

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

Thyago Machado da Silva

COMPRAS PÚBLICAS: mudanças na legislação seus impactos na inovação e eficiência

Rio de Janeiro

2022

Thyago Machado da Silva

COMPRAS PÚBLICAS: mudanças na legislação seus impactos na inovação e eficiência

Trabalho de Conclusão de Curso apresentada ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientadora: Professora Dra. Esther Dweck

Rio de Janeiro

2022

CIP - Catalogação na Publicação

M586c Machado da Silva, Thyago
COMPRAS PÚBLICAS: mudanças na legislação seus
impactos na inovação e eficiência / Thyago Machado
da Silva. -- Rio de Janeiro, 2022.
46 f.

Orientador: Esther Dweck.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto
de Economia, Bacharel em Ciências Econômicas, 2022.

1. Compras Públicas. 2. Inovação. 3. Setor
Público. 4. Eficiência. 5. Digitalização. I. Dweck,
Esther , orient. II. Título.

THYAGO MACHADO DA SILVA

COMPRAS PÚBLICAS: MUDANÇAS NA LEGISLAÇÃO E SEUS IMPACTOS NA
INOVAÇÃO E EFICIÊNCIA

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao
Instituto de Economia da Universidade Federal
do Rio de Janeiro, como requisito para a
obtenção do título de Bacharel em Ciências
Econômicas.

Rio de Janeiro, 21/12/2022.

ESTHER DWECK - Presidente
Professora Dra. do Instituto de Economia da UFRJ

CARLOS PINKUSFELD MONTEIRO BASTOS
Professor Dr. do Instituto de Economia da UFRJ

EDUARDO RAUPP DE VARGAS
Doutor em Administração pela UFRGS

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais pelo apoio desde os meus primeiros passos, que sempre incentivaram os estudos como forma de transformação da própria realidade e também do nosso entorno.

Não poderia deixar de agradecer ao apoio da minha esposa Jessilyn, com quem partilhei(e ainda partilho) meus últimos três anos de graduação e de vida, incluindo a travessia de uma pandemia, que tanto ameaçava nossa saúde física e mental. Registro também o agradecimento ao meu irmão, Diego, pela constante parceria.

Deixo meus agradecimentos também aos meus amigos servidores do Fórum de Ciência e Cultura da UFRJ, em especial, Arthur, Charles, Flávio, Marcos, Maurício, Olívia e Valternei. Obrigado por todo apoio profissional e também neste trabalho.

Agradeço também a todos professores e professoras que fizeram parte da minha caminhada na rede pública de ensino, nas redes municipal e federal, pela formação crítica, que me permitiu melhor compreensão do mundo para que, assim, atuem na sua constante construção.

RESUMO

Muitas foram as alterações na legislação de compras públicas nos últimos anos, desde simples correções de valores para dispensas de licitação até a criação e extinção de modalidades. Este trabalho aborda o papel fundamental das compras públicas para o desenvolvimento nacional, assim como as principais alterações na legislação de compras públicas e o efeito destas alterações em relação à eficiência das aquisições e à capacidade do setor público de induzir a produção de inovações através das mesmas. Também aborda, através de levantamento teórico e pesquisa empírica, no âmbito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, os impactos dessas mudanças e as possíveis razões para que ainda não se tenha atingido a totalidade dos objetivos pretendidos pelo legislador brasileiro ao estabelecer o atual regramento para as compras públicas.

Palavras-chave: Compras Públicas, Inovação, Setor Público, Digitalização, Eficiência.

ABSTRACT

There have been many changes in the public procurement legislation in recent years, from simple corrections of values for bidding exemptions to the creation and extinction of modalities. This work addresses the fundamental role of public procurement for national development, as well as the main changes in public procurement legislation and the effect of these changes in relation to the efficiency of procurement and the ability of the public sector to induce the production of innovations through it. It also addresses, through theoretical survey and empirical research, at the Federal University of Rio de Janeiro, the impacts of these changes and the possible reasons why the objectives intended by the Brazilian legislature when it established the current rules for public procurement have not yet been fully achieved.

Keywords: Public Procurement, Innovation, Public Sector, Digitalization, Efficiency.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEITEC - Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A

CGU – Controladoria Geral da União

EPPs – Empresas de Pequeno Porte

IPCA-E - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei orçamentária Anual

ME – Ministério da Economia

MEs – Microempresas

NLL – Nova Lei de Licitações

PNCP – Portal Nacional de Compras Públicas

PPA – Plano Plurianual

SEGES – Secretaria de Gestão

TCU – Tribunal de Contas da União

UASG - Unidade Administrativa de Serviços Gerais

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

USP – Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
1. A IMPORTÂNCIA DAS COMPRAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO NACIONAL.....	11
1.1.Ineficiência ou ferramenta de desenvolvimento?.....	11
1.2.A experiência de inovação estadunidense através do setor público.....	13
2. O DEVER DE LICITAR E AS PRINCIPAIS ALTERAÇÕES RECENTES NA LEGISLAÇÃO DE LICITAÇÕES.....	19
2.1.Breve histórico da legislação de compras públicas brasileira.....	19
2.2.Alterações nas modalidades e dispensas de licitação.....	22
3. RESULTADOS OBSERVADOS.....	29
3.1.Questionário aplicado a servidores.....	29
3.2.Impacto observado nos preços praticados após o uso da Nova Lei de Licitações.....	37
CONCLUSÃO.....	39
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	41
APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO	

INTRODUÇÃO

É inegável a relevância das compras públicas na renda nacional. Contudo, o componente governamental, que pode representar de 10 a 30% do Produto Interno Bruto (PIB) dos países (CALLENDER et al, 2000), é muitas vezes subjugado a um mero gerador de demanda, por muitas vezes, tachado de “ineficiente”. Através desta ideia, constrói-se o argumento de que a ausência do Estado na economia é o melhor para o desenvolvimento de uma nação.

Países hoje considerados desenvolvidos muito já fizeram (e ainda fazem) em políticas públicas para organizar e dinamizar seus mercados, não apenas demandando bens e serviços do setor privado, embora esta também seja uma ferramenta de incentivo ao desenvolvimento econômico, mas também atuando diretamente em pesquisa e desenvolvimento de inovações que hoje são largamente utilizadas no mercado.

Este trabalho tem foco nas compras públicas, e como estas contribuem para o desenvolvimento nacional, em termos de qualidade dos produtos adquiridos, celeridade dos processos, incentivo à inovação e também em relação a preços, embora este referencial já tenha sido o mais buscado pelos órgãos públicos, por força da legislação e também dos órgãos de controle.

Nos últimos dez anos, grande foi a discussão a nível nacional sobre a participação do Estado na economia, assim como o número de atualizações realizadas na legislação brasileira de licitações e contratos. Alterações estas que foram desde a atualização valores para dispensa de licitação até a inclusão de ferramentas de planejamento e a digitalização de operações antes realizadas de forma manual. Daí verifica-se a necessidade de apresentar a importância das compras públicas e mensurar o quanto estas alterações tornaram as compras públicas mais benéficas para o desenvolvimento nacional. Parte significativa do Produto Interno Bruto do Brasil é reflexo de contratações públicas. Neste contexto, cabe a questão: seria a proposta de menor preço sempre a mais vantajosa?

Esta discussão passa pelo próprio conceito de eficiência. Se isto for sempre “fazer mais com menos”, como é feito o incentivo à Pesquisa e à Inovação, já que não é possível saber claramente seus resultados? O entendimento deste conceito julga até mesmo se faz sentido o estado ter um “Teto de Gastos”. Este trabalho também apresenta uma breve discussão em torno deste conceito.

João de Menezes Nieburh (2008), elenca três variáveis centrais ao desempenho em licitações públicas, são elas: preço, qualidade e celeridade. Sendo assim, é necessário que: a Administração busque não assumir compromissos com preços elevados, acima dos usuais de mercado, que se demonstre cuidados com a seleção do contratante e de sua proposta, em relação à qualidade do objeto contratado e, por fim, que o interregno inerente à realização da licitação deve ser o mais breve possível, minimizando-se os custos operacionais e atendendo mais rapidamente à necessidade pública. Já Mazzucato (2015) destaca o importante papel do estado enquanto motor para a produção de inovações, ampliando o papel das compras públicas nas estratégias de desenvolvimento nacional. Este trabalho une a visão de ambos os autores.

O setor público organiza suas despesas, inicialmente, por meio do Plano Plurianual (PPA), que estabelece, a cada quatro anos, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e para programas de duração continuada, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que estabelece diretrizes, metas e prioridades da administração pública federal para o ano fiscal, e pela Lei Orçamentária Anual (LOA), que define o orçamento federal (BRASIL, 1988). De acordo com a LOA sancionada em cada exercício financeiro, os recursos orçamentários são distribuídos aos diversos órgãos do Governo Federal, Estados e Municípios, sendo cada esfera com a sua respectiva Lei orçamentária. Cada órgão possui autonomia para determinar o que precisa ser adquirido ou contratado naquele exercício de acordo com as suas necessidades. Para as contratações, são abertos processos administrativos para as licitações com as demandas de compras. Para a determinação da qualidade destes produtos e serviços adquiridos e da celeridade dos processos, foram coletadas respostas através do questionário.

Atualmente estes bens e serviços são adquiridos através de algumas modalidades de licitação, a saber: concorrência, o convite, a tomada de preço, o concurso, o leilão (para alienação de bens), e pregão. Esta modalidade, ao contrário das outras, que foram instituídas pela Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, foi instituída pela Lei 10.520, de 17 de Julho de 2002 e é a principal modalidade de licitação utilizada pela administração pública, pois o Decreto 10.024, de 20 de setembro de 2019 estabeleceu como obrigatória a utilização da modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns pelos órgãos da administração pública federal direta, pelas autarquias, pelas fundações e pelos fundos especiais. A Lei 14.133, de 1 de abril de 2021, que substituirá as Leis 8.666/93 e 10.520/02, excluiu as modalidades de licitação convite e tomada de preço e adicionou a modalidade

denominada diálogo competitivo. O pregão permaneceu como modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns.

As Leis gerais de licitações ainda preveem casos onde a licitação é inexigível, geralmente por haver inviabilidade de realização de competição entre fornecedores, e casos onde a mesma é dispensável, portanto, uma faculdade do administrador dentro de determinados casos (AMORIM, 2021, p.213), sendo mais comum, e largamente utilizado, o caso de dispensa de licitação em razão do valor.

Além do aumento da permissão para realização de dispensas de licitação em razão do valor, também foram incluídos mecanismos para aumento da competitividade, transparência e impessoalidade nas compras públicas, a exemplo do Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019 instituiu a Dispensa Eletrônica, onde qualquer fornecedor cadastrado no sistema de compras do Governo Federal pode visualizar e participar de disputas para fornecer à administração pública. Esta regra foi reforçada pela Nova Lei de Licitações e pela Instrução Normativa Seges/ME nº 67, de 8 de julho de 2021.

O objetivo deste trabalho é demonstrar a importância das compras públicas para o desenvolvimento nacional e o quanto se tornaram mais eficientes ao longo dos últimos dez anos por força das alterações normativas e legais observadas neste período.

Também são objetivos específicos deste trabalho: verificar a redução do custo de transação da administração pública ao longo dos últimos dez anos, verificar a redução de preços praticados no setor público e discutir um problema na administração pública relacionado à especificação dos objetos, que pode dar margem para a aceitação de produtos inadequados à solução dos problemas.

O trabalho utiliza uma abordagem híbrida, com análise teórica baseada em autores que trabalham com compras públicas e também com coleta de dados através de questionário aos atores que trabalham no setor, tanto os que atuam requisitando as compras e quanto os que atuam atendendo às requisições. Foram obtidas respostas de um total de 56 servidores da Universidade Federal do Rio de Janeiro(UFRJ), entre 36 demandantes e 20 que atuam em setores de compras, tanto lotados na reitoria como também das unidades descentralizadas.

Utilizar-se-á dados de compras realizadas pelo Fórum de Ciência e Cultura da UFRJ e também da administração pública federal como um todo entre os anos de 2019 e 2022, obtidos na internet através do Portal da Transparência, do Painel de Preços e do Painel de Compras, todos disponibilizados pelo Governo Federal, a fim de se verificar o impacto destas ferramentas digitais nos preços praticados na administração pública federal.

Além dessa introdução essa monografia apresenta três capítulos e as considerações finais. No capítulo um há uma breve discussão sobre a importância das compras públicas como ferramenta de desenvolvimento, com exemplos da experiência estadunidense. No segundo capítulo é apresentada a evolução da legislação de compras públicas no Brasil e como suas mudanças alteraram o padrão das compras públicas no país. Por último, no terceiro capítulo, há uma análise dos resultados obtidos através do questionário aplicado aos servidores.

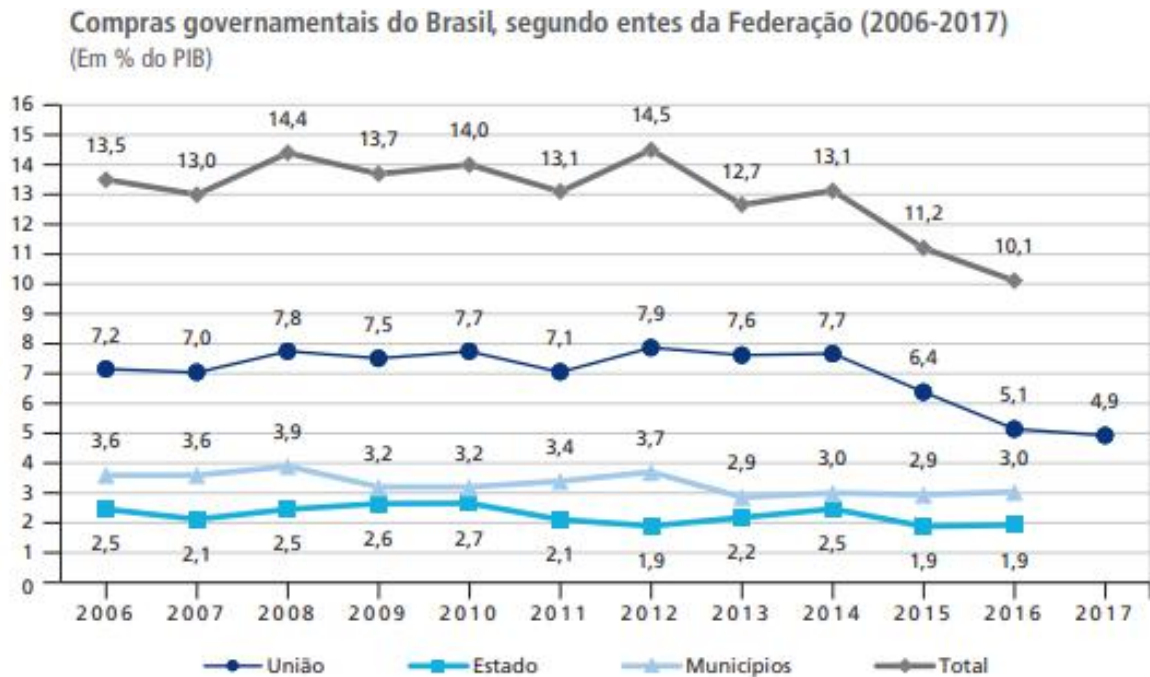
1. A IMPORTÂNCIA DAS COMPRAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO NACIONAL

1.1. Ineficiência ou ferramenta de desenvolvimento?

Muito se fala sobre gasto público, nestes termos, como algo “pesado à sociedade”, uma fatura injusta a ser socializada, pois “ninguém sabe melhor como gastar o próprio dinheiro que o próprio indivíduo”. Limita-se, então a atuação do Estado ao reparo das “falhas de mercado” e aos serviços que o setor privado não demonstra interesse em atuar (Mazzucato, 2015).

Atualmente, as compras públicas representam mais de 15% do PIB global (Edquist et al. 2012) e do PIB Brasileiro (Ribeiro et al., 2019), o que demonstra a sua importância na manutenção da demanda agregada, de maneira geral, e a sua capacidade de mobilizar e dinamizar setores da economia.

Gráfico 1 – Compras governamentais do Brasil, segundo entes da Federação, em % do PIB.



Fonte: Ribeiro et al., 2019.

Desde Solow (1956), demonstra-se que a simples geração de empregos através do aumento do Capital não é capaz de promover o crescimento da renda per capita, sendo a inovação a chave para o desenvolvimento econômico. Por esta razão, o Estado não deve ser apenas um gerador de emprego e renda, mas também um motor indutor de inovação, diretamente, através universidades públicas e institutos de pesquisa, e indiretamente, através de estímulos ao setor privado.

A tendência natural do capitalismo desregulado é a crescente polarização e a divergência entre taxas de crescimento do produto e níveis de renda per capita dos diferentes países. (MEDEIROS et al., 1999, p.119).

Durante a recente pandemia da COVID-19, ficou evidente a assimetria entre os países que ainda possuíam uma estrutura do Estado de Bem Estar Social, sobretudo com sistemas públicos de saúde, e os que haviam adotado a total liberalização da economia como regra. Segundo Mazzucato et al. (2020), a intervenção estatal só é efetiva se o Estado dispor das capacidades necessárias para atuar. Esta capacidade não está necessariamente ligada à atuação direta do Estado, mas também à sua capacidade de gerenciar crises. No desenvolvimento de vacinas, por exemplo, houve o desenvolvimento em parcerias entre instituições públicas e setor privado, a exemplo das vacinas AstraZeneca/Oxford, mas também houve o desenvolvimento por laboratórios privados, a exemplo das vacinas Pfizer/Biontech. Neste caso, houve a garantia

da compra pelo governo estadunidense de 100 milhões de doses da potencial vacina (G1, 2020). Este caso corrobora com Mazzucato (2015), que afirma que o Estado “não é nem um ‘intruso’ nem um mero facilitador do crescimento econômico. É um parceiro fundamental do setor privado — e em geral mais ousado, disposto a assumir riscos que as empresas não assumem.”

Este tipo de compra, apesar do exemplo, não ocorre apenas em momentos de crise. (Edquist et al. 2012) classifica essas compras como “Compras baseadas em especificações funcionais.”

Procurement based on functional specifications (functional procurement) is when a public organization describes problems/functions/needs that must be solved/fulfilled/met through the procurement and use of products. (Edquist et al. 2012)

Através das especificações funcionais, o Estado apresenta uma necessidade, detalhando o problema a ser enfrentado, e o setor privado buscará apresentar uma solução que atenda. Desta forma, estimula-se o desenvolvimento de novas soluções. Estas compras baseadas em especificações funcionais se contrapõem às compras baseadas em especificações de produtos, onde simplesmente se descreve o produto a ser adquirido (Edquist et al. 2012), não havendo margem para novas criações. O Tribunal de Contas da União (TCU) possui entendimento em favor das compras por especificações funcionais.

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão (Súmula 177 – TCU).

1.2. A experiência de inovação estadunidense através do setor público.

Países desenvolvidos como os Estados Unidos, apesar de serem apontados como exemplo de política de “estado mínimo”, onde a criação de riqueza se daria pela livre iniciativa do setor privado, possuem uma forte liderança desenvolvimentista, com políticas de fomento às inovações. Segundo Mazzucatto (2015), os EUA “na verdade foi o Estado que se envolveu

em escala maciça com os riscos do empreendedorismo para estimular a inovação.” Tecnologias como o Sistema de Posicionamento Global, conhecido como GPS, e até mesmo a internet surgiram a partir de projetos do Departamento de Defesa dos EUA. No caso da internet, tudo se inicia com o surgimento da rede experimental ARPANET (Advanced Research Projects Agency Network), desenvolvida pela DARPA (Defense Advanced Research Projects Agency) para dar aos EUA superioridade na área de telecomunicações, computação e tecnologia. Tamanhas contribuições da DARPA permitiram não só o surgimento da internet para fins comerciais, mas o próprio surgimento do computador pessoal.

Indo muito além do simples financiamento das pesquisas, a DARPA financiou a formação de departamentos de ciência da computação, deu apoio a start-ups com pesquisas iniciais, contribuiu para a pesquisa de semicondutores, apoiou a pesquisa da interface homem-computador e supervisionou os estágios iniciais da internet. (Mazzucatto, 2015, p.104)

Ainda na área de semicondutores, a *Fairchild Semiconductor*, empresa estadunidense fundada na década de 1950, pioneira na produção de circuitos integrados comerciais e que hoje possui valor de mercado de mais de 1 bilhão de dólares, deve grande parte de seu crescimento às compras realizadas pelo setor militar americano (LAZONICK apud MAZZUCATTO, 2015, p. 105).

Além das inovações que surgiram sob justificativas de cunho militar, o Vale do Silício, conhecido por concentrar as principais empresas de tecnologia nos Estados Unidos e ter lançado inovações hoje largamente utilizadas no mercado, como as telas LCD e as baterias de lítio, se deu por padrões de gastos federais e incentivos a parcerias entre indústrias e universidades (LESLIE apud MAZZUCATTO, 2015). Destaca-se também a existência do “Mantech”, laboratório pertencente ao Governo Norte-Americano que, desde os anos 1970, apoia novos projetos vistos como de baixo interesse comercial que sejam considerados essenciais para “tecnologia de defesa” e auxilia na promoção de uma transição desta tecnologia para uma aplicação ampla. Neste apoio se incluem projetos na área de metalurgia, desenvolvimento de novos materiais, eletrônica, energia, armamentos, redução de custos e introdução de melhores técnicas em setores que os EUA encontrem-se abaixo do estado das artes (MEDEIROS, 2004). Portanto, apesar de ser uma região conhecida por ter se desenvolvido a partir da prosperidade do capital de risco, foi determinante a participação estatal para que esse risco fosse

compartilhado, tanto como consumidor quanto como parceiro de pesquisa. Isto sem contar com os esforços governamentais para a proteção da propriedade intelectual dessas inovações.

Quando a competição global irrestrita chegou ao mercado doméstico, empresas como a Apple tiveram o apoio do governo para garantir que as leis de propriedade intelectual fossem aplicadas em todo o mundo. A proteção adicional oferecida à Apple por autoridades locais e federais continua a manter esse tipo de subsídio, o que permite que a empresa siga inovando. (Mazzucatto, 2015, p.144)

Nos Estados Unidos também há, nas compras públicas, preferência por produtos de fabricação nacional. A “Buy American Act” surgiu em 1933, após a Grande Depressão, e ainda vigora nos dias atuais. Em 2021, a administração de Joe Biden criou o “Made in America Office”, que tem como missão “implementar a política federal de compras e gestão financeira para ajudar a realizar a visão do Presidente de um futuro feito em toda a América por todos os trabalhadores da América, incluindo empresários minoritários e pequenas empresas em todas as regiões do nosso país”(TMAO, 2021). O escritório ainda disponibilizou um buscador para que agentes privados também busquem por produtos fabricados nacionalmente.

Atualmente, o Estado brasileiro sofre críticas de movimentos liberais em duas frentes: de um lado, há o discurso mais clássico de que o Estado não deve atuar onde o setor privado é capaz de atuar sozinho, isto é, onde há retorno econômico pela atividade desenvolvida. De outro lado, este mais preocupante, é a pressão para que o Estado não atue de forma que “haja prejuízo”. Se a pesquisa e a inovação exigem tempo e paciência e envolvem risco (MAZZUCATO, 2015), uma simples avaliação imediatista concluiria que uma estatal/instituição deve deixar de ser custeada pelo Estado por ser “deficitária”, a exemplo do único fabricante de chips da América Latina, o Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A (CEITEC)(BRASIL, 2020), em processo de liquidação, ironicamente, num contexto de escassez global de chips. Em países, sobretudo, como o Brasil, onde os ciclos de crescimento econômico são frequentemente interrompidos por razões políticas, fato que gera incerteza e desincentiva o setor privado a realizar grandes investimentos, a ausência da participação do estado no estímulo às inovações pode estar comprometendo o desenvolvimento socioeconômico do país.

Neste cenário, há ainda outro agravante, relativo às regras fiscais vigentes. A busca pela meta de superavit primário promove uma política fiscal pró-cíclica, que permite ao estado cortar impostos ou ampliar despesas em períodos de crescimento econômico, e o força a cortar

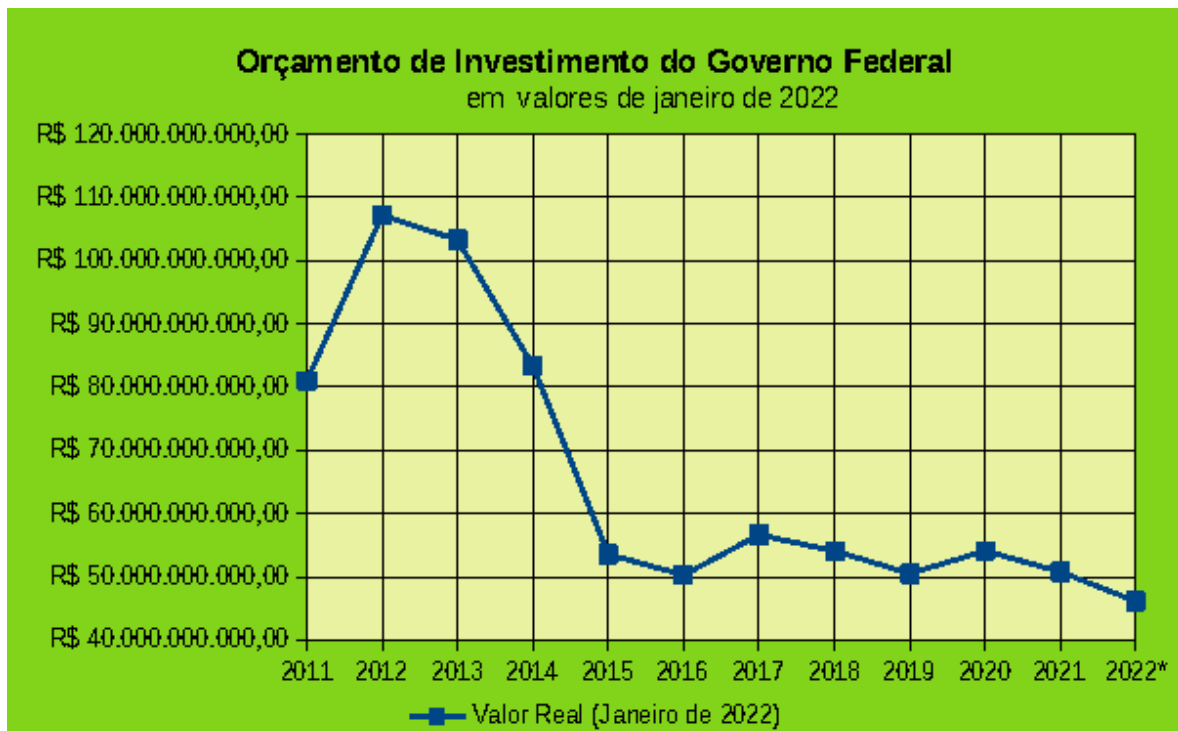
despesas em períodos de recessão. Neste caso, a manutenção de políticas de incentivo à inovação estaria ameaçada em períodos de queda na arrecadação. Porém, com a Emenda Constitucional 95, conhecida como emenda do “teto de gastos”, a despesa primária da união, a partir de 2017, cresce apenas o equivalente ao Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ou seja, houve um congelamento real da despesa pública em nível federal. Com a elevação das despesas obrigatórias, consequência do crescimento e do envelhecimento da população brasileira, o orçamento destinado às despesas discricionárias, sejam de custeio ou investimento, nas quais se incluem a maior parte das compras públicas, é pressionado e, para não “furar o teto”, é obrigatoriamente reduzido.

A literatura de regras fiscais já antecipava o resultado disso há muito tempo: mudanças contraproducentes da composição do gasto público, com o investimento e outras despesas discricionárias (algumas delas referentes a políticas públicas, como bolsas de ensino superior), geralmente associadas ao interesse difuso, cada vez menores. Não à toa, vários dos países da periferia da Europa que adotaram tetos de gastos excluíram gastos de investimento (com um subteto para esse tipo de despesa) e com seguro-desemprego (despesa que anda na contramão do ciclo econômico) (BORGES, 2019).

Neste sentido, limita-se a participação do estado na demanda agregada, o que é prejudicial à economia num período de desaceleração econômica e grande capacidade ociosa. Com consequências de longo prazo, descarta-se a capacidade do Estado brasileiro de realizar política industrial, incentivar inovações, dinamizar setores da economia e até mesmo de criar novos mercados. Nestes mercados potenciais gera-se uma espécie de vácuo e oportunidades de desenvolvimento econômico são perdidas, pois setores com forte potencial de crescimento são ignorados pelo estado e podem se tornar estagnados, seja pela falta de compartilhamento do risco envolvido no investimento em pesquisa e desenvolvimento, seja pela incerteza da demanda num mercado ainda em surgimento.

A seguir, é possível verificar a redução do orçamento de investimento do Governo Federal. Embora nem toda inovação seja produto de gasto de investimento, é uma sinalização importante sobre o estrangulamento das despesas discricionárias da União.

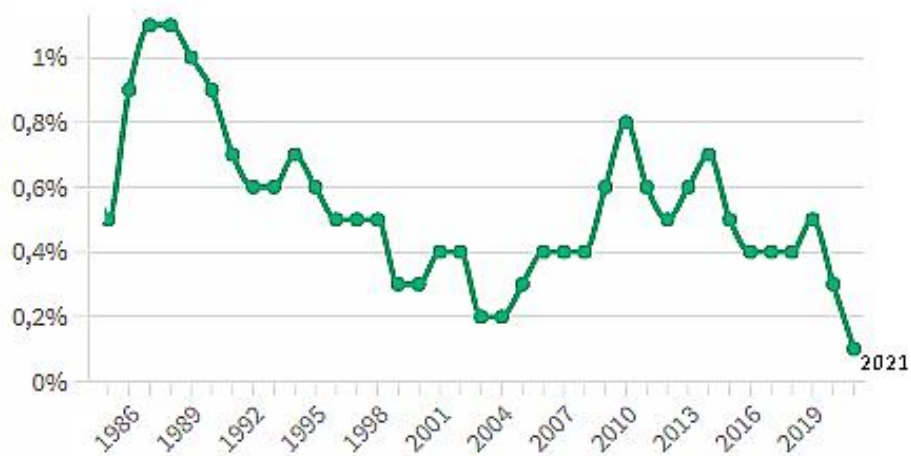
Gráfico 2 – Orçamento de Investimento do Governo Federal



Fonte: Painel do Orçamento Federal

Gráfico 3 – Evolução do investimento do governo central em porcentagem do PIB.

Orçamento de Investimento do Governo Federal em % do PIB.



Fonte: Ibre/FGV

Nas tabelas a seguir, é possível verificar os principais materiais e serviços comprados pela administração pública federal. Dentre os materiais mais comprados, destacam-se os insumos para a saúde e educação públicas. Já dentre os serviços mais comprados, destacam-se os serviços de engenharia, administrativos e de construção. O perfil das contratações públicas está intimamente relacionado às obrigações estabelecidas pela Constituição Federal.

Tabela 1 – Materiais mais comprados pela Administração Pública Federal (2018-2022)

Materiais mais comprados pela Administração Pública Federal (2018-2022)					
	2018	2019	2020	2021	2022(Parcial)
1	Vacina	Vacina	Vacina	Vacina	Vacina
2	Livro de linguística/literatura	Livro de linguística/literatura	Livro Didático	Livro	Motoniveladora
3	Automóvel	Ecuzumabe	Concentrado de fator de coagulação	Reagente Analítico	Escavadeira Hidráulica
4	Concentrado de fator de coagulação	Trastuzumabe	Insulina	Insumos Químicos/Biológicos	Betume
5	Adalimumabe	Dolutegravir	Imunoglobina Humana	Livro Didático	Carregadeira
6	Trastuzumabe	Etanercepte	Dolutegravir	Reagente para Diag. Clínico	Retroescavadeira
7	Etanercepte	Nusinersena	Trastuzumabe	Óleo Diesel	Carne Bovina
8	Dolutegravir	Darunavir	Darunavir	Caminhão	Dolutegravir
9	Complexo Protrombínico	Insulina	Infliximabe	Carne Bovina	Ônibus
10	Componentes Elétricos/Eletrônicos	Adalimumabe	Querosene	Microcomputador	Reagente para Diag. Clínico

Fonte: Pannel de Preços do Governo Federal e Pannel de Compras do Governo Federal

Tabela 2 – Serviços mais comprados pela Administração Pública Federal (2018-2022)

Serviços mais contratados pela Administração Pública Federal (2018-2022)					
	2018	2019	2020	2021	2022(Parcial)
1	Administrativos	Hospedagem em TIC	Administrativos	Engenharia	Engenharia
2	Engenharia	Engenharia	Engenharia	Administrativo	Construção
3	Construção	Administrativos	Construção	Serviços Bancários	Saúde Humana
4	Construção (especiais)	Manutenção de Software	Negócios, Técnicos e Profissionais	Saúde Humana	Administrativos
5	Distribuição de água	Gerenciamento de TIC	Hospedagem em TIC	Conservação de Rodovias	Suporte TIC
6	Manutenção de Software	Suporte TIC	Investigação e Segurança	Construção	Locação de Veículos
7	Suporte TIC	Construção	Limpeza	Hospedagem em TIC	Energia Elétrica
8	Distribuição de eletricidade e gás	Construção (especiais)	Intermediação Financeira	Energia Elétrica	Distribuição de água
9	Educação e Treinamento	Saúde Humana	Saúde Humana	Distribuição de água	Conservação de Rodovias
10	Manutenção de Máquinas	Limpeza	Construção (especiais)	Propaganda e Publicidade	Limpeza

Fonte: Pannel de Preços do Governo Federal e Pannel de Compras do Governo Federal

2. O DEVER DE LICITAR E AS ALTERAÇÕES RECENTES NA LEGISLAÇÃO DE LICITAÇÕES

2.1. Breve histórico da legislação de compras públicas brasileira

O incentivo à Administração Pública para buscar suas necessidades no mercado surge no Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, que afirmava que a Administração deve recorrer “sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução.” Contudo, a obrigatoriedade de licitar surge somente no Decreto-Lei 2300, de 21 de novembro de 1986. Após a promulgação da nova Constituição Brasileira, em 5 de outubro de 1988, a obrigatoriedade se manteve. É através da licitação que o Estado Brasileiro exerce a sua função alocativa.

Art. 37º. XX - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (BRASIL, 1988)

A Constituição Federal institui, portanto, o dever de licitar e os princípios norteadores deste procedimento, as normas gerais, conforme prevê o Art. XXVII, ficaram a ser definidas por Lei, de competência privativa da União. Diante deste regramento, o ente público se vê diferenciado do particular, que dispõe de ampla liberdade de para contratar, estando apenas sob a égide do código civil.

Licitação - em suma síntese - é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa para as conveniências públicas. Estriba-se na ideia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preencham os atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõe assumir (MELLO, 2009) .

Através da licitação, o agente público, observando os princípios da Administração Pública e condições previamente estipuladas, busca a proposta mais vantajosa oferecida à administração com vistas a uma tratativa bilateral para a solução de determinado problema (AMORIM, 2021). Estes princípios da Administração Pública estão no Art. 37 da Constituição Federal, são eles: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

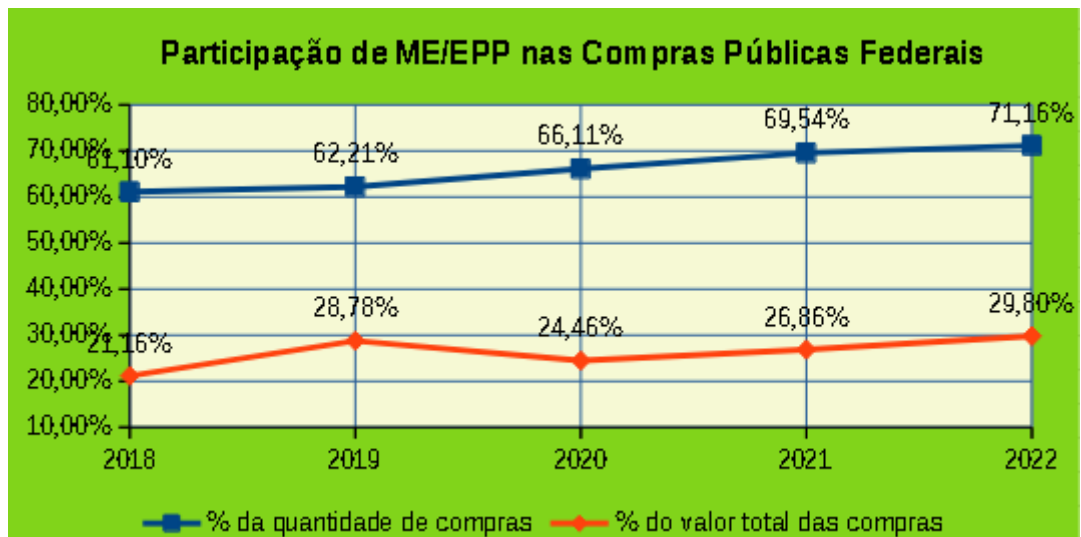
Por legalidade, no direito administrativo, entende-se que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não o sendo, a atividade é ilícita (CARVALHO FILHO, 2013). Este princípio administrativo difere do princípio da legalidade civil, elencado no art. 5º, inciso II, da Constituição Federal, que afirma “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

Por impessoalidade, entende-se que a administração pública não deve dar tratamento especial a um determinado indivíduo em detrimento de outro. Neste sentido, há determinadas situações de exceção à igualdade formal, como o instrumento das Margens de Preferência, previsto na Lei Geral de Licitações, e na Lei complementar 123/2006, que estabelece como critério de desempate em licitações a preferência de contratação para as microempresas(MEs) e empresas de pequeno porte(EPPs). Este tratamento diferenciado a empresas menores também está previsto no Art. 179 da Constituição Federal:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei. (BRASIL, 1988).

O Tribunal de Contas de União(TCU) também reconhece a importância política de incentivo à participação de MEs e EPPs em certames licitatórios para dinamizar setores reconhecidamente responsáveis pelo sustento de milhões de famílias, bem como por evitar que haja grande concentração de mercado (BRASIL, 2020). Neste sentido, o princípio da impessoalidade deriva do princípio da isonomia, pois pressupõe tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de suas desigualdades. Fernandes (2008) considera o poder de compra estatal capaz de potencializar a economia de uma determinada região, estimulando empresas locais a melhorar a qualidade de seus bens e serviços, aumentando sua competitividade industrial e tecnológica. A participação destas empresas é cada vez maior nas compras públicas.

Gráfico 4 – Participação de Mes e EPPs nas Compras Públicas Federais



Fonte: Painel de Compras do Governo Federal

No mesmo sentido, as Leis Gerais de Licitações permitem o estabelecimento de margens de preferência para bens manufaturados, embora não haja nenhum Decreto do poder executivo vigente no momento.

Já o princípio da Moralidade está ligado à ética, no dever do administrador público averiguar os critérios de conveniência, oportunidade, justiça e honestidade em suas ações (CARVALHO FILHO, 2013), neste princípio estão inclusos também a lealdade e boa-fé no trato com os licitantes (MELLO, 2009).

Em relação à Publicidade, os atos da Administração devem merecer a mais ampla divulgação possível, para que se possibilite o controle e avaliação da conduta dos agentes administrativos (CARVALHO FILHO, 2013). Segundo Mello (2009), “é um dever de transparência, em prol não apenas dos disputantes, mas de qualquer cidadão.”

Por último, o princípio da eficiência, incluído pela Emenda Constitucional 19/1998, está relacionado ao modo pelo qual se processa a atividade administrativa, embora seja um conceito carregado de subjetividade.

No âmbito Federal, surge em junho de 1993, a Lei 8.666, a primeira Lei Geral de Licitações, para estabelecer as normas gerais, conforme prevê a Constituição Federal.

Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação

ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (BRASIL, 2010).

Cabe ressaltar que a “promoção do desenvolvimento nacional sustentável” foi incluída na Lei Geral de Licitações pela Lei 12.349/2010, e mantido na Nova Lei de Licitações, somando-se nesta ao princípio de “incentivar a inovação”. Diz o novo texto:

[...] assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição, evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos e incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável. (BRASIL, 2021)

Reforça-se, portanto, a presença de outros objetivos da licitação pública além da busca do menor preço.

2.2. Alterações nas modalidades e dispensas de licitação

A Lei 8.666/93, conhecida como Lei Geral de Licitações, estabelece modalidades para os certames de acordo com o valor e a natureza do objeto demandado. Foram estabelecidas as seguintes modalidades de licitação: a concorrência, o convite, a tomada de preço, o concurso e o leilão (este para alienação de bens).

A concorrência se aplica a compra de bens, serviços e obras de engenharia, sem limite de valor, e o concurso para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores. Para estes, não há um limite máximo de valor para a sua realização, mas são procedimentos mais detalhados e geralmente de maior complexidade.

Nas modalidades denominadas convite e tomada de preço, para aquisição de bens e serviços comuns, se aplicam a contratações até os valores de R\$ 176.000,00 e R\$ 1.430.000,00, respectivamente, e no caso de obras e serviços de engenharia, até os valores de até R\$ 330.000,00 e R\$ 3.300.000,00, respectivamente. Estes valores foram atualizados pelo Decreto 9.412/18. Até esta data, os valores eram, para aquisição de bens e serviços comuns, de R\$ 80.000,00 e R\$ 650.000,00, respectivamente. Já para obra e serviços de engenharia, os valores máximos eram de R\$ 150.000,00 e 1.500.000,00, respectivamente.

A modalidade convite, apesar de intenção do legislador em simplificar este processo de contratação de valor mais baixo, esbarra nos princípios constitucionais da publicidade e impessoalidade, já que depende de livre escolha do agente público em selecionar um mínimo de três empresas para a disputa.

a modalidade convite fere de morte também o princípio da isonomia, haja vista que três pretensos interessados recebem cartas-convite em suas próprias sedes, convidando-os a participar da licitação, enquanto que, por outro lado, outros tantos possíveis interessados, merecedores do mesmo tratamento por força de referido princípio, nem sequer tem condições razoáveis de tomar ciência da existência da licitação pública. (NIEBURH, 2008, p.129)

Por estas razões, a utilização da modalidade convite foi desestimulada pelos órgãos de gestão e de controle, restando, pela Lei 8.666/93, apenas as opções de tomada de preço e concorrência, onde sua principal diferença no procedimento se dá, sobretudo, pelo prazo de publicidade. Na Nova Lei de Licitações, tanto a modalidade convite quanto a tomada de preços foram removidas.

A modalidade de licitação denominada Pregão, surge em julho de 2002 com a Lei 10.520. Sua principal inovação foi a inversão de fases de julgamento e de habilitação. Na concorrência, todos os fornecedores deveriam passar pela fase de habilitação para que pudessem ir à fase de julgamento das propostas, e o pregão, ao inverter estas fases permitam que apenas as propostas selecionadas como mais vantajosas se submetam à fase de habilidade, permite mais celeridade ao processo de contratação pública.

Os prazos de publicidade nesta modalidade também foram reduzidos. No caso de aquisição de bens e serviços comuns, o prazo foi reduzido de 30 dias corridos, na concorrência, para 8 dias úteis, no pregão. Na sua forma eletrônica, é a modalidade de licitação mais utilizada pela administração pública, não apenas por ser uma forma mais célere de licitar, mas também pelo Decreto 10.024/2019 determinar que “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”. Atualmente, portanto, a modalidade pregão apenas não é utilizada em casos mais especiais: contratações de obras; locações imobiliárias e alienações e aquisição de bens e serviços especiais, isto é, “bens que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade técnica, não podem ser considerados bens e serviços comuns” (BRASIL, 2019). Por bens comuns, o legislador define como “bens cujos padrões de

desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações reconhecidas e usuais do mercado” (BRASIL, 2019).

Como pode ser visto no Gráfico 5, houve um significativo aumento das contratações por dispensas de licitação nos últimos anos, isto é reflexo de alterações normativas realizadas nos últimos anos. Quando consideradas apenas Unidades Gestoras menores, a exemplo do Fórum de Ciência e Cultura da UFRJ, as dispensas de licitação chegam a representar cerca de 80% da quantidade de compras realizadas. Cabe ressaltar que as dispensas de licitação não são consideradas por Lei como uma modalidade, mas neste trabalho são assim consideradas, pelo fato de, na prática, devido à sua normatização, passar a se comportar como tal.

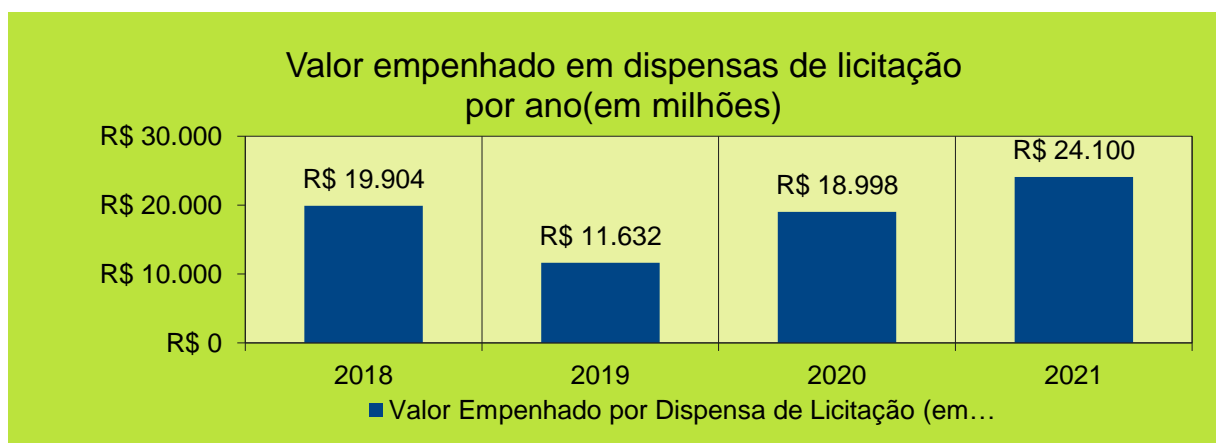
O Decreto nº 9.412, de 18 de junho de 2018 atualizou os valores das modalidades de licitação previstas na Lei 8.666/93 em 220%, elevando o limite anual para as dispensas de licitação de R\$ 8000,00 para R\$ 17.600,00 para bens e serviços comuns e de R\$ 15.000,00 para R\$ 33.000,00 para obras e serviços de engenharia. Já a Lei nº 14.065, de 30 de setembro de 2020 reajustou temporariamente os limites de dispensa de licitação para R\$ 50.000,00 para bens e serviços comuns e R\$ 100.000,00 para obras e serviços de engenharia. Limites estes que foram mantidos através da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, a Nova Lei de Licitações. Esta lei também estabeleceu o reajuste anual do limite anual para Dispensa de Licitação pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E). Este reajuste visa garantir a preservação do valor real dos limites para dispensa de licitação.

Gráfico 5 – Dispensas de Licitação como porcentagem do valor total de Compras do Governo Federal.



Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal.

Gráfico 6 – Valor empenhado pelo Governo Federal por ano através de dispensas de Licitação.



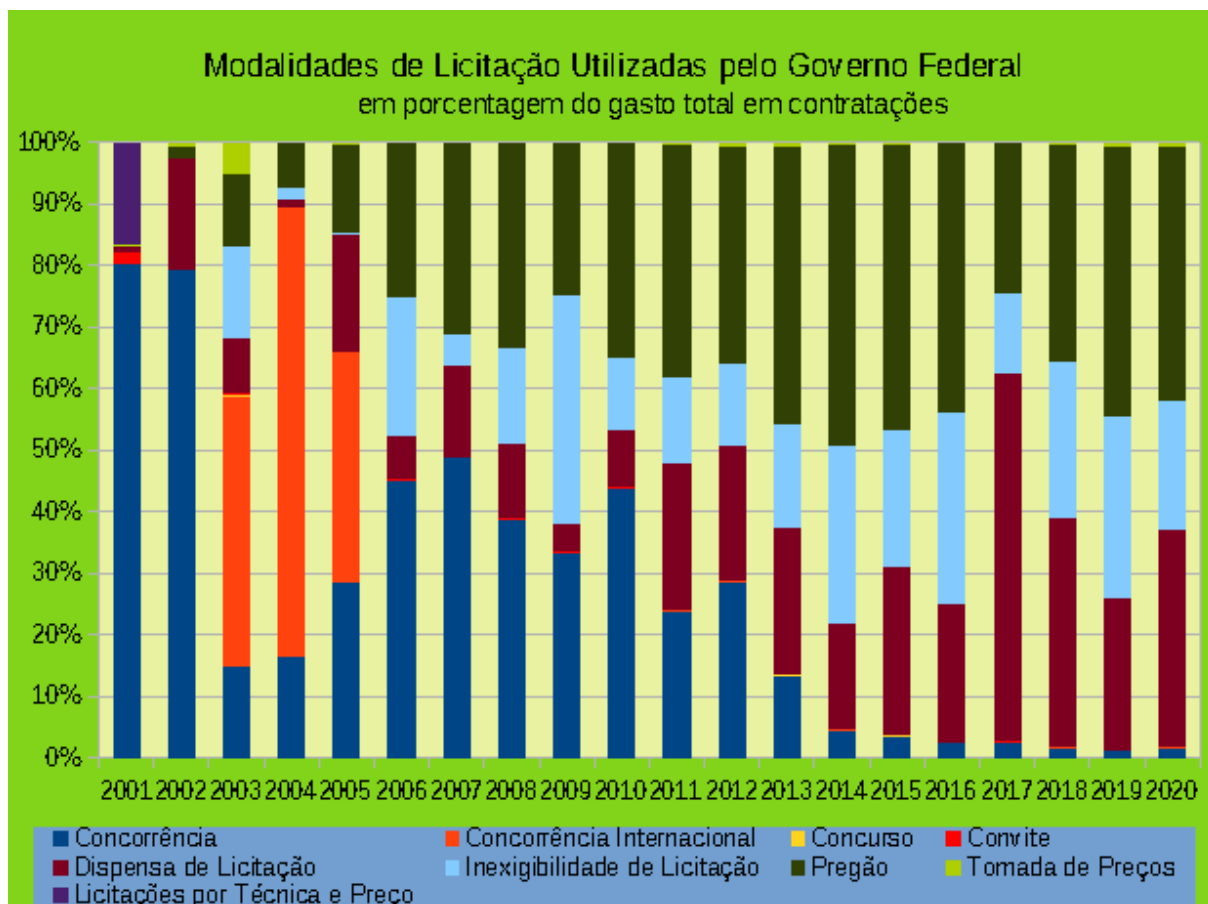
Fonte: Painel de Compras do Governo Federal.

Em relação ao Gráfico 6, destaca-se que em 2019 houve a publicação da Portaria 13.623, de 10 de dezembro, que determinou a redução das Unidades Administrativas de Serviços Gerais (UASGs) em cerca de 70%, sendo uma redução de 50% até 30 de junho de 2020. Ou seja, mesmo com uma redução das unidades compradoras, o valor empenhado através de Dispensas de Licitação seguiu aumentando.

Há vantagens na realização da dispensa de licitação em relação a celeridade, por ser um procedimento mais simplificado, e em relação ao custo de transação, já que, segundo estudo da Fundação Instituto de Administração da USP(USP) Nota Técnica da Controladoria Geral da

União (CGU) Nº 1081/2017/CGPLAG/DG/SFC o custo final dos processos realizados por meio de Pregão Eletrônico é cerca de 10 vezes maior que o custo da realização por meio de dispensa de licitação.

Gráfico 7 – Modalidades utilizadas pelo Governo Federal em % do valor total das licitações.



Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal.

Como pode ser visto no Gráfico 7, as modalidades de licitação hoje aplicadas se resumiram a 4: Pregão, Concorrência, Dispensas e Inexigibilidades de Licitação. Outro fato evidente no Gráfico 7 é a extinção, na prática, das licitações por técnica e preço, reduzindo o conceito de “proposta mais vantajosa” ao “menor preço que atender aos requisitos do Edital”. Este tipo, que incentivaria melhores técnicas nas licitações, caiu em desuso por incentivo do próprio TCU, que recomenda em suas súmulas que somente em situações excepcionais se utilize a melhor técnica como parâmetro de seleção de fornecedores (BRASIL, 2010).

Ainda assim, como o objetivo da administração, ao licitar, é o de selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, seria contraditório se utilizar de um meio que possui um custo maior que a economia potencialmente gerada pelo procedimento licitatório.

Por muitos anos se encontrou a Administração Pública se viu nesta situação. Se uma licitação custaria, em média, cerca de 14 mil reais aos cofres públicos para ser realizada (OLIVEIRA, 2018), até mesmo o limite de R\$ 17.600,00 estabelecido pelo Decreto nº 9.412/2018, que atualizou os limites para Dispensa de Licitação da Lei 8.666/93, que antes era de 8 mil reais, traria potenciais prejuízos financeiros à Administração. Nos processos regidos Nova Lei de Licitações, o limite para dispensa de licitação de bens e serviços comuns é de 50 mil reais de 2021 (BRASIL, 2021). Portanto, o objetivo da dispensa de licitação é a redução de prazos e de custos, tornando mais célere e barata a aquisição de bens e serviços de pequeno valor.

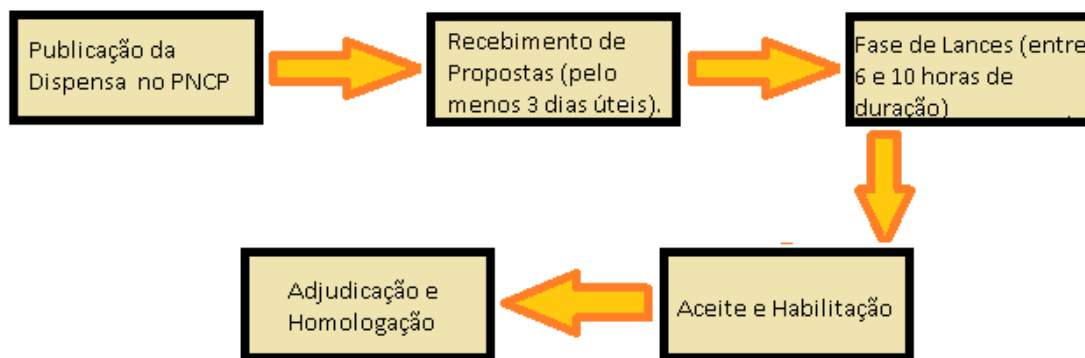
Cabe ressaltar que estes limites atribuídos para cada uma das modalidades de licitação são calculados por exercício financeiro e por natureza do objeto. Assim que o somatório das compras realizadas atinge este limite, deve-se utilizar a modalidade de licitação que contemple este somatório. Caso contrário, o órgão realizaria “fracionamento de despesas”, uma prática ilegal.

A Lei nº 14.133/2021 objetiva evitar a configuração do chamado fracionamento indevido que ocorre quando se divide o objeto da contratação com o intuito de formar partes cujos valores individualmente considerados se amoldam aos limites que legitimam a dispensa de licitação. (AMORIM, 2021, p.221)

Poderiam suscitar preocupações o aumento da proporção de dispensas de licitação no total de gastos realizados pelo governo federal nos últimos anos, conforme pode ser constatado no Gráfico 6, e a recente permissão ao administrador de um “considerável” saldo para ser gasto, por definição, “sem licitar”. Entretanto, a Instrução Normativa SEGES/ME nº 67 determinou que fosse utilizado o Sistema de Compras do Governo Federal, denominado Comprasnet 4.0, para operacionalização das dispensas de licitação, transformando-as em “Dispensas Eletrônicas”.

Nas Dispensas Eletrônicas, o órgão divulga um aviso que vai para o Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP). Durante um mínimo de três dias, qualquer fornecedor cadastrado no portal pode apresentar proposta para os itens divulgados. No dia seguinte ao término do prazo para cadastro de propostas, há uma fase de lances semelhante à do pregão eletrônico, onde os fornecedores disputam o item pelo menor preço. Portanto, ocorreu uma profissionalização das Dispensas de Licitação, tornando-a, apesar de ainda ser considerada dispensada, uma forma de licitação simplificada.

Fluxograma 1 – Fases da Dispensa Eletrônica



Fonte: Elaboração Própria

Há casos, ainda, onde a licitação é inexigível, isto é, casos onde o agente não é capaz de promover a disputa entre fornecedores. Por exemplo, casos onde há fornecedor exclusivo de um determinado bem ou serviço, trabalhos especializados e locação de imóveis. Exemplos mais comuns estão dispostos no Art. 74 da Lei 14.133/2021 e no Art. 25 da Lei 8.666/93.

“O elenco instituído pelo art. 74 da NLL não é exaustivo, mas exemplificativo, de modo que se admitem outras hipóteses em que se verifica a inexigibilidade de realização do procedimento licitatório.”(AMORIM, 2021, p.214)

Portanto, nestes casos, não há apenas a permissão para que o administrador afaste o dever de licitar, mas o reconhecimento de que há casos em que aplicar esta regra não seria possível.

Por último, surge pela Nova Lei de Licitações uma nova modalidade de licitação em “que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos”(BRASIL, 2021), chamada “Diálogos Competitivos”. Embora ainda careça de regulamentação, indica uma evolução nas compras públicas em direção às “compras baseadas em especificações funcionais”, possibilitando maior estímulo à inovação através das Compras Públicas.

Tabela 3 – Resumo das alterações impostas pela NLL nas Modalidades de Licitação

Modalidades de Licitação previstas até 31/03/2023		Modalidades de Licitação previstas pela NLL:	
Concorrência	Bens e Serviços (inclusive obras).	Concorrência	Bens e Serviços (inclusive obras).
Tomada de Preços	Bens e Serviços até R\$ 1.430.000,00.	Concurso	Seleção de técnico, científico ou artístico.
Convite	Aquisição de bens e serviços até R\$ 176.000,00 e Obras e Serviços de Engenharia até R\$ 330.000,00.	Pregão	Aquisição de bens e serviços comuns (exceto engenharia).
Concurso	Seleção de técnico, científico ou artístico.	Leilão	Alienações.
Pregão	Aquisição de bens e serviços comuns (exceto engenharia).	Diálogo Competitivo	Bens e Serviços (inclusive obras).
Leilão	Alienações.	Dispensa de Licitação*	Até R\$ 50.000,00 para bens e serviços comuns R\$ 100.000,00 para obras e serviços de engenharia (corrigidos pelo IPCA desde 2021).
RDC	Obras e Serviços de Engenharia.		
Dispensa de Licitação*	Até R\$ 17.600,00 para bens e serviços comuns R\$ 33.000,00 para obras e serviços de engenharia.		
*Não é considerada uma modalidade de licitação.			

Fonte: Elaboração própria

3. RESULTADOS OBSERVADOS DE FORMA EMPÍRICA

3.1. Questionário aplicado a servidores

A fim de se obter um maior número de respostas e se alcançasse a maior quantidade possível de unidades da UFRJ, o questionário foi aplicado de forma virtual, através da plataforma “Formulários Google”. As perguntas foram elaboradas a partir de fatores que foram avaliados como capazes de influenciar na qualidade dos processos. Foi obtido um total de 56 respostas, entre 36 que se declararam demandantes, de 17 unidades distintas, e 20 que se declararam compradores, de 16 unidades distintas, incluindo 4 compradores da Pró-Reitoria de Gestão e Governança (PR6/UFRJ). Os demandantes e compradores foram separados em dois grupos. As perguntas, em sua grande maioria, foram respondidas através de uma escala de 0 a 5, onde “0” significa discordância total da afirmação e “5” significa total concordância.

A primeira pergunta, aplicada a ambos os grupos, foi “De maneira geral, os produtos/serviços fornecidos atendem ao objeto demandado?”. A segunda pergunta foi “Há dificuldade em descrever de forma precisa/objetiva o objeto demandado sem que haja direcionamento para uma marca específica?”. A intenção foi verificar a dificuldade dos demandantes em descrever suas necessidades. Caso os compradores afirmassem que as necessidades foram atendidas ou que há imprecisão nas descrições e os demandantes divergissem, haveria um indício de que o demandante não possuía ciência da sua deficiência na descrição dos objetos.

De maneira geral, foi relatado que os produtos e serviços adquiridos pela administração pública atendem às necessidades apresentadas pelos demandantes respondentes. Porém, nota-se que, na oficialização das demandas, há imprecisão na descrição das necessidades e uma descrição das demandas que direciona a produtos e serviços de marcas e fabricantes já consolidados no mercado. Isto pode vir a dificultar a proposição de novas soluções pelos licitantes. Esta dificuldade foi relatada por ambos os grupos de respondentes, conforme pode ser visto nos Gráficos 8, 9 e 10.

Gráfico 8 – Resposta dos Compradores sobre a precisão na descrição das demandas

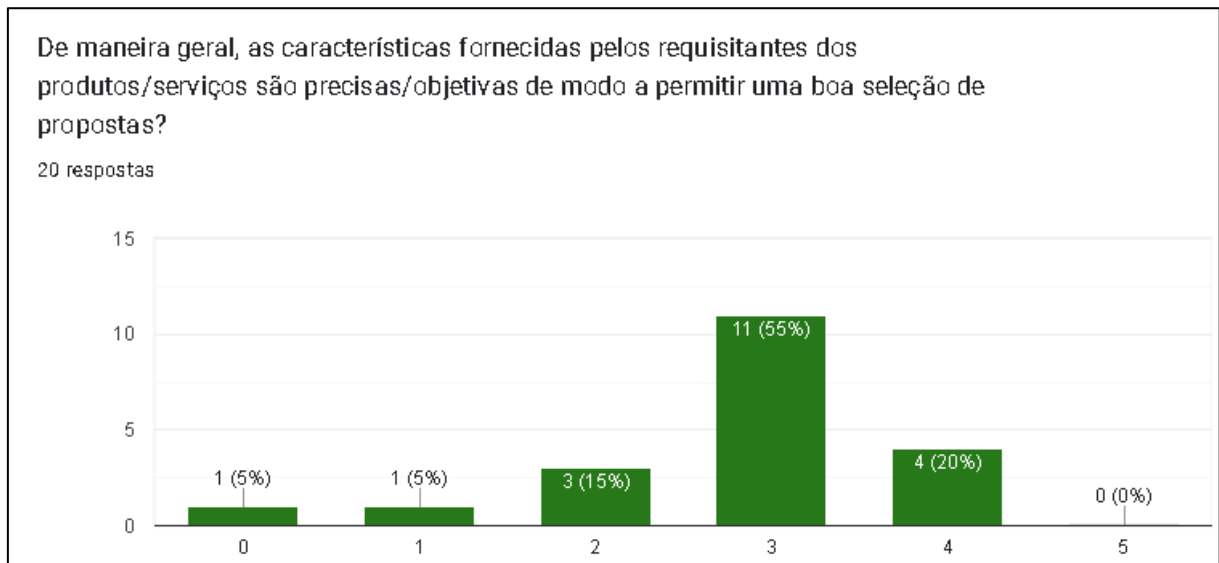


Gráfico 9 – Resposta dos Demandantes sobre a correspondência entre o pedido e a entrega

De maneira geral, os bens e serviços fornecidos pelos setores de compras atendem à demanda formalizada? (é entregue aquilo que foi pedido?)

36 respostas

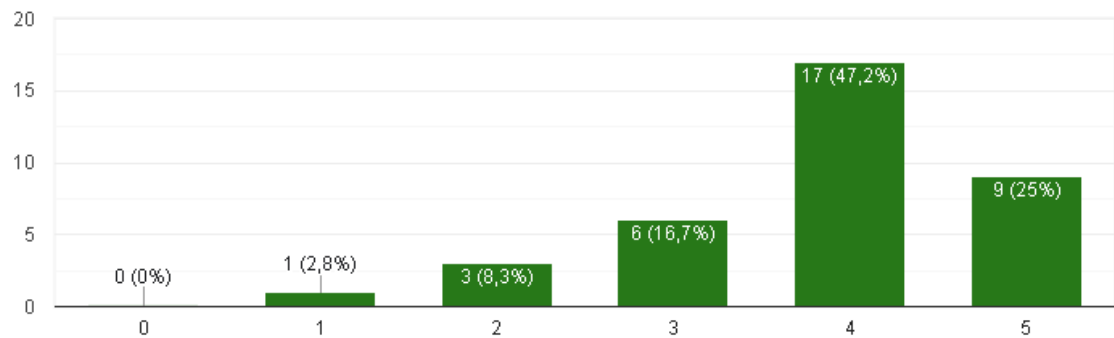
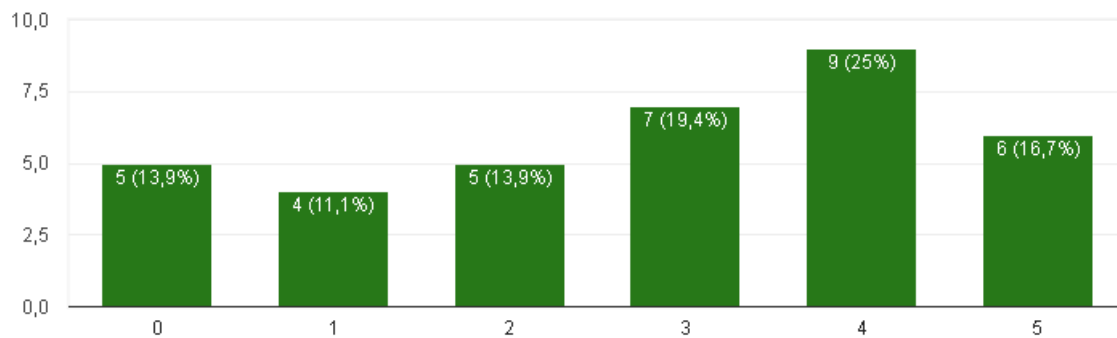


Gráfico 10 – Resposta dos Demandantes sobre a dificuldade na descrição das demandas

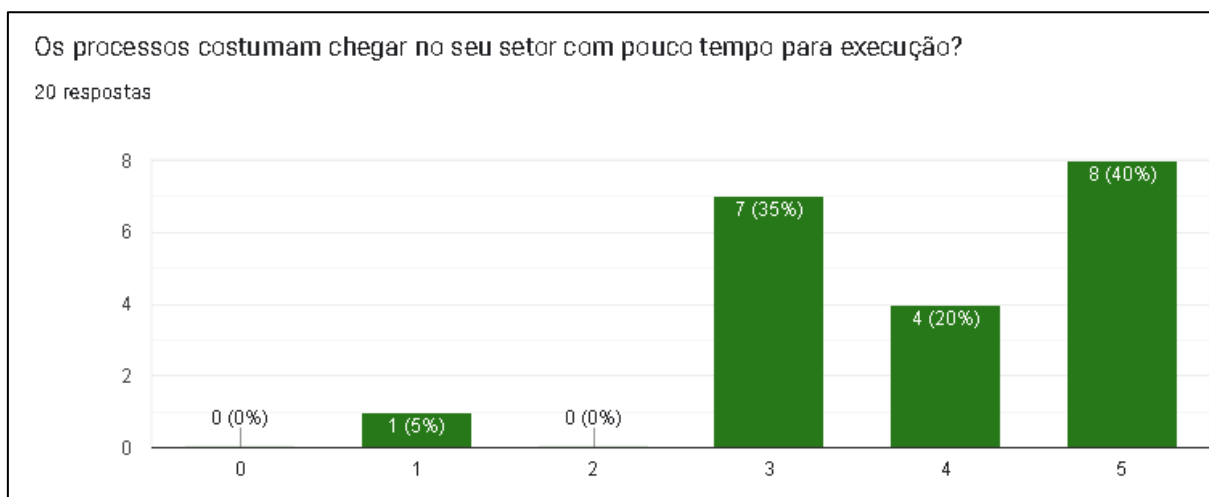
Há dificuldade em descrever de forma precisa/objetiva o objeto demandado sem que haja direcionamento para uma marca específica?

36 respostas



Também foi perguntado aos compradores sobre o prazo para execução de suas atividades, uma vez que um prazo mais curto que o ideal enseja maior possibilidade de falhas.

Gráfico 11 – Resposta dos Compradores sobre o prazo para execução dos processos



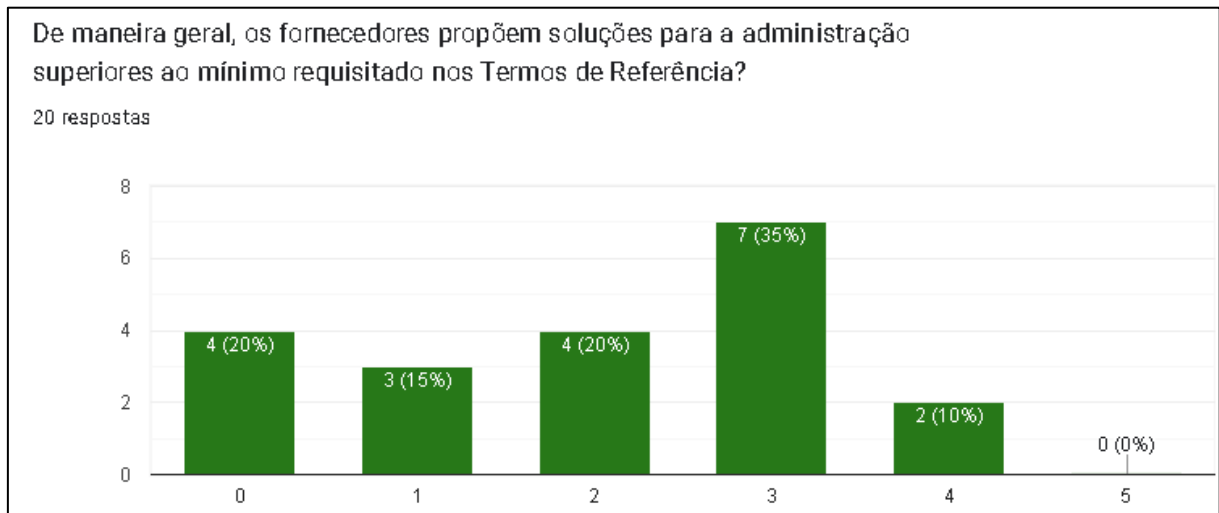
Verifica-se, de maneira geral, que os processos administrativos são enviados aos setores de compras com pouco tempo para serem executados, elevando-se, desta forma, a possibilidade de falhas durante as diversas etapas da execução desses processos, como na elaboração de estudos técnicos preliminares, de editais e de pesquisas de mercado. Este fato também evidencia a ausência de uma cultura de confecção de calendário de compras nas unidades pesquisadas.

Em outra pergunta aos compradores foi afirmado que os fornecedores, por sua vez, não costumam propor soluções para a administração que sejam superiores ao mínimo requisitado nos contratos. Alguns relataram que os Editais, de maneira geral, não reconhecem soluções superiores ao que foi pedido, o que acaba desestimulando as empresas a propô-las.

(...)a contratação no governo volta-se ao atendimento aos requisitos burocráticos e processuais, enquanto na iniciativa privada os requisitos se voltam a funcionamento e competitividade do produto. Por fim, aponta-se que o nível de exigência governamental quanto à qualidade do produto é menor. (MOREIRA; VARGAS, 2012, p. 16)

Por outro lado, foi relatado por muitos dos compradores que há resistência por parte dos demandantes em aceitar soluções similares existentes no mercado, mesmo se forem produtos/serviços semelhantes ou ainda superiores ao que foi solicitado. Evidencia-se uma cultura de preferência por produtos que já estão consolidados no mercado.

Gráfico 12 – Resposta dos Compradores sobre a proposição de soluções inovadoras pelos fornecedores



Outra questão comum em ambos os questionários foi em relação à motivação e sobrecarga dos servidores em seus trabalhos, dado que este é um fator que influencia diretamente no resultado entregue pelos trabalhadores.

Gráfico 13 – Resposta dos Compradores sobre a sobrecarga em seus trabalhos

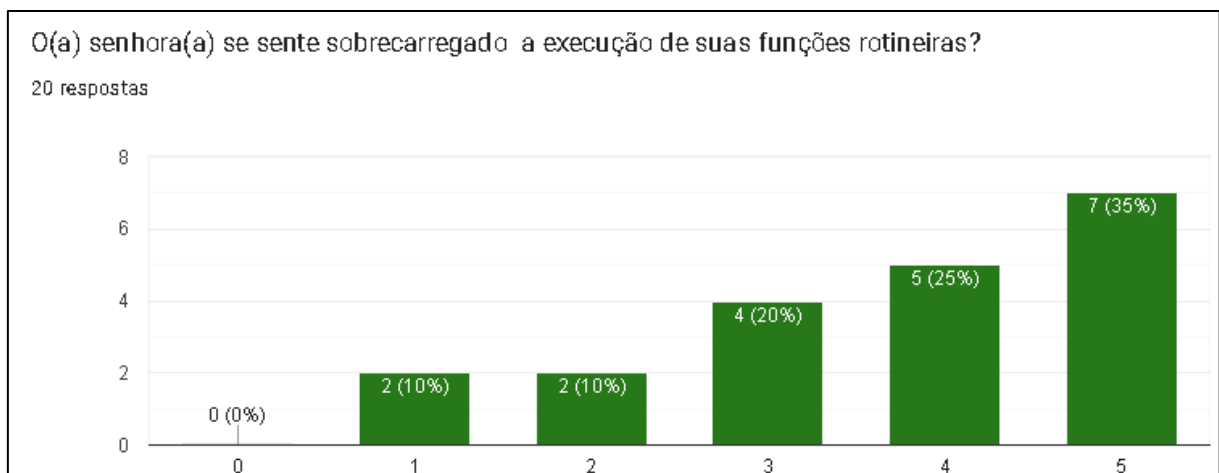
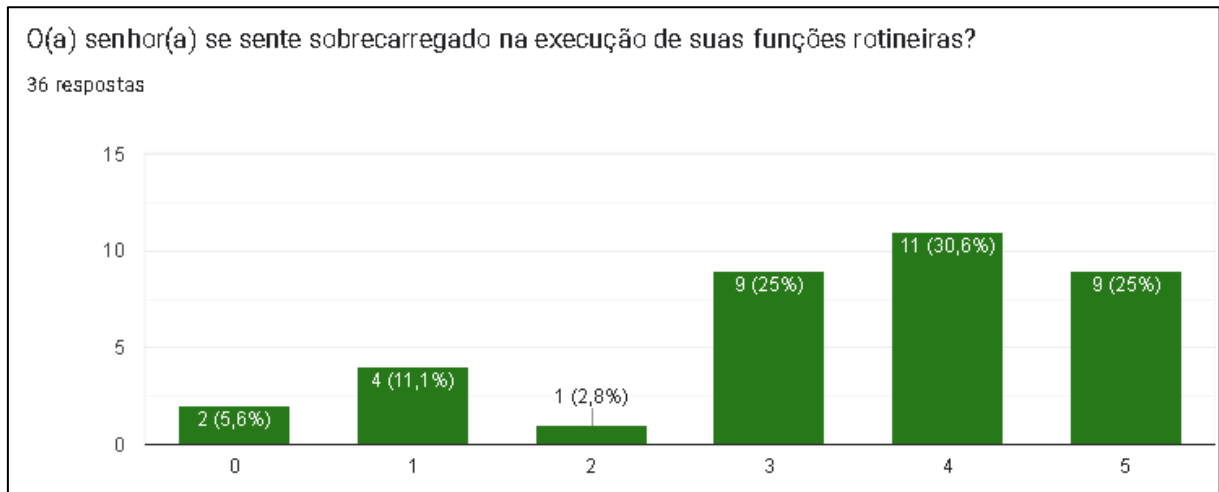


Gráfico 14 – Resposta dos Demandantes sobre a sobrecarga em seus trabalhos



Tanto demandantes quanto compradores relataram sobrecarga nas suas atividades (mais de 80% dos compradores e demandantes), como pode ser visto nos Gráficos 13 e 14. Isto compromete a celeridade dos processos, assim como a qualidade da sua execução, novamente elevando a possibilidade de falhas. Ainda que as falhas sejam corrigidas posteriormente, isto representa um custo administrativo. Quando questionados sobre o que impede o andamento mais rápido dos processos de aquisição de bens e serviços, uma das maiores causas citadas foi sobrecarga e falta de pessoal para execução das atividades. Apesar da sobrecarga, a maior parte dos respondentes afirma se sentir motivada na execução de suas atividades, conforme demonstrado nos Gráficos 15 e 16.

Gráfico 15 – Resposta dos Demandantes sobre a motivação para execução de suas funções.

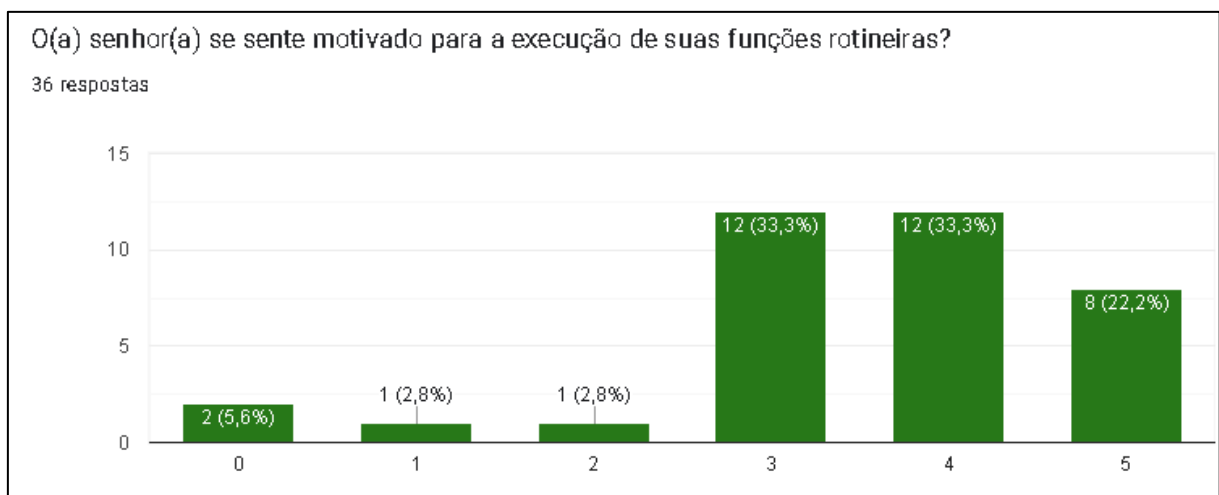
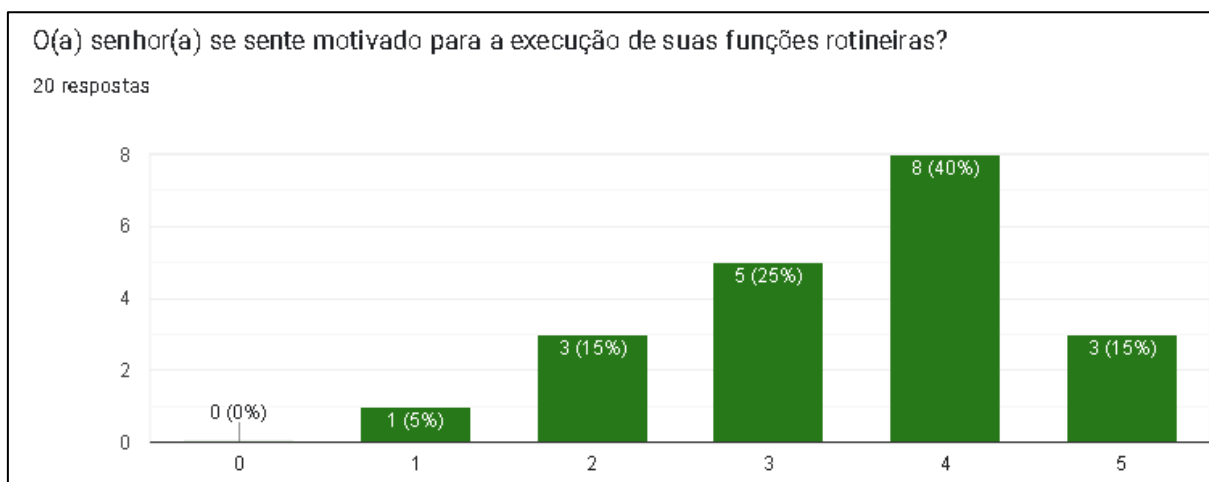
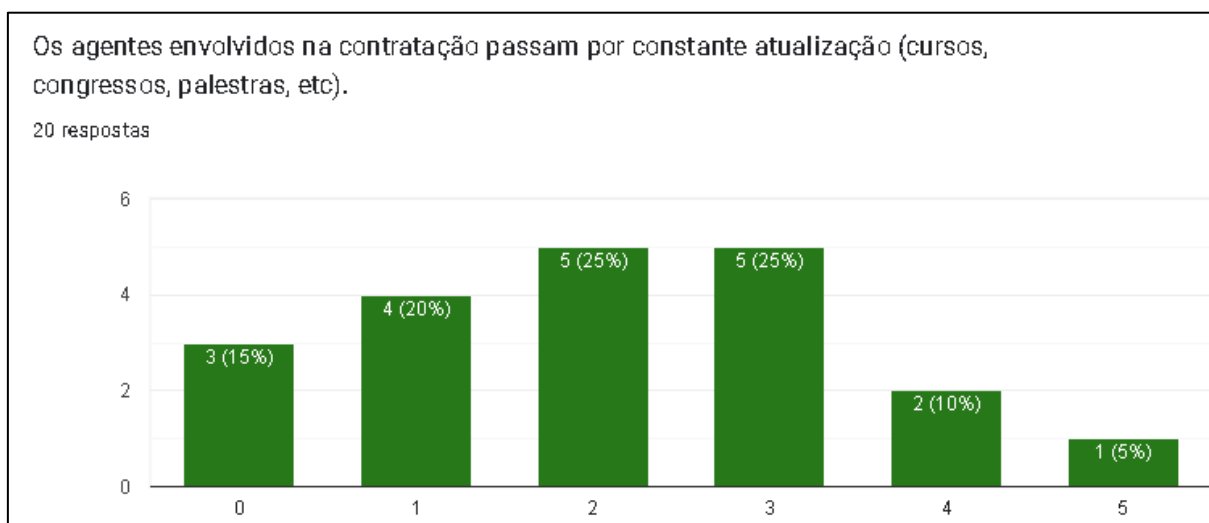


Gráfico 16 – Resposta dos Compradores sobre a motivação para execução de suas funções.



Foi perguntado aos compradores se eles se encontram em capacitação constante, vista a complexidade do trabalho desenvolvido e as mudanças recentes, numa escala de 0 a 5, onde “0” significa que não costuma participar de capacitações nunca e “5” significa que está sempre em constante capacitação.

Gráfico 17 – Resposta dos Compradores sobre participação em programas de capacitação



Conforme exposto no Gráfico 17, parte dos compradores não se encontra envolvida em programas de capacitação. Diante do surgimento na Nova Lei de Licitações, que se tornará a única Lei Geral de Licitações a partir de 1 de abril de 2023, espera-se maior dificuldade de adaptação ao novo regramento.

Ainda assim, ambos os grupos, em sua maioria, concordam com a afirmação de que nos últimos dois anos o andamento dos processos se tornou mais rápido, conforme mostram os Gráficos 18 e 19.

Gráfico 18 – Resposta dos Demandantes sobre o atendimento das demandas de 2021 a 2022.

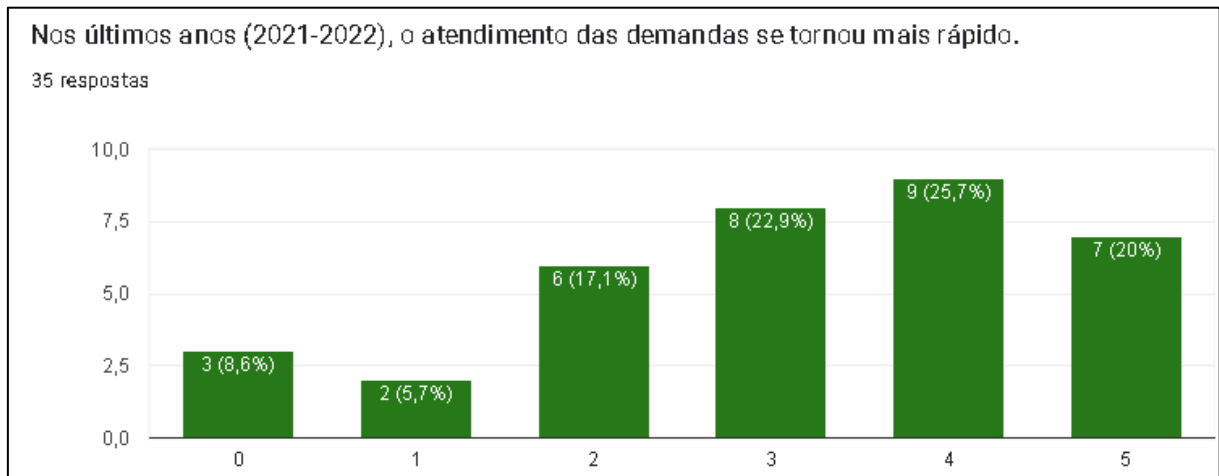
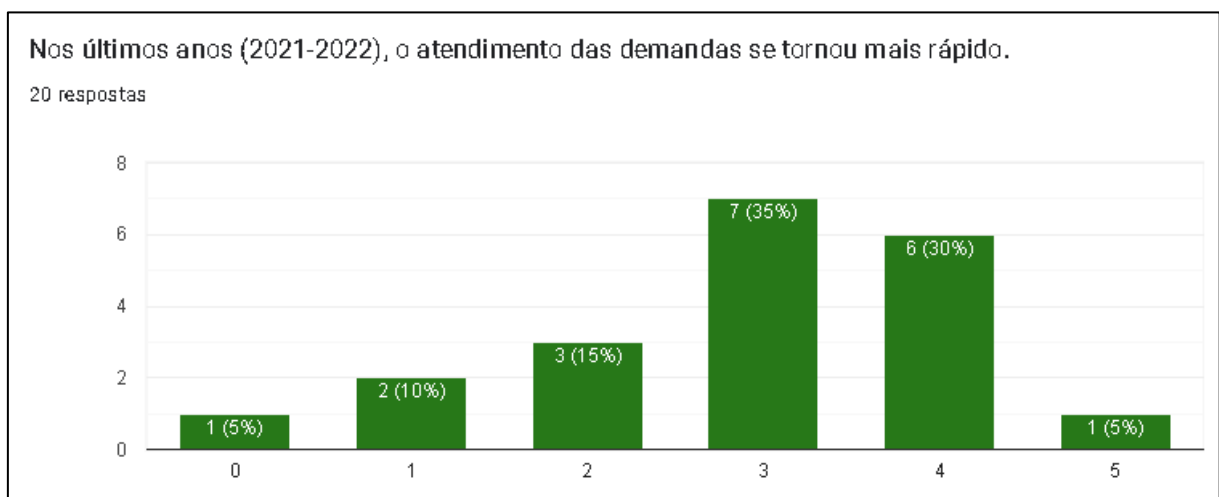
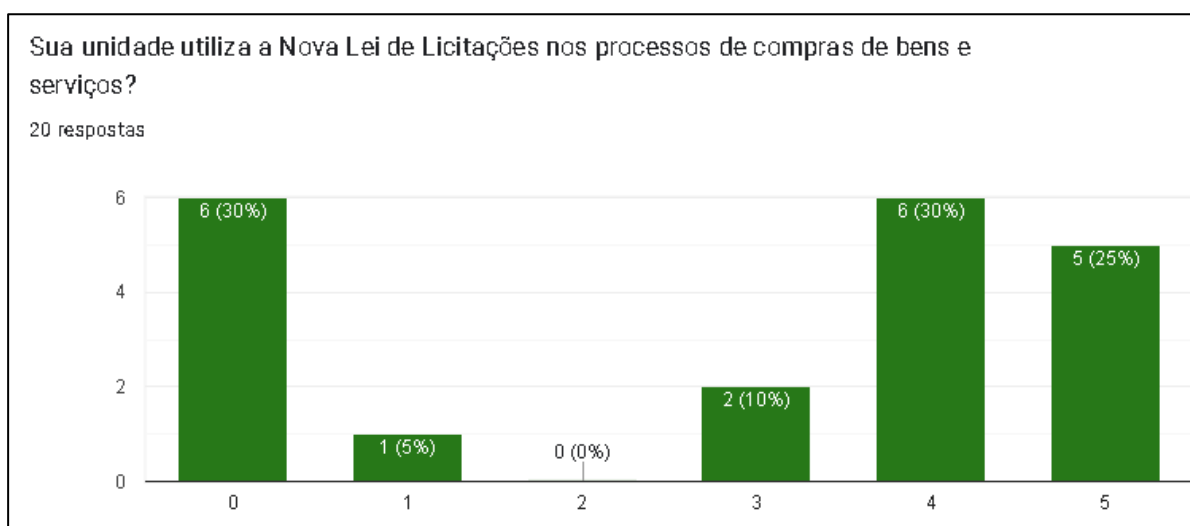


Gráfico 19 – Resposta dos Compradores sobre a velocidade do atendimento das demandas entre 2021 e 2022.



Também foi perguntado aos Compradores se suas respectivas unidades já utilizam a Nova Lei de Licitações nos seus processos, numa escala de 0 a 5, onde “0” significa que não costuma utilizar nunca e “5” significa que já utiliza em todos os processos administrativos da unidade.

Gráfico 20 – Resposta dos Compradores sobre a utilização da NLL pelas unidades.



Verifica-se, portanto, que uma parcela significativa das unidades quase não utilizam ou até mesmo nunca utilizaram a Nova Lei de Licitações nos seus processos administrativos de aquisição de bens e serviços. Fato este que demandará intenso esforço das unidades neste processo de mudança, sobretudo por conta da baixa participação dos servidores em programas de capacitação, uma vez que a Lei 8.666/93, largamente utilizada pelas unidades, terá sua vigência encerrada em 1 de abril de 2023.

Infer-se, então, que, apesar de ter havido melhoria na celeridade dos processos nos últimos anos, há a possibilidade de que estes processos sejam ainda mais céleres, dadas as adversidades atualmente enfrentadas pelos respondentes, sobretudo em relação a falta de capacitação e sobrecarga de trabalhos, além da baixa utilização da Nova Lei de Licitações, que tornaria possível a aquisição de mais objetos por Dispensa de Licitação.

3.2. Impacto observado nos preços praticados após o uso da Nova Lei de Licitações

Dado o resultado obtido de que a maioria das unidades da UFRJ ainda não utilizam a Nova Lei de Licitações, foi realizada comparação entre os preços unitários obtidos em materiais adquiridos Dispensas Eletrônicas realizadas pelo Fórum de Ciência e Cultura da UFRJ entre janeiro e setembro de 2022 e o valor médio obtido para estes mesmos materiais em compras realizadas por todos os órgãos utilizadores da Plataforma Comprasnet entre Janeiro de 2021 e Julho de 2022. Isto inclui as compras de todos os órgãos federais e estaduais, além da maioria dos Municípios (ZÊNITE, 2020). Parte-se da hipótese de que a Nova Lei de Licitações ainda é

tão pouco utilizada nos outros órgãos quanto na UFRJ, sendo, portanto, a média de preços de Janeiro de 2021 a Julho de 2022 composta de uma proporção ainda maior de compras realizadas pela antiga Lei Geral de Licitações. Nas tabelas a seguir são mostrados os resultados obtidos. Apesar de ser um deflator amplo para a avaliação, cabe informar que o IPCA de janeiro de 2021 a julho de 2022 foi de 15,31%, o que indica que há possível impacto da Nova Lei de Licitações nos preços praticados.

Tabela 4 – Comparativo entre compras do FCC pela NLL e Média do Painel de Preços

Material	Valor FCC(NLL)	Data da compra	Valor Médio – Painel de Preços	Diferença
VENTILADOR, TIPO:COLUNA, POTÊNCIA MOTOR:200 W, TENSÃO:110/220 V, OSCILANTE, REGULAGEM DE ALTURA E VELOCIDADE,MATERIAL: AÇO E PLÁSTICO, DIÂMETRO:60 CM, COR:PRETA	R\$ 248,00	12/05/22	R\$ 269,99	-R\$ 21,99
REFRIGERADOR DOMÉSTICO, CAPACIDADE:300 A 350 L, BIVOLT, FROST FREE, PRATELEIRAS REMOVÍVEIS, CONTROLE TEMP. ,TIPO:VERTICAL / 1 PORTA.	R\$ 2.603,40	19/05/22	R\$ 2.324,19	R\$ 279,21
CADEADO, MATERIAL:LATÃO MACIÇO, MATERIAL HASTE:AÇO, ALTURA:75 MM, LARGURA:45 MM, 2 CHAVES EM LATÃO NIQUELADO/TRAVA DUPLA.	R\$ 28,74	03/05/22	R\$ 29,11	-R\$ 0,37
CAIXA DE PASSAGEM, MATERIAL:ALUMÍNIO, TIPO:SOBREPOR, APLICAÇÃO:INSTALAÇÕES ELÉTRICAS, DIMENSÕES:20 X 20 CM.	R\$ 61,77	13/04/22	R\$ 61,77	R\$ 0,00
CÂMERA WEB, CONEXÃO: USB, TAMANHO IMAGEM:1080 X 720 PIXELS, COMPATIBILIDADE:WINDOWS 10, RESOLUÇÃO:3.0 MPX, MICROFONE EMBUTIDO.	R\$ 50,00	10/06/22	R\$ 163,78	-R\$ 113,78
LIXEIRA, MATERIAL:POLIETILENO ALTA DENSIDADE, CAPACIDADE:100 L, TIPO:COM TAMPA VAI-VEM, COR:CINZA	R\$ 198,63	13/04/22	R\$ 174,65	R\$ 23,98

Fonte: Elaboração própria

Tabela 5 – Serviços realizados para o Fórum de Ciência e Cultura da UFRJ antes e depois da Nova Lei de Licitações

Serviço	2022 (Lei 14.133/21(NLL))	2019 (Lei 8666/93)	Diferença
Recarga de Extintor – CO2 6 Kg	R\$ 30,00	R\$ 40,00	-R\$ 10,00
Recarga de Extintor – Água 10 L	R\$ 10,00	R\$ 20,00	-R\$ 10,00
Recarga de Extintor – PQS 6 Kg	R\$ 30,00	R\$ 30,00	R\$ 0,00

Fonte: Elaboração própria

Após observação das Tabelas 4 e 5, é possível inferir que houve impacto nos preços após a adoção das Dispensas Eletrônicas, sobretudo no que se refere a serviços, onde, pela antiga Lei Geral de Licitações, ficava a cargo do comprador a busca por fornecedores, sem sistemas para apoiá-lo. Explica-se tal redução nos preços através do aumento da competitividade. Mais fornecedores têm a oportunidade de apresentar suas propostas, o que eleva a possibilidade de obtenção de menores preços. Há a possibilidade de crescimento desta

competitividade, a medida que mais UASGs adotem a Nova Lei de Licitações, o que será como um convite para que mais fornecedores ofertem seus produtos e serviços.

CONCLUSÃO

De maneira geral, houve avanços na legislação visando a celeridade, economia e desburocratização dos processos de aquisição. A modalidade Pregão Eletrônico e as Dispensas de Licitação, agora também realizadas na forma eletrônica, têm sido as principais formas de contratação utilizadas pela Administração Pública, o que torna o processo de aquisição mais transparente e reduz o custo de transação da administração pública. Contudo, o princípio da eficiência tem sido interpretado, majoritariamente, pelos gestores públicos e órgãos de controle, apenas como o menor preço obtido, em detrimento de outras variáveis que poderiam ser relevantes para a qualidade dos produtos ou melhor prestação de serviços. Possivelmente por esta razão, na maioria das situações, os fornecedores limitam suas propostas ao mínimo exigido nos Editais de contratação. Estes não são estimulados a apresentarem soluções inovadoras à administração pública, provavelmente, por estas apenas representarem um custo adicional que não seria devidamente reconhecido e, conseqüentemente, seria retirado das margens de lucro. Ou seja, a proposição de melhoria dos produtos e serviços por parte dos fornecedores pode se transformar em falta de competitividade quando se trata de Editais de licitação. A modalidade Diálogo Competitivo, recém-criada, é uma sinalização de que os processos de compra podem estimular a inovação, mas ainda não há dados concretos para que isto seja uma afirmativa.

Em consequência disto, cabe ao demandante, muitas vezes sem um profundo conhecimento do objeto a ser demandado, a árdua tarefa de realizar uma exaustiva e minuciosa descrição de sua necessidade, sem direcionamento, sob pena do risco de aceitação de um produto ou serviço de baixo desempenho, já que o principal, senão único, critério de diferenciação entre fornecedores é o preço.

A partir desta análise, propõe-se que na discussão das políticas públicas a serem adotadas no estímulo à inovação considere-se também o impacto potencial das compras públicas, dado o seu grande vulto, a exemplo das políticas de margens de preferência utilizadas até o ano de 2015 (ARAUJO, 2016), não limitando-as a apenas uma forma de economizar recursos públicos. O mesmo vale para a contratação e capacitação de pessoal, pois as falhas de execução nos processos, ainda que sejam reversíveis, representam um custo administrativo que poderia vir a ser despendido em outras atividades. Esta discussão vai de encontro à política

fiscal vigente, que mede o setor público apenas pela sua despesa, ignorando qualquer retorno social ou até mesmo econômico destas despesas.

O Estado não deve ser perdulário, mas o estabelecimento de uma política formal de estímulo à inovação nos órgãos governamentais, mesmo com seus custos inerentes, promoverá, através dos processos de fornecimento ao governo, o surgimento de novos produtos e técnicas e, adicionalmente, gerar condições para o desenvolvimento de outras inovações, contribuindo mais para o desenvolvimento socioeconômico do país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de, 1986- **Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência** / Victor Aguiar Jardim de Amorim. – 4. ed. – Brasília, DF : Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2021. 290 p.

ARAÚJO, Fabiano de Figueirêdo. **As margens de preferência em licitações públicas: o uso da contratação governamental como instrumento de regulação e as falhas regulatórias**. Brasília: UniCEUB, 2016. Disponível em: <https://www.uniceub.br/arquivo/144ng_20190710103803*.pdf?AID=2926>. Acesso em 22 Ago 2022.

BORGES, Bráulio. **Teto de gastos: mudar para melhorar e perdurar**. Blog do IBRE, 2019. Disponível em: <<https://blogdoibre.fgv.br/posts/teto-de-gastos-mudar-para-melhorar-e-perdurar>>. Acesso em 15 Jul. 2022.

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

BRASIL. **CGU divulga um estudo sobre a eficiência dos pregões realizados pelo Governo Federal - Controladoria Geral da União**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2017/07/cgu-divulga-estudo-sobre-eficiencia-dos-pregoes-realizados-pelo-governo-federal/nota-tecnica-no-1-081-2017-cgplag-dg-sfc-1.pdf>>. Acesso em 20/05/2022.

BRASIL. Decreto nº 9.412, de 18 de junho de 2018. **Atualiza os valores das modalidades de licitação de que trata o art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Diário Oficial da União: Seção 1, Edição 116, Brasília, DF, p.17, 19 Jun. 2018. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/26370034/do1-2018-06-19-decreto-n-9-412-de-18-de-junho-de-2018-26369935>. Acesso em: 30 jan. 2022.

BRASIL. Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019. **Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de**

serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. Diário Oficial da União: Seção 1, Edição 184, Brasília, DF, p.4, 23 Set. 2019. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.024-de-20-de-setembro-de-2019-21753702>>. Acesso em: 30 jan. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Instrução Normativa 67, de 8 de julho de 2021. **Dispõe sobre a dispensa de licitação, na forma eletrônica, de que trata a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e institui o Sistema de Dispensa Eletrônica, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.** Disponível em: <<https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-seges-me-no-67-de-8-de-julho-de-2021>>. Acesso em 10 set. 2022.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** Diário Oficial da União: Seção 1 – Extra F, Edição 61-F, Brasília, DF, p.2, 1 Abr. 2022. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.133-de-1-de-abril-de-2021-311876884>>. Acesso em: 30 jan. 2022.

BRASIL. Portaria nº 13.623, de 10 de dezembro de 2019. **Estabelece diretrizes para redimensionamento do quantitativo de Unidades Administrativas de Serviços Gerais - Uasg, pelos órgãos e entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.** Diário Oficial da União: Seção 1, Edição 240, Brasília, DF, p.47, 12 Dez. 2019. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-13.623-de-10-de-dezembro-de-2019-232936466>>. Acesso em: 20 ago. 2022.

BRASIL. Resolução nº 130, de 10 de Junho de 2020. **Opina favoravelmente pela dissolução societária do Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A.** Disponível em:

<https://sistemasweb.agricultura.gov.br/conjurnormas/index.php/RESOLUÇÃO_Nº_130,_DE_10_DE_JUNHO_DE_2020>. Acesso em 22 ago 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União**. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília : TCU, Secretaria-Geral da Presidência : Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010. 910 p.

CALLENDER, G.; MATTHEWS, D. **Government Purchasing: an Evolving Profession?** Journal of Public Budgeting, v. 12, n. 2, p. 272 – 290, 2000.

EDQUIST, CHARLES & ZABALA-ITURRIAGAGOITIA, JON MIKEL. **Functional procurement for innovation, welfare, and the environment. Science and Public Policy**. 47. 595–603. 10.1093/scipol/scaa046. Dezembro de 2020.

GAO. **The Buy American Act**. Disponível em: <<https://www.gao.gov/products/105519>>. Acesso em 20 Ago. 2022.

G1. **EUA pagam quase 2 bilhões de dólares e garantem compra de todas as doses de potencial vacina da Pfizer e Biontech em 2020, afirmam empresas**. G1, 22 de Julho de 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/bemestar/vacina/noticia/2020/07/22/eua-paga-quase-2-bilhoes-de-dolares-para-garantir-doses-de-potencial-vacina-afirmam-empresas.ghtml>>. Acesso em 20 Jul. 2022.

JACOBY FERNANDES, J. U. **Como comprar da micro e pequena empresa**. Brasília. SEBRAE, 2008.

MADE IN AMERICA DIRECTORY. **Alliance for American manufacturing**. Disponível em: <<https://www.americanmanufacturing.org/made-in-america/>>. Acesso em 22 Ago. 2022.

MAZZUCATO, Mariana. **O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público x setor privado**. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

MEDEIROS, C. e SERRANO, F. **Padrões monetários internacionais e crescimento**”/ Fiori, J. L. (ed.), Estado e Moedas no Desenvolvimento das Nações. Petrópolis. Editora Vozes. 1999.

MEDEIROS, C. **O desenvolvimento tecnológico americano no pós-guerra como um empreendimento militar**. Fiori, J. L. (ed.), O Poder Americano. Editora Vozes. 2004.

MOREIRA, Mariana Figueiredo; VARGAS, Eduardo Raupp de. **Quando o governo é o mercado: compras governamentais e inovação em serviços de software**. Revista de Administração e Inovação, São Paulo , v . 9 , n. 2, p . 175-197, abril/ jun . 2012.

NIEBURH, J. M. **Pregão Presencial e Eletrônico**, 5ª edição. Curitiba: Zênite, 2008.

RIBEIRO, Cássio Garcia; INÁCIO JÚNIOR, Edmundo. **O mercado de compras governamentais brasileiro (2006-2017): Mensuração e análise**. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 2019.

SOLLICITA. **Você sabe quanto custa uma licitação?** Disponível em: <https://sollicita.com.br/Noticia/?p_idNoticia=11895>. Acesso em 10 Mar. 2022.

SOLOW , Robert Merton. “**A Contribution to the Theory of Economic Growth**”. Quarterly Journal of Economics 70, n. 1, pp. 65-94, fev. 1956. Disponível em: <<http://qje.oxfordjournals.org/content/70/1/65.full.pdf+html>>. Acesso em: 13 set. 2022.

WHITE HOUSE. **FACT SHEET: Biden-Harris Administration Issues Proposed Buy American Rule, Advancing the President’s Commitment to Ensuring the Future of America is Made in America by All of America’s Workers**. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/07/28/fact-sheet-biden-harris-administration-issues-proposed-buy-american-rule-advancing-the-presidents-commitment-to-ensuring-the-future-of-america-is-made-in-america-by-all-of-americas/>>. Acesso em 20 ago. 2022.

WHITE HOUSE. **Made-In-America**. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/omb/management/made-in-america/>>. Acesso em 20 ago. 2022.

ZÊNITE. Portal de Compras do Governo: Estados e municípios realizaram mais de 40 mil pregões eletrônicos no Comprasnet em 1 ano. Disponível em: <<https://www.zenite.com.br/noticias/portal-de-compras-do-governo-estados-e-municipios-realizaram-mais-de-40-mil-pregoes-eletronicos-em-um-ano/>>. Acesso em set. 2022.

APÊNDICE A – Questionário

1) Descreva seu perfil na UFRJ

- a) Demandante (solicito materiais e serviços através de Processos Administrativos);
- b) Setor de compras e afins (participo do atendimento de demandas de aquisição de materiais e serviços).

- **Para os que responderam “a)” na primeira pergunta:**

- 2) Em qual unidade o(a) senhor(a) desenvolve suas atividades?
- 3) De maneira geral, os bens e serviços fornecidos pelos setores de compras atendem à demanda formalizada? (é entregue aquilo que foi pedido?)
- 4) Há dificuldade em descrever de forma precisa/objetiva o objeto demandado sem que haja direcionamento para uma marca específica?
- 5) O(a) senhor(a) se sente capacitado para a execução de suas funções rotineiras?
- 6) O(a) senhor(a) se sente capacitado para a execução de suas funções rotineiras?
- 7) O(a) senhor(a) se sente motivado para a execução de suas funções rotineiras?
- 8) O(a) senhor(a) se sente sobrecarregado na execução de suas funções rotineiras?
- 9) Em média, quanto tempo leva, em meses, a aquisição dos bens requisitados, desde a solicitação até a entrega?
- 10) Nos últimos anos (2021-2022), o atendimento das demandas se tornou mais rápido?
- 11) Na sua opinião, o que impede o andamento mais rápido dos processos de aquisição de bens e serviços?
- 12) Na sua opinião, há resistência, por parte dos demandantes, em aceitar soluções similares existentes no mercado, mesmo que sejam produtos/serviços semelhantes ou até mesmo superiores ao que foi solicitado?

- **Para os que responderam “b)” na primeira pergunta:**

- 2) Em qual unidade o(a) senhor(a) desenvolve suas atividades?
- 3) De maneira geral, os produtos/serviços fornecidos atendem ao objeto demandado?
- 4) De maneira geral, as características fornecidas pelos requisitantes dos produtos/serviços são precisas/objetivas de modo a permitir uma boa seleção de propostas?
- 5) As características fornecidas pelos requisitantes de produtos/serviços costumam ser direcionadas? Isto é, descrevem/citam um produto oferecido por uma empresa específica?
- 6) O(a) senhor(a) se sente capacitado para a execução de suas funções rotineiras?
- 7) O(a) senhor(a) se sente motivado para a execução de suas funções rotineiras?
- 8) O(a) senhora(a) se sente sobrecarregado na execução de suas funções rotineiras?

- 9) Os agentes envolvidos na contratação passam por constante atualização (cursos, congressos, palestras, etc)?
- 10) Sua unidade utiliza a Nova Lei de Licitações nos processos de compras de bens e serviços?
- 11) Em média, quanto tempo leva, em meses, a aquisição dos bens requisitados, desde a solicitação até a entrega?
- 12) Os processos costumam chegar no seu setor com pouco tempo para execução?
- 13) Nos últimos anos (2021-2022), o atendimento das demandas se tornou mais rápido?
- 14) Na sua opinião o que impede que os processos de aquisição de bens e serviços se tornem mais céleres?
- 15) Na sua opinião, os Editais de compras/serviços permitem que haja a proposição pelos fornecedores de soluções inovadoras no mercado, mais modernas que as usualmente praticadas para a Administração?
- 16) De maneira geral, os fornecedores propõem soluções para a administração superiores ao mínimo requisitado nos Termos de Referência?
- 17) Na sua opinião, há resistência, por parte dos demandantes, em aceitar soluções similares existentes no mercado, mesmo que sejam produtos/serviços semelhantes ou até mesmo superiores ao que foi solicitado?

- **Para ambos os grupos:** Gostaria de deixar mais algum comentário adicional? (Este espaço é livre para opiniões baseadas na sua vivência, justificativas, desabafos e o que mais achar pertinente).