º) convite; (4º) concurso; e (5º) leilão.

A modalidade Concorrência é realizada entre interessados do ramo de que trata o objeto da licitação que na fase de habilitação preliminar comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital. (BRASIL, 1993).

É obrigatória nas contratações de obras, serviços e compras, contando com limites de valores fixados na legislação vigente. Além disso, independente de valor, a concorrência é obrigatória na compra ou alienação de bens imóveis, na concessão de obra ou serviço público e na concessão de direito real de uso.

A Tomada de Preços é realizada entre interessados do ramo de que trata o objeto da licitação, devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, e que comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital. (BRASIL, 1993).

Convite consiste na modalidade de licitação mais simples. A Administração escolhe entre os possíveis interessados quem quer convidar, cadastrados ou não em um número mínimo de 3 (três) participantes por unidade administrativa. A divulgação deve ser feita mediante afixação de cópia do convite em quadro de avisos do órgão ou entidade, localizado em lugar de ampla divulgação. (BRASIL, 1993).

Concurso é a modalidade destinada à escolha de trabalhos que exijam uma criação intelectual como trabalhos técnicos, científicos, artístico e projetos arquitetônicos. No concurso há a instituição de prêmio ou remuneração aos vencedores, que possuirá caráter incentivo e não de pagamento aos serviços prestados. (BRASIL, 1993).

No Leilão podem participar quaisquer interessados e deverá ser utilizada predominantemente para a venda de bens móveis inservíveis, salientando-se que esses não são, necessariamente, bens deteriorados, cabendo também para os

casos de bens que não têm mais utilidade para a Administração Pública. (BRASIL, 1993).

A lei de licitação ainda prevê casos específicos onde as licitações podem ser inexigidas ou dispensadas. A licitação dispensável, prevista pelo art. 24 da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), arrola 34 hipóteses nas quais o gestor público pode optar pela compra ou contratação direta, sem a observância do rito licitatório.

O Quadro 8 apresenta um extrato dos casos de licitação dispensável recorrentes em organizações públicas (FENILI, 2016).

Quadro 8 – Incisos do art. 24 da Lei nº 8.666/93 mais utilizados pela administração pública.

INCISO	DESCRIÇÃO
I e II	É o que se conhece como dispensa por valor. Obras e serviços de engenharia até R\$ 15 mil e outros serviços e compras até R\$ 8 mil podem ser contratados/adquiridos sem licitação. O valor é correspondente a 10% do limite para a realização de convite (quando a contratação for efetuada por sociedades de economia mista, empresas públicas ou agências executivas, o valor sobe para 20%).
IV	Nos casos de emergência ou calamidade pública.
V	Quando não acudirem interessados à licitação anterior e, justificadamente, não puder ser repetida sem prejuízo para a Administração, mantidas, neste caso, todas as condições preestabelecidas.
VIII	Aquisição/contratação de objeto fornecido por órgão da Administração Pública que tenha sido criado para esse fim específico antes de 1993 (data de vigência da Lei de Licitações e Contratos).
XV	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.
XVI	Na impressão dos diários oficiais e de edições técnicas oficiais.
XX	Na contratação de associação de portadores de deficiência física sem fins lucrativos e de comprovada idoneidade.
XXII	São os casos de contratação de fornecimento de energia elétrica ou gás natural com concessionário, permissionário ou autorizado.

Fonte: Fenili (2016)

No caso das Universidades, destaca-se ainda o inciso XXI que dispõe sobre a dispensa de licitação para os casos de aquisição ou contratação de produto para

pesquisa e desenvolvimento, limitada, no caso de obras e serviços de engenharia, a 20% (vinte por cento) do valor de que trata a alínea “b” do inciso I do caput do art. 23. (BRASIL, 1993).

As contratações através da inexigibilidade são aquelas onde o objeto não permite a competição no mercado conforme os incisos I, II e III do art. 25 da Lei 8.666/93.

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 enumerados no art. 13 desta Lei, 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. (BRASIL, 1993)

Cabe ressaltar que estes dois casos são as exceções, a regra para aquisição de bens e serviços comuns no setor público é a Licitação conforme destaca o art 4º da Lei 10.520/2002.

Art. 4º Nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns será obrigatória a modalidade pregão, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica.

§ 1º O pregão deve ser utilizado na forma eletrônica, salvo nos casos de comprovada inviabilidade, a ser justificada pela autoridade competente.

Governo Federal instituiu em 2011 o Regime Diferenciado de Contratações (RDC) através da Lei nº 12.462/2011 e esta é regulamentada pelo Decreto nº 7.581 do mesmo ano, sendo aplicável às licitações e contratos necessários à realização de obras e serviços de engenharia no âmbito dos sistemas públicos de ensino.

O RDC é uma modalidade mais flexível em sua dinâmica procedimental reflete as boas práticas normativas de outras legislações, a exemplo da Lei do Pregão. No entanto, esse novo instituto possui restrições em sua aplicabilidade, sendo exclusivamente empregada às licitações e contratos para aquisição de bens e obras e serviços de engenharia.

Inicialmente pensado e criado para viabilizar as obras para as construções e reformas para a Copa das Confederações de 2013, Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, o RDC acabou se estendendo também

para obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), obras no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) e Segurança Pública, ações em órgão e entidades dedicados à ciência, à tecnologia e à inovação bem como em ações relacionadas a melhorias na mobilidade urbana ou ampliação de infraestrutura logística, conforme pode ser verificado no art. 1º da Lei nº 12.462/2011 apensado no Anexo A.

A modalidade Pregão foi criada pela Medida Provisória nº 2.026/2000 e aprovada pela Lei nº 10.520/2002. A modalidade de licitação pregão pode ser realizada nas formas Presencial e Eletrônica que são normatizadas pelos Decretos nº 3.555/2000 (Pregão Presencial) e nº 10.024/2019 (Pregão Eletrônico).

Entre as inovações trazidas pelo pregão, duas são merecedoras de destaque. Primeiramente, cita-se a inversão das etapas da fase externa: no pregão, em um momento inicial, procede-se à fase competitiva alusiva às propostas para, em seguida, verificarem-se as condições de habilitação apenas do licitante classificado em primeiro lugar. Outra inovação diz respeito à possibilidade de os licitantes ofertarem lances em valores decrescentes, alterando suas propostas iniciais, durante a sessão pública. Tais medidas visam a conferir maior celeridade ao rito, bem como incrementar a probabilidade de a Administração selecionar a proposta mais vantajosa a seus fins. (FENILI, 2016).

Após um estudo de custo e tempo, realizado por Faria *et al.* (2011) em um órgão que utiliza o Pregão Presencial e outro que utiliza o Pregão Eletrônico observou-se um grande impacto das licitações eletrônicas no setor público, principalmente pelo fator redução de preços, agilidade e praticabilidade. No entanto, o fator de maior evidência é o tempo para conclusão das compras (*apud*, TRINDADE, 2016).

Chaves (2016) ressalta que o pregão eletrônico se tornou a modalidade de licitação mais utilizada no âmbito da Administração Federal, com grande disseminação em estados e municípios, sendo ainda reconhecido como referência em outros países.

Essa afirmação coaduna com os dados de licitações disponíveis no Painel de Compras do Governo Federal. Conforme o painel, no ano de 2019, foram realizados 48.213 processos de licitação. Destes 625 foram realizados por tomada de preços, 145 por convite, 194 foram concorrências, destas, 3 internacionais, 17 concursos e 47.232 pregões.

O Pregão pode ocorrer por dois modos: o Convencional ou por Registro de

Preços. O Sistema Convencional está vinculado ao processo licitatório e é caracterizado pela obrigação criada entre o licitante, para fornecer o objeto, e a Administração, para realizar a contratação dentro. A aquisição é indicada para objetos para os quais a administração tenha demanda conhecida e, em geral, para fornecimento imediato.

O Sistema de Registro de Preços (SRP) é método de compra onde a Administração registra preços dos objetos para eventuais aquisições durante a validade de uma Ata de Registro de Preços. O artigo 3º do Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, discorre sobre os casos aos quais se aplicam o SRP.

Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;

III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou

IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração. (BRASIL, 2013)

É necessário evidenciar que o SRP não é uma modalidade licitatória, trata-se de um procedimento a ser utilizado, quando a Administração Pública se deparar com certas circunstâncias conforme relatadas acima.

No SRP, após a homologação da licitação, a empresa consagrada vencedora irá assinar uma Ata de Registro de Preços - ARP. Neste documento ficam registrados o preço unitário ofertado, o prazo e local de entrega, marca e modelo, quantitativo do objeto e eventuais sanções. Conforme Art. 14 do Decreto nº 7.892/2013, a ata de registro de preços implicará compromisso de fornecimento nas condições estabelecidas, após cumpridos os requisitos de publicidade.

A contratação com os fornecedores registrados será formalizada pelo órgão interessado por intermédio de instrumento contratual, emissão de nota de empenho de despesa, autorização de compra ou outro instrumento hábil, conforme o Art. 15 do mesmo Decreto.

A existência de preços registrados não obriga a administração a contratar, desta forma na licitação para registro de preços não é necessário indicar a dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil. (BRASIL, 2013)

No que tange ao Sistema de Registro de preços, cabe ressaltar que:

- Não deve ser utilizado como fuga do planejamento, sendo necessário que administração tenha suas compras previamente planejadas, em especial com relação aos quantitativos estimados definidos.
- A contratação através da do SRP não é justificativa para determinar quantitativos absurdos que não reflitam a demanda da instituição.
- O SRP apenas poderá ser utilizado quando atender às exigências do Decreto 7.892/2013.

Quadro 9 – Principais diferenças entre os pregões convencionais e por registro de preços.

SRP	CONVENCIONAL
Não obriga a Administração a adquirir.	Obrigação em adquirir o objeto adjudicado.
Não h�a obrigatoriedade de reserva orçamentária.	Obrigação de reserva orçamentária.
Atende a demandas imprevisíveis.	Compras para necessidades conhecidas.
Não � necessário um almoxarifado (estoque virtual).	Necessita de local para estoque.

Fonte: Elaborado pelo Autor

Assim as principais diferenç s entre os pregões convencionais e por registro de preç s são as destacadas no Quadro 9.

3.4. Especificidades de Compras na Universidade Pública Brasileira.

De acordo com o Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União (CGU), no ano de 2019, foram executados na área de educação R\$ 94,47 bilhões. Deste montante R\$ 32,7 bilhões foram homologados por processos de compras conforme indicado no painel de compras do Ministério da Economia.

As Instituições de ensino superior públicas são órgãos da Administração Pública Federal indireta, desta forma, as contratações e/ou aquisições estão submetidas à legislação em que rege as licitações. Ao realizar todos os ritos licitatórios, acaba tornando o processo em algo moroso e corriqueiramente ineficiente em relação ao tempo visto o excesso de procedimentos burocráticos.

Para Pimenta (1998, *apud* Rocha, 2015) o excesso de formalismo e de

uniformidade nos procedimentos da lei de licitação leva a uma demora excessiva para a realização de qualquer processo de compra além de representar como uma forma de controle burocrático de eficácia duvidosa.

As Universidades, diferente da maioria dos outros órgãos do governo, realizam processos de compras para os mais diversos objetos fazendo com que a demanda seja pulverizada sobre os mais diversos grupos de materiais.

As compras necessitam de uma definição da demanda para que seja possível uma melhor gestão sobre o processo e uma alocação eficiente de recursos, entretanto os projetos de pesquisas realizados nas universidades geram diversas demandas imprevisíveis, uma vez que estes na maioria dos casos, não são financiados pelas próprias universidades, o financiamento geralmente vem de instituições que têm interesse nos resultados obtidos e querem fomentar cada vez mais a pesquisa acadêmica como por exemplo o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Estas entidades lançam editais para financiamento de projetos e após essa etapa os projetos de pesquisa passam gerar demandas eventuais à universidade o que dificulta a gestão e planejamento das compras nas instituições de ensino superior.

Além disso, os projetos frequentemente necessitam de objetos extremamente específicos, o que por vezes pode ir de encontro com alguns aspectos da licitação, ressalta-se a especificação do objeto, que deve ser realizado de forma precisa, clara e sucinta, conforme determinado na Lei nº 8.666/93 e o fomento à concorrência. Objetos bastantes específicos por si só já diminuem a concorrência, uma vez que a quantidade de fornecedores capazes de atender a demanda é bem limitada, ademais esses objetos são de complicada especificação o que torna a forma precisa, clara e sucinta em algo penoso.

4. A BUSCA DA EFICIÊNCIA: avaliação da experiência da UnB

4.1. Breve Histórico dos Modelos de Compras na UnB

A Universidade de Brasília (UnB) foi criada em pela Lei nº 3.998, de 15 de dezembro de 1961, foi inaugurada em 21 de abril de 1962, tendo como um dos princípios basilares a “promessa de reinventar a educação superior, entrelaçar as diversas formas de saber e formar profissionais engajados na transformação do país”, de acordo com o sítio eletrônico da Universidade de Brasília (UnB).

Na Lei que criou a universidade, há um artigo em específico que traduz, entre outros pontos importantes, a relação econômica que ela deveria ter com a sociedade:

Art. 10. A Universidade de Brasília empenhar-se-á nos estudos dos problemas relacionados com o desenvolvimento econômico, social e cultural do país e, na medida de sua possibilidade, na colaboração às entidades públicas e privadas que o solicitarem.

Hoje a Universidade de Brasília é constituída por 4 campus, 12 institutos, 14 faculdades, 52 departamentos, 19 centros, 8 órgãos complementares, 3 órgãos auxiliares, 2 hospitais veterinários, 4 bibliotecas e 1 fazenda (Fazenda Água Limpa) instalados em mais de 500.000 m² de área construída. São ofertados 138 cursos de graduação com suas respectivas habilitações, sendo 31 noturnos e 9 a distância. Além de diversas especializações lato sensu, a UnB oferta 159 cursos de pós-graduação stricto sensu, sendo 90 de mestrado e 69 de doutorado.

Existem 5 unidades de compras na UnB: Diretoria de Compras - DCO, Prefeitura do Campus - PRC, Centro de Informática - CPD, Biblioteca Central – BCE e Secretaria de Infraestrutura - INFRA. Estas unidades são responsáveis pela organização e condução dos processos de licitação na Universidade.

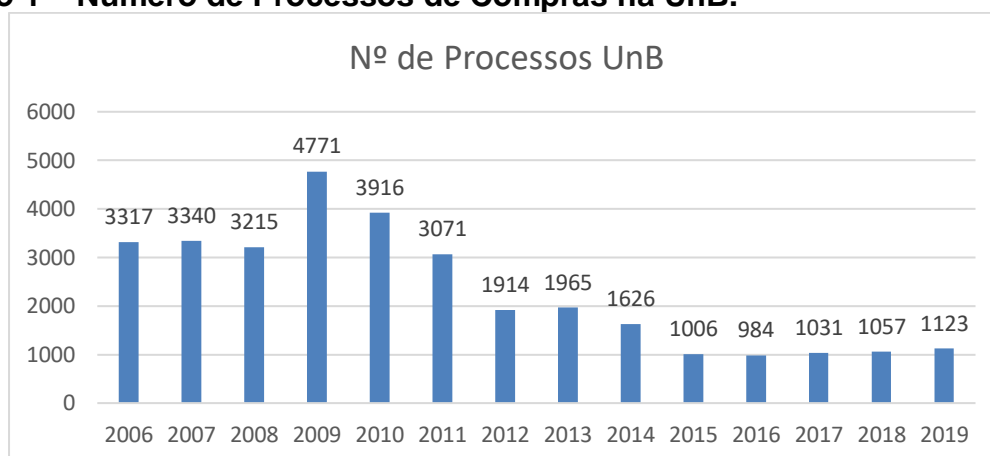
Conforme estabelecido no Ato do Decanato de Administração Nº 360/2019, que designa as atribuições da Diretoria de Compras (DCO), as Unidades de compras tem por finalidade padronizar, orientar, analisar, executar e controlar as atividades relacionadas com contratações de serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações no âmbito setorial da Universidade de Brasília (UnB), na forma das modalidades de licitações de acordo com a legislação vigente.

Salienta-se que não há na UnB um documento formal que estabeleça as diretrizes a serem seguidas nos processos de licitação realizados pelas diversas

unidades de compras, tão pouco há uma padronização de procedimentos praticados pelos vários servidores lotados nestas unidades.

O Gráfico 1 mostra a quantidade de processos de compras realizados pela UnB em cada ano desde 2006 até 2019, ressalta-se que foram utilizados os Dados Abertos do Sistema Integrado de Administração e Serviços Gerais – SIASG este foram atualizados até outubro de 2019.

Gráfico 1 – Número de Processos de Compras na UnB.



Fonte: SIASG Elaborada pelo autor.

Em todo período foram realizados 32.336 processos de compras na universidade, a média anual foi de aproximadamente 2.300 processos de compras, com destaque para os anos de 2009 e 2010 quando o número de processos chegou a 4.771 e 3.916 respectivamente. Destaca-se no comportamento das compras: (1) o período de 2006 a 2008 com uma média de processos muito próximas; (2) o pico de contratações em 2009; e (3) a partir de 2010 um decréscimo constante na quantidade de processos de compras.

Nos anos de 2009 e 2010 a universidade gastou mais de R\$ 20 milhões em construção e reformas de prédios, assim as compras de material de construção, de escritórios, laboratórios, móveis, computadores e periféricos de informática para efetivo funcionamento destes novos espaços, elevaram os números dos processos de compras. Em 2018 foi registrado o menor número de licitações do período estudado, foram realizadas 77 licitações em 2018, em 2019 foram realizadas 75 licitações.

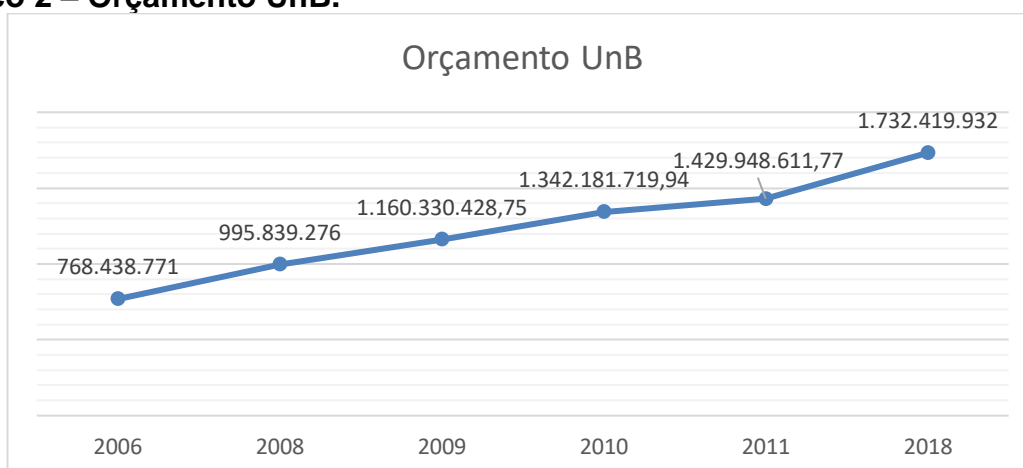
A UnB através do Decanato de Planejamento e Orçamento (DPO) disponibiliza em seu site o Relatório de Gestão, que consiste em um instrumento de prestação de contas anual apresentado aos órgãos de controle interno e externo e à

sociedade. Neste documento são apresentadas informações relativas à prestação de contas conforme recomendação do TCU.

No relatório é possível ter informação quanto ao orçamento da Universidade, entretanto somente nos anos de 2009, 2010, 2011 e 2018 são apresentados os balanços orçamentários, nos anos de 2006 a 2008 uma tabela denominada detalhamento do orçamento da UnB, possibilitou a informação quanto a arrecadação da UnB naqueles anos. De 2012 a 2017 não há essa informação de forma precisa, somente são apresentados microprocessos o que impossibilitou o acesso ao orçamento da Universidade de forma real. Nem o Relatório de Gestão ou nem o Balanço Orçamentário de 2019 tinham sido divulgados até a produção deste trabalho.

O Gráfico 2 apresenta os dados coletados referente ao Orçamento da UnB com destaque para os anos de 2008-2011¹⁰, anos de implementação do REUNI.

Gráfico 2 – Orçamento UnB.



Fonte: Relatórios de Gestão UnB Elaborado pelo autor.

Destaca-se o aumento do orçamento da Universidade de 2006 a 2018, um aumento de quase R\$ 1 Bilhão. Este aumento do orçamento pode ser explicado pela expansão que a UnB passou após o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI).

Com o REUNI, o governo federal adotou uma série de medidas para retomar o crescimento do ensino superior público, criando condições para que as universidades federais promovam a expansão física, acadêmica e pedagógica da

¹⁰ O ano de 2012 não foi apresentado visto a impossibilidade ao acesso do Balanço Orçamentário daquele ano.

rede federal de educação superior, o que significou maior orçamento para a Universidade.

Entre 2005 e 2008 a UnB estudou e propôs um plano de reestruturação, expansão e descentralização física e para isso era necessário um grande aporte de ordem financeira. De acordo com Oliveira (2013), o REUNI demonstrou-se capaz de suprir as necessidades da Universidade no âmbito de sua expansão. O plano de Reestruturação e expansão da Universidade de Brasília fora lançado e aprovado pelo MEC com meta a ser cumprida para os anos 2008 a 2012.

Com a aprovação do plano de reestruturação o orçamento da UnB passou a receber mais de R\$ 1 Bilhão de reais anualmente, e assim a alta quantidade de processos de compras nos anos de 2009 e 2010 estão ligados diretamente ligadas ao maior orçamento proporcionado pelo programa REUNI. A Tabela 1 traz o total de processos licitatórios realizados na Universidade de Brasília durante o intervalo de 2006 a 2019 por modalidade.

Tabela 1 – Número de processos de compras na UnB.

MODALIDADE	2006 – 2019
CONVITE	362
TOMADA DE PREÇOS	91
CONCORRÊNCIA	96
PREGÃO	1296
RDC	40
DISPENSA	29262
INEXIGIBILIDADE	1189
TOTAL	32336

Fonte: SIASG e Relatórios de Gestão UnB

Elaborada pelo autor.

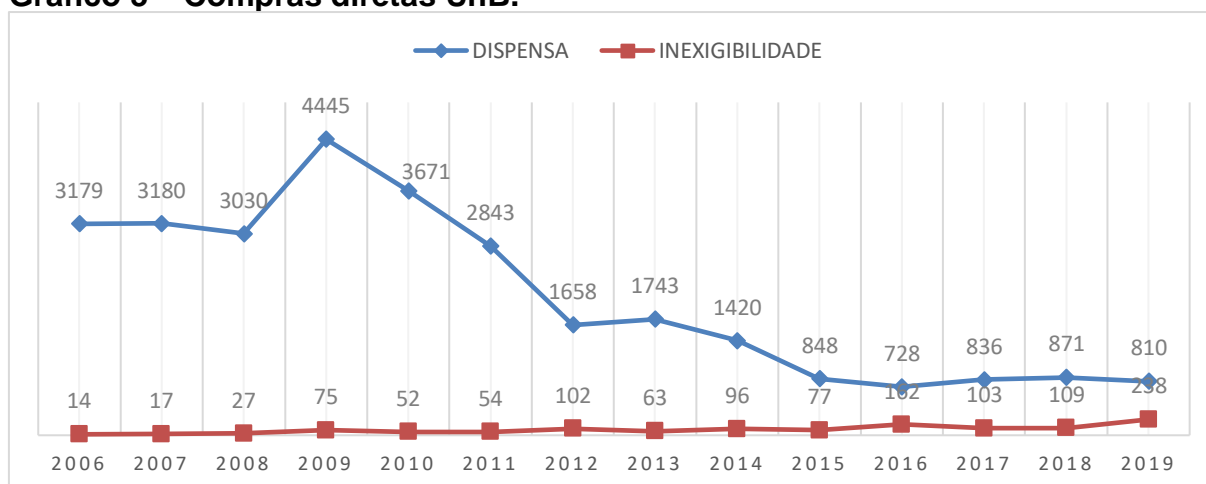
A dispensa de licitação foi a forma mais utilizada para compras na universidade, ela representa 91% dos processos analisados. Esta forma de contratação está prevista no art. 24 da Lei 8.666/93, entretanto o art. 2º da mesma Lei, afirma que as obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses específicas, assim o rol de condições trazidos pela Lei é taxativo e suas interpretações não podem ser ampliadas a livre critério da Administração pois, na prática, lidam com situações em que a competição seria possível.

A licitação é o procedimento que a Administração deve usar para realização de compras e contratações, porém há um elevado número de dispensas na

universidade. O Gráfico 3 traz um detalhamento das quantidades de processos de compras diretas realizadas na UnB no período de 2006 a 2019.

As dispensas de licitação tiveram seu ápice na UnB em 2009, quando foram realizados 4445 processos de dispensa, em 2010, o segundo ano com maior número de dispensas, teve 3671 processos, desde então o número de dispensas vem diminuindo até o nível mais baixo em 2016 com 728 processos, em 2019 foram realizadas 810 dispensas de licitações.

Gráfico 3 – Compras diretas UnB.



Fonte: SIASG Elaborado pelo autor.

Na contramão da dispensa, que vem diminuindo, as inexigibilidades têm tido um aumento no número de processos. Em 2019 foram realizadas 238 inexigibilidades, mais que o dobro do ano anterior e praticamente 15x mais que o ano de 2006, primeiro ano da análise.

A inexigibilidade é estipulada para os casos em que a competição é inviável (art. 25 da Lei 8.666/93) e, diferente da dispensa, suas hipóteses comportam ampliação do entendimento visto que esta forma de contratação pode ser empregada para: (I) contratações de serviços técnicos profissionais especializados, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, exceto para publicidade e divulgação; e (II) contratações de profissionais do setor artístico, desde que consagrados pela crítica especializada ou pela opinião pública.

Um fator que contribuiu com a redução das dispensas foi a atuação dos órgãos de controle. De acordo com Gonçalves (2019) em 2013, foi aprovado o Plano de Controle Externo, contemplando ações que impactam diretamente nos objetivos estratégicos do Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União (TCU)

relacionados aos processos finalísticos do exercício do controle externo daquele órgão. Entre os objetivos estratégicos estabelecidos no plano, destaca-se aquele ligado à intensificação de ações que promovam o aprimoramento de ações de controle voltadas à melhoria do desempenho da Administração Pública. E em consonância com esta linha de ação foi realizado um conjunto de auditorias, na forma de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), com objetivo de avaliar se as práticas de governança e de gestão de aquisições públicas adotadas pela Administração Pública Federal estão de acordo com a legislação aplicável e aderentes às boas práticas de governança e gestão.

Entretanto este não foi o único fator propulsor para diminuição das compras diretas, pois verifica-se que a UnB vem reduzindo o número de dispensas de licitação alguns anos antes desta nova forma de atuação do TCU. Pode se verificar que o número de licitações realizadas pela Universidade no período 2009 a 2013 foram maiores da série histórica enquanto a quantidade de compras diretas diminuía, o que demonstra uma nova visão nas compras com uma maior preocupação com a forma da contratação.

A tabela 2 apresenta os valores anuais das compras diretas realizadas de 2008 a 2019 de acordo com os relatórios de gestão disponibilizados pela UnB. Ressalta-se aqui que os relatórios de gestão de 2006, 2007 e 2008 não realizavam a demonstração destes gastos. Entretanto foi possível verificar os gastos de 2008 graças ao comparativo realizado no relatório de 2009.

Tabela 2 – Valor anual de processos de compras diretas na UnB.

<i>Ano</i>	<i>Dispensa</i>	<i>Inexigibilidade</i>	<i>TOTAL ANUAL</i>
2008	R\$ 45.420.865,00	R\$ 1.020.344,00	R\$ 46.441.209,00
2009	R\$ 62.339.571,00	R\$ 5.456.177,00	R\$ 67.795.748,00
2010	R\$ 35.574.044,70	R\$ 1.788.803,56	R\$ 37.362.848,26
2011	R\$ 32.205.213,32	R\$ 3.374.714,60	R\$ 35.579.927,92
2012	R\$ 51.031.744,81	R\$ 4.819.572,75	R\$ 55.851.317,56
2013	R\$ 62.748.438,00	R\$ 3.081.173,00	R\$ 65.829.611,00
2014	R\$ 75.513.000,00	R\$ 5.532.000,00	R\$ 81.045.000,00
2015	R\$ 36.217.000,00	R\$ 2.443.000,00	R\$ 38.660.000,00
2016	R\$ 28.757.000,00	R\$ 3.109.000,00	R\$ 31.866.000,00
2017	R\$ 31.615.000,00	R\$ 3.906.000,00	R\$ 35.521.000,00
2018	R\$ 57.790.000,00	R\$ 3.070.000,00	R\$ 60.860.000,00
2019	R\$ 80.462.474,76	R\$ 24.963.649,54	R\$ 105.426.124,30
TOTAL	R\$ 599.674.351,59	R\$ 62.564.434,45	R\$ 662.238.786,04

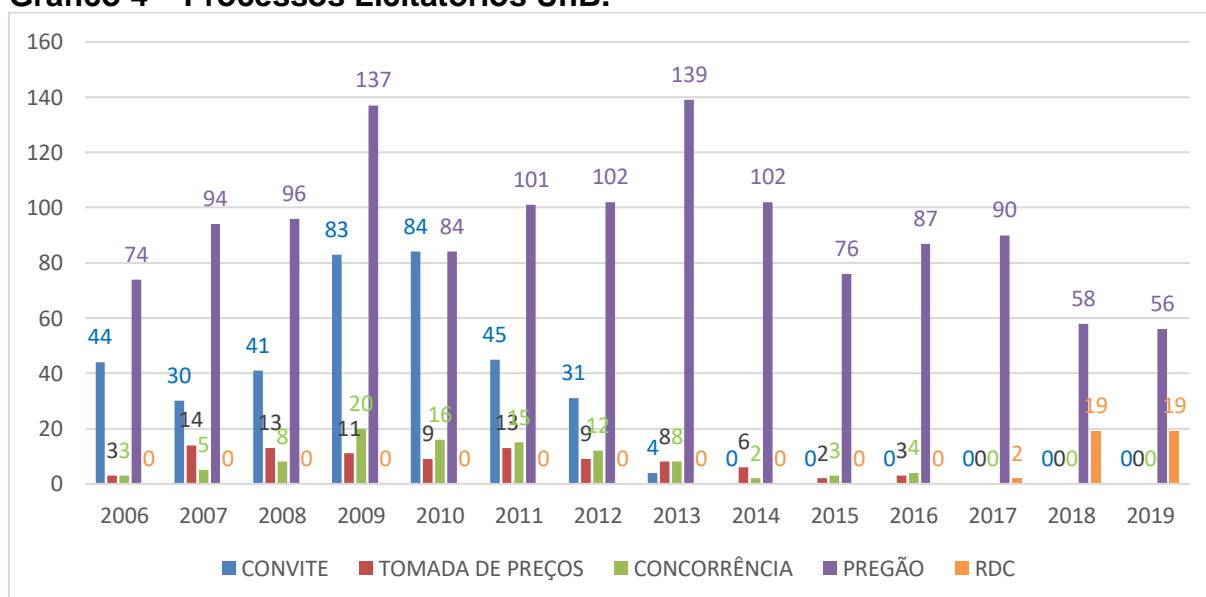
Fonte: Relatório de Gestão UnB

Elaborada pelo autor.

Destaca-se aqui os valores gastos em 2019 com as compras diretas, apesar de ser um dos anos com menor incidência de processos de compra direta foi o ano com maior gasto nessas modalidades. Um fator que pode explicar esse aumento é o a atualização dos limites de dispensas que ocorreram após o Decreto Nº 9412/2018 que alterou os limites de licitação o que conseqüentemente aumentou os limites para dispensa, por exemplo o limite para dispensas pelo inciso II foram de R\$ 8.000,00 para R\$ 17.600,00. Além disso houve um grande aumento das inexigibilidades que alcançaram um patamar histórico de R\$ 24.936.649,54 corroborando com o aumento no numero de processos na modalidade.

Quanto as licitações, conforme tabela 1, foram realizados, 362 convites e 1296 pregões, o que representa 19% e 69% respectivamente do total de processos licitados. O Gráfico 4 apresenta a quantidade detalhada de processos licitatórios realizados na Universidade de Brasília durante o intervalo de 2006 a 2019 por modalidade.

Gráfico 4 – Processos Licitatórios UnB.



Fonte: SIASG Elaborada pelo autor.

O convite foi a modalidade que mais foi empregada para realizar as licitações na UnB até 2005. A partir de 2006 deixou ser a modalidade mais utilizada, teve seu pico de contratações 2010 onde chegou a 84 processos realizados através da modalidade empatando com o pregão. A partir de 2010 o número de convites começou a ser reduzido até o ano de 2013, ano que foram realizados os últimos convites pela universidade.

A tomada de preços teve seu pico de contratações em 2007 com 14 processos, a partir do ano de 2011 iniciou-se um declínio no número de contratações por essa modalidade, tendo o ano de 2016 como o último em que foram realizados processos nesta modalidade.

As concorrências realizadas na UnB sempre representaram um baixo percentual nas compras por licitação. As concorrências tiveram pico de contratações em 2009, ano que foram realizados 20 processos de compras com essa modalidade. Esta modalidade deixou de ser utilizada em 2016, período esse em que as últimas concorrências foram executadas.

A Lei nº 10.520/02 instituiu, no âmbito da União, o pregão como modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns. A universidade passou a utilizar modalidade pregão em 2003, inicialmente pela forma presencial e a partir de 2005 passou a realizar pregões eletrônicos, rapidamente essa se tornou a forma predominante dos pregões da universidade. Em 2006 passou a ser a modalidade de licitação mais utilizada na universidade ultrapassando o convite, que até então era a modalidade mais empregada.

A tabela 3 apresenta os valores anuais das licitações realizadas de 2008 a 2019 de acordo com os relatórios de gestão disponibilizados pela UnB. Ressalta-se aqui que os relatórios de gestão de 2006, 2007 e 2008 não realizavam essa demonstração de gastos detalhada. Entretanto foi possível verificar os gastos de 2008 graças ao comparativo realizado no relatório de 2009.

Tabela 3 – Valor anual de processos de compras diretas na UnB.

Ano	Convite	Tomada de Preços	Concorrência
2008	R\$ 681.923,00	R\$ 1.041.959,00	R\$ 15.109.511,00
2009	R\$ 1.411.940,00	R\$ 2.840.375,00	R\$ 5.411.216,00
2010	R\$ 870.507,08	R\$ 442.115,31	R\$ 8.849.752,93
2011	R\$ 388.330,65	R\$ 747.582,81	R\$ 6.046.237,22
2012	R\$ 284.987,33	R\$ 88.020,87	R\$ 1.514.986,52
2013	R\$ 232.199,00	R\$ 2.053.140,00	R\$ 2.911.481,00
2014	-	R\$ 946.000,00	R\$ 12.221.000,00
2015	-	R\$ 1.022.000,00	R\$ 19.938.000,00
2016	-	R\$ 1.262.000,00	R\$ 304.000,00
2017	-	-	R\$ 917.000,00
2018	-	-	-
2019	-	-	-
TOTAL	R\$ 3.869.887,06	R\$ 10.443.192,99	R\$ 73.223.184,67

(continua)

(continuação)

Ano	Pregão	RDC	TOTAL LICITAÇÃO
2008	R\$ 56.775.152,00	-	R\$ 73.608.545,00
2009	R\$ 57.240.586,00	-	R\$ 66.904.117,00
2010	R\$ 104.337.109,26	-	R\$ 114.499.484,58
2011	R\$ 90.135.950,98	-	R\$ 97.318.101,66
2012	R\$ 80.117.375,18	-	R\$ 82.005.369,90
2013	R\$ 119.577.606,00	-	R\$ 124.774.426,00
2014	R\$ 157.478.000,00	-	R\$ 170.645.000,00
2015	R\$ 134.570.000,00	-	R\$ 155.530.000,00
2016	R\$ 152.778.000,00	-	R\$ 154.344.000,00
2017	R\$ 119.259.000,00	R\$ 6.952.919,59	R\$ 127.128.919,59
2018	R\$ 102.850.000,00	R\$ 3.699.674,89	R\$ 106.549.674,89
2019	R\$ 47.462.870,83	R\$ 18.067.479,96	R\$ 65.530.350,79
TOTAL	R\$ 1.222.581.650,25	R\$ 28.720.074,44	R\$ 1.338.837.989,41

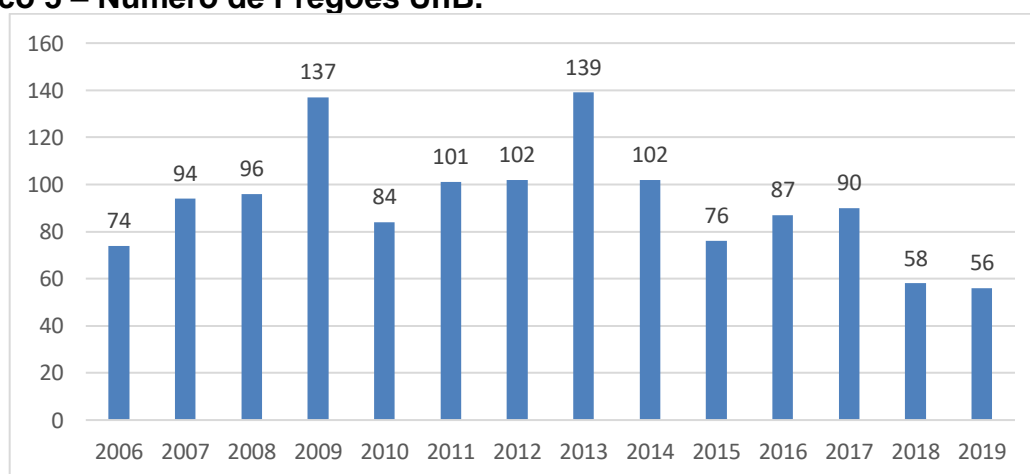
Fonte: Relatório de Gestão UnB

Elaborada pelo autor.

As licitações demandaram mais R\$ 1.3 bilhões de reais de 2008 a 2019 e deste montante R\$ 1.222 bilhões de reais foram gastos com pregões. O RDC apesar de ser a modalidade mais recente já apresenta gastos superiores ao convite e tomada de preços, uma explicação é que a modalidade de compras é utilizada para obras e serviços de engenharia que comumente representam contratações de grandes vultos.

O Gráfico 5 apresenta o número de pregões realizados pela universidade de 2006 a 2019.

Gráfico 5 – Número de Pregões UnB.



Fonte: SIASG Elaborada pelo autor.

A modalidade teve seus picos de contratação nos anos de 2009 e 2013 com 137 e 139 processos de compras, respectivamente. A partir de 2009 todos os

pregões passaram a ser realizados pela forma eletrônica e este já era um caminho que o governo federal trilhava, no Decreto Federal 5.450/05 as licitações para aquisição de bens e serviços comuns era obrigatória a utilização da modalidade pregão, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica. Após 14 anos o pregão eletrônico tornou-se obrigatório no recente Decreto Federal 10.024/2019, que atualmente regulamenta a modalidade pregão.

Art. 1º Este Decreto regulamenta a licitação, na modalidade de pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal.

§ 1º **A utilização da modalidade de pregão, na forma eletrônica**, pelos órgãos da administração pública federal direta, pelas autarquias, pelas fundações e pelos fundos especiais **é obrigatória.** (BRASIL, 2019)

Desde 2014 não são realizados mais de 100 pregões por ano na UnB, entretanto essa redução não significou necessariamente redução dos gastos despendidos nas compras. Devido a ampla aplicação, visto que podem ser licitados os bens e os serviços classificados como comuns, vedado somente para contratações de obras, locações imobiliárias, alienações e bens e serviços especiais, é possível notar que apesar da redução no número de processos de pregão esta modalidade continua demandando valores significativos de recursos.

A tabela 4 apresenta os gastos anuais com o pregão de 2008 a 2019 de acordo com os relatórios de gestão disponibilizados pela UnB.

Tabela 4 – Valores gastos com pregão.

Ano	Pregão
2008	R\$ 56.775.152,00
2009	R\$ 57.240.586,00
2010	R\$ 104.337.109,26
2011	R\$ 90.135.950,98
2012	R\$ 80.117.375,18
2013	R\$ 119.577.606,00
2014	R\$ 157.478.000,00
2015	R\$ 134.570.000,00
2016	R\$ 152.778.000,00
2017	R\$ 119.259.000,00
2018	R\$ 102.850.000,00
2019	R\$ 47.462.870,83
TOTAL	R\$ 1.222.581.650,25

Fonte: Relatório de Gestão UnB

Elaborada pelo autor.

Verifica-se que o pregão demandou mais de R\$ 100 milhões anualmente de

2013 a 2018. O pico de quantidade de processos foram os anos de 2009 e 2013, entretanto 2014 e 2016 foram os anos com maior volume de gastos ultrapassando as cifras de R\$ 150 milhões no ano. É importante lembrar que nesses anos, quase todos os processos de compra foram realizados na modalidade pregão o que juntamente com a quantia de processos justificaria esses gastos.

O ano de 2019 foi o ano com menor gasto com pregões de toda a serie pesquisada, neste ano foram gastos pouco mais de R\$ 47 milhões de reais, essa redução foi muito influenciada pelo contingenciamento realizado pelo MEC naquele ano, o que obrigou a Universidade realizar a maioria dos seus pregões pela forma de Registro de preços uma vez que não há necessidade de retenção de recursos para a contratação nem obrigação de compra por parte da Administração, assim a UnB pode realizar mais pregões que em 2018 entretanto não precisou necessariamente gastar o recurso com a obrigação de compra.

Uma explicação para manter os altos gastos com pregão apesar da diminuição do número de processo pode estar na quantidade de itens licitadas por pregão. É possível notar que a quantidade de itens licitados por essa modalidade, em média, é muito superior às demais quando se trata das compras realizadas pela Universidade de Brasília.

A tabela 5 ilustra a média de itens licitados em cada processo por modalidade na UnB no período de 2006 a 2019.

Tabela 5 – Média de itens por licitação.

MODALIDADE	MÉDIA DE ITENS POR PROCESSO
CONVITE	14
TOMADA DE PREÇOS	1
CONCORRÊNCIA	7
PREGÃO	59
RDC	1

Fonte: SIASG Elaborada pelo autor.

No período estudado foram realizados 1810 processos licitatórios com 81209 itens licitados totalizando uma média anual de 45 itens por processo. O pregão possui a melhor média de itens licitados por processo, contemplando em média 60 itens por pregão, o convite vem em segundo lugar com 14 itens, a concorrência possui média de 7 itens por processo, e empatado em último lugar o recente RDC e a tomada de preços com média de 1 item por licitação.

De 2006 até hoje, as licitações da UnB são dominadas pela modalidade

pregão e desde o ano de 2017 todos os processos de licitações são realizados ou por pregão ou RDC. O Regime Diferenciado de Contratação foi instituído em 2011 e passou a ser utilizado na universidade a partir do ano de 2017, hoje é a modalidade coadjuvante no cenário das licitações realizadas na UnB com 21 processos realizados até hoje com destaque para o ano de 2018 com 19 licitações desta modalidade.

4.2. Redução de Custos.

A redução no número de processos é uma das principais razões para redução dos gastos com a compra pública, pois você sabe quanto custa um processo de compra?

O Relatório Técnico 12/2007 - Consolidação do Levantamento de Custos, realizado através do Contrato de Prestação de Serviços no. 06/ 47-2825, firmado entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD e o Consórcio formado pela Fundação Instituto de Administração – FIA, IDS-Scheer Sistemas de Processamento de Dados Ltda. e Sundfeld Advogados, fez uma análise dos custos da administração e dos fornecedores nos processos licitatórios com base nas aquisições/contratações realizadas em 2006 em cinco órgãos da administração pública federal.

O Relatório concluiu que o custo incorrido pela administração, decorrente dos recursos alocados para a realização das atividades necessárias à realização dos processos de aquisição, independente da modalidade utilizada, era de R\$ 6.555,00.

Este valor foi corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, foi utilizado como base para comparação dos custos administrativos com processos de compras na UnB.

A atualização é obtida multiplicando-se o valor a ser corrigido pelo fator acumulado do índice de referência - este índice é calculado valor percentual correspondente para o período dividido por 100 mais 1.

$$V_c = V_n * I_r; \text{ e } I_r = (V_p/100) + 1 \quad (1)$$

Onde:

V_c = Valor Corrigido;

V_n = Valor Nominal a ser corrigido;

I_r = Índice de referência;

V_p = Valor percentual correspondente para cada período.

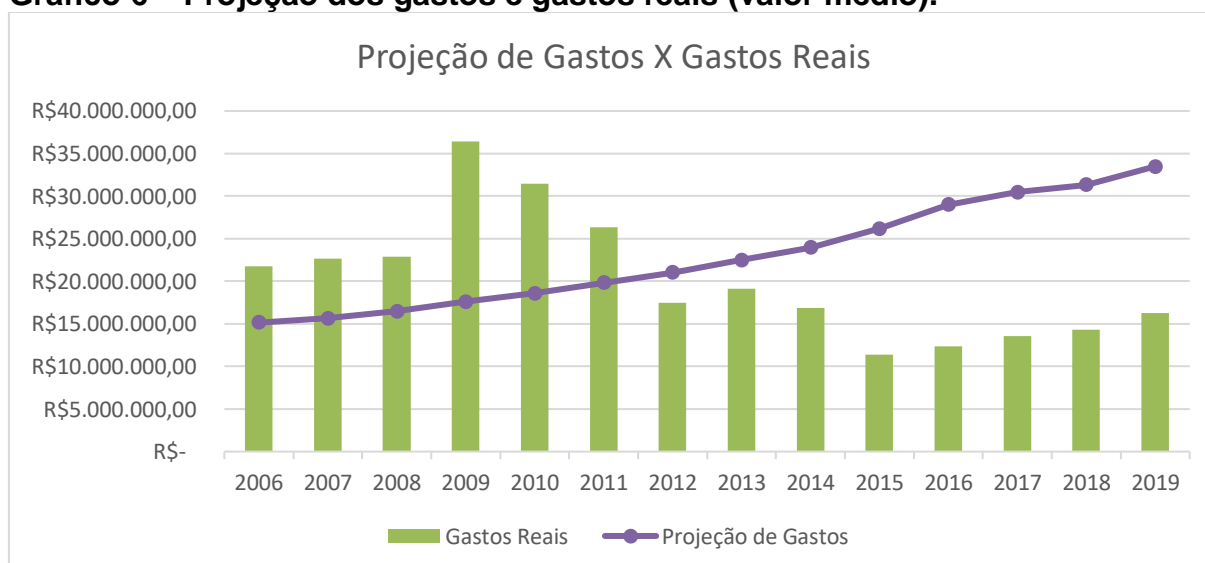
Tabela 6 – Custo do processo licitatório corrigido pelo IPCA (valor médio).

Ano	Valor corrigido	Índice de correção	Valor percentual correspondente
2006	R\$ 6.555,00	-	-
2007	R\$ 6.777,86	1,0339991	3,39991
2008	R\$ 7.124,58	1,0511553	5,11553
2009	R\$ 7.627,22	1,0705496	7,05496
2010	R\$ 8.037,31	1,053767	5,3767
2011	R\$ 8.588,00	1,0685171	6,85171
2012	R\$ 9.109,41	1,0607139	6,07139
2013	R\$ 9.729,99	1,068125	6,8125
2014	R\$ 10.377,23	1,0665201	6,65201
2015	R\$ 11.323,99	1,0912342	9,12342
2016	R\$ 12.550,47	1,1083084	10,83084
2017	R\$ 13.180,59	1,0502069	5,02069
2018	R\$ 13.567,75	1,0293736	2,93736
2019	R\$ 14.495,64	1,0683894	6,83894

Fonte: Banco Central através da Calculadora do Cidadão.

O custo do processo de compras de 2006 até 2019 teve uma variação de aproximadamente 121%, passando de R\$ 6.555,00 para R\$ 14.495,64. A redução do número de processos realizados na UnB nos últimos anos, resultou em uma significativa diminuição nos custos administrativos com processos de compra.

Caso tivesse sido mantida a quantidade de processos realizados anualmente igual a média de processos de compras no período de 2006-2019, ou seja, uma média de 2309 processos por ano, os custos com os processos de compra superariam os R\$ 33 milhões por ano.

Gráfico 6 – Projeção dos gastos e gastos reais (valor médio).

Fonte: Baseado no Relatório Técnico nº 12/2007 - PNUD

Elaborado pelo autor.

De 2006 a 2011 a UnB realizou mais processos que a média do período, tendo seu pico nos anos de 2009 em que foram realizados 4771 processos de compra e 2010 que foram realizados 3916 processos. Nestes anos os gastos reais realizados pela UnB ultrapassaram a da projeção, com destaque novamente para 2009 que teve um gasto real de R\$ 36.389.466,62, enquanto a projeção foi de R\$ 17.542.606, uma diferença de quase 52% a menos que o valor gasto efetivamente.

A partir de 2012 a universidade passou a realizar menos de 2000 processos de compras por ano e em 2016 foram 984. Em 2019 foram 1123 procedimentos de compra. Na projeção dos gastos, dado o aumento do custo do processo com o passar do tempo e a média de 2309 processos por ano, os custos processuais poderiam chegar a R\$ R\$ 33.480.786,79 em 2019, entretanto dado os 1123 processos de compras daquele totalizou um gasto de R\$ R\$16.278.603,72 fazendo assim com a redução dos custos chegasse a mais de R\$ 17 milhões.

Dentre os órgãos da administração pública federal analisados pelo Relatório Técnico 12/2007 - Consolidação do Levantamento de Custos estava a UnB, entretanto os valores apresentados pela Universidade para o custo médio operacional foram desconsiderados visto que este estava entre os pontos mais distantes da média.

O valor médio apresentado pela UnB foi de R\$ 1.550,62, assim realizamos também a correção deste valor pelo IPCA e os cálculos dos gastos reais e projetados para o processo de compra da Universidade.

Tabela 7 – Custo do processo licitatório corrigido pelo IPCA.

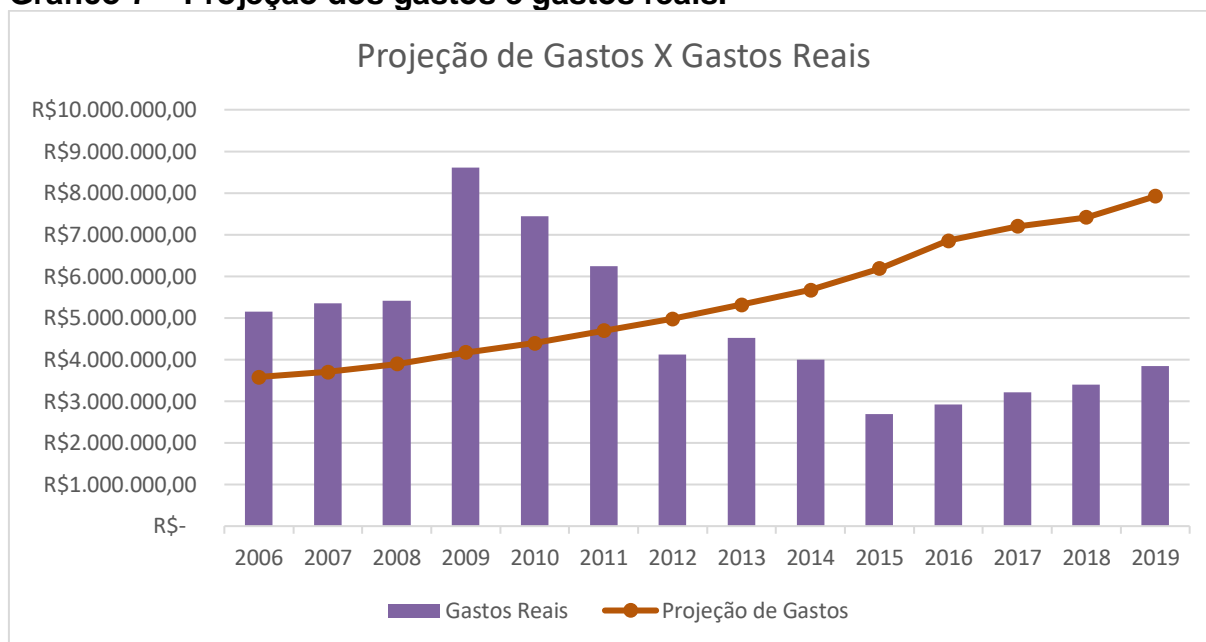
Ano	Valor corrigido	Índice de correção	Valor percentual
2006	R\$ 1.550,62	-	-
2007	R\$ 1.603,34	1,033999	3,39991
2008	R\$ 1.685,36	1,051155	5,11553
2009	R\$ 1.804,26	1,07055	7,05496
2010	R\$ 1.901,27	1,053767	5,3767
2011	R\$ 2.031,54	1,068517	6,85171
2012	R\$ 2.154,88	1,060714	6,07139
2013	R\$ 2.301,68	1,068125	6,8125
2014	R\$ 2.454,79	1,06652	6,65201
2015	R\$ 2.678,75	1,091234	9,12342
2016	R\$ 2.968,88	1,108308	10,83084
2017	R\$ 3.117,94	1,050207	5,02069
2018	R\$ 3.209,53	1,029374	2,93736
2019	R\$ 3.429,03	1,068389	6,83894

Fonte: Banco Central através da Calculadora do Cidadão.

O custo do processo de compras de 2006 até 2019 teve uma variação de aproximadamente 121%, passando de R\$ 1.550,62 para R\$ R\$ 3.429,03.

O Gráfico 7 demonstra a diferença entre essa projeção de gastos e os gastos reais (quantidade de processos no ano x o valor do processo atualizado).

Gráfico 7 – Projeção dos gastos e gastos reais.



Fonte: Baseado no Relatório Técnico nº 12/2007 - PNUD

Elaborado pelo autor.

Na projeção dos gastos, dada a média de 2309 processos por ano, os custos processuais poderiam chegar a R\$ R\$7.920.069,51 em 2019, entretanto ao calcularmos a quantidade de processos realizados naquele ano multiplicado pelo custo atualizado do processo resultou um gasto de R\$ R\$3.850.795,80 fazendo assim com a redução dos custos chegasse a mais de R\$ 4 milhões de reais.

4.3. Aumento de Ganhos

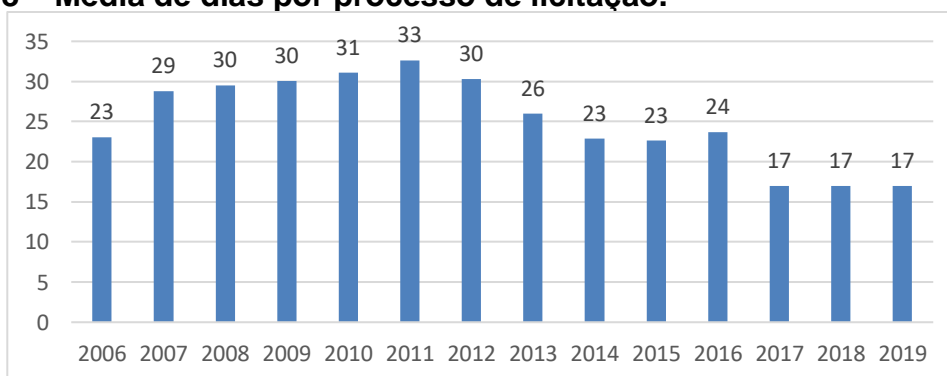
Ao concentrar suas compras na modalidade pregão, a UnB pode reduzir o tempo de uma licitação, resultando em um aumento na celeridade processual. De acordo com o Comprasnet, baseado em um estudo realizado pelo Banco Mundial (Bird), o processo de contratação por pregão eletrônico do Governo Federal - desde a publicação do edital até a definição dos resultados finais - leva cerca de 17 dias - e é a modalidade de licitação mais ágil. Modalidades tradicionais levam mais tempo como é o caso da carta-convite que demora 22 dias; da tomada de preços que leva cerca de 90 dias. Já uma concorrência demora cerca de 120 dias.

Avulta-se que para o RDC não existe um estudo sobre o tempo médio para

definição dos resultados finais, entretanto dado os prazos legais para entrega das propostas é possível estimar que: (1) para aquisição de bens, no julgamento pelo menor preço ou maior desconto, ele pode demorar um tempo similar ao pregão visto que o RDC estipula 05 dias úteis de prazo apresentação de propostas ao passo que o pregão estipula 08 dias úteis; (2) para contratação de obras e serviços de engenharia o RDC estipula 15 (quinze) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento pelo menor preço ou pelo maior desconto, para este tipo de contratação deve ser utilizada a modalidade concorrência que prevê 30 dias úteis para apresentação da proposta, sendo assim o RDC provavelmente é mais rápido que a concorrência.

A Universidade de Brasília no período de 2006 a 2019 necessitou em média de 25 dias úteis para finalizar uma licitação após a publicação do Edital. O Gráfico 7 demonstra quantos dias em média foram gastos em um processo de compras após o início de sua fase externa, acrescenta-se que a modalidade RDC foi desconsiderada nos cálculos, uma vez que não ainda há estudos sobre o prazo médio para finalizar um processo nesta modalidade.

Gráfico 8 – Média de dias por processo de licitação.



Fonte: SIASG Elaborada pelo autor.

Os anos de 2007 a 2012 tiveram um rendimento de aproximadamente de 30 dias para finalizar uma licitação, o destaque é para 2011 necessitou de uma média de 33 dias úteis para cada processo licitatório aberto naquele ano.

É possível observar que nos anos de 2006, 2013, 2014, 2015 e 2016 o tempo médio pleiteado é de 24 dias, o que chama a atenção dado a diferença de 10 anos entre o primeiro e último período. A explicação para essa singularidade é que apesar da quantidade de convites ter sido reduzida, a frequência dos pregões foi aumentada, desta forma, como as duas modalidades possuem uma demanda de

tempo semelhante o prazo para conclusão das licitações manteve-se quase inalterado. Destaca-se que os anos de 2017, 2018 e 2019 demandaram o menor tempo para conclusão de um processo, 17 dias, com isso houve uma redução de aproximadamente 43% do tempo demandado em relação à média do período 2007-2012 e 9 dias úteis a menos que a média geral.

As compras diretas são mais céleres que as licitações, uma vez que estas não estão sujeitas a prazos mínimos e nem necessitam de instrumentos convocatórios como o caso do convite e pregão por exemplo, quando se utiliza destas modalidades a administração deve elaborar carta-convite ou edital, a depender da modalidade, e ainda obedecer aos prazos mínimos fixados para recebimento das propostas, no caso do convite 5 dias úteis e no caso do pregão 8 dias úteis entre outros procedimentos.

De acordo com NOTA TÉCNICA No 1081/2017 da CGU, a fase executória da compra direta possui um tempo de duração de aproximadamente 3 dias úteis, assim a título de medição aproximada da celeridade da dispensa em relação a licitação, eles tomaram como referência a realização dos 7.716 pregões eletrônicos na União em 2016 e constataram que estes processos produziram um atraso de 956.784 horas nos processos realizados se comparados à execução por dispensa de licitação, considerando apenas a fase externa da licitação, uma vez que a dispensa não necessita de elaboração de instrumentos convocatórios como a carta-convite e o edital de pregão. Por consequência o número de dispensas de licitações e inexigibilidades diminuem o tempo médio despendido com um processo de compras, mas ressalta-se que apesar da maior celeridade a regra é licitar.

4.4. Outras Desvantagens e Vantagens

Foi ser observado que a UnB ao reduzir o número de processos de compras possibilitou uma redução de custos administrativos com processos. Além disso a utilização do pregão principalmente em sua forma eletrônica permite uma maior celeridade na conclusão de suas licitações. Porém são necessários alguns ajustes.

Para Trindade (2016) a busca da qualidade pelo menor custo, rapidez e flexibilidade nas compras tem sido a principal preocupação dos gestores, assim o uso dos recursos públicos e sua gestão de forma adequada remetem a qualidade e eficiência na utilização dos gastos públicos.

O Relatório de Gestão de 2009, alega que o Programa REUNI proporcionou vantagens promissoras para a Instituição, tanto na expansão física quanto na

ampliação de matrículas que permite a inclusão social visto que houve um relativo acréscimo no orçamento anual que, de acordo com o documento, em condições de tendência, poderia assegurar e fortalecer a manutenção das atividades prestadas pelas unidades acadêmicas na formação de profissionais e no desenvolvimento da pesquisa por excelência. Entretanto o próprio relatório já fazia uma ressalva era imperioso que a Instituição revitalizasse a sua forma de gestão dos recursos físicos, financeiros e humanos, com vistas a garantir uma expansão que atenda aos princípios da eficiência, efetividade e qualidade.

E esta nova gestão de recursos passa pelo planejamento das compras. Nota-se que ao se optar pela modalidade pregão, na UnB, houve uma diminuição no número de licitações, uma vez que esta modalidade possui a maior média de itens licitados, o que gerou uma economia no gastos com quantidade de processos, além disso o pregão, na forma eletrônica, por ser a modalidade mais ágil de contratação fez com que houvesse um aumento da celeridade processual, entretanto somente utilizar-se da modalidade sem o devido planejamento da compra pode fazer com essa economia e agilidade seja perdida por falta de gestão.

O processo não planejado gera demandas sazonais e aliado a falta de estrutura dos setores de compras, seja por falta de pessoal ou um sistema inadequado de gerenciamento, muitas aquisições não são realizadas ou são realizadas de forma inapropriada, podendo não atender as necessidades reais da universidade. Para Santos (2002) deve haver um planejamento quantitativo e qualitativo de modo a satisfazer no momento certo com as quantidades corretas e verificar, ainda, se o demandante recebeu o produto de forma correta.

A falta de planejamento das compras faz com que as demandas não sejam consolidadas aumentando assim desnecessariamente o número de pregões, ou pior, o número de dispensas que poderiam ter sido realizadas através da licitação fazendo com que a Administração incorra no fracionamento da despesa. De acordo com o Manual de Compras Diretas do Tribunal de Contas da União (2010), o fracionamento ocorre quando são realizadas, no mesmo exercício, mais de uma compra direta de objetos de mesma natureza que embora individualmente sejam inferiores aos valores estabelecidos, quando somados ultrapassam o limite.

É imperioso o cuidado com dispensa por baixo, neste sentido existe orientação do TCU a respeito das situações em que estaria configurado o fracionamento de despesa, em grande parte caracterizado pela falta de

planejamento de suas aquisições, conforme se verifica no Acórdão n.º 1.084/2007 do Plenário, e em muitos outros.

Realize o planejamento prévio dos gastos anuais, de modo a evitar o fracionamento de despesas de mesma natureza, observando que o valor limite para as modalidades licitatórias é cumulativo ao longo do exercício financeiro, a fim de não extrapolar os limites estabelecidos nos artigos 23, § 2º, e 24, inciso II, da Lei nº 8.666/1993. (TCU, 2007)

Na universidade apesar da drástica redução nos últimos anos, o número comparado entre licitações e compra direta é alto, em 2019 as dispensas de licitação representaram 72% das compras. Uma particularidade das dispensas realizadas na UnB está relacionada ao valor, cerca de 87% das dispensas realizadas entre os anos de 2006 e 2019 são fundamentadas no inciso II do art. 24 da Lei 8.666/93.

De acordo com inciso acima citado, serviços comuns e aquisições poderão ser dispensados até o valor de até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo 23º e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, 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, na prática compras e serviços podem ser dispensados até o valor de R\$ 17.600,00 reais (valor recentemente atualizado pelo Decreto nº 9.412, de 2018). Ressalta-se que cabe à Administração discernir o critério que define se dois objetos são distintos ou se pertencem à mesma natureza, pois neste caso compartilham um único limite de dispensa pelo valor.

A Tabela 8 demonstra a quantidade de processos divididos pelos incisos que foram utilizados para fundamentação da dispensa.

Tabela 8 – Quantidade processos por inciso do art. 24 da Lei 8.666/93.

<i>Inciso</i>	<i>Quantidade de processos</i>	<i>Percentual correspondente</i>
<i>I</i>	265	0,909%
<i>II</i>	25357	86,982%
<i>III</i>	7	0,024%
<i>IV</i>	160	0,549%
<i>V</i>	61	0,209%
<i>VI</i>	47	0,161%
<i>VII</i>	34	0,117%
<i>VIII</i>	68	0,233%
<i>X</i>	59	0,202%
<i>XI</i>	14	0,048%

(continua)

(continuação)

<i>Inciso</i>	<i>Quantidade de processos</i>	<i>Percentual correspondente</i>
<i>XII</i>	6	0,021%
<i>XIII</i>	183	0,628%
<i>XVII</i>	60	0,206%
<i>XVIII</i>	4	0,014%
<i>XX</i>	5	0,017%
<i>XXI</i>	2755	9,450%
<i>XXII</i>	6	0,021%
<i>XXIII</i>	28	0,096%
<i>XXIV</i>	29	0,099%

Fonte: SIASG Elaborada pelo autor.

O inciso II foi a fundamentação mais utilizada pelas dispensas realizadas na UnB, no período foram realizados 25357 processos com esta fundamentação o que representa aproximadamente 87% do total de dispensas realizadas. O segundo inciso mais utilizado foi o XXI, este inciso anteriormente era destinado à aquisição de bens e insumos destinados exclusivamente à pesquisa científica e tecnológica com recursos concedidos pela Capes, pela Finep, pelo CNPq ou por outras instituições de fomento à pesquisa credenciadas pelo CNPq, hoje é destinado para a aquisição ou contratação de produto para pesquisa e desenvolvimento, neste inciso foram fundamentos 2755 processos representando 9,45% do total de processos. Não houve processos fundamentados nos incisos XIV, XVI e XIX, os incisos IX, XV, XXV e XXVI tiveram um único registro de processo, o que representa 0,003% cada.

Expõe-se que nem os relatórios de gestão nem o sistema SIASG disponibiliza os valores gastos com dispensa de licitação separados por inciso, entretanto o alerta aqui não está relacionado ao montante gasto com essas compras e sim ao perigo de não possuir um controle ou um planejamento dessas contratações, fazendo que a Universidade incorra em crime de responsabilidade.

A partir deste estudo não é possível afirmar se as dispensas foram fundamentadas de forma correta, principalmente as de menor valor fundamentadas no inciso II do art. 24 da Lei 8666/93 pois para isso seria necessária uma auditoria em todos os 25.357 processos e a avaliação do caso concreto o que não é o objetivo neste trabalho, no entanto a aplicação da Lei no caso concreto é dificultosa uma vez que não há um critério objetivo capaz de definir se objetos diferentes seriam correspondentes o suficiente a ponto de serem considerados como de “mesma natureza”, o que torna ainda mais difícil afirmar quando a uma dispensa

seria considerada mero parcelamento, e quando configura fracionamento da despesa o que caracterizaria uma dispensa indevida.

O bom planejamento das compras pode afastar diversos vícios do processo o que deixa evidente que as compras devem ser observadas pelos setores estratégicos a fim de que estas possam ser mais eficiente e integralmente lícita como prevê a Lei. No mesmo sentido Baily (2000) afirma que à medida que as compras e suprimentos aumentam, o trabalho tende a tornasse mais estratégico, e que a estrutura do processo de compra está ultrapassada e é necessário torná-lo mais ágil e eficiente.

Além do bom planejamento o uso de novas tecnologia é necessário para tornar a compra publica eficiente. De acordo com Trindade (2016) a utilização da Tecnologia da Informação (TI) pela Administração Pública tem por finalidade a inovação e modernização dos processos de compras públicas, tornando-os mais transparentes e eficientes. Ainda possibilita o controle dos processos e minimização dos custos de pedidos, dos preços dos produtos e serviços, além de proporcionar rapidez nos recebimentos das aquisições.

E UnB não está inerte, a universidade vem nos últimos anos procurando se adequar ao novo modelo de gestão, assim duas ferramentas que possuem um grande potencial para melhoria dos processos de compras foram adotadas, são elas o Sistema Eletrônico de Informações - SEI e o Sistema de Patrimônio, Administração e Contratos - SIPAC.

Em 2016 foi implementado o Sistema Eletrônico de Informações - SEI na UnB, com o objetivo de modernizar as rotinas de trabalho e melhorar a produtividade das unidades, desta forma a partir de maio daquele ano todos os novos documentos e processos passaram a ser criados exclusivamente em meio eletrônico, por meio da utilização do SEI. Hoje todos os processos de compras são realizados integralmente por meio digital, abandonado os antigos processos de papel, assim ao realizar um pregão eletrônico há redução de custos operacionais, tanto para a UnB, quanto para o fornecedor, uma vez que não precisará deslocar-se para verificar a existência de licitações e realizar suas vendas.

No ano de 2018, a universidade começou a utilizar o Sistema de Patrimônio, Administração e Contratos - SIPAC para organizar as suas demandas de compras, este sistema possui um catálogo gerenciável e padronizado permitindo desta maneira a identificação dos materiais ou serviços constantes em estoque no

Almoxarifado, atas de registro de preços, contratos e licitações em andamento. Com o SIPAC e o SIASG, que é o sistema de compras eletrônicas do Governo Federal, as informações ficaram mais sistematizadas o que contribui para um melhor gerenciamento das compras.

4.5. Discussão dos Resultados

Diversos autores ao avaliarem as compras públicas encontraram pontos a serem melhorados em busca da eficiência e a UnB não foi diferente.

Gonçalves (2019) buscou examinar como a Administração Pública Federal (APF) pode se utilizar do trabalho de uma Comissão de Apoio Técnico Contábil (CATC) para fins licitatórios, como mecanismo de Governança das Aquisições. Os resultados demonstram que os gestores públicos devem estar atentos para a existência de mecanismo de gestão de risco, onde o risco é mitigado antes do evento de risco permitindo assim que a Administração diminua o risco de descumprimento contratual, o qual ocasionaria custos adicionais com novas licitações para o mesmo objeto, obras abandonadas e débitos decorrentes de litígios judiciais com empresas terceirizadas.

A Universidade de Brasília também deve estar atenta aos mecanismos de Governança das Aquisições, principalmente durante a fase interna da compra pois, neste momento através de um planejamento bem feito a UnB poderá entender sua necessidade, definir a melhor solução, redigir características de qualidade e entrega do bem ou serviço e garantir que um contrato seja cumprido. Além disso poderá neste momento definir a melhor forma de aquisição evitando incorrer em fracionamento de despesas.

O planejamento das compras também é abordado por Luiz (2018) que em seu trabalho objetivou apresentar uma solução para os desafios de se realizar compras sustentáveis. Segundo a autora a adição de critérios de sustentabilidade em uma compra pública encontra limitações que podem ocasionar uma licitação mal sucedida, portanto, deve ser feito com antecedência o planejamento para analisar quais critérios devem ser exigidos na licitação e onde podem ser introduzidos padrões de sustentabilidade ambiental sendo isso fundamental para esse processo, considerando-se as peculiaridades para cada situação.

Desta forma além de possibilitar uma melhor compra em questões como a legalidade e a eficácia, o planejamento das compras também permite alcançar uma nova visão para a aquisição pública, a de promover um valor social para as compras

do governo.

Para Luiz (2018) os procedimentos de compras sustentáveis agrupam simultaneamente critérios de face econômica, social e ambiental, modificando o padrão moderno de aquisições públicas, que é apenas reduzido a busca de melhor de preço e qualidade, deixando de lado importantes fatores como incentivo social e de cuidado com o ambiente.

A UnB em 2018 criou um Plano de Logística Sustentável¹¹, entretanto este plano ainda está em implementação, além disso não há qualquer normativo na Universidade que obrigue o atendimento deste plano por parte das unidades demandantes em relação as compras.

Outro elemento destacado em ambos os trabalhos é o cuidado exigido para mitigar os comportamentos oportunistas nas compras públicas.

Para Gonçalves (2019) é necessário o desenvolvimento do pensamento crítico a fim de incentivar os gestores públicos a perceberem quando são influenciados por informações tendenciosas de empresas licitantes, e serem cautelosos na seleção do fornecedor não somente para contratos de obras e de prestação de serviços terceirizados, mas todos os processos licitatórios do Órgão.

Luiz (2018) afirma existir diversos obstáculos para a implementação das compras sustentáveis no Brasil, entre elas cita-se a corrupção. Para a autora o processo de licitação é alvo de diversos processos ilícitos e por isso a fiscalização do processo de compras públicas sustentáveis é fundamental para seu sucesso.

Neste mesmo sentido Oliveira (2019) assegura que na fase de execução do objeto é primordial que a administração pública exerça seu papel de fiscalizador e acompanhe a entrega dos bens e serviços para verificar se de fato o que foi acordado por meio do instrumento jurídico assinado seja entregue a instituição compradora. A autora afirma que antes da criação de um setor de Pós-compra na Universidade estudada, o monitoramento dos fornecedores de materiais não era realizado de modo eficiente, com isso a instituição se tornava passiva de vários transtornos e descumprimentos e, conseqüentemente não alcançava o interesse público.

Ademais a autora destaca que foi identificado que a maioria dos descumprimentos são enquadrados na execução contratual culposa, ou seja, o

¹¹ O PLS está disponível em: <http://sema.unb.br/images/Noticias/2019/out/pls.pdf>

fornecedor tem ciência de suas ações e mesmo assim age de modo que prejudique a contratante.

E este é um ponto que Universidade deve desenvolver, é necessário que todos compreendam o novo papel da compra pública, que deixou de ser uma atividade rotineira e passa a ser uma ferramenta de promoção do desenvolvimento social e por ser um processo que envolve grandes volumes monetários possui grandes interesses privados que devem ser moderados. Desta maneira ganha a importância da capacitação dos servidores desde os que atuam nas unidades de compras até os gestores para que possam lançar mão do conhecimento adquirido e possibilitar o aumento do bem estar social nas compras governamentais.

Neste mesmo sentido Trindade (2016) afirma que a tecnologia da informação se mostrou fundamental para a melhora dos processos de aquisição e gestão de contratos. Entretanto, a habilidade do operador continua sendo de vital importância. Ainda assim, seu preparo, em muitas situações, é insuficiente para fazer com que os processos, independente da tecnologia adotada, funcionem com qualidade.

Outro ponto observado é a necessidade de melhoria na transparência de informações. A nova gestão pública solicita maior participação da sociedade no acompanhamento e avaliação das políticas públicas, assim as informações devem estar a pleno dispor do cidadão.

De acordo com Santos e Quelhas (2012, *apud* Trindade 2016), conceitos como *accountability*, transparência e governo eletrônico, quando se reportam a uma prestação de contas por parte do ordenador público, conceituam ou respondem o que mais se aproxima da transparência governamental.

Porém é necessário que estas informações sejam “tratadas” pelo gestor público, caso contrário será somente um “apunhado de dados” que não trarão nitidez para prestação de contas. Segundo Albuquerque *et al.* (2007, *apud* Trindade 2016), a transparência dada pelo excesso de informações, elencados de termos técnicos, de forma que não estejam claras para sociedade ocasiona uma assimetria informacional.

Encontrar os montantes recebidos pela UnB é uma tarefa árdua, as vezes beira o impossível. De 2006 a 2008 não se encontra os balanços orçamentários da Universidade tão pouco informações detalhadas quanto aos gastos com compras. De 2009 a 2011 é o período com mais informações disponíveis, porém é necessário um certo conhecimento contábil para decifrar as informações apresentadas. De 2012

a 2017 novamente os balanços orçamentários não são disponibilizados. O relatório de 2018 é o de mais fácil compreensão, do ano de 2019 nem o relatório nem o balanço orçamentário foram divulgados até o momento.

Para Trindade (2016) a melhor aproximação da transparência governamental está na disponibilização de informações de maneira clara, com prestações de contas inteligíveis e com termos conhecidos para maioria dos cidadãos. É neste sentido que a UnB necessita se desenvolver, os documentos disponibilizados pela universidade são incompletos e de difícil compreensão por parte do cidadão.

E assim como uma espécie de sintonia fina, a UnB ao buscar otimizar seus processos, poderá melhorar a eficiência de suas compras e alcançar o objetivo maior do setor público que é o máximo bem-estar social.

CONCLUSÃO

Este trabalho buscou analisar e avaliar se o sistema de compras da Universidade de Brasília é economicamente eficiente.

Ao analisar o período histórico de 2006 a 2019 das compras na Universidade de Brasília, verificou-se uma constante diminuição do número de processos de compras realizados. Até 2008 havia uma média de aproximadamente 3290 processos de compras por ano, em 2009 com a adoção do REUNI as contratações de bens e serviços atingiram o ápice desta série histórica chegando a 4.771 processos naquele ano. Desde então a quantidade de processos está diminuindo em 2019 foram realizados 976 processos de compras, a menor quantidade de todo o período estudo. Com esta redução do número de processos houve uma significativa redução dos custos destes para a UnB.

Além disso a universidade conseguiu reduzir o tempo necessário para conclusão de uma licitação. De 2007 a 2012 eram necessários aproximadamente 30 dias úteis para finalizar uma licitação, nos últimos 3 anos (2017-2019) o tempo médio foi de 17 dias úteis, uma redução de quase 45% no tempo despendido em um processo licitatório.

As principais medidas adotadas pela UnB para otimização das compras e economicidade dos gastos foram: (a) diminuição no número de compras diretas; (b) concentração das licitações no pregão; e (c) adoção do uso de novas tecnologias.

O número de processos de inexigibilidade e principalmente de dispensas de licitação sempre foram muito expressivos, de 2006 a 2019 foram realizados um total de 32.189 processos de compras na universidade deste total 91% foram de compra direta, ou seja, 29.152 processos. Porém percebe-se um declive constante no número de dispensas de licitações realizada pela UnB. Em 2009 foram 4.445 dispensas enquanto em 2019 forma realizadas 700 dispensas, uma redução de aproximadamente 85% na comparação dos dois períodos.

Outro pondo de melhoria nas compras da Universidade é a concentração de compras através do pregão. Até o ano de 2010 o pregão disputava espaço com as outras modalidades de licitação (convite, tomada de preços e concorrência) como ferramenta empregada para realização de licitações. A partir de 2012 começa a se destacar na predileção das modalidades passando a ser utilizada em pouco mais que 70% das licitações e em 2019 chegou a ser empregue em 80% das licitações.

Esta grande vantagem se dá ao fato que o pregão é uma modalidade que

possui uma ampla aplicação, visto que podem ser licitados os bens e os serviços classificados como comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia por isso a quantidade de itens licitados por essa modalidade, em média, é muito superior às demais. Nas compras realizadas pela Universidade de Brasília o pregão possui uma média 60 itens por processo, enquanto as outras modalidades possuem uma média muito inferior.

Unindo-se aos procedimentos de compras citados, o uso de novas tecnologias pela UnB também se destaca. Desde 2009 todos os pregões realizados pela Universidade são pelo modo eletrônico, além disso UnB adotou o Sistema Eletrônico de Informações - SEI, com o intuito de modernizar as rotinas de trabalho com os processos totalmente digitais, tornando o processo mais célere, transparente e reduzindo o custo administrativo já que diminui o consumo de materiais como por exemplo o papel. Acrescenta-se ainda que o uso do Sistema de Patrimônio, Administração e Contratos - SIPAC que associado ao SIASG, que é o sistema de compras eletrônicas do Governo Federal, tornam as informações mais sistematizadas, o que contribui para um melhor gerenciamento das compras.

A análise das compras demonstra que a universidade está à procura da eficiência nas compras realizadas, entretanto é necessário uma mudança do perfil do servidor que atua diretamente com a compra assim como dos gestores, deve-se entender que as atividades de compra já não são simplesmente operacionais, hoje possuem um papel estratégico e gerencial.

Existe uma dificuldade em tornar a gestão dos processos de compras em uma gestão mais proativa e ela é notória, pois quando não é a falta do planejamento que atrapalha é a própria legislação excessivamente rígida que impõe os obstáculos. As compras públicas possuem um vultuoso arcabouço jurídico que compreende a Lei de Licitações e diversas outras leis, decretos e normativos que devem ou ao menos deveriam ser seguidos pelos agentes públicos.

Assim a administração Pública apresenta dificuldades na realização das compras visto que é um processo altamente regulado, burocrático e por vezes torna-se excessivamente lento. Entretanto uma nova compreensão das compras permeia o cenário governamental.

O Ministério da Economia em 2019 lançou uma consulta pública no portal

Participa.br¹² destinada à obtenção de sugestões para modificar o Decreto nº 5.450/2005, que regulamentava o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns.

A modificação visava, modernizar o regulamento dos pregões eletrônicos, de maneira democrática, junto às diferentes categorias envolvidas no processo como pregoeiros, gestores, consultores, representantes de empresas, conselhos profissionais, especialistas, dentre outros. E assim foi criado o novo decreto de regulamentação do Pregão Eletrônico, o Decreto Federal nº 10.024 de 20 de setembro de 2019.

Conforme destacado por Fenili (2019) artefatos de governança em aquisições públicas passaram a ser prescritos, elementos como gestão por competências, planos de compras, gestão de riscos, estudos técnicos preliminares, *compliance* e integridade, controle em três linhas de defesa, além da obrigatoriedade do alinhamento entre as contratações e o planejamento estratégico do órgão, restam insculpidos no novo regramento.

Desta forma a Universidade de Brasília que muito antes da obrigatoriedade da utilização do pregão eletrônico¹³ já o empregava em suas licitações; que desde o ano de 2009 tem reduzido o número de compras diretas como preceitua a Lei; neste momento de quebra de paradigmas a Universidade deve investir em capacitação, desde os servidores que percebem a demanda, passando pelos que atuam nas unidades de compras até o gestores, para que todos compreendam que a compra não é somente uma função administrativa responsável por adquirir materiais e serviços, ela é uma das ferramentas que irão possibilitar o desenvolvimento sustentável do país conforme estabelecido no § 1º do Art. 2º do Decreto Federal nº 10.024/2019.

Necessita também melhorar seu planejamento estratégico quanto as compras a fim que estas alcancem todo seu potencial como politica publica, além disso é necessário maior cuidado com a forma de prestação de contas para que a mesma seja transparente e assim alcance o *accountability*.

A UnB obteve um ganho de eficiência nas compras e procura estar alinhada

¹² A consulta pública pode ser consultada através do endereço: <http://participa.br/alteracao-do-decreto-do-pregao-eletronico/alteracao-do-decreto-que-regulamenta-o-pregao-eletronico>

¹³ A partir do Decreto Federal nº 10.024 de 2019, o uso da modalidade pregão em sua forma eletrônica tornou-se obrigatório para os órgãos da União e para os entes que recebem recurso da mesma.

aos objetivos e metas traçadas pelos legisladores porém existem algumas lacunas que devem ser preenchidas na temática abordada, alguns pontos que não foram objeto deste estudo, por isso, sugere-se que, futuramente, pesquisadores avaliem como o novo Decreto de regulamentação do pregão impacta as compras na Universidade, quais os efeitos do não planejamento sobre as contratações da UnB e como as falhas de governo podem ser percebidas nas gestão da Universidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALCÂNTARA, Christian Mendez. *Constituição, Economia e Desenvolvimento*: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional. Curitiba, 2009, n. 1, P. 24-49. Disponível em: <http://www.abdconst.com.br/revista/ARTIGO%202.pdf>, acesso em 05 de julho de 2020.

ALONSO, M. *Custos no serviço público*. Revista do Serviço Público, v. 50, n. 1, p. p. 37-63, 1999. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/340>, acesso em: 16 de agosto de 2020

ARAGÃO, Cecília. V. de. *Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio*. Revista Do Serviço Público, 48(3), p. 104-132. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1334>, acesso em: 14 agosto de 2019.

BAILY, P. *et al. Compras: princípios e administração*. São Paulo: Atlas, 2000.

BARBOSA, Alexandre A. de M. *Sistema de registro de preços permanente com o registro de interesse de demanda – o avanço nos procedimentos licitatórios*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3166/1/ARTIGO%20COMPRAS%20P%C3%9ABLICAS%20INTELIGENTES.pdf>, acesso em: 13 de fevereiro de 2020.

BARBOSA, Klênio. *Sistema brasileiro de registro de preços: virtudes e vícios à luz da teoria econômica*. Texto para Discussão no 1757. Brasília: IPEA, 2012. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=15453&Itemid=1, acesso em: 13 de fevereiro de 2020

BATISTA, M. A. C; MALDONADO, J. M. V. *O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde*. Revista da Administração Pública – RAP. Rio de Janeiro, jul./ago. 2008. p. 181-300. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6650>, acesso em: 14 agosto de 2019.

BORGES, Thiago B; CARMO, Mario P.; CARNEIRO, Ricardo. *A implementação do sistema de custos proposto pelo governo federal: uma análise sob a ótica institucional*. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, p. 469 a 492, abr. 2013. ISSN 1982-3134. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8070>, acesso em: 14 agosto de 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. _____ . Lei de Licitações e Contratos, Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

_____. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.

_____. Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011.

- _____. Decreto nº 9.412, de 18 de junho de 2018.
- _____. Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013.
- _____. Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005.
- _____. Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000.
- _____. Decreto nº 1.094, de 23 de março de 1994.
- _____. Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019.
- _____. Decreto nº 7.546, de 21 de junho de 1993.
- _____. Decreto nº 7.174, de 12 de maio de 2010.
- _____. Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 01, de 19 de janeiro de 2010.
- _____. Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02, de 04 de junho de 2014.
- _____. Instrução Normativa SEGES/MP nº 05, de 26 de maio de 2017.
- _____. Instrução Normativa SEGES/MP nº 03, de 27 de junho de 2014.
- _____. Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.
- _____. Lei Complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014.
- _____. Portaria MPOG nº 306, de 13 de dezembro de 2001.
- _____. Portaria SLTI/MPOG nº 02, de 16 de março de 2010.
- _____. Tribunal de Contas da União: Licitações e Contratos: Orientações Básicas (2010) – 4ed. Ver. Atualizada e Ampliada Brasília: Senado Federal s/d.
- _____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2118/2008 Plenário (Sumário).
- BRASIL. Ministério da Educação. Universidade de Brasília. Relatório de Gestão 2006. Brasília. 2006.
- _____. Relatório de Gestão 2007. Brasília. 2007.
- _____. Relatório de Gestão 2008. Brasília. 2008.
- _____. Relatório de Gestão 2009. Brasília. 2009.
- _____. Relatório de Gestão 2010. Brasília. 2010.

_____. Relatório de Gestão 2011. Brasília. 2011.

_____. Relatório de Gestão 2012. Brasília. 2012.

_____. Relatório de Gestão 2013. Brasília. 2013.

_____. Relatório de Gestão 2014. Brasília. 2014.

_____. Relatório de Gestão 2015. Brasília. 2015.

_____. Relatório de Gestão 2016. Brasília. 2016.

_____. Relatório de Gestão 2017. Brasília. 2017.

_____. Relatório de Gestão 2018. Brasília. 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Revista do Serviço Público, Brasília, 1996.

BRITES, P. L. *Operacionalizar a Função de Compras*. Disponível em: [http://dn.sapo.pt/2006/01/31/conomia/operacionalizar a funcao compras.html](http://dn.sapo.pt/2006/01/31/conomia/operacionalizar_a_funcao_compras.html), acesso em 01 de agosto de 2018.

BUY AMERICAN ACT - BAA. The Buy American Act. (2019). Disponível em: <https://www.gao.gov/products/105519>, acesso em: 13 de janeiro de 2020.

CABELLO, A.; ALVES, J. *Custos invisíveis – conflitos de interesses e o não registro de juros, multas e atualizações monetárias: o caso da Universidade de Brasília*. Revista do Serviço Público, v. 68, n. 1, p. 213 - 246, 31 mar. 2017. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/1254>, acesso em: 19 de agosto de 2019.

CAMPOS, Humberto Alves de. *Falhas de mercado e falhas de governo: uma revisão da literatura sobre regulação econômica*. Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização (substituída pela Revista de Direito Internacional). v. 5, n. 2 (2008). Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/prisma/article/view/702>, acesso em: 19 de agosto de 2019.

CATERMOL, Fabrício. *Inovações e contestabilidade: algumas considerações sobre eficiência econômica*. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v.11, n.22, p. 123-149, dez. 2004. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/8174>, acesso em: 19 de agosto de 2019.

CESCONETTO, André; LAPA, Jair dos Santos; CALVO, Maria Cristina Marino. *Avaliação da eficiência produtiva de hospitais do SUS de Santa Catarina, Brasil*. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 24, n. 10, p. 2407-2417, 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2008001000021&lng=en&nrm=iso, acesso em 06 de julho de 2020.

CHAVES, Ediene Vasconcelos. *Registro de preços nacional (RPN) no FNDE: estudo de caso da participação das micro e pequenas empresas*. 2016. 104 f., il. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) — Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/22889>, acesso em: 14 agosto de 2019.

COMISSÃO EUROPEIA – CE. *Livro Verde – sobre a modernização da política de contratos públicos da UE, para um mercado dos contratos públicos mais eficiente na Europa*. 2011. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0015&from=EN>, acesso em: 13 de janeiro de 2020.

COMISSÃO EUROPEIA – CE. *Small business act para Europa*. 2008. Disponível em: <https://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/small-business-act/>. acesso em: 13 de janeiro de 2020.

COMISSÃO EUROPEIA – CE. *A União Europeia. O que é e o que faz*. 2018. Disponível em: <https://op.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/715cfcc8-fa70-11e7-b8f5-01aa75ed71a1> acesso em: 13 de janeiro de 2020.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. *RESOLUÇÃO CFC Nº 1.366, DE 25 DE NOVEMBRO DE 2011*. Disponível em: www.normaslegais.com.br/legislacao/resolucao-cfc-1366-2011.htm, acesso em: 16 de fevereiro de 2020

CORREIA, Carlos Pinto. *A Teoria da Escolha Pública: Sentido, Limites e Implicações*. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. *Boletim De Ciências Económicas*. Volume XLII – 1999. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10316.2/24782>, acesso em: 19 de agosto de 2019.

COSTA, Caio C. M., e TERRA, Antônio C. P. *Compras públicas: para além da economicidade*. 2019. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/4277>, acesso em: 19 de agosto de 2019.

COSTA, Roberto F. *Avaliando compras: como medir o desempenho de um departamento de compras*. São Paulo: DFC, 1995.

CRUZ, Antônio Augusto B. R. da; *Teoria da escolha pública - Uma visão geral de seus elementos sobre a ótica de Gordon Tullock em sua obra 'Government Failure'*. *Revista Virtu@I* (Faculdades Milton Campos. Online), v. 9, p. 1, 2011.

DIAS, Marco Antônio. *James Buchanan e a “política” na escolha pública*. *Ponto-e-Vírgula: Revista de Ciências Sociais*, [S.l.], n. 6, mar. 2013. ISSN 1982-4807. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/pontoevirgula/article/view/14047>, acesso em: 10 de julho de 2020.

FEDERAL ACQUISITION REGULATION - FAR. *Federal Acquisition Regulation*. (2020). Disponível em: <https://www.acquisition.gov/browse/index/far>, acesso em: 13

de janeiro de 2020.

FENILI, Renato Ribeiro. *Desempenho em processos de compras e contratações públicas: um estudo a partir da inovação e das práticas organizacionais*. 2016. xxiii, 340 f., il. Tese (Doutorado em Administração) — Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/22451/1/2016_RenatoRibeiroFenili.pdf, acesso em: 13 de fevereiro de 2020.

FENILI, Renato. *Gestão pública, a nova lei de licitações e os lugares mais quentes do inferno*. 2019. Disponível em: www.olicitante.com.br/gestao-publica-nova-lei-licitacoes-quentes/, acesso em: 13 de fevereiro de 2020.

FERNANDES, Jorge V. J. *Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico*. 3.ed. Belo Horizonte. Fórum, 2009.

FERNANDES, Alexandre Machado; STEFANELLO, Paulinho Rene. *Contabilidade Empresarial*. Caderno de Estudos do Sistema Escola Técnica Aberta do Brasil – e-Tec Brasil. Instituto Federal do Paraná. 2012. Disponível em: http://redeetec.mec.gov.br/images/stories/pdf/proeja/contabil_empresa.pdf, acesso em: 03 de julho de 2020.

GIACOMELLI, Giana Silva. *A Teoria Tradicional do Bem-Estar: da Origem às Críticas*. Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE - Ano XIX – V. 3 - N. 38 (2017) - Salvador, BA. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.21452/rde.v3i38.5045>, acesso em: 19 de agosto de 2019.

GIANTURCO, Adriano. *A ciência da política: uma introdução*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

GONÇALVES, Augusto César Silva. *Governança das aquisições na administração pública federal: um estudo exploratório sobre a comissão de apoio técnico contábil para fins licitatórios na UFRN*. 2019. 107f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/27515>, acesso em: 03 de julho de 2020.

IORIO, U. J. *Falhas de Mercado Versus Falhas de Governo*. Direito Administrativo em Debate, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://www.ubirataniorio.org/antigo/falhas.pdf>, acesso em: 19 de agosto de 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Pregão*. 3.ed. São Paulo: Dialética, 2004.

LUIZ, Luciene de Fátima. *Compras públicas compartilhadas: uma alternativa para as limitações do setor público nas compras sustentáveis*. Monografia (Bacharel em Administração Pública). Universidade Federal de Lavras, Lavras/MG, 2018. Disponível em: <http://repositorio.ufla.br/jspui/handle/1/39861>, acesso em: 03 de julho de 2020.

MARCATO, Marília Bassetti. *Eficiência Econômica e Inovação: Considerações Acerca da Análise Antitruste*. Revista Administração em Diálogo - RAD, [S.l.], v. 18, n. 1, p. 87-111, jan. 2016. ISSN 2178-0080. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/rad/article/view/15142>, acesso em: 06 de julho de 2020.

MARIANO, Enzo. *Conceitos Básicos de Análise de Eficiência produtiva*. XIV Simpósio de Engenharia de Produção. São Paulo, 2007. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/257397765_Conceitos_Basicos_de_Analis_e_de_Eficiencia_produtiva, acesso em: 03 de março de 2020

MENDES, Renato Geraldo. *Lei de licitação e contratos anotada*. 4 ed. São Paulo: Síntese, 2002.

MILHOMEM, Ana Karina de Oliveira. *A teoria da escolha pública e a dívida pública federal: uma análise histórica do endividamento brasileiro na nova república*. Revista do Tribunal De Contas do estado de Minas Gerais, v. 37, n. 1. 2019. Disponível em: <https://revista.tce.mg.gov.br/revista/index.php/TCEMG/article/view/377>, acesso em: 10 de julho de 2020.

MORAIS, Janaina Jacolina. Princípio da Eficiência na Administração Pública. Disponível em http://www.eduvaleavare.com.br/ethosjus/revista3/pdf/principio_eficiencia.pdf, acesso em: 19 de agosto de 2019

MOREIRA, H. C; MORAIS, J. M. *Compras Governamentais: Políticas e Procedimentos na Organização Mundial de Comércio, União Europeia, Nafta, Estados Unidos e Brasil*. Chile: CEPAL /IPEA - Série Estudios y Perspectivas, no 1, 2003. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4174, acesso em: 14 agosto de 2019.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Eficácia nas Licitações e Contratos*. Livraria Del Rey Editora – Belo Horizonte 1995;

NEUENFELD, Débora Raquel *et al*. *Custos De Transação Nas Compras Públicas*. Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios, [S.l.], v. 11, p. 226-252, 2017. ISSN 1984-3372. Disponível em: <http://www.portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/EeN/article/view/6504>, acesso em: 14 agosto de 2019.

OLIVEIRA, Clara Brando de; FONTES FILHO, Joaquim Rubens. *Problemas de agência no setor público: o papel dos intermediadores da relação entre poder central e unidades executoras*. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122017000400596&lng=en&nrm=iso. Acesso em 05 de julho de 2020.

OLIVEIRA, Cristiane Aparecida de. *Práticas do pós-compra: um estudo em uma universidade pública localizada no sul de Minas Gerais*. Monografia (Bacharel em Administração Pública). Universidade Federal de Lavras, Lavras/MG, 2019. Disponível em: <http://repositorio.ufla.br/jspui/handle/1/40820>, acesso em: 03 de julho

de 2020.

PARETO, V. *Manual Of Political Economy*. New York: Augustus Kelly, 1971.

PONDÉ, J. L. (2005). “*Instituições e Mudança Institucional: uma Abordagem Schumpeteriana*”. *Economia*, vol 6, n. 1, p. 119-160, 2005. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/4982730_Instituicoes_e_Mudanca_Institucional_Uma_Abordagem_Schumpeteriana, acesso em: 14 de agosto de 2019

POSSAS, M. L. *Eficiência seletiva: uma perspectiva neo-schumpeteriana evolucionária sobre questões econômicas normativas*. *Revista de Economia Política*, v. 24, n. 1, 2004.

SALLABERRY, Dutra Jonatas; QUAESNER, Liz Dayana Campos Spinello Arias; COSTA, Mayla Cristina; CLEMENTE, Ademir. *A pesquisa em teoria da escolha pública: o perfil, as fontes e a produção*. *Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ*. Vol. 24, Issue 1, p56-73. 2019. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/341740917_A_PESQUISA_EM_TEORIA_DA_ESCOLHA_PUBLICA_O_PERFIL_AS_FONTES_E_A_PRODUCAO_RESEARCH_ON_PUBLIC_CHOICE_THEORY_PROFILE_SOURCES_AND_PRODUCTION_RESUMO/link/5ed1464345851529451bb59b/download, acesso em: 10 de julho de 2020.

SAMUELSON, P. A. “*Pure Theory of Public Expenditure*”. *The Review of Economics and Statistics*, 36 (1954), pp. 387-389.

SANTOS, Edilene Santana; PONTE, Vera. *Modelo de decisão em gestão econômica*. *Caderno de Estudo*. São Paulo, n. 19. 1998. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-92511998000300004&lng=en&nrm=iso. Acesso em 04 de julho 2020

SMALL BUSINESS ADMINISTRATION – SBA. *Small Business Act*. (2020). Disponível em: <https://www.sba.gov/document/policy-guidance--small-business-act>, acesso em: 13 de janeiro de 2020.

SILVA FILHO, Edison Benedito da. *A teoria da firma e a abordagem dos custos de transação: elementos para uma crítica institucionalista*. *Pesquisa & Debate*. *Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política*, [S.l.], v. 17, n. 2(30), 2006. ISSN 1806-9029. Disponível em: <http://ken.pucsp.br/rpe/article/view/11819/8544>, acesso em: 14 agosto de 2019.

SQUEFF, Flávia de Holanda Schmidt. *O Poder de Compras Governamental como Instrumento de Desenvolvimento Tecnológico: Análise do Caso Brasileiro*. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1922). Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=21116, acesso em: 14 agosto de 2019.

TRINDADE, Leandro Lopes. *Análise da Eficiência dos Processos de Compras Públicas: Um Estudo de Caso na Universidade Federal de Itajubá*. 2016. 112 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Tecnologias e Sociedade) –

Universidade Federal de Itajubá, Itajubá, 2016. Disponível em: <https://repositorio.unifei.edu.br/xmlui/handle/123456789/440>, acesso em: 06 de março de 2020.

TULLOCK, G., Seldon, A., & BRADY, G.L. *Government failure*. Washington, DC: Cato Institute, 2002.

UYARRA; FLANAGAN, K. *Understanding the innovation impacts of public procurement*. European planning studies, v. 18, n. 1, p. 123-143, 2010. Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/228286379_Understanding_the_Innovation_Impacts_of_Public_Procurement, acesso em: 14 agosto de 2019.

WILLIAMSON, O. E. *The Politics and Economics of Redistribution and Efficiency*. THE MECHANISMS of governance. Oxford: Oxford University Press, 1996.

ANEXO A

LEI Nº 12.462, DE 4 DE AGOSTO DE 2011

CAPÍTULO I

Do Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC

Seção I

Aspectos Gerais

Art. 1º É instituído o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), aplicável exclusivamente às licitações e contratos necessários à realização:

I - dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, constantes da Carteira de Projetos Olímpicos a ser definida pela Autoridade Pública Olímpica (APO); e

II - 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;

III - 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 referidos nos incisos I e II.

IV - das ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) [\(Incluído pela Lei nº 12.688, de 2012\)](#)

V - das obras e serviços de engenharia no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS. [\(Incluído pela Lei nº 12.745, de 2012\)](#)

VI - das obras e serviços de engenharia para construção, ampliação e reforma e administração de estabelecimentos penais e de unidades de atendimento socioeducativo; [\(Incluído pela Lei nº 13.190, de 2015\)](#)

VII - das ações no âmbito da segurança pública; [\(Incluído pela Lei nº 13.190, de 2015\)](#)

VIII - das obras e serviços de engenharia, relacionadas a melhorias na mobilidade urbana ou ampliação de infraestrutura logística; e [\(Incluído pela Lei nº 13.190, de 2015\)](#)

IX - dos contratos a que se refere o art. 47-A. [\(Incluído pela Lei nº 13.190, de 2015\)](#)

X - das ações em órgãos e entidades dedicados à ciência, à tecnologia e à inovação. [\(Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016\)](#)

§ 1º O RDC tem por objetivos:

I - ampliar a eficiência nas contratações públicas e a competitividade entre os licitantes;

II - promover a troca de experiências e tecnologias em busca da melhor relação entre custos e benefícios para o setor público;

III - incentivar a inovação tecnológica; e

IV - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes e a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública.

§ 2º A opção pelo RDC deverá constar de forma expressa do instrumento convocatório e resultará no afastamento das normas contidas na [Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), exceto nos casos expressamente previstos nesta Lei.

§ 3º Além das hipóteses previstas no **caput**, o RDC também é aplicável às licitações e aos contratos necessários à realização de obras e serviços de engenharia no âmbito dos sistemas públicos de ensino e de pesquisa, ciência e tecnologia. [\(Redação dada pela Lei nº 13.190, de 2015\)](#)

Art. 2º Na aplicação do RDC, deverão ser observadas as seguintes definições:

I - empreitada integral: quando se contrata um empreendimento em sua integralidade, compreendendo a totalidade das etapas de obras, serviços e instalações necessárias, sob inteira responsabilidade da contratada até a sua entrega ao contratante em condições de entrada em operação, atendidos os requisitos técnicos e legais para sua utilização em condições de segurança estrutural e operacional e com as características adequadas às finalidades para a qual foi contratada;

II - empreitada por preço global: quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo e total;

III - empreitada por preço unitário: quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas;

IV - projeto básico: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para, observado o disposto no parágrafo único deste artigo:

a) caracterizar a obra ou serviço de engenharia, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares;

b) assegurar a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento; e

c) possibilitar a avaliação do custo da obra ou serviço e a definição dos métodos e do prazo de execução;

V - projeto executivo: conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, de acordo com as normas técnicas pertinentes; e

VI - tarefa: quando se ajusta mão de obra para pequenos trabalhos por preço certo, com ou sem fornecimento de materiais.

Parágrafo único. O projeto básico referido no inciso IV do caput deste artigo deverá conter, no mínimo, sem frustrar o caráter competitivo do procedimento licitatório, os seguintes elementos:

I - desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar seus elementos constitutivos com clareza;

II - soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a restringir a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem a situações devidamente comprovadas em ato motivado da administração pública;

III - identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento;

IV - informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra;

V - subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso, exceto, em relação à respectiva licitação, na hipótese de contratação integrada;

VI - orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados.

Art. 3º As licitações e contratações realizadas em conformidade com o RDC deverão observar os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.

Art. 4º Nas licitações e contratos de que trata esta Lei serão observadas as seguintes diretrizes:

I - padronização do objeto da contratação relativamente às especificações técnicas e de desempenho e, quando for o caso, às condições de manutenção, assistência técnica e de garantia oferecidas;

II - padronização de instrumentos convocatórios e minutas de contratos, previamente aprovados pelo órgão jurídico competente;

III - busca da maior vantagem para a administração pública, considerando custos e benefícios, diretos e indiretos, de natureza econômica, social ou ambiental, inclusive os relativos à manutenção, ao desfazimento de bens e resíduos, ao índice de depreciação econômica e a outros fatores de igual relevância;

IV - condições de aquisição, de seguros, de garantias e de pagamento compatíveis com as condições do setor privado, inclusive mediante pagamento de remuneração variável conforme desempenho, na forma do art. 10; (Redação dada pela Lei nº 12.980, de 2014)

V - utilização, sempre que possível, nas planilhas de custos constantes das propostas oferecidas pelos licitantes, de mão de obra, materiais, tecnologias e matérias-primas existentes no local da execução, conservação e operação do bem, serviço ou obra, desde que não se produzam prejuízos à eficiência na execução do respectivo objeto e que seja respeitado o limite do orçamento estimado para a contratação; e

VI - parcelamento do objeto, visando à ampla participação de licitantes, sem perda de economia de escala.

VII - ampla publicidade, em sítio eletrônico, de todas as fases e procedimentos do processo de licitação, assim como dos contratos, respeitado o art. 6º desta Lei. (Incluído pela Lei nº 13.173, de 2015)

§ 1º As contratações realizadas com base no RDC devem respeitar, especialmente, as normas relativas à:

I - disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos gerados pelas obras contratadas;

II - mitigação por condicionantes e compensação ambiental, que serão definidas no procedimento de licenciamento ambiental;

III - utilização de produtos, equipamentos e serviços que, comprovadamente, reduzam o consumo de energia e recursos naturais;

IV - avaliação de impactos de vizinhança, na forma da legislação urbanística;

V - proteção do patrimônio cultural, histórico, arqueológico e imaterial, inclusive por meio da avaliação do impacto direto ou indireto causado pelas obras contratadas; e

VI - acessibilidade para o uso por pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida.

§ 2º O impacto negativo sobre os bens do patrimônio cultural, histórico, arqueológico e imaterial tombados deverá ser compensado por meio de medidas determinadas pela autoridade responsável, na forma da legislação aplicável.

Seção II

Das Regras Aplicáveis às Licitações no Âmbito do RDC

Subseção I

Do Objeto da Licitação

Art. 5º O objeto da licitação deverá ser definido de forma clara e precisa no instrumento convocatório, vedadas especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias.

Art. 6º Observado o disposto no § 3º, o orçamento previamente estimado para a contratação será tornado público apenas e imediatamente após o encerramento da licitação, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas.

§ 1º Nas hipóteses em que for adotado o critério de julgamento por maior desconto, a informação de que trata o caput deste artigo constará do instrumento convocatório.

§ 2º No caso de julgamento por melhor técnica, o valor do prêmio ou da remuneração será incluído no instrumento convocatório.

§ 3º Se não constar do instrumento convocatório, a informação referida no caput deste artigo possuirá caráter sigiloso e será disponibilizada estrita e permanentemente aos órgãos de controle externo e interno.

Art. 7º No caso de licitação para aquisição de bens, a administração pública poderá:

I - indicar marca ou modelo, desde que formalmente justificado, nas seguintes hipóteses:

a) em decorrência da necessidade de padronização do objeto;

b) quando determinada marca ou modelo comercializado por mais de um fornecedor for a única capaz de atender às necessidades da entidade contratante; ou

c) quando a descrição do objeto a ser licitado puder ser melhor compreendida pela identificação de determinada marca ou

modelo aptos a servir como referência, situação em que será obrigatório o acréscimo da expressão “ou similar ou de melhor qualidade”;

II - exigir amostra do bem no procedimento de pré-qualificação, na fase de julgamento das propostas ou de lances, desde que justificada a necessidade da sua apresentação;

III - solicitar a certificação da qualidade do produto ou do processo de fabricação, inclusive sob o aspecto ambiental, por qualquer instituição oficial competente ou por entidade credenciada; e

IV - solicitar, motivadamente, carta de solidariedade emitida pelo fabricante, que assegure a execução do contrato, no caso de licitante revendedor ou distribuidor.

Art. 8º Na execução indireta de obras e serviços de engenharia, são admitidos os seguintes regimes:

I - empreitada por preço unitário;

II - empreitada por preço global;

III - contratação por tarefa;

IV - empreitada integral; ou

V - contratação integrada.

§ 1º Nas licitações e contratações de obras e serviços de engenharia serão adotados, preferencialmente, os regimes discriminados nos incisos II, IV e V do caput deste artigo.

§ 2º No caso de inviabilidade da aplicação do disposto no § 1º deste artigo, poderá ser adotado outro regime previsto no caput deste artigo, hipótese em que serão inseridos nos autos do procedimento os motivos que justificaram a exceção.

§ 3º O custo global de obras e serviços de engenharia deverá ser obtido a partir de custos unitários de insumos ou serviços menores ou iguais à mediana de seus correspondentes ao Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi), no caso de construção civil em geral, ou na tabela do Sistema de Custos de Obras Rodoviárias (Sicro), no caso de obras e serviços rodoviários.

§ 4º No caso de inviabilidade da definição dos custos consoante o disposto no § 3º deste artigo, a estimativa de custo global poderá ser apurada por meio da utilização de dados contidos em tabela de referência formalmente aprovada por órgãos ou entidades da administração pública federal, em publicações técnicas especializadas, em sistema específico instituído para o setor ou em pesquisa de mercado.

§ 5º Nas licitações para a contratação de obras e serviços, com exceção daquelas onde for adotado o regime previsto no inciso V do caput deste artigo, deverá haver projeto básico aprovado pela autoridade competente, disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório.

§ 6º No caso de contratações realizadas pelos governos municipais, estaduais e do Distrito Federal, desde que não envolvam recursos da União, o custo global de obras e serviços de engenharia a que se refere o § 3º deste artigo poderá também ser obtido a partir de outros sistemas de custos já adotados pelos respectivos entes e aceitos pelos respectivos tribunais de contas.

§ 7º É vedada a realização, sem projeto executivo, de obras e serviços de engenharia para cuja concretização tenha sido utilizado o RDC, qualquer que seja o regime adotado.

Art. 9º Nas licitações de obras e serviços de engenharia, no âmbito do RDC, poderá ser utilizada a contratação integrada, desde que técnica e economicamente justificada e cujo objeto envolva, pelo menos, uma das seguintes condições: (Redação dada pela Lei nº 12.980, de 2014)

I - inovação tecnológica ou técnica; (Incluído pela Lei nº 12.980, de 2014)

II - possibilidade de execução com diferentes metodologias; ou (Incluído pela Lei nº 12.980, de 2014)

III - possibilidade de execução com tecnologias de domínio restrito no mercado. (Incluído pela Lei nº 12.980, de 2014)

§ 1º A contratação integrada compreende a elaboração e o desenvolvimento dos projetos básico e executivo, a execução de obras e serviços de engenharia, a montagem, a realização de testes, a pré-operação e todas as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto.

§ 2º No caso de contratação integrada:

I - o instrumento convocatório deverá conter anteprojeto de engenharia que contemple os documentos técnicos destinados a possibilitar a caracterização da obra ou serviço, incluindo:

a) a demonstração e a justificativa do programa de necessidades, a visão global dos investimentos e as definições quanto ao nível de serviço desejado;

b) as condições de solidez, segurança, durabilidade e prazo de entrega, observado o disposto no caput e no § 1º do art. 6º desta Lei;

c) a estética do projeto arquitetônico; e

d) os parâmetros de adequação ao interesse público, à economia na utilização, à facilidade na execução, aos impactos ambientais e à acessibilidade;

II - o valor estimado da contratação será calculado com base nos valores praticados pelo mercado, nos valores pagos pela administração pública em serviços e obras similares ou na avaliação do custo global da obra, aferida mediante orçamento sintético ou metodologia expedita ou paramétrica. (Redação dada pela Lei nº 12.980, de 2014)

III - (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 12.980, de 2014)

§ 3º Caso seja permitida no anteprojeto de engenharia a apresentação de projetos com metodologias diferenciadas de execução, o instrumento convocatório estabelecerá critérios objetivos para avaliação e julgamento das propostas.

§ 4º Nas hipóteses em que for adotada a contratação integrada, é vedada a celebração de termos aditivos aos contratos firmados, exceto nos seguintes casos:

I - para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro decorrente de caso fortuito ou força maior; e

II - por necessidade de alteração do projeto ou das especificações para melhor adequação técnica aos objetivos da contratação, a pedido da administração pública, desde que não decorrentes de erros ou omissões por parte do contratado, observados os limites previstos no § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

§ 5º Se o anteprojeto contemplar matriz de alocação de riscos entre a administração pública e o contratado, o valor estimado da contratação poderá considerar taxa de risco compatível com o objeto da licitação e as contingências atribuídas ao contratado, de acordo com metodologia predefinida pela entidade contratante. (Incluído pela Lei nº 13.190, de 2015)

Art. 10. Na contratação das obras e serviços, inclusive de engenharia, poderá ser estabelecida remuneração variável vinculada ao desempenho da contratada, com base em metas, padrões de qualidade, critérios de sustentabilidade ambiental e prazo de entrega definidos no instrumento convocatório e no contrato.

Parágrafo único. A utilização da remuneração variável será motivada e respeitará o limite orçamentário fixado pela administração pública para a contratação.

Art. 11. A administração pública poderá, mediante justificativa expressa, contratar mais de uma empresa ou instituição para executar o mesmo serviço, desde que não implique perda de economia de escala, quando:

I - o objeto da contratação puder ser executado de forma concorrente e simultânea por mais de um contratado; ou

II - a múltipla execução for conveniente para atender à administração pública.

§ 1º Nas hipóteses previstas no caput deste artigo, a administração pública deverá manter o controle individualizado da execução do objeto contratual relativamente a cada uma das contratadas.

§ 2º O disposto no caput deste artigo não se aplica aos serviços de engenharia.

S ubseção II

Do Procedimento Licitatório

Art. 12. O procedimento de licitação de que trata esta Lei observará as seguintes fases, nesta ordem:

I - preparatória;

II - publicação do instrumento convocatório;

III - apresentação de propostas ou lances;

IV - julgamento;

V - habilitação;

VI - recursal; e

VII - encerramento.

Parágrafo único. A fase de que trata o inciso V do caput deste artigo poderá, mediante ato motivado, anteceder as referidas nos incisos III e IV do caput deste artigo, desde que expressamente previsto no instrumento convocatório.

Art. 13. As licitações deverão ser realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a presencial.

Parágrafo único. Nos procedimentos realizados por meio eletrônico, a administração pública poderá determinar, como condição de validade e eficácia, que os licitantes pratiquem seus atos em formato eletrônico.

Art. 14. Na fase de habilitação das licitações realizadas em conformidade com esta Lei, aplicar-se-á, no que couber, o disposto nos arts. 27 a 33 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, observado o seguinte:

I - poderá ser exigida dos licitantes a declaração de que atendem aos requisitos de habilitação;

II - será exigida a apresentação dos documentos de habilitação apenas pelo licitante vencedor, exceto no caso de inversão de fases;

III - no caso de inversão de fases, só serão recebidas as propostas dos licitantes previamente habilitados; e

IV - em qualquer caso, os documentos relativos à regularidade fiscal poderão ser exigidos em momento posterior ao julgamento das propostas, apenas em relação ao licitante mais bem classificado.

Parágrafo único. Nas licitações disciplinadas pelo RDC:

I - será admitida a participação de licitantes sob a forma de consórcio, conforme estabelecido em regulamento; e

II - poderão ser exigidos requisitos de sustentabilidade ambiental, na forma da legislação aplicável.

Art. 15. Será dada ampla publicidade aos procedimentos licitatórios e de pré-qualificação disciplinados por esta Lei, ressalvadas as hipóteses de informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, devendo ser adotados os seguintes prazos mínimos para apresentação de propostas, contados a partir da data de publicação do instrumento convocatório:

I - para aquisição de bens:

a) 5 (cinco) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento pelo menor preço ou pelo maior desconto; e

b) 10 (dez) dias úteis, nas hipóteses não abrangidas pela alínea a deste inciso;

II - para a contratação de serviços e obras:

a) 15 (quinze) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento pelo menor preço ou pelo maior desconto; e

b) 30 (trinta) dias úteis, nas hipóteses não abrangidas pela alínea a deste inciso;

III - para licitações em que se adote o critério de julgamento pela maior oferta: 10 (dez) dias úteis; e

IV - para licitações em que se adote o critério de julgamento pela melhor combinação de técnica e preço, pela melhor técnica ou em razão do conteúdo artístico: 30 (trinta) dias úteis.

§ 1º A publicidade a que se refere o caput deste artigo, sem prejuízo da faculdade de divulgação direta aos fornecedores, cadastrados ou não, será realizada mediante:

I - publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, sem prejuízo da possibilidade de publicação de extrato em jornal diário de grande circulação; e

II - divulgação em sítio eletrônico oficial centralizado de divulgação de licitações ou mantido pelo ente encarregado do procedimento licitatório na rede mundial de computadores.

§ 2º No caso de licitações cujo valor não ultrapasse R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) para obras ou R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) para bens e serviços, inclusive de engenharia, é dispensada a publicação prevista no inciso I do § 1º deste artigo.

§ 3º No caso de parcelamento do objeto, deverá ser considerado, para fins da aplicação do disposto no § 2º deste artigo, o valor total da contratação.

§ 4º As eventuais modificações no instrumento convocatório serão divulgadas nos mesmos prazos dos atos e procedimentos originais, exceto quando a alteração não comprometer a formulação das propostas.

Art. 16. Nas licitações, poderão ser adotados os modos de disputa aberto e fechado, que poderão ser combinados na forma do regulamento.

Art. 17. O regulamento disporá sobre as regras e procedimentos de apresentação de propostas ou lances, observado o seguinte:

I - no modo de disputa aberto, os licitantes apresentarão suas ofertas por meio de lances públicos e sucessivos, crescentes ou decrescentes, conforme o critério de julgamento adotado;

II - no modo de disputa fechado, as propostas apresentadas pelos licitantes serão sigilosas até a data e hora designadas para que sejam divulgadas; e

III - nas licitações de obras ou serviços de engenharia, após o julgamento das propostas, o licitante vencedor deverá reelaborar e apresentar à administração pública, por meio eletrônico, as planilhas com indicação dos quantitativos e dos custos unitários, bem como do detalhamento das Bonificações e Despesas Indiretas (BDI) e dos Encargos Sociais (ES), com os respectivos valores adequados ao lance vencedor.

§ 1º Poderão ser admitidos, nas condições estabelecidas em regulamento:

I - a apresentação de lances intermediários, durante a disputa aberta; e

II - o reinício da disputa aberta, após a definição da melhor proposta e para a definição das demais colocações, sempre que existir uma diferença de pelo menos 10% (dez por cento) entre o melhor lance e o do licitante subsequente.

§ 2º Consideram-se intermediários os lances:

I - iguais ou inferiores ao maior já ofertado, quando adotado o julgamento pelo critério da maior oferta; ou

II - iguais ou superiores ao menor já ofertado, quando adotados os demais critérios de julgamento.

Art. 18. Poderão ser utilizados os seguintes critérios de julgamento:

I - menor preço ou maior desconto;

II - técnica e preço;

III - melhor técnica ou conteúdo artístico;

IV - maior oferta de preço; ou

V - maior retorno econômico.

§ 1º O critério de julgamento será identificado no instrumento convocatório, observado o disposto nesta Lei.

§ 2º O julgamento das propostas será efetivado pelo emprego de parâmetros objetivos definidos no instrumento convocatório.

§ 3º Não serão consideradas vantagens não previstas no instrumento convocatório, inclusive financiamentos subsidiados ou a fundo perdido.

Art. 19. O julgamento pelo menor preço ou maior desconto considerará o menor dispêndio para a administração pública, atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos no instrumento convocatório.

§ 1º Os custos indiretos, relacionados com as despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação e impacto ambiental, entre outros fatores, poderão ser considerados para a definição do menor dispêndio, sempre que objetivamente mensuráveis, conforme dispuser o regulamento.

§ 2º O julgamento por maior desconto terá como referência o preço global fixado no instrumento convocatório, sendo o desconto estendido aos eventuais termos aditivos.

§ 3º No caso de obras ou serviços de engenharia, o percentual de desconto apresentado pelos licitantes deverá incidir linearmente sobre os preços de todos os itens do orçamento estimado constante do instrumento convocatório.

Art. 20. No julgamento pela melhor combinação de técnica e preço, deverão ser avaliadas e ponderadas as propostas técnicas e de preço apresentadas pelos licitantes, mediante a utilização de parâmetros objetivos obrigatoriamente inseridos no instrumento convocatório.

§ 1º O critério de julgamento a que se refere o caput deste artigo será utilizado quando a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que superarem os requisitos mínimos estabelecidos no instrumento convocatório forem relevantes aos fins pretendidos pela administração pública, e destinar-se-á exclusivamente a objetos:

I - de natureza predominantemente intelectual e de inovação tecnológica ou técnica; ou

II - que possam ser executados com diferentes metodologias ou tecnologias de domínio restrito no mercado, pontuando-se as vantagens e qualidades que eventualmente forem oferecidas para cada produto ou solução.

§ 2º É permitida a atribuição de fatores de ponderação distintos para valorar as propostas técnicas e de preço, sendo o percentual de ponderação mais relevante limitado a 70% (setenta por cento).

Art. 21. O julgamento pela melhor técnica ou pelo melhor conteúdo artístico considerará exclusivamente as propostas técnicas ou artísticas apresentadas pelos licitantes com base em critérios objetivos previamente estabelecidos no instrumento convocatório, no qual será definido o prêmio ou a remuneração que será atribuída aos vencedores.

Parágrafo único. O critério de julgamento referido no caput deste artigo poderá ser utilizado para a contratação de projetos, inclusive arquitetônicos, e trabalhos de natureza técnica, científica ou artística, excluindo-se os projetos de engenharia.

Art. 22. O julgamento pela maior oferta de preço será utilizado no caso de contratos que resultem em receita para a administração pública.

§ 1º Quando utilizado o critério de julgamento pela maior oferta de preço, os requisitos de qualificação técnica e econômicofinanceira poderão ser dispensados, conforme dispuser o regulamento.

§ 2º No julgamento pela maior oferta de preço, poderá ser exigida a comprovação do recolhimento de quantia a título de garantia, como requisito de habilitação, limitada a 5% (cinco por cento) do valor ofertado.

§ 3º Na hipótese do § 2º deste artigo, o licitante vencedor perderá o valor da entrada em favor da administração pública caso não efetive o pagamento devido no prazo estipulado.

Art. 23. No julgamento pelo maior retorno econômico, utilizado exclusivamente para a celebração de contratos de eficiência, as propostas serão consideradas de forma a selecionar a que proporcionará a maior economia para a administração pública decorrente da execução do contrato.

§ 1º O contrato de eficiência terá por objeto a prestação de serviços, que pode incluir a realização de obras e o fornecimento de bens, com o objetivo de proporcionar economia ao contratante, na forma de redução de despesas correntes, sendo o contratado remunerado com base em percentual da economia gerada.

§ 2º Na hipótese prevista no caput deste artigo, os licitantes apresentarão propostas de trabalho e de preço, conforme dispuser o regulamento.

§ 3º Nos casos em que não for gerada a economia prevista no contrato de eficiência:

I - a diferença entre a economia contratada e a efetivamente obtida será descontada da remuneração da contratada;

II - se a diferença entre a economia contratada e a efetivamente obtida for superior à remuneração da contratada, será aplicada multa por inexecução contratual no valor da diferença; e

III - a contratada sujeitar-se-á, ainda, a outras sanções cabíveis caso a diferença entre a economia contratada e a efetivamente obtida seja superior ao limite máximo estabelecido no contrato.

Art. 24. Serão desclassificadas as propostas que:

I - contenham vícios insanáveis;

II - não obedecerem às especificações técnicas pormenorizadas no instrumento convocatório;

III - apresentem preços manifestamente inexequíveis ou permaneçam acima do orçamento estimado para a contratação, inclusive nas hipóteses previstas no art. 6º desta Lei;

IV - não tenham sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela administração pública; ou

V - apresentem desconformidade com quaisquer outras exigências do instrumento convocatório, desde que insanáveis.

§ 1º A verificação da conformidade das propostas poderá ser feita exclusivamente em relação à proposta mais bem classificada.

§ 2º A administração pública poderá realizar diligências para aferir a exequibilidade das propostas ou exigir dos licitantes que ela seja demonstrada, na forma do inciso IV do caput deste artigo.

§ 3º No caso de obras e serviços de engenharia, para efeito de avaliação da exequibilidade e de sobrepreço, serão considerados o preço global, os quantitativos e os preços unitários considerados relevantes, conforme dispuser o regulamento.

Art. 25. Em caso de empate entre 2 (duas) ou mais propostas, serão utilizados os seguintes critérios de desempate, nesta ordem:

I - disputa final, em que os licitantes empatados poderão apresentar nova proposta fechada em ato contínuo à classificação;

II - a avaliação do desempenho contratual prévio dos licitantes, desde que exista sistema objetivo de avaliação instituído;

III - os critérios estabelecidos no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, e no § 2º do art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993; e

IV - sorteio.

Parágrafo único. As regras previstas no caput deste artigo não prejudicam a aplicação do disposto no art. 44 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

Art. 26. Definido o resultado do julgamento, a administração pública poderá negociar condições mais vantajosas com o primeiro colocado.

Parágrafo único. A negociação poderá ser feita com os demais licitantes, segundo a ordem de classificação inicialmente estabelecida, quando o preço do primeiro colocado, mesmo após a negociação, for desclassificado por sua proposta permanecer acima do orçamento estimado.

Art. 27. Salvo no caso de inversão de fases, o procedimento licitatório terá uma fase recursal única, que se seguirá à habilitação do vencedor.

Parágrafo único. Na fase recursal, serão analisados os recursos referentes ao julgamento das propostas ou lances e à habilitação do vencedor.

Art. 28. Exauridos os recursos administrativos, o procedimento licitatório será encerrado e encaminhado à autoridade superior, que poderá:

I - determinar o retorno dos autos para saneamento de irregularidades que forem supráveis;

II - anular o procedimento, no todo ou em parte, por vício insanável;

III - revogar o procedimento por motivo de conveniência e oportunidade; ou

IV - adjudicar o objeto e homologar a licitação.

Subseção III

Dos Procedimentos Auxiliares das Licitações no Âmbito do RDC

Art. 29. São procedimentos auxiliares das licitações regidas pelo disposto nesta Lei:

I - pré-qualificação permanente;

II - cadastramento;

III - sistema de registro de preços; e

IV - catálogo eletrônico de padronização.

Parágrafo único. Os procedimentos de que trata o caput deste artigo obedecerão a critérios claros e objetivos definidos em regulamento.

Art. 30. Considera-se pré-qualificação permanente o procedimento anterior à licitação destinado a identificar:

I - fornecedores que reúnam condições de habilitação exigidas para o fornecimento de bem ou a execução de serviço ou obra nos prazos, locais e condições previamente estabelecidos; e

II - bens que atendam às exigências técnicas e de qualidade da administração pública.

§ 1º O procedimento de pré-qualificação ficará permanentemente aberto para a inscrição dos eventuais interessados.

§ 2º A administração pública poderá realizar licitação restrita aos pré-qualificados, nas condições estabelecidas em regulamento.

§ 3º A pré-qualificação poderá ser efetuada nos grupos ou segmentos, segundo as especialidades dos fornecedores.

§ 4º A pré-qualificação poderá ser parcial ou total, contendo alguns ou todos os requisitos de habilitação ou técnicos necessários à contratação, assegurada, em qualquer hipótese, a igualdade de condições entre os concorrentes.

§ 5º A pré-qualificação terá validade de 1 (um) ano, no máximo, podendo ser atualizada a qualquer tempo.

Art. 31. Os registros cadastrais poderão ser mantidos para efeito de habilitação dos inscritos em procedimentos licitatórios e serão válidos por 1 (um) ano, no máximo, podendo ser atualizados a qualquer tempo.

§ 1º Os registros cadastrais serão amplamente divulgados e ficarão permanentemente abertos para a inscrição de interessados.

§ 2º Os inscritos serão admitidos segundo requisitos previstos em regulamento.

§ 3º A atuação do licitante no cumprimento de obrigações assumidas será anotada no respectivo registro cadastral.

§ 4º A qualquer tempo poderá ser alterado, suspenso ou cancelado o registro do inscrito que deixar de satisfazer as exigências de habilitação ou as estabelecidas para admissão cadastral.

Art. 32. O Sistema de Registro de Preços, especificamente destinado às licitações de que trata esta Lei, reger-se-á pelo disposto em regulamento.

§ 1º Poderá aderir ao sistema referido no caput deste artigo qualquer órgão ou entidade responsável pela execução das atividades contempladas no art. 1º desta Lei.

§ 2º O registro de preços observará, entre outras, as seguintes condições:

I - efetivação prévia de ampla pesquisa de mercado;

II - seleção de acordo com os procedimentos previstos em regulamento;

III - desenvolvimento obrigatório de rotina de controle e atualização periódicos dos preços registrados;

IV - definição da validade do registro; e

V - inclusão, na respectiva ata, do registro dos licitantes que aceitarem cotar os bens ou serviços com preços iguais ao do licitante vencedor na sequência da classificação do certame, assim como dos licitantes que mantiverem suas propostas originais.

§ 3º A existência de preços registrados não obriga a administração pública a firmar os contratos que deles poderão advir, sendo facultada a realização de licitação específica, assegurada ao licitante registrado preferência em igualdade de condições.

Art. 33. O catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras consiste em sistema informatizado, de gerenciamento centralizado, destinado a permitir a padronização dos itens a serem adquiridos pela administração pública que estarão disponíveis para a realização de licitação.

Parágrafo único. O catálogo referido no caput deste artigo poderá ser utilizado em licitações cujo critério de julgamento seja a oferta de menor preço ou de maior desconto e conterà toda a documentação e procedimentos da fase interna da licitação, assim como as especificações dos respectivos objetos, conforme disposto em regulamento.

Subseção IV

Da Comissão de Licitação

Art. 34. As licitações promovidas consoante o RDC serão processadas e julgadas por comissão permanente ou especial de licitações, composta majoritariamente por servidores ou empregados públicos pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos ou entidades da administração pública responsáveis pela licitação.

§ 1º As regras relativas ao funcionamento das comissões de licitação e da comissão de cadastramento de que trata esta Lei serão estabelecidas em regulamento.

§ 2º Os membros da comissão de licitação responderão solidariamente por todos os atos praticados pela comissão, salvo se posição individual divergente estiver registrada na ata da reunião em que houver sido adotada a respectiva decisão.

Subseção V

Da Dispensa e Inexigibilidade de Licitação

Art. 35. As hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação estabelecidas nos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, aplicam-se, no que couber, às contratações realizadas com base no RDC.

Parágrafo único. O processo de contratação por dispensa ou inexigibilidade de licitação deverá seguir o procedimento previsto no art. 26 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Subseção VI

Das Condições Específicas para a Participação nas Licitações

e para a Contratação no RDC

Art. 36. É vedada a participação direta ou indireta nas licitações de que trata esta Lei:

I - da pessoa física ou jurídica que elaborar o projeto básico ou executivo correspondente;

II - da pessoa jurídica que participar de consórcio responsável pela elaboração do projeto básico ou executivo correspondente;

III - da pessoa jurídica da qual o autor do projeto básico ou executivo seja administrador, sócio com mais de 5% (cinco por cento) do capital votante, controlador, gerente, responsável técnico ou subcontratado; ou

IV - do servidor, empregado ou ocupante de cargo em comissão do órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação.

§ 1º Não se aplica o disposto nos incisos I, II e III do caput deste artigo no caso das contratações integradas.

§ 2º O disposto no caput deste artigo não impede, nas licitações para a contratação de obras ou serviços, a previsão de que a elaboração de projeto executivo constitua encargo do contratado, consoante preço previamente fixado pela administração pública.

§ 3º É permitida a participação das pessoas físicas ou jurídicas de que tratam os incisos II e III do caput deste artigo em licitação ou na execução do contrato, como consultor ou técnico, nas funções de fiscalização, supervisão ou gerenciamento, exclusivamente a serviço do órgão ou entidade pública interessados.

§ 4º Para fins do disposto neste artigo, considera-se participação indireta a existência de qualquer vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira ou trabalhista entre o autor do projeto, pessoa física ou jurídica, e o licitante ou responsável pelos serviços, fornecimentos e obras, incluindo-se os fornecimentos de bens e serviços a estes necessários.

§ 5º O disposto no § 4º deste artigo aplica-se aos membros da comissão de licitação.

Art. 37. É vedada a contratação direta, sem licitação, de pessoa jurídica na qual haja administrador ou sócio com poder de direção que mantenha relação de parentesco, inclusive por afinidade, até o terceiro grau civil com:

I - detentor de cargo em comissão ou função de confiança que atue na área responsável pela demanda ou contratação; e

II - autoridade hierarquicamente superior no âmbito de cada órgão ou entidade da administração pública.

Art. 38. Nos processos de contratação abrangidos por esta Lei, aplicam-se as preferências para fornecedores ou tipos de bens, serviços e obras previstos na legislação, em especial as referidas:

I - no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991 ;

II - no art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993; e

III - nos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

Seção III

Das Regras Específicas Aplicáveis aos Contratos Celebrados no Âmbito do RDC

Art. 39. Os contratos administrativos celebrados com base no RDC reger-se-ão pelas normas da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, com exceção das regras específicas previstas nesta Lei.

Art. 40. É facultado à administração pública, quando o convocado não assinar o termo de contrato ou não aceitar ou retirar o instrumento equivalente no prazo e condições estabelecidos:

I - revogar a licitação, sem prejuízo da aplicação das cominações previstas na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e nesta Lei; ou

II - convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, para a celebração do contrato nas condições ofertadas pelo licitante vencedor.

Parágrafo único. Na hipótese de nenhum dos licitantes aceitar a contratação nos termos do inciso II do caput deste artigo, a administração pública poderá convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, para a celebração do contrato nas condições ofertadas por estes, desde que o respectivo valor seja igual ou inferior ao orçamento estimado para a contratação, inclusive quanto aos preços atualizados nos termos do instrumento convocatório.

Art. 41. Na hipótese do inciso XI do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a contratação de remanescente de obra, serviço ou fornecimento de bens em consequência de rescisão contratual observará a ordem de classificação dos licitantes remanescentes e as condições por estes ofertadas, desde que não seja ultrapassado o orçamento estimado para a contratação.

Art. 42. Os contratos para a execução das obras previstas no plano plurianual poderão ser firmados pelo período nele compreendido, observado o disposto no caput do art. 57 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Art. 43. Na hipótese do inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, os contratos celebrados pelos entes públicos responsáveis pelas atividades descritas nos incisos I a III do art. 1º desta Lei poderão ter sua vigência estabelecida até a data da extinção da APO. (Redação dada pela Lei nº 12.688, de 2012)

Art. 44. As normas referentes à anulação e revogação das licitações previstas no art. 49 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, aplicar-se-ão às contratações realizadas com base no disposto nesta Lei.

Art. 44-A. Nos contratos regidos por esta Lei, poderá ser admitido o emprego dos mecanismos privados de resolução de disputas, inclusive a arbitragem, a ser realizada no Brasil e em língua portuguesa, nos termos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, e a mediação, para dirimir conflitos decorrentes da sua execução ou a ela relacionados. (Incluído pela Lei nº 13.190, de 2015)

Seção IV

Dos Pedidos de Esclarecimento, Impugnações e Recursos

Art. 45. Dos atos da administração pública decorrentes da aplicação do RDC caberão:

I - pedidos de esclarecimento e impugnações ao instrumento convocatório no prazo mínimo de:

a) até 2 (dois) dias úteis antes da data de abertura das propostas, no caso de licitação para aquisição ou alienação de bens;

ou

b) até 5 (cinco) dias úteis antes da data de abertura das propostas, no caso de licitação para contratação de obras ou serviços;

II - recursos, no prazo de 5 (cinco) dias úteis contados a partir da data da intimação ou da lavratura da ata, em face:

a) do ato que defira ou indefira pedido de pré-qualificação de interessados;

b) do ato de habilitação ou inabilitação de licitante;

c) do julgamento das propostas;

d) da anulação ou revogação da licitação;

e) do indeferimento do pedido de inscrição em registro cadastral, sua alteração ou cancelamento;

f) da rescisão do contrato, nas hipóteses previstas no inciso I do art. 79 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;

g) da aplicação das penas de advertência, multa, declaração de inidoneidade, suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a administração pública; e

III - representações, no prazo de 5 (cinco) dias úteis contados a partir da data da intimação, relativamente a atos de que não caiba recurso hierárquico.

§ 1º Os licitantes que desejarem apresentar os recursos de que tratam as alíneas *a*, *b* e *c* do inciso II do caput deste artigo deverão manifestar imediatamente a sua intenção de recorrer, sob pena de preclusão.

§ 2º O prazo para apresentação de contrarrazões será o mesmo do recurso e começará imediatamente após o encerramento do prazo recursal.

§ 3º É assegurado aos licitantes vista dos elementos indispensáveis à defesa de seus interesses.

§ 4º Na contagem dos prazos estabelecidos nesta Lei, excluir-se-á o dia do início e incluir-se-á o do vencimento.

§ 5º Os prazos previstos nesta Lei iniciam e expiram exclusivamente em dia de expediente no âmbito do órgão ou entidade.

§ 6º O recurso será dirigido à autoridade superior, por intermédio da autoridade que praticou o ato recorrido, cabendo a esta reconsiderar sua decisão no prazo de 5 (cinco) dias úteis ou, nesse mesmo prazo, fazê-lo subir, devidamente informado, devendo, neste caso, a decisão do recurso ser proferida dentro do prazo de 5 (cinco) dias úteis, contados do seu recebimento, sob pena de apuração de responsabilidade.

Art. 46. Aplica-se ao RDC o disposto no art. 113 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Seção V

Das Sanções Administrativas

Art. 47. Ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas no instrumento convocatório e no contrato, bem como das demais cominações legais, o licitante que:

I - convocado dentro do prazo de validade da sua proposta não celebrar o contrato, inclusive nas hipóteses previstas no parágrafo único do art. 40 e no art. 41 desta Lei;

II - deixar de entregar a documentação exigida para o certame ou apresentar documento falso;

III - ensejar o retardamento da execução ou da entrega do objeto da licitação sem motivo justificado;

IV - não manter a proposta, salvo se em decorrência de fato superveniente, devidamente justificado;

V - fraudar a licitação ou praticar atos fraudulentos na execução do contrato;

VI - comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal; ou

VII - der causa à inexecução total ou parcial do contrato.

§ 1º A aplicação da sanção de que trata o caput deste artigo implicará ainda o descredenciamento do licitante, pelo prazo estabelecido no caput deste artigo, dos sistemas de cadastramento dos entes federativos que compõem a Autoridade Pública Olímpica.

§ 2º As sanções administrativas, criminais e demais regras previstas no Capítulo IV da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, aplicam-se às licitações e aos contratos regidos por esta Lei.

Art. 47-A. A administração pública poderá firmar contratos de locação de bens móveis e imóveis, nos quais o locador realiza prévia aquisição, construção ou reforma substancial, com ou sem aparelhamento de bens, por si mesmo ou por terceiros, do bem especificado pela administração. (Incluído pela Lei nº 13.190, de 2015)

§ 1º A contratação referida no **caput** sujeita-se à mesma disciplina de dispensa e inexigibilidade de licitação aplicável às locações comuns. (Incluído pela Lei nº 13.190, de 2015)

§ 2º A contratação referida no **caput** poderá prever a reversão dos bens à administração pública ao final da locação, desde que estabelecida no contrato. (Incluído pela Lei nº 13.190, de 2015)

§ 3º O valor da locação a que se refere o **caput** não poderá exceder, ao mês, 1% (um por cento) do valor do bem locado. (Incluído pela Lei nº 13.190, de 2015)

CAPÍTULO II

Outras Disposições

Seção I

Alterações da Organização da Presidência da República e dos Ministérios

Art. 48. A Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º A Presidência da República é constituída, essencialmente:

I - pela Casa Civil;

II - pela Secretaria-Geral;

III - pela Secretaria de Relações Institucionais;

IV - pela Secretaria de Comunicação Social;

V - pelo Gabinete Pessoal;

VI - pelo Gabinete de Segurança Institucional;

VII - pela Secretaria de Assuntos Estratégicos;

VIII - pela Secretaria de Políticas para as Mulheres;

IX - pela Secretaria de Direitos Humanos;

X - pela Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial;

XI - pela Secretaria de Portos; e

XII - pela Secretaria de Aviação Civil.

§ 1º

.....

X - o Conselho de Aviação Civil.

.....” (NR)

“Art. 2º À Casa Civil da Presidência da República compete:

I - assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente:

a) na coordenação e na integração das ações do Governo;

b) na verificação prévia da constitucionalidade e legalidade dos atos presidenciais;

c) na análise do mérito, da oportunidade e da compatibilidade das propostas, inclusive das matérias em tramitação no Congresso Nacional, com as diretrizes governamentais;

d) na avaliação e monitoramento da ação governamental e da gestão dos órgãos e entidades da administração pública federal;

II - promover a publicação e a preservação dos atos oficiais.

Parágrafo único. A Casa Civil tem como estrutura básica:

I - o Conselho Deliberativo do Sistema de Proteção da Amazônia;

II - a Imprensa Nacional;

III - o Gabinete;

IV - a Secretaria-Executiva; e

V - até 3 (três) Subchefias.” (NR)

“Art. 3º

.....

§ 1º À Secretaria-Geral da Presidência da República compete ainda:

I - supervisão e execução das atividades administrativas da Presidência da República e, supletivamente, da Vice-Presidência da República; e

II - avaliação da ação governamental e do resultado da gestão dos administradores, no âmbito dos órgãos integrantes da Presidência da República e Vice-Presidência da República, além de outros determinados em legislação específica, por intermédio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

§ 2º A Secretaria-Geral da Presidência da República tem como estrutura básica:

I - o Conselho Nacional de Juventude;

II - o Gabinete;

III - a Secretaria-Executiva;

IV - a Secretaria Nacional de Juventude;

V - até 5 (cinco) Secretarias; e

VI - 1 (um) órgão de Controle Interno.

§ 3º Caberá ao Secretário-Executivo da Secretaria-Geral da Presidência da República exercer, além da supervisão e da coordenação das Secretarias integrantes da estrutura da Secretaria-Geral da Presidência da República subordinadas ao Ministro de Estado, as funções que lhe forem por este atribuídas.” (NR)

“Art. 6º Ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República compete:

I - assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições;

II - prevenir a ocorrência e articular o gerenciamento de crises, em caso de grave e iminente ameaça à estabilidade institucional;

III - realizar o assessoramento pessoal em assuntos militares e de segurança;

IV - coordenar as atividades de inteligência federal e de segurança da informação;

V - zelar, assegurado o exercício do poder de polícia, pela segurança pessoal do Chefe de Estado, do Vice-Presidente da República e respectivos familiares, dos titulares dos órgãos essenciais da Presidência da República e de outras autoridades ou personalidades quando determinado pelo Presidente da República, bem como pela segurança dos palácios presidenciais e das residências do Presidente e do Vice-Presidente da República.

§ 1º (Revogado).

§ 2º (Revogado).

.....

§ 4º O Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República tem como estrutura básica:

I - a Agência Brasileira de Inteligência (Abin);

II - o Gabinete;

III - a Secretaria-Executiva; e

IV - até 3 (três) Secretarias.” (NR)

“Art. 11-A. Ao Conselho de Aviação Civil, presidido pelo Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, com composição e funcionamento estabelecidos pelo Poder Executivo, compete estabelecer as diretrizes da política relativa ao setor de aviação civil.”

“Art. 24-D. À Secretaria de Aviação Civil compete:

I - formular, coordenar e supervisionar as políticas para o desenvolvimento do setor de aviação civil e das infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil, em articulação, no que couber, com o Ministério da Defesa;

II - elaborar estudos e projeções relativos aos assuntos de aviação civil e de infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil e sobre a logística do transporte aéreo e do transporte intermodal e multimodal, ao longo de eixos e fluxos de produção em articulação com os demais órgãos governamentais competentes, com atenção às exigências de mobilidade urbana e acessibilidade;

III - formular e implementar o planejamento estratégico do setor, definindo prioridades dos programas de investimentos;

IV - elaborar e aprovar os planos de outorgas para exploração da infraestrutura aeroportuária, ouvida a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac);

V - propor ao Presidente da República a declaração de utilidade pública, para fins de desapropriação ou instituição de servidão administrativa, dos bens necessários à construção, manutenção e expansão da infraestrutura aeronáutica e aeroportuária;

VI - administrar recursos e programas de desenvolvimento da infraestrutura de aviação civil;

VII - coordenar os órgãos e entidades do sistema de aviação civil, em articulação com o Ministério da Defesa, no que couber; e

VIII - transferir para Estados, Distrito Federal e Municípios a implantação, administração, operação, manutenção e exploração de aeródromos públicos, direta ou indiretamente.

Parágrafo único. A Secretaria de Aviação Civil tem como estrutura básica o Gabinete, a Secretaria-Executiva e até 3 (três) Secretarias.”

“Art. 25.

.....

Parágrafo único. São Ministros de Estado:

I - os titulares dos Ministérios;

II - os titulares das Secretarias da Presidência da República;

III - o Advogado-Geral da União;

IV - o Chefe da Casa Civil da Presidência da República;

V - o Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República;

VI - o Chefe da Controladoria-Geral da União;

VII - o Presidente do Banco Central do Brasil.” (NR)

“Art. 27.

.....

VII - Ministério da Defesa:

.....

y) infraestrutura aeroespacial e aeronáutica;

z) operacionalização do Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam);

.....

XII -

.....

i)

.....

6. (revogado);

.....

XIV -

.....

m) articulação, coordenação, supervisão, integração e proposição das ações do Governo e do Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas nos aspectos relacionados com as atividades de prevenção, repressão ao tráfico ilícito e à produção não autorizada de drogas, bem como aquelas relacionadas com o tratamento, a recuperação e a reinserção social de usuários e dependentes e ao Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas;

n) política nacional de arquivos; e

o) assistência ao Presidente da República em matérias não afetas a outro Ministério;

.....” (NR)

“Art. 29.

.....

VI - do Ministério da Cultura: o Conselho Superior do Cinema, o Conselho Nacional de Política Cultural, a Comissão Nacional de Incentivo à Cultura e até 6 (seis) Secretarias;

VII - do Ministério da Defesa: o Conselho Militar de Defesa, o Comando da Marinha, o Comando do Exército, o Comando da Aeronáutica, o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, a Escola Superior de Guerra, o Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam), o Hospital das Forças Armadas, a Representação Brasileira na Junta Interamericana de Defesa, até 3 (três) Secretarias e um órgão de Controle Interno;

.....

XIV - do Ministério da Justiça: o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, o Conselho Nacional de Segurança Pública, o Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos, o Conselho Nacional de Combate à Pirataria e Delitos contra a Propriedade Intelectual, o Conselho Nacional de Arquivos, o Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas, o Departamento de Polícia Federal, o Departamento de Polícia Rodoviária Federal, o Departamento de Polícia Ferroviária Federal, a Defensoria Pública da União, o Arquivo Nacional e até 6 (seis) Secretarias;

.....
§ 3º (Revogado).
.....

§ 8º Os profissionais da Segurança Pública Ferroviária oriundos do grupo Rede, Rede Ferroviária Federal (RFFSA), da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) e da Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre (Trensurb) que estavam em exercício em 11 de dezembro de 1990, passam a integrar o Departamento de Polícia Ferroviária Federal do Ministério da Justiça.” (NR)

Art. 49. São transferidas as competências referentes à aviação civil do Ministério da Defesa para a Secretaria de Aviação Civil.

Art. 50. O acervo patrimonial dos órgãos transferidos, incorporados ou desmembrados por esta Lei será transferido para os Ministérios, órgãos e entidades que tiverem absorvido as correspondentes competências.

Parágrafo único. O quadro de servidores efetivos dos órgãos de que trata este artigo será transferido para os Ministérios e órgãos que tiverem absorvido as correspondentes competências.

Art. 51. O Ministério da Defesa e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão adotarão, até 1º de junho de 2011, as providências necessárias para a efetivação das transferências de que trata esta Lei, inclusive quanto à movimentação das dotações orçamentárias destinadas aos órgãos transferidos.

Parágrafo único. No prazo de que trata o caput, o Ministério da Defesa prestará o apoio administrativo e jurídico necessário para garantir a continuidade das atividades da Secretaria de Aviação Civil.

Art. 52. Os servidores e militares requisitados pela Presidência da República em exercício, em 31 de dezembro de 2010, no Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia, no Arquivo Nacional e na Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas, poderão permanecer à disposição, respectivamente, do Ministério da Defesa e do Ministério da Justiça, para exercício naquelas unidades, bem como ser novamente requisitados caso tenham retornado aos órgãos ou entidades de origem antes de 18 de março de 2011. (Produção de efeitos)

§ 1º Os servidores e militares de que trata o caput poderão ser designados para o exercício de Gratificações de Representação da Presidência da República ou de Gratificação de Exercício em Cargo de Confiança nos órgãos da Presidência da República devida aos militares enquanto permanecerem nos órgãos para os quais foram requisitados.

§ 2º (Revogado pela Lei nº 12.702, de 2012)

§ 3º Aplica-se o disposto no parágrafo único do art. 2º da Lei nº 9.007, de 17 de março de 1995, aos servidores referidos neste artigo.

Seção II

Das Adaptações da Legislação da Anac

Art. 53. A Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 3º A Anac, no exercício de suas competências, deverá observar e implementar as orientações, diretrizes e políticas estabelecidas pelo governo federal, especialmente no que se refere a:

.....” (NR)

“Art. 8º

.....

XXII - aprovar os planos diretores dos aeroportos;

XXIII - (revogado);

.....

XXVII - (revogado);

XXVIII - fiscalizar a observância dos requisitos técnicos na construção, reforma e ampliação de aeródromos e aprovar sua abertura ao tráfego;

.....

XXXIX - apresentar ao Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República proposta de orçamento;

XL - elaborar e enviar o relatório anual de suas atividades à Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República e, por intermédio da Presidência da República, ao Congresso Nacional;

.....

XLVII - (revogado);

.....” (NR)

“Art. 11.....

I - propor, por intermédio do Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, ao Presidente da República, alterações do regulamento da Anac;

.....” (NR)

“Art. 14.

.....

§ 2º Cabe ao Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República instaurar o processo administrativo disciplinar, que será conduzido por

comissão especial constituída por servidores públicos federais estáveis, competindo ao Presidente da República determinar o afastamento preventivo, quando for o caso, e proferir julgamento.” (NR)

Seção III

Da Adaptação da Legislação da Infraero

Art. 54. O art. 2º da Lei nº 5.862, de 12 de dezembro de 1972, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º A Infraero terá por finalidade implantar, administrar, operar e explorar industrial e comercialmente a infraestrutura aeroportuária que lhe for atribuída pela Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República.

.....” (NR)

Seção IV

Da Adaptação do Programa Federal de Auxílio a Aeroportos

Art. 55. O art. 1º da Lei nº 8.399, de 7 de janeiro de 1992, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º

.....

§ 2º A parcela de 20% (vinte por cento) especificada neste artigo constituirá o suporte financeiro do Programa Federal de Auxílio a Aeroportos a ser proposto e instituído de acordo com os Planos Aeroviários Estaduais e estabelecido por meio de convênios celebrados entre os Governos Estaduais e a Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República.

§ 3º Serão contemplados com os recursos dispostos no § 2º os aeroportos estaduais constantes dos Planos Aeroviários e que sejam objeto de convênio específico firmado entre o Governo Estadual interessado e a Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República.

.....” (NR)

Seção V

Dos Cargos Decorrentes da Reestruturação da Secretaria de Aviação Civil

Art. 56. É criado o cargo de Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República.

Art. 57. É criado o cargo em comissão, de Natureza Especial, de Secretário-Executivo da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República.

Art. 58. São criados, no âmbito da administração pública federal, os seguintes cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores destinados à Secretaria de Aviação Civil:

I - 2 (dois) DAS-6;

II - 9 (nove) DAS-5;

III - 23 (vinte e três) DAS-4;

IV - 39 (trinta e nove) DAS-3;

V - 35 (trinta e cinco) DAS-2;

VI - 19 (dezenove) DAS-1.

Art. 59. É transformado o cargo, de Natureza Especial, de Secretário Nacional de Políticas sobre Drogas no cargo, de Natureza Especial, de Assessor Chefe da Assessoria Especial do Presidente da República.

Art. 60. A Tabela a do Anexo I da Lei nº 11.526, de 4 de outubro de 2007, passa a vigorar acrescida da seguinte linha: Assessor Chefe da Assessoria Especial do Presidente da República 11.179,36

Seção VI

Do Pessoal Destinado ao Controle de Tráfego Aéreo

Art. 61. O art. 2º da Lei nº 11.458, de 19 de março de 2007, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º A contratação de que trata esta Lei será de, no máximo, 160 (cento e sessenta) pessoas, com validade de até 2 (dois) anos, podendo ser prorrogada por sucessivos períodos até 18 de março de 2013.

§ 1º Prorrogações para períodos posteriores à data prevista no **caput** deste artigo poderão ser autorizadas, por ato conjunto dos Ministros de Estado da Defesa e do Planejamento, Orçamento e Gestão, mediante justificativa dos motivos que impossibilitaram a total substituição dos servidores temporários por servidores efetivos admitidos nos termos do inciso II do art. 37 da Constituição Federal.

§ 2º Na hipótese do § 1º deste artigo, regulamento estabelecerá critérios de substituição gradativa dos servidores temporários.

§ 3º Nenhum contrato de que trata esta Lei poderá superar a data limite de 1º de dezembro de 2016.” (NR)

Art. 62. São criados, no Quadro de Pessoal do Comando da Aeronáutica, 100 (cem) cargos efetivos de Controlador de Tráfego Aéreo, de nível intermediário, integrantes do Grupo-Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo, código Dacta-1303.

Seção VII

Da Criação do Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC)

Art. 63. É instituído o Fundo Nacional de Aviação Civil - FNAC, de natureza contábil e financeira, vinculado à Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, para destinação dos recursos do sistema de aviação civil. (Redação dada pela Lei nº 12.833, de 2013)

§ 1º São recursos do FNAC: (Redação dada pela Lei nº 12.648, de 2012)

I - (Revogado pela Lei nº 13.319, de 2016) (Vigência)

II - os referidos no art. 1º da Lei nº 9.825, de 23 de agosto de 1999 ; (Incluído pela Lei nº 12.648, de 2012)

III - os valores devidos como contrapartida à União em razão das outorgas de infraestrutura aeroportuária; (Incluído pela Lei nº 12.648, de 2012)

IV - os rendimentos de suas aplicações financeiras; (Incluído pela Lei nº 12.833, de 2013)

V - os que lhe forem atribuídos para os fins de que trata o art. 63-A; e (Redação dada pela Lei nº 12.833, de 2013)

VI - outros que lhe forem atribuídos. (Incluído pela Lei nº 12.833, de 2013)

§ 2º Os recursos do FNAC serão aplicados exclusivamente: (Redação dada pela Lei nº 14.002, de 2020)

I – no desenvolvimento e no fomento do setor de aviação civil e das infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil; (Incluído pela Lei nº 1.4002, de 2020)

II – no incremento do turismo. (Incluído pela Lei nº 1.4002, de 2020)

§ 3º As despesas do FNAC correrão à conta de dotações orçamentárias específicas alocadas no orçamento geral da União, observados os limites anuais de movimentação e empenho e de pagamento.

§ 4º Deverão ser disponibilizadas, anualmente, pela Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, em seu sítio eletrônico, informações contábeis e financeiras, além de descrição dos resultados econômicos e sociais obtidos pelo FNAC.

§ 5º Os recursos do FNAC também poderão ser aplicados no desenvolvimento, na ampliação e na reestruturação de aeroportos concedidos, desde que tais ações não constituam obrigação do concessionário, conforme estabelecido no contrato de concessão, nos termos das normas expedidas pela Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC e pela Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República - SAC, observadas as respectivas competências. (Incluído pela Lei nº 12.648, de 2012)

§ 6º Os recursos do FNAC, enquanto não destinados às finalidades previstas no art. 63-A, ficarão depositados na Conta Única do Tesouro Nacional. (Incluído pela Lei nº 12.833, de 2013)

Art. 63-A. Os recursos do FNAC serão geridos e administrados pela Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República ou, a seu critério, por instituição financeira pública federal, quando destinados à modernização, construção, ampliação ou reforma de aeródromos públicos. (Incluído pela Lei nº 12.833, de 2013)

§ 1º Para a consecução dos objetivos previstos no caput, a Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, diretamente ou, a seu critério, por intermédio de instituição financeira pública federal, realizará procedimento licitatório, podendo, em nome próprio ou de terceiros, adquirir bens, contratar obras e serviços de engenharia e de técnicos especializados e utilizarse do Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC. (Incluído pela Lei nº 12.833, de 2013)

§ 2º Ato conjunto dos Ministros da Fazenda e da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República fixará a remuneração de instituição financeira que prestar serviços, na forma deste artigo. (Incluído pela Lei nº 12.833, de 2013)

CAPÍTULO III

Disposições Finais

Art. 64. O Poder Executivo federal regulamentará o disposto no Capítulo I desta Lei.

Art. 65. Até que a Autoridade Pública Olímpica defina a Carteira de Projetos Olímpicos, aplica-se, excepcionalmente, o disposto nesta Lei às contratações decorrentes do inciso I do art. 1º desta Lei, desde que sejam imprescindíveis para o cumprimento das obrigações assumidas perante o Comitê Olímpico Internacional e o Comitê Paraolímpico Internacional, e sua necessidade seja fundamentada pelo contratante da obra ou serviço.

Art. 66. Para os projetos de que tratam os incisos I a III do art. 1º desta Lei, o prazo estabelecido no inciso II do § 1º do art. 8º da Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001, passa a ser o de 31 de dezembro de 2013.

Art. 67. A Lei nº 12.350, de 20 de dezembro de 2010, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 62-A:

“Art. 62-A. Para efeito da análise das operações de crédito destinadas ao financiamento dos projetos para os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos, para a Copa das Confederações da Federação Internacional de Futebol Associação - Fifa 2013 e para a Copa do Mundo Fifa 2014, a verificação da adimplência será efetuada pelo número do registro no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) principal que represente a pessoa jurídica do mutuário ou tomador da operação de crédito.”

Art. 68. O inciso II do § 1º do art. 8º da Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 8º

.....

§ 1º

.....

II - os empréstimos ou financiamentos tomados perante organismos financeiros multilaterais e instituições de fomento e cooperação ligadas a governos estrangeiros, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a Caixa Econômica Federal, que tenham avaliação positiva da agência financiadora, e desde que contratados no prazo de 2 (dois) anos, contados a partir da publicação da Lei de conversão da Medida Provisória nº 527, de 18 de março de 2011, e destinados exclusivamente à complementação de programas em andamento;

.....” (NR)

CAPÍTULO IV

Das Revogações

Art. 69. Revogam-se:

I - os §§ 1º e 2º do art. 6º, o item 6 da alínea *i* do inciso XII do art. 27 e o § 3º do art. 29, todos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003;

II - os §§ 4º e 5º do art. 16 da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998; e

III - os incisos XXIII, XXVII e XLVII do art. 8º e o § 2º do art. 10 da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005.

Art. 70. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos financeiros, no tocante ao art. 52 desta Lei, a contar da transferência dos órgãos ali referidos.

Brasília, 4 de agosto de 2011; 190º da Independência e 123º da República.

DILMA ROUSSEFF

Jose Eduardo Cardozo

Nelson Henrique Barbosa Filho

Iraneth Rodrigues Monteiro

Orlando Silva de Jesus Júnior

Luís Inácio Lucena Adams

Wagner Bittencourt de Oliveira

Este texto não substitui o publicado no DOU de 5.8.2011 - Edição extra e retificada em 10.8.2011