

FACULDADES ALVES FARIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO

Haslley Jesus da Costa

**COMPRAS PÚBLICAS NOS INSTITUTOS FEDERAIS:
UMA ANÁLISE DOS PROCESSOS DE ADEÇÃO ÀS ATAS DE
REGISTRO DE PREÇOS QUANTO AOS PRINCÍPIOS
ADMINISTRATIVOS**

GOIÂNIA-GO

2015

FACULDADES ALVES FARIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO

Haslley Jesus da Costa

**COMPRAS PÚBLICAS NOS INSTITUTOS FEDERAIS:
UMA ANÁLISE DOS PROCESSOS DE ADEÇÃO ÀS ATAS DE
REGISTRO DE PREÇOS QUANTO AOS PRINCÍPIOS
ADMINISTRATIVOS**

Dissertação de Mestrado Profissional em Administração
apresentada ao Programa de Pós-Graduação, sob orientação do
Prof. Dr. Paulo Cesar Bontempo.

Linha de Pesquisa
Gestão Integrada de Finanças

GOIÂNIA-GO
2015

FACULDADES ALVES FARIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO

Haslley Jesus da Costa

**COMPRAS PÚBLICAS NOS INSTITUTOS FEDERAIS:
UMA ANÁLISE DOS PROCESSOS DE ADESÃO ÀS ATAS DE
REGISTRO DE PREÇOS QUANTO AOS PRINCÍPIOS
ADMINISTRATIVOS**

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Paulo Cesar Bontempo – Orientador

Prof. Dr. Mariano Yoshitake

Prof. Dr. Claudécir Gonçalves

GOIÂNIA-GO
2015

Dedico este trabalho à memória de meus pais, Vespasiano Fernandes da Costa e Valdete Barbacena de Oliveira Costa. Ambos lavradores, tendo cursado apenas até a 3ª série do ensino fundamental básico, criaram e educaram seus filhos, apoiando-os em suas decisões de buscar novas oportunidades através do conhecimento formal. Sempre, em suas orações, minha mãe pedia e rogava a Deus para que Ele protegesse me guiasse neste projeto, mesmo, às vezes, sem entender a dimensão daquilo que me propunha a fazer. Hoje, ela, junto a Ele e ao meu querido pai, celebram lá de cima a conclusão desta conquista. Amo vocês sempre!

Haslley Jesus da Costa

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, por oportunizar-me mais esta conquista.

Ao Instituto Federal Goiano, por propiciar a seus servidores técnico-administrativos esta dentre outras tantas oportunidades de se qualificarem e progredirem em suas carreiras profissionais.

Ao Prof. Dr. Claudécir Gonçalves, Pró-reitor de Administração do IF Goiano, por acreditar em sua equipe e, em nome do IF Goiano, viabilizar que seus técnicos administrativos pudessem participar deste programa de mestrado profissional. Agradeço a ele também as coorientações dadas a mim neste trabalho, bem como seu apoio irrestrito para que eu pudesse viabilizar as entrevistas com os demais Pró-reitores de Administração de todo o território nacional.

Agradeço ao Prof. Dr. Gilberto Silvério da Silva, diretor geral do Câmpus Morrinhos, meu chefe imediato, por me incentivar, mostrando-me que, sim, é possível a um filho de lavradores receber um título de mestre.

Agradeço ao Prof. Dr. Bento Alves da Costa Filho e ao Prof. Dr. Paulo César Bontempo, coordenador do programa de mestrado da Faculdade Alves Faria e meu orientador, respectivamente, que sempre me atenderam com toda solicitude possível, transferindo a mim e a meus colegas de turma, sem vaidades, todo seu conhecimento adquirido ao longo do tempo.

Aos meus irmãos, Rainon e Crisley, que por vezes são “meio que meus pais...”, seus respectivos cônjuges e filhos. Vocês são especiais!

Por fim, e com sentimento profundamente especial, agradeço ao “trio de olhos coloridos” lá de casa: Gláucia, minha amada esposa, João Eduardo e Ana Manuela, meus pequenos, que por incontáveis vezes me desconcentraram de meus estudos “apenas” para dar um beijinho! Vocês são meu tudo! Amo-os daqui à eternidade!

RESUMO

COSTA, Haslley de Jesus. **Compras Públicas nos Institutos Federais:** uma análise dos processos de Adesão às Atas de Registro de Preços quanto aos princípios administrativos. 2015. 111p. Dissertação (Mestrado) - Faculdades Alves Faria, Goiânia, 2015.

Esta dissertação tem como objetivo identificar a percepção dos Pró-reitores de Administração dos Institutos Federais Tecnológicos quanto à aplicabilidade dos princípios administrativos da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, LIMPE, nos processos de compras públicas realizados em seus respectivos Institutos Federais, através de Adesão à Ata de Registro de Preços (ARP) em processos licitatórios dos quais os mesmos não foram participantes na origem. Averiguou-se a percentagem de Adesões que são realizadas frente aos processos licitatórios próprios de cada Instituto Federal, levantando-se as principais vantagens e desvantagens sob a ótica dos Pró-reitores de Administração em relação ao LIMPE a respeito da realização de Adesões, bem como foram mensurados os principais fatores que influenciam os Institutos Federais a realizar Adesões à ARP em detrimento da realização de seus próprios certames licitatórios. Verificou-se, igualmente, se as Adesões solicitadas estão em consonância com o que se prevê nos princípios administrativos, tendo como base o LIMPE. A partir dos dados coletados, foi possível inferir a observância, em geral, dos princípios administrativos nos processos de Adesão, segundo a ótica dos Pró-reitores de Administração participantes desta pesquisa.

Palavras-chave: Administração Pública. Licitações. Princípios Administrativos.

ABSTRACT

COSTA Hasley de Jesus. **Public Purchases in Federal Institutes:** an analysis of the adherence process to Price Record relative to the administrative principles. 2015. 111p. Dissertation (Master's Degree) - Faculdades Alves Faria, Goiânia, 2015.

This dissertation aimed to identify the perception of the administrative pro-rectors of the Technological Federal Institutes about the applicability of administrative principles of Legality, Impersonality, Morality, Publicity and Efficiency, LIMPE, in public purchases process that happens in their respective Federal Institutes, through the Adherence to the Price Registration Act (ARP) in bidding processes that they doesn't participate in the origin. Investigate the perceptual of adhesions that are realized to own bidding processes of each Federal Institute, collecting the main advantages and disadvantages under the view of the Administrative Pro-rectors, as well measured the principal factors that influence the Federal Institutes to perform adhesions to ARP instead realize their own biddings. Verified, equally, if adhesions that were request are in consonance with is instructed in the administrative principles, based on LIMPE. From the collected data, it was possible to infer the observance, in general, of administrative principles in Adherence Process, according to the view of Administrative Pro-rectors participating in this research.

Keywords: Public Administration. Bidding. Administrative Principles.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

UNED	Unidade de Ensino Descentralizada
CEFET	Centro de Educação Federal Tecnológica
IF	Instituto Federal
ARP	Ata de Registro de Preços
LIMPE	Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade, Eficiência
LOA	Lei Orçamentária Anual
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
PPA	Plano Plurianual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
BNDS	Banco Nacional de Desenvolvimento Social
SRP	Sistema de Registro de Preços
FORPLAM	Fórum de Administração e Planejamento
SIASG	Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais
ARP	Ata de Registro de Preços

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Fatores que influenciam as compras de empresas privadas e públicas	39
---	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Gênero Sexual	72
Gráfico 2 - Faixa Etária	73
Gráfico 3 - Período em que exerce a função de pró-reitor	74
Gráfico 4 - Regiões Geográficas	75
Gráfico 5 - Quantidade de Câmpus por Instituição	76
Gráfico 6 - Execução Orçamentária e Financeira.....	77
Gráfico 7 - Orçamento Anual da Instituição	78
Gráfico 8 - Quantidade de servidores envolvida no processo de compras.....	79
Gráfico 9 - Modalidade de licitação mais utilizada.....	80
Gráfico 10 - Processos licitatórios realizados	81
Gráfico 11 - Adesões Solicitadas.....	82
Gráfico 12 - Vantagem para a Instituição ao aderir a uma ARP	83
Gráfico 13 - Princípio mais ferido ao realizar uma Adesão.	85
Gráfico 14 - Meio pelo qual a instituição conhece uma ARP para Adesão.	86
Gráfico 15 - Objetivos ao realizar uma Adesão.	87
Gráfico 16 - As Adesões atendem ao princípio da Legalidade?	89
Gráfico 17 - As Adesões atendem ao princípio da Impessoalidade?	90
Gráfico 18 - As Adesões atendem ao princípio da Moralidade?.....	91
Gráfico 19- As Adesões atendem ao princípio da Publicidade?	92
Gráfico 20 - As Adesões atendem ao princípio da Eficiência?	93

SUMÁRIO

1	AS INSTITUIÇÕES FEDERAIS TECNOLÓGICAS	16
1.1	AS COMPRAS NOS INSTITUTOS FEDERAIS.....	17
2	REFERENCIAL TEÓRICO	19
2.1	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	19
2.2	PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS	24
2.3	O SISTEMA ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO	28
2.3.1	<i>O Plano Plurianual – PPA.....</i>	<i>29</i>
2.3.2	<i>Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.....</i>	<i>31</i>
2.3.3	<i>Lei Orçamentária Anual – LOA.....</i>	<i>32</i>
2.4	COMPRAS PÚBLICAS.....	33
2.4.1	<i>Outros dados sobre as compras públicas no Brasil.....</i>	<i>35</i>
2.4.2	<i>Gestão de Projetos em Compras Públicas</i>	<i>36</i>
2.4.3	<i>Comparativo entre compras no setor público e no setor privado.....</i>	<i>37</i>
2.5	LICITAÇÕES PÚBLICAS	39
2.5.1	<i>O Sistema de Registro de Preços.....</i>	<i>42</i>
2.5.2	<i>Modalidades de Licitação</i>	<i>46</i>
2.5.3	<i>Apresentação das Propostas numa Licitação</i>	<i>51</i>
2.5.4	<i>Dispensa ou Inexigibilidade de Licitação</i>	<i>54</i>
2.5.5	<i>As Licitações e o Gerenciamento das Aquisições</i>	<i>57</i>
2.5.6	<i>Princípios Aplicáveis ao Procedimento Licitatório</i>	<i>58</i>
2.5.7	<i>Visão dos órgãos de controle quanto à Adesão</i>	<i>65</i>
3	METODOLOGIA.....	68
4	ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	72
4.1	RESULTADOS DA PESQUISA.....	72
4.1.1	<i>Dados dos respondentes</i>	<i>72</i>
4.1.2	<i>Dados da Instituição Federal.....</i>	<i>74</i>
4.1.3	<i>Dados da Pró-Reitoria de Administração da Instituição.....</i>	<i>78</i>
4.1.4	<i>Dados referentes às Adesões às Atas de Registro de Preços</i>	<i>81</i>
4.1.5	<i>Dados das Adesões às Atas de Registro de Preços quanto ao LIMPE</i>	<i>88</i>
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	95

REFERÊNCIAS.....	98
APÊNDICE – MODELO DE QUESTIONÁRIO DE PESQUISA.....	103
ANEXO – ARTIGO 24 DA LEI 8.666 DE 21 DE JUNHO DE 1993	112

INTRODUÇÃO

Segundo estudos do governo brasileiro, as compras governamentais são responsáveis por cerca de 10% do PIB do país, e só no ano de 2013 elas movimentaram R\$ 68,4 bilhões de reais na aquisição de bens e serviços por meio de 223,2 mil processos, levando em consideração todas as modalidades de contratação, segundo relatório publicado no módulo “Compras Governamentais” do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG. (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2013)

O processo de compras, seja para aquisição/contratação de bens de consumo, permanentes ou de serviços, é vital para o bom andamento das atividades de uma determinada instituição, seja ela da iniciativa privada ou do setor público. Com a finalidade de implementar e melhorar seu processo de compras, o governo federal vem criando medidas ao longo do tempo, e uma delas foi a criação do SIASG, que é composto por diversos módulos, como o Catálogo de Materiais e Serviços (CATMAT/CATSER), o Cadastramento e Divulgação da Licitação (SIDECA, Divulgação), as Intenções de Registros de Preços (IRP), o Cadastramento dos Fornecedores (SICAF), a Realização das Licitações (Compras Governamentais, Sessão Pública, RDC), o Resultado das Licitações (SISPP, SISRP), os Empenhos de Pagamentos (SISME) e o Registro e Gestão dos Contratos (SICON). Ao integrar o portal de compras *Comprasnet*, este sistema torna-se de fundamental importância para as compras governamentais no Brasil, sendo o gerador de eficiência nas compras da Administração Pública.

Neste recorte, tem-se o cenário da criação recente, no ano de 2008, dos Institutos Federais, com sua consequente grande expansão. Desde sua criação até a presente data, houve junção de autarquias, unidades descentralizadas dos então Centros Federais de Educação Tecnológica – CEFET’s e a criação de diversos novos câmpus e suas respectivas diretorias, gerências, coordenações e departamentos, sendo que todos, necessariamente, demandam aquisição de produtos e serviços para seu pleno funcionamento.

O governo federal tem se empenhado em fazer uso da tecnologia em seu processo de aquisições de compras públicas, tornando-o cada dia mais transparente, eficiente e com maior alcance para os interessados, porém, torna-se importante neste estudo considerar que sempre é possível progredir, e o ambiente em que se desenvolvem as compras públicas, hoje, tendo em

vista os princípios que o regem e as leis que o direcionam, apresenta uma questão que motiva o empenho desta dissertação: o processo de Adesão às Atas de Registro de Preços, que são o contrato da empresa com o órgão público.

A Adesão é uma possibilidade legalmente instituída aos gestores públicos, mediante demanda emergente, não planejada – dentre outros casos (a priori) –, de realizar aquisições de bens e serviços mesmo não tendo promovido seu próprio processo licitatório (forma legal utilizada pelos órgãos públicos para a realização de compras), conseguindo uma “carona”, no sentido *stricto* da palavra, nas licitações de outros órgãos, isto é, em lugar de realizar seus próprios certames, estes órgãos fazem uso de certames já realizados por outros órgãos. Segundo Jacoby (2013), apesar de promover uma solução prática para possíveis imprevistos referentes às demandas de compras, percebe-se que a Adesão pode, talvez, acarretar uma não observância dos princípios que devem reger qualquer ação pública, em vista de, em um momento de necessidade pela demanda, o gestor priorizar a aquisição em detrimento da prática dos princípios administrativos, em especial os conhecidos como LIMPE – Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, referências para este estudo.

Dado este cenário, surge o questionamento a respeito de o LIMPE ser realmente considerado no âmbito das Adesões. É sabido que os órgãos de controle destes processos de compras têm apresentado constantemente questionamentos no campo prático em relação à Adesão à Ata de Registro de Preços por parte de órgãos não participantes do processo licitatório. A literatura específica sobre o assunto disponível, apesar de modesta em variedade, contradiz-se quanto à legalidade ou não deste procedimento – a Adesão.

Objetivando-se esta discussão, esta dissertação colabora, tanto do ponto de vista teórico, com pesquisas à literatura disponível, quanto do ponto de vista prático, através de entrevistas e pesquisas com os 41 Pró-reitores de Administração das Instituições Federais, com o levantamento e a discussão de pontos específicos relativos à Adesão de órgãos não participantes às Atas de Registro de Preços. Propõe-se, ainda, contribuir com a disseminação do conhecimento sobre o assunto a servidores públicos que atuam nas áreas pertinentes ao tema e também a acadêmicos ligados às áreas de contabilidade, administração, direito e outras correlacionadas, já que este é um assunto amplo, com possibilidades e abrangências ainda desconhecidas.

É desta forma que se justifica este empenho acadêmico, o qual pretende, baseado em literatura pertinente e entrevistas através de questionários aplicados aos Pró-reitores de

Administração das 41 instituições existentes nos 26 estados da federação e no Distrito Federal que compõem o quadro dos IF's no Brasil, 1) identificar a percepção dos Pró-reitores quanto à aplicabilidade dos princípios administrativos da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, conhecidos pela sigla LIMPE, nos processos de compras públicas realizados em seus respectivos Institutos Federais, através de Adesão à Ata de Registro de Preços (ARP) em processos licitatórios dos quais os mesmos não foram participantes na origem. É mister, também, 2) averiguar a percentagem de Adesões que são realizadas frente aos processos licitatórios próprios de cada IF, levantando as principais vantagens e desvantagens sob a ótica dos Pró-reitores de Administração em relação ao LIMPE quando da realização de Adesões, 3) mensurar os principais fatores que influenciam os IF's a realizarem Adesões a ARP em detrimento da realização de seus próprios certames e, por fim, 4) verificar se as Adesões solicitadas estão em consonância com o que se prevê nos princípios administrativos, pelo LIMPE.

Desta forma, esta dissertação descreverá, gradativamente, através de aporte teórico, o processo de Compras Públicas, desde o âmbito geral conceitual da Administração Pública e seus princípios até as especificidades de um processo de compras públicas, por meio das Licitações e Serviço de Registro de Preços. Assim, este trabalho será apresentado da seguinte forma:

O Capítulo 1 apresenta um panorama geral histórico, legal e pedagógico das Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica, demonstrando que, em algumas das unidades, é facultada a cada câmpus a prerrogativa de solicitar a outros órgãos da esfera federal Adesão aos registros de preços que lhe são necessários para atender suas demandas, bem como liberar Adesão a outros participantes como “caronas” em seus processos.

Tal recorte leva este trabalho, no Capítulo 2 e suas alíneas, a expor um referencial teórico que caminha pelos conceitos de Administração Pública, Princípios Administrativos e Sistema Orçamentário Brasileiro, esclarecimentos base para a compreensão do assunto em sequência, as Compras Públicas, alcançando, por fim, a questão problema deste trabalho, que consiste em tratar especificamente as Licitações Públicas, demonstrando sua legislação, variações e princípios cabíveis de observância quanto às Adesões às Atas de Registro de Preços frente ao LIMPE.

O Capítulo 3 trata da metodologia desta pesquisa, considerando o aporte técnico necessário para o cumprimento da razão deste estudo: pesquisar, junto aos Pró-reitores de

Administração das 41 Instituições que compõem a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, suas percepções quanto à aplicabilidade do LIMPE nos processos de compras públicas realizados em seus respectivos Institutos através de Adesão a Ata de Registro de Preços (ARP) por parte de seus Institutos a processos licitatórios dos quais os mesmos não foram participantes na origem. Destaca-se, dentre os procedimentos metodológicos, a revisão bibliográfica, a pesquisa descritiva e a coleta de dados através de questionário enviado aos 41 Pró-reitores. Dado isto, proceder-se-á à apresentação, análise e discussão dos resultados da pesquisa, com uso de gráficos, no Capítulo 4.

Por fim, apresenta-se as considerações finais, com descrição da experiência e da relevância dos resultados obtidos.

.

1 AS INSTITUIÇÕES FEDERAIS TECNOLÓGICAS

As informações contidas neste capítulo foram consultadas no portal do Instituto Federal Goiano, optando-se por, neste trecho, eximir-se de citar constantemente esta fonte, visando à fluência do texto.

No final da primeira década do século XXI, mais precisamente em dezembro de 2008, o então presidente da república brasileira, Luiz Inácio Lula da Silva, sancionou a lei N.º 11.892 de 29 de dezembro de 2008, que dispõe acerca da criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, ocasião em que, dentre outras ações, foram agrupadas as instituições federais autárquicas de ensino técnico e tecnológico, elevando as então Unidades Descentralizadas de Ensino – Uned's – ao posto de Câmpus, equiparando-as às suas até então unidades gestoras.

Para ter-se uma dimensão da estrutura elaborada para a implantação dos Institutos Federais neste momento da história, em todo o país foram criados 38 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia; mantiveram-se, contudo, dois Centros Federais de Educação Tecnológica – CEFET's e o Colégio Pedro II, os quais não assinaram o termo de transformação que os faria Institutos Federais; porém, eles ainda compõem a Rede Federal de Educação Profissional.

No Estado de Goiás, foram criados dois Institutos: 1) o Instituto Federal Goiano – IF Goiano, ao qual estão vinculados os câmpus localizados nas cidades de Morrinhos, Urutaí, Rio Verde, Ceres, Iporá, Posse, Campos Belos e Trindade – estes três últimos foram criados recentemente, não fazendo parte das autarquias e Uned's que deram origem ao Instituto. Além destas unidades, o IF Goiano conta também com quatro câmpus avançados que, por sua vez, são geridos por outros câmpus – o Câmpus Avançado de Hidrolândia, gerido administrativa, orçamentária, financeira e pedagogicamente pelo Câmpus Morrinhos, e os Câmpus Avançados de Catalão, Cristalina e Ipameri, geridos pelo Câmpus Urutaí, antigo gestor da então Uned Morrinhos, antes de sua transformação em Instituto Federal; 2) O Instituto Federal Goiás – IF Goiás, que tem seus câmpus nas cidades de Anápolis, Formosa, Goiânia, Inhumas, Itumbiara, Jataí, Luziânia, Uruaçu, Aparecida de Goiânia, Cidade de Goiás, Águas Lindas, Goiânia Oeste, Senador Canedo, Valparaíso e Novo Gama.

Justificou-se a criação de mais de um instituto dentro de alguns estados sob a alegação de que, por exemplo, no Estado de Goiás, o IF Goiás teria uma atuação mais voltada para oferta de cursos que atendessem à demanda industrial, enquanto o IF Goiano ofertaria cursos voltados ao setor agropecuário, visto todos os seus câmpus serem localizados no meio rural. Porém, este fato vem se desmistificando ao longo do tempo, uma vez que os institutos, ao implantarem um câmpus, realizam levantamento de demanda regional e tentam atendê-la, não seguindo basicamente o modelo ora desenhado em sua criação, além do fato de que, com a expansão e crescimento dos câmpus existentes, novos cursos são implementados e nem sempre seguem o foco inicial.

Os Institutos Federais foram criados com a proposta de verticalização do ensino, estando isto expresso em sua lei de criação no Art. 6º, inciso III: “Promover a integração e a verticalização da educação básica à educação profissional e educação superior, otimizando a infraestrutura física, os quadros de pessoal e os recursos de gestão”. (PACHECO, 2011)

Daí a obrigatoriedade da oferta de cursos técnicos, concomitantes ou não com o ensino médio, educação de jovens e adultos, cursos superiores, cursos de formação inicial e continuada, especializações *Lato* e *Stricto Sensu* em níveis de mestrado e doutorado. Dada tamanha diversidade de cursos ofertados, as demandas de aquisições de material de consumo, contratação de serviços e material permanente são as mais diversas possíveis, encaminhadas para aquisição pelas Pró-Reitorias de Administração e para as Diretorias de Administração e Planejamento dos câmpus, através de seus departamentos de compras e licitações.

1.1 AS COMPRAS NOS INSTITUTOS FEDERAIS

Alguns Institutos Federais – seja considerando o pequeno número de servidores aptos a gerir os processos de compras lotados em suas Pró-Reitorias de Administração, desde operação dos pregões eletrônicos até realização da execução orçamentária e financeira, ou mesmo com a intenção de aproveitar a estrutura já existente das antigas autarquias federais que vieram compor seus Institutos –, optaram, através de ato do Magnífico Reitor, por subrogar aos diretores gerais dos câmpus a prerrogativa de realizar, nos próprios câmpus, os certames licitatórios, previamente aprovados pela Procuradoria Federal da República. Nesta

conjuntura, cada câmpus e a reitoria têm autonomia para realizar os processos licitatórios que lhes são necessários a fim de atender suas demandas de aquisição de bens de consumo, serviços e investimentos, bem como autonomia para executar o seu orçamento anual previsto na Lei Orçamentária Anual – LOA. Já em outros Institutos, toda a execução orçamentária e financeira fica concentrada na Reitoria, não havendo neste caso sub-rogação do reitor aos diretores gerais para tal finalidade.

Nos Institutos Federais nos quais o orçamento é descentralizado, ou seja, é administrado pelos próprios Câmpus, não tendo interferência da reitoria em sua aplicação, quando mais de um câmpus daquele Instituto tem uma mesma demanda em comum, são realizados processos licitatórios compartilhados para atender a todos, deixando um dos câmpus ou a própria reitoria como o gerenciador do certame, e os demais como participantes na origem do processo licitatório, fato que resulta em um tempo maior de espera, dada a necessidade de compilar todas as demandas de todos os participantes. Porém, este processo decorre em economia de escala, dada a quantidade licitada ser de grande vulto.

É facultada a cada câmpus, ainda, a prerrogativa de solicitar a outros órgãos da esfera federal Adesão aos Registros de Preços que lhes são necessários para atender suas demandas, bem como liberar Adesão a outros solicitantes que manifestarem interesse em participar de seus Registros de Preços como “carona”. Já nos Institutos onde o orçamento é centralizado, ou seja, toda a execução orçamentária e financeira dos Câmpus é realizada apenas na reitoria, tirando assim a autonomia dos Câmpus, todos os processos licitatórios, solicitações e concessões de Adesão ficam a cargo da mesma, cabendo ao câmpus apenas a tarefa de realizar a demanda. Os órgãos de controle têm apresentado constantemente questionamentos no campo prático em relação a estas situações. A literatura específica sobre o assunto disponível, apesar de ainda ser em pequena quantidade, contradiz-se quanto à legalidade ou não deste procedimento.

Dado este cenário, este trabalho descreverá, na sequência, e gradativamente, através de aporte teórico, todo o processo brevemente tratado nesta seção, desde o âmbito geral da Administração Pública e seus princípios até as especificidades de um processo de compras públicas, através das Licitações e Serviço de Registro de Preços, a fim de que, mediante o conteúdo exposto, possa-se proceder a uma análise esclarecida e fundamentada a respeito dos processos de compra por Adesão de órgãos não participantes dos certames licitatórios nos Institutos Federais com base em princípios de administração tratados mais à frente (LIMPE).

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O Direito Administrativo está inserido no ordenamento jurídico pátrio como uma subdivisão do ramo denominado Direito Público. Nesse sentido, destaca-se o ensinamento do renomado doutrinador Cretella Júnior (2006, p. 7):

De modo geral, não só o fracionamento da ciência do direito em dois ramos – público e privado - como também a subdivisão do direito público em diversos ramos é mais de natureza pedagógica do que de índole científica, e tem valor, aliás, muito relativo, mas é exatamente tal relatividade que interfere quando se pretende delimitar o âmbito do direito administrativo.

A Administração do Direito Público abrange a atividade de planejar, dirigir, comandar e, ainda, a função subordinada de executar. A Administração é exercida através de ações coordenadas e planejadas, denominadas de funções administrativas. Segundo Di Pietro (2006, p. 54), estas funções podem ser utilizadas em dois sentidos:

Em sentido formal ou orgânico, compreendem as pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer a função administrativa [...]; em sentido material ou funcional, as atividades exercidas pelos referidos entes. Nesse sentido, a Administração Pública é a própria função administrativa, que incumbe ao Poder Executivo.

Bandeira de Mello (apud DI PIETRO, 2006, p. 67) ressalta que se indicam duas versões para a origem do vocábulo “administração”: “Para uns, vem de *ad* (preposição) mais ministro, *as*, *are* (verbo), que significa servir, executar; para outros, vem de *ad manustrahere*, que envolve ideia de direção ou gestão. Nas duas hipóteses, há o sentido de relação de subordinação, de hierarquia”.

Quanto à Administração Pública, segundo Meyer (apud MEIRELLES, 2005), é todo o aparelhamento do Estado, ordenado para a realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas, ou seja, a estruturação legal das entidades e órgãos que irão desempenhar as funções, através dos agentes públicos (pessoas físicas).

Complementa Mello (1979, apud DI PIETRO, *ibid.*) que “[...] administrar significa não só prestar serviço, executá-lo, como, outrossim, dirigir, governar, exercer a vontade com

o objetivo de obter um resultado útil; e que até, em sentido vulgar, administrar quer dizer traçar programa de ação e executá-lo".

A partir dos conceitos de 'Administração' enunciados acima, pode-se inferir que administrar é servir a outrem; gerir os recursos de outrem.

Na lição de Meirelles (2006), a expressão “Administração Pública” possui uma diversidade de sentidos, mas, no Direito Público, do qual o Direito Administrativo é um dos ramos, a locução “Administração Pública” tanto designa pessoas e órgãos governamentais como a atividade administrativa em si mesma.

Sobre Administração Pública, explica Di Pietro (2006, p. 73) que ela “abrange as atividades exercidas pelas pessoas jurídicas, órgãos e agentes incumbidos de atender concretamente às necessidades coletivas; corresponde à função administrativa, atribuída preferencialmente aos órgãos do Poder Executivo”.

As entidades jurídicas do Direito Público podem ser constituídas para execução de atividades típicas da Administração Pública, como, por exemplo, as autarquias. Conforme Kohama (2008), a autarquia é o serviço autônomo, criado por lei, com a organização e regulamentação feita por decreto, com patrimônio e receita própria e recebe a execução do serviço público por transferência, agindo por direito próprio pela lei que a cria.

Moraes (2002, p. 91) afirma que “a Administração Pública pode ser definida objetivamente como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a consecução dos interesses coletivos, e subjetivamente como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado”.

Lima (1953) ressalta:

A Administração Pública é a atividade do estado exercida pelos seus órgãos encarregados do desempenho das funções públicas, dentro de uma relação jurídica que se estrutura ao influxo de uma finalidade cogente. Administrar é, assim, o ato de gerir, de governar, inferindo-se como administrador a pessoa que dirige, gerencia ou governa, e administrado a pessoa subordinada a um administrador.

Meirelles (2005, p. 64) considera:

Administração Pública – Em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a

Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. A Administração não pratica atos de governo; pratica, tão-somente, atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e de seus agentes. São os chamados atos administrativos (em itálico no original).

Alguns autores, como Canotilho (1998), distinguem duas sínteses fundamentais de Administração Pública, lembrando que a palavra Administração (grafada com maiúscula), significa não a atividade, mas a pessoa (órgão) que a exerce. Neste sentido subjetivo, pode ser entendida como sinônimo de Governo; ao passo que administração (grafada com minúscula) é o conjunto de atividades preponderantes executórias de pessoas jurídicas de Direito Público ou delas delegatárias, gerindo interesses coletivos, na persecução dos fins desejados pelo Estado.

Conforme assinala ainda Meirelles (2005, p. 65), “o Governo e a Administração, como criações abstratas da Constituição e das leis, atuam por intermédio de suas entidades (pessoas jurídicas), de seus órgãos (centros de decisão) e de seus agentes (pessoas físicas investidas em cargos e funções)”. [em itálico no original].

Para Bastos (2000, p. 57),

Embora esteja predominantemente sediada no Poder Executivo, a Administração Pública não se confunde com este. Os seus órgãos de cúpula são de natureza política; conseqüentemente, não integram a Administração Pública. Tanto os órgãos quanto a própria atividade administrativa existem em função da lei cuja atuação objetivam. Administrar, pois, é tornar concreta, é transformar em realidade a vontade abstrata da lei.

Acrescenta Di Pietro (2006, p. 73) que “[...] a Administração Pública abrange as atividades exercidas pelas pessoas jurídicas, órgãos e agentes incumbidos de atender concretamente às necessidades coletivas; corresponde à função administrativa, atribuída preferencialmente aos órgãos do Poder Executivo”.

O Decreto-Lei nº 200/1967, em seus artigos 3º e 4º, define:

Art. 3º Respeitada a competência constitucional do Poder Legislativo estabelecida no artigo 46, inciso II e IV da Constituição, o Poder Executivo regulará a estruturação, as atribuições e funcionamento dos órgãos da Administração Federal.

Art. 4º A Administração Federal compreende:

I - À Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II - À Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;
- b) Empresas Públicas;
- c) Sociedades de Economia Mista;
- d) Fundações públicas.

Parágrafo único. As entidades compreendidas na Administração Indireta vinculam-se ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade.

Serviço público, conforme explica Di Pietro (2006, p. 74), "é toda atividade que a Administração Pública executa, direta ou indiretamente, para satisfazer à necessidade coletiva, sob regime jurídico predominantemente público".

Na visão de Medauar (1998, p. 6), "a administração pública são a organização e a gerência de homens e materiais para a consecução dos propósitos de um governo". Di Pietro (ibid., p. 75) ainda pondera que, "às vezes, a lei opta pela execução indireta da atividade administrativa, transferindo-a a pessoas jurídicas com personalidade de direito público ou privado, que compõem a chamada Administração Indireta do Estado". Nas palavras de Ferraz (1994, p. 34), "a Administração Pública é a ocupação de todos aqueles que atuam em nome do povo – em nome da sociedade, que delega de forma legal – e cujas ações têm consequências para os indivíduos e grupos sociais".

O Governo e a Administração atuam através de suas entidades, órgãos e agentes ou, como diz Meirelles (2005, p. 732):

A Administração Pública não é propriamente constituída de serviços, mas, sim, de órgãos a serviço do Estado, na gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal. A Administração direta é o conjunto dos órgãos integrados na estrutura administrativa da União e a Administração indireta é o conjunto dos entes (personalizados) que, vinculados a um Ministério, prestam serviços públicos ou de interesse público.

Ferraz (1994) afirma que o que hoje entendemos como "Administração Pública" consiste em um conjunto de agências e de servidores profissionais, mantidos com recursos públicos e encarregados da decisão e implementação das normas necessárias ao bem-estar social e das ações necessárias à gestão da coisa pública.

As Entidades da Administração Indireta, conforme Meirelles (2005, p. 66), são:

Entidades estatais – São pessoas jurídicas de Direito Público que integram a estrutura constitucional do Estado e têm poderes políticos e administrativos, tais como a União, os Estados-membros, os Municípios e o Distrito Federal. A União é soberana; as demais entidades estatais têm apenas autonomia política, administrativa e financeira, mas não dispõem de Soberania, que é privativa da Nação e da própria da Federação.

Entidades autárquicas – São pessoas jurídicas de Direito Público, de natureza meramente administrativa, criadas por lei específica, para a realização de atividades, obras ou serviços descentralizados da entidade estatal que as criou. Funcionam e operam na forma estabelecida na lei instituidora e nos termos de seu regulamento. As autarquias podem desempenhar atividades econômicas, educacionais, previdenciárias e quaisquer outras outorgadas pela entidade estatal-matriz, mas sem subordinação hierárquica, sujeitas apenas ao controle finalístico de sua administração e da conduta de seus dirigentes.

Entidades fundacionais – São pessoas jurídicas de Direito Público ou pessoas jurídicas de Direito Privado, devendo a lei definir as respectivas áreas de atuação, conforme o inc. XIX do art. 37 da CF/1988, na nova redação dada pela EC 19/98. No primeiro caso, elas são criadas por lei, à semelhança das autarquias, e, no segundo, a lei apenas autoriza sua criação, devendo o Poder Executivo tomar providências necessárias à sua instituição

Meirelles (ibid.) continua:

Entidades empresariais – São pessoas jurídicas de Direito Privado, instituídas sob a forma de sociedade de economia mista ou empresa pública, com a finalidade de prestar serviço público que possa ser explorado no modo empresarial, ou de exercer atividade econômica de relevante interesse coletivo. Sua criação deve ser autorizada por lei específica, cabendo ao Poder Executivo as providências complementares para sua instituição.

Entidades Paraestatais – São pessoas jurídicas de Direito Privado que, por lei, são autorizadas a prestar serviços ou realizar atividades de interesse coletivo ou público, mas não exclusivos do Estado. São espécies de entidades paraestatais os serviços sociais autônomos (SESI, SESC, SENAI e outros) e, agora as organizações sociais, cuja regulamentação foi aprovada pela Lei 9.648, de 27.5.98. As entidades paraestatais são autônomas, administrativa e financeiramente, têm patrimônio próprio e operam em regime da iniciativa particular, na forma de seus estatutos, ficando sujeitas apenas à supervisão do órgão da entidade estatal a que se encontrem vinculadas, para o controle de desempenho estatutário. São os denominados entes de cooperação com o Estado.

Também esclarece (ibid., p. 66) que os entes que compõem a Administração Pública são as Entidades Estatais (Administração Direta – União, Estados, Municípios e Distrito Federal através dos Órgãos Públicos) e as Entidades da Administração Indireta (Autarquias, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e Fundações Públicas).

De acordo com o mesmo autor (ibid., p. 65), "entidade é pessoa jurídica, pública ou privada; órgão é elemento despersonalizado incumbido da realização das atividades da entidade a que pertence, através de seus agentes". [em itálico no original].

Conforme conceitua Meirelles (ibid., p. 67),

Órgãos Públicos – São centros de competência instituídos para o desempenho de funções estatais, através de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem. São unidades de ação com atribuições específicas na organização estatal. Cada órgão, como centro de competência governamental ou administrativa, tem necessariamente funções, cargos e agentes, mas é distinto desses elementos, que podem ser modificados, substituídos ou retirados sem supressão na unidade orgânica. Isto explica porque a alteração de funções, ou a vacância dos cargos, ou a mudança de seus titulares, não acarreta a extinção do órgão.

A Administração Pública conta, para o desempenho de seu papel, com uma série de orientações, denominadas de Princípios Administrativos, direcionando e balizando a atuação da máquina pública diante de seu exercício. Estes princípios são vários, e, a seguir, serão tratados a título informativo, visto que, para o objetivo desta pesquisa, uma seção específica será dedicada especialmente aos princípios relevantes para este estudo, conhecidos como LIMPE – Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência.

2.2 PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS

Conforme a Constituição Federal Brasileira (1988), são princípios da Administração Pública os princípios da Isonomia, Segurança Jurídica, Supremacia do Interesse Público, Proporcionalidade, Finalidade, Motivação, Autotutela, Continuidade da Prestação do Serviço Público, Razoabilidade, Lealdade e Boa-Fé, além dos elencados na sigla LIMPE – Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Pessoalidade e Eficiência, dentre outros. Como esclarecido anteriormente, esta seção busca fornecer uma visão geral dos Princípios Administrativos, selecionando-se, dentre os listados acima, os relacionados ao contexto deste trabalho, fornecendo, a priori, uma visão geral a seu respeito. Para tanto, será utilizado um texto corrido, perpassando estes princípios, propositalmente não utilizando para cada um deles alíneas dedicadas. Os princípios elencados no LIMPE serão discutidos à frente de maneira

mais cuidadosa no que tange à sua relação com os processos licitatórios, tendo em vista serem ligados diretamente ao cumprimento do objetivo desta pesquisa.

Os principais princípios da Administração Pública são Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência (incluída pela EC 19/1998), e estão inseridos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal.

Tais princípios encontram-se na seção I do Capítulo VII - Da Administração Pública (op.cit.), deixando, portanto, evidenciado que a norma ali elencada deve ser observada pelos três Poderes quando estiverem em suas funções administrativas, e para todos os entes federados (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), alcançando a Administração Pública direta e indireta.

O princípio que norteia o Direito Público é o da Legalidade, instruindo, conforme, que o Estado será obrigado a fazer exatamente aquilo que a lei expressamente autorizar, diferentemente da liberdade e autonomia que dispõe a iniciativa privada de fazer o que se denomina ‘liberdade negativa’: pode-se fazer o que a lei não proibir e pode-se deixar de fazer o que a lei não obrigar.

Considerado como uma das principais garantias dos direitos individuais, o Princípio da Legalidade (art. 37, *caput* da CF/88), na Administração Pública, limita a atuação da administração aos ditames da lei, ou seja, em observância a este princípio, a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite, diferentemente do particular, que pode fazer tudo o que a lei não proíbe, o denominado “Princípio da Autonomia da Vontade”. (TRIBUNAL DE CONTAS DO ACRE, s.d.)

Para Justen Filho (2005), o Princípio da Legalidade, primeiro a ser elencado no rol dos princípios administrativos, tem como encargo, dentro do Estado Democrático de Direito, servir como uma medida de exercício de poder, fulcrado em processos jurídicos, pois há no Estado de Direito uma supremacia legal. Isto quer dizer que são justamente as leis que governam a máquina estatal, e não verdadeiramente o homem, sendo exigível, desta forma, que haja uma vigorosa observância da lei, não podendo, essencialmente e de forma alguma, a norma ser violada ou contrariada. Nesse contexto, tem-se a noção de que tão somente a lei poderá fazer qualquer tipo de restrição a direitos e garantias, não tendo qualquer outro tipo normativo a atribuição de fazê-lo.

Sobre o Princípio da Impessoalidade, Alexandrino (2009) ressalta ser firmado no Princípio da Isonomia, o qual estabelece que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de

qualquer natureza”. Partindo desta determinação, o agente público administrador, por ser representante de uma nação e de uma sociedade, de forma universal, deverá por ela gerir e zelar. A impessoalidade, em âmbito administrativo, decorre da indisponibilidade do interesse público.

No campo da moralidade administrativa, Di Pietro (2006, p. 77) diz:

[...] antiga é a distinção entre Moral e Direito, ambos representados por círculos concêntricos, sendo o maior correspondente à moral e, o menor, ao direito. Licitude e honestidade seriam os traços distintivos entre o direito e a moral, numa aceitação ampla do brocardo segundo o qual *non omne quod licet honestum est* (nem tudo que é legal é honesto) [...] no âmbito do direito público, em especial no direito administrativo, no qual penetrou quando se começou a discutir o problema do exame jurisdicional do desvio de poder.

Ainda sobre este assunto, Di Pietro (2006) menciona que a imoralidade administrativa estaria ligada à ideia de desvio de poder, pois se entendia que, em ambas as hipóteses, a Administração Pública se utiliza de meios lícitos para atingir finalidades metajurídicas irregulares. A imoralidade estaria na intenção do agente. Ela ainda define a Moralidade Administrativa como o ‘conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração’; implica saber distinguir não só o bem e o mal, o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, mas também entre o honesto e o desonesto. Para ela, há uma moral institucional, contida na lei, imposta pelo Poder Legislativo, e há a moral administrativa, que ‘é imposta de dentro, vigora no próprio ambiente institucional e condiciona a utilização de qualquer poder jurídico, mesmo o discricionário’.

Quanto ao Princípio da Publicidade, Figueiredo (2003) esclarece que este prevê que os atos praticados pela Administração Pública exijam ampla divulgação, ressalvados casos de sigilo previstos em lei. Orienta-se que os atos administrativos devam ser Públicos, partindo-se deste princípio para que seja demonstrada transparência dos próprios agentes públicos no que tange à prestação de contas de sua administração, para o provimento de informações à coletividade, conforme dita a Carta Magna. Esta publicidade se trata de uma exigência para que os atos que produzam efeitos longínquos tenham eficácia, mesmo não sendo ela essência dos atos administrativos. Entretanto, a própria Carta Política assegura o sigilo de específicas informações quando se entender necessário para a segurança do Estado e sociedade, simultaneamente. Destarte, a publicidade deve ser usada tão somente para a divulgação dos atos administrativos e jamais para a promoção pessoal do agente público.

No que diz respeito ao Princípio da Eficiência, a Constituição Federal o elenca, incluído pela Emenda Constitucional nº 19/98. Esse princípio revela a necessidade de fazer o mais com menos; de exigir que o agente público exerça suas atribuições com presteza.

Moraes (1998) sobre o tema destaca:

Assim, o princípio da eficiência é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social. Note-se que não se trata da consagração da tecnocracia, muito pelo contrário, o princípio da eficiência dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços sociais essenciais à população, visando à adoção de todos os meios legais e morais possíveis para a satisfação do bem comum.

Pelo Princípio da Supremacia do Interesse Público e por força do regime democrático e do sistema representativo, presume-se que toda a ação do Estado seja com observância do interesse público, abstraindo-se os interesses privados. Significa que, havendo o conflito entre o interesse público e o interesse privado, prevalecerá o interesse público (DI PIETRO, 2006). Trata-se de um princípio não expressamente previsto no texto constitucional, mas que, no entanto, conforme De Mello (1999), é o preceito basilar de normas lá constantes, quais sejam as do art. 5º, incisos XXIII, XXIV, XXV, que cuidam da função social que a propriedade deve ter, desapropriação por utilidade pública e requisição da propriedade por iminente perigo público, respectivamente, bem como as do art. 3º, inciso IV e art. 184, que dizem respeito à promoção do bem social e desapropriação baseada no interesse social. Este princípio não é absoluto ante a existência de outros que a ele se sobrepõem, como o contraditório, a ampla defesa, devido processo legal, proporcionalidade etc. (MELLO, 2005, p. 96)

Por fim, o Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público, também implícito, está presente em qualquer atuação da Administração Pública e significa que ao administrador é vedada a renúncia a quaisquer direitos que envolvam o poder público ou que onerem a sociedade. A coisa é pública e, portanto, não cabe ao administrador a utilização da coisa pública como própria. Esse princípio mantém estreita relação com o Princípio da Legalidade, pois deve observar o que a lei determina, não podendo o administrador agir fora do que a lei prevê. (ALEXANDRINO; PAULO, 2011)

2.3 O SISTEMA ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO

Dado o recorte da Administração Pública, os princípios que a regem e os processos de compra referentes às instituições públicas, devem estas últimas, em primeiro lugar, conhecer o orçamento público, meio pelo qual os governos – federal, estadual ou municipal – controlam suas arrecadações com impostos, taxas e contribuições, organizando também quanto gastam em cada área. Através do orçamento são definidas as políticas de governo para atendimento da população, tanto para a oferta dos serviços básicos como saúde, educação, habitação como também para as grandes obras de infraestrutura e mobilidade urbana. As informações desta seção foram extraídas do Portal da Transparência do Governo Federal.

Para elaborar o orçamento anual, o governo prepara, no ano anterior, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, responsável pela definição das regras para elaboração e execução do orçamento do ano seguinte, definindo prioridades e metas para que se possa montar e aplicar o orçamento a cada ano, o que ocorre através da Lei Orçamentária Anual – LOA. Tem-se, então, que ao orçamento cabe estimar e programar as receitas de cada ano de acordo com as prioridades do Plano Plurianual – PPA e as regras estabelecidas pela LDO, que, por sua vez, segue um planejamento maior, definindo metas e estratégias que o governante deverá seguir por um período de quatro anos, o PPA.

Cada uma das três leis – PPA, LDO e LOA – tem funções específicas; elas se relacionam com a finalidade de harmonizar as diretrizes do orçamento. Neste contexto, o PPA tem a função macro de planejar o orçamento para um período de quatro anos; a LDO define as regras de aplicação dos recursos e suas prioridades e a LOA é o orçamento já definido com recursos orçamentários e despesas previstas, baseado nos dois orçamentos anteriores. A correta elaboração da LOA é de suma importância, uma vez que nenhuma despesa pública pode ser realizada sem que esteja prevista na mesma.

2.3.1 O Plano Plurianual – PPA

O Plano Plurianual – PPA foi instituído pela Constituição Federal de 1988, e é elaborado – no caso do PPA federal, ao qual esta dissertação irá ater-se – através de demandas propostas pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, por meio de levantamentos realizados nos estados e municípios, cabendo ao Ministério do Planejamento reunir todas estas demandas e elaborar o projeto de lei encaminhado à presidência da república. Nesta etapa, a presidência deve encaminhar o mesmo, por força da Constituição Federal, até o dia 31 de agosto do primeiro ano de seu mandato ao Congresso Nacional para apreciação e votação. Após aprovado e sancionado pela presidência da república, o PPA passa a vigorar por um período de quatro anos, sendo o primeiro ano de sua execução ocorrente no segundo ano de mandato do atual gestor, e seu último ano de vigência no primeiro ano do mandato subsequente, não coincidindo assim propositalmente sua vigência com a do mandato eletivo, visando proteger os programas de estado e garantir que não haja descontinuidade das ações quando da troca de governo, prejudicando as mesmas pela possível rivalidade política entre os grupos que vierem a se alternar no poder.

O PPA é considerado o Planejamento Estratégico de médio prazo dos governos Federal, Estadual e Municipal, entendido como a diretriz para elaboração da LDO, utilizada para balizar a LOA. O PPA objetiva nortear as ações de uma gestão quanto à definição de suas metas para aquele período, e estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital, as despesas correntes decorrentes de capital e para as relativas aos programas de duração continuada.

As despesas de capital constantes do PPA são as originadas em virtude da aquisição de bens móveis ou imóveis, responsáveis por aumentar o ativo permanente do governo, e que, necessariamente, deverão ser adquiridos para garantir a execução de determinada meta prevista. São exemplos de despesas de capital os veículos, mobiliários, equipamentos e reformas ou construções de novos prédios para atender as necessidades de espaços físicos para desenvolvimento das atividades realizadas naquele determinado órgão governamental. Por outro lado, as despesas correntes são aquelas originadas pela aquisição de materiais de consumo/custeio, cuja finalidade é manter o funcionamento de um determinado órgão no seu dia a dia, como pagamento de despesas com tarifas de água e esgoto, energia elétrica,

telefone, gás de cozinha, internet, entre outros. Em síntese, as despesas correntes não aumentam o ativo permanente do governo, uma vez que há saída de recursos do ativo financeiro que não se registra no ativo patrimonial, conforme Minuta para Consulta Pública a respeito da Receita Orçamentária. (TESOURO FAZENDA, s.d.)

O PPA prevê também as despesas correntes decorrentes de capital que, como o próprio nome já induz, são as originadas pela aquisição de um bem patrimonial adquirido com recursos de capital, criando, desta forma, mais uma despesa corrente. Para efeito de ilustração, pode-se considerar a aquisição de um veículo que visa atender demanda de determinado órgão, sendo esta aquisição realizada com recursos de capital; porém, este veículo precisa de combustível, pneus, troca de óleo e manutenção preventiva, despesas correntes decorrentes de capital, uma vez que, ao adquirir o bem, é preciso prever as despesas decorrentes para manutenção e funcionamento do mesmo, a fim de garantir a implantação por completo da meta estabelecida no Plano Plurianual.

As despesas previstas no PPA para programas de duração continuada são bastante questionadas pelos parlamentares quanto ao entendimento do que venham a ser, devido à inexistência de um delineamento satisfatório deste conceito. A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, em seu artigo 17, abre um caminho para definir esta despesa: “Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios”. (LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, 2000)

Posteriormente, outras definições foram sendo apresentadas com a finalidade de melhorar o entendimento do tema, como a redação do Art. 2º da proposta do PPA 2004-07, do substitutivo apresentado pelo Senador Sibá Machado: “Os Programas, no âmbito da Administração Pública federal, como instrumento de organização das ações de Governo, ficam restritos àqueles integrantes do Plano Plurianual”. (MOGNATTI, 2005, p. 19)

A definição foi objetiva e considerada extravagante, porém, se adequava à exigência da compatibilidade da LOA com o PPA, pois o programa nela proposto deveria constar necessariamente deste Plano. O problema, desta vez, consistia em que vários programas que constam da LOA não necessariamente constam do PPA, como os programas de suporte administrativo, por exemplo.

Com a persistência da dúvida quanto à definição para “programa de duração continuada”, a Lei 12.919 de 24 de dezembro de 2013 traz em seu artigo 2º: “Os Programas, no âmbito da Administração Pública Federal, para efeito do art. 165, § 1º, da Constituição, são os integrantes desta Lei”.

Ao tentar solucionar este questionamento, resolveu-se outro que dizia respeito à definição, passando-se a entender como “programa de duração continuada” todos aqueles que integram a lei que instituiu o PPA.

2.3.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

As informações desta seção foram extraídas do site do Planejamento do Governo Federal, evitando-se a repetição exaustiva da fonte durante o texto para fins de fluência.

O Governo Federal, através de sua Secretaria de Orçamento Federal, tem a exclusiva obrigação de elaborar o Projeto de Lei da LDO e encaminhá-lo para o Congresso Nacional até 15 de abril de cada ano, data pré-fixada pela Constituição Federal de 1988, que prevê também que o projeto de lei não poderá ser rejeitado, assegurando que a sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 57, §2º), dada a tamanha importância desta lei.

Esta lei é elaborada anualmente para vigorar no exercício seguinte, tendo a responsabilidade de ser o elo entre o PPA – que é o Planejamento Estratégico do Governo Federal de médio prazo, elaborado para um período de quatro anos – e a LOA – o plano operacional e quantificador dos valores em reais das metas prioritizadas na LDO para aquele determinado exercício. A LDO tem a missão de estabelecer prioridades das ações previstas no PPA para que constem da LOA.

A Constituição Federal, em seu parágrafo 2º do Art. 165, estabelece que a LDO deve i) compreender as metas e prioridades da Administração Pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; ii) orientar a elaboração da LOA e iii) dispor sobre as alterações na legislação tributária, além de iv) estabelecer políticas de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Buscando sintonizar a Lei Orçamentária Anual às diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública estabelecidas no Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias brasileira tem como finalidade orientar a elaboração dos orçamentos fiscais, da seguridade social e de investimento do poder público, incluindo os poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e as empresas públicas e autarquias.

A LDO estabelece regras tais como a que diz respeito a qual será o percentual do reajuste do salário mínimo e o percentual dos valores a serem poupados para que o governo possa pagar sua dívida. Nela, também se definem regras para o envio de recursos do governo federal para Organizações Não Governamentais – ONG's, além de prever as eventuais alterações na cobrança de tributos. Devem estar previstas também na LDO as regras temporárias de aplicação dos recursos orçamentários, em caso de a LOA não ser aprovada até o final do ano, precavendo-se o início de um exercício sem a aprovação do orçamento. Define também a política de investimento das agências oficiais de fomento, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Social – BNDS, uma vez que ele, dentre outros bancos de fomento, utiliza recursos federais para financiar projetos que promovam o desenvolvimento do país. A Constituição Federal de 1988 estabelece, também, a criação da Lei de Finanças Públicas, que não foi vigorada até a presente data, fazendo com que a LDO assuma este papel, tratando de vários outros assuntos previstos para esta lei.

2.3.3 Lei Orçamentária Anual – LOA

A Constituição Federal de 1988 determina que o orçamento precisa ser votado e aprovado até o final de cada ano (também chamado de “sessão legislativa”), e que a Lei Orçamentária Anual é elaborada pelo Poder Executivo, o qual estabelece as despesas e as receitas realizadas no próximo ano, competindo ao presidente da república enviar ao Congresso Nacional o Plano Plurianual, o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição.

A Lei Orçamentária Anual tem a função de estimar as receitas e fixar as despesas do Governo para o ano subsequente. Se durante o exercício financeiro houver necessidade de realização de despesas acima do limite previsto na Lei, o Poder Executivo emite medida

provisória, submetendo-a à aprovação do Congresso Nacional, solicitando créditos especiais ou suplementares, como nos casos especiais de guerra, calamidade, comoção interna, dentre outros. Nestes casos, emitem-se créditos extraordinários, sem autorização prévia do legislativo, apenas com anuência posterior. Quanto aos créditos suplementares, estes podem ser solicitados através da própria LOA. A necessidade de contenção dos gastos obriga o Poder Executivo muitas vezes a editar decretos com limites orçamentários e financeiros para o gasto, abaixo dos limites autorizados pelo Congresso. São os intitulados Decretos de Contingenciamento, que limitam as despesas abaixo dos limites aprovados na Lei Orçamentária. (GLOSSÁRIO LEGISTATIVO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, s.d.)

O orçamento anual visa concretizar os objetivos e metas propostas no Plano Plurianual, segundo as diretrizes estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, e compreende o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta – inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público –, além das estatais chamadas de dependentes (deficitárias); também compreende o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, além do orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

2.4 COMPRAS PÚBLICAS

Com o panorama descrito nas seções anteriores, tem-se a base necessária à compreensão dos procedimentos seguintes que levam este empreendimento acadêmico mais próximo do seu ponto de investigação: os processos de Adesão às Atas de Registro de Preços mediante o LIMPE nos processos de compras públicas. Para isso, além do esclarecimento sobre as estruturas públicas, seus princípios administrativos e suas leis orçamentárias, é necessário, neste tópico, o estudo do contexto em que acontecem as licitações: o recorte das Compras Públicas.

Para que as áreas de compra do setor público desempenhem suas atividades de forma eficiente, são fatores preponderantes a formação de uma equipe de técnicos capacitada e condições de trabalho adequadas. É fato que as diversas modernizações implementadas pelo

Governo Federal na área de compras governamentais têm obrigado os setores de compra dos órgãos públicos a se atualizarem, a fim de acompanhar as mudanças, buscando melhorar a qualidade dos serviços prestados e aumentar sua eficiência e a eficácia.

A definição de *compras* no sentido jurídico amplo explica que o termo diz respeito à “aquisição de coisa, corpórea ou incorpórea, pagando-se o preço ajustado em dinheiro ou valor equivalente, à vista ou a prazo, daquilo que se compra”. No âmbito das compras governamentais, esta definição adquire características que lhe são próprias, concernentes ao fato de que as aquisições e contratações devem seguir um procedimento licitatório com a divulgação do que o Estado vai adquirir, facultando a participação de todos os fornecedores interessados que possuam os requisitos técnicos e jurídicos para a execução do objeto. Conforme Zanella (1999), “é o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício de função administrativa, abre a todos os interessados que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório a possibilidade de formularem proposta, dentre as quais selecionará a mais conveniente para a execução do contrato”.

Estrategicamente, justifica-se este tipo de aquisição/contratação nos casos em que os bens a serem adquiridos ou os serviços a serem contratados sejam de vocação específica do órgão ou da entidade. Toma-se como exemplo o caso das compras de medicamentos, itens que justificam sua aquisição exclusivamente pela Secretaria de Saúde, visto que os demais entes da administração estadual não fazem uso desse material; o caso de compra de materiais ou contratação de serviços cuja necessidade é decorrente de uma demanda eventual também se porta como exemplo neste contexto.

Pode-se entender como “compras centralizadas” aquelas que são realizadas em uma unidade designada pela administração para tal finalidade, como acontece, por exemplo, quando uma Central de Compras encarregada de executar todas as aquisições do Estado não necessariamente agrupa todas as necessidades da mesma ordem em um único processo licitatório. Conforme definição de Madeira (2010, p. 6), “centralização é quando uma atividade inerente à Administração é realizada por uma unidade diferente daquela que gerou a necessidade”.

Justen Filho (2001, p. 63) contribui, afirmando que, a partir da constatação – dada a complexidade do universo das compras governamentais – de que não é viável a adoção de uma única prática que possa ser bem sucedida em todas as hipóteses, optou-se pela adoção de um modelo híbrido, envolvendo aquisições e contratações centralizadas para os objetos de uso comum ao Estado. Quando face ao seu valor elevado e nível de complexidade avançado, este

objeto requer uma equipe exclusiva para tratar dos procedimentos jurídicos e administrativos relativos à licitação, sendo descentralizada quando se trata de ações de interesse específico de um determinado órgão ou entidade, sempre buscando atender ao princípio da economicidade, qual seja “o resultado da comparação entre encargos assumidos pelo Estado e direitos a ele atribuídos, em virtude da contratação administrativa. A economicidade exige que o Estado desembolse o mínimo e obtenha o máximo e o melhor”.

2.4.1 Outros dados sobre as compras públicas no Brasil

No Brasil, há registros de que, já em 1570, época do Brasil Império, vislumbrava-se que as compras governamentais fossem realizadas com ampla divulgação, gerando a competição e, por consequência, melhores resultados, com o chamado “andar em pregão”. Segundo Motta (2002), a legislação sobre licitação no Brasil tem origem na promulgação da Lei de 29 de agosto de 1.828, que estabelecia regras para construção de obras públicas. Em 1909, foi promulgada a Lei 2.221, que fixava preceitos no que tange à sobriedade e seriedade com o dinheiro público. Em 1922, são editados os Decretos 4.536/22 e 15.783, que organizavam o código de contabilidade da União e que dispunham sobre o regulamento para a execução do código de contabilidade pública, respectivamente.

As compras governamentais no Brasil, de acordo com Motta (ibid.), ganharam um regime jurídico sistematizado apenas na década de 60, com a reforma da Administração Pública Federal, quando foram criadas normas para seu procedimento, além das cinco modalidades de licitação tradicionais existentes até os dias de hoje: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão, através da Lei 4.320/64 e do Decreto-Lei n.º 200/67. Em 1973, foi publicado o Decreto 73.140, que regulamentou os contratos relativos a obras de engenharia; este decreto vigorou até a edição do Estatuto da Licitação e Contratos, sancionado pelo então presidente da república José Sarney, em 1986, através do Decreto Federal n.º 2.300, alterado posteriormente por outros dois decretos do mesmo ano.

Em 05 de outubro de 1988, é promulgada a Constituição Federal da República Federativa do Brasil, que dispõe em seu artigo 37, inciso XXI:

Ressalvados os casos específicos 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 exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (BRASIL, 1988)

A partir da publicação da Constituição Federal, as legislações de maior destaque e relevância para a área de compras públicas foram a Lei nº 8.666/93, que instituiu normas gerais para licitações e contratos da Administração Pública, e a Lei Complementar 101 – Lei da Responsabilidade Fiscal, que em seu artigo 16, §4, inciso I, determina: “A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de [...] (I) empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras”. (ibidem)

2.4.2 Gestão de Projetos em Compras Públicas

No início de toda empresa, a administração cabe a um único homem, o proprietário, que cuida de várias responsabilidades. Com a evolução do mercado e o crescimento do negócio, é necessário agregar mais profissionais à equipe e delegar autoridade e responsabilidade a eles. Dado isto, o proprietário passa a ser dirigente do empreendimento. A partir deste momento, as funções que eram de responsabilidade dele estão se tornando responsabilidades executivas separadas, reportando-se a um administrador a administração das compras.

Segundo Dias (2011),

Independentemente do porte da empresa, os princípios básicos da administração de compras constituem-se em normas fundamentais, assim consideradas:

- Autoridade para compras;
- Registro de compras;
- Registro de preços;
- Registro de estoque e consumo;
- Registro de fornecedores;
- Arquivos e especificações;
- Arquivos e catálogos.

O autor define os princípios básicos da administração de compras, tendo em vista que esses são determinados de acordo com o tamanho da organização. Cabe ao administrador de compras ter autoridade para que todos esses registros e arquivos sejam trabalhados diariamente.

Dias (2011) aponta que a administração de compras por divisão de grupos é funcional quando as seções são de tamanho moderado e quando tais atribuições são entregues a compradores individuais. Os itens de cada grupo são especificados de acordo com a origem, a necessidade e o valor do material.

A administração de compras bem coordenada e bem distribuída tem como objetivo fortalecer todo o trabalho do setor com muito mais êxito e qualidade, sem que haja falta de produto ou material. Tendo cada colaborador um objetivo específico, fica muito mais fácil resolver eventuais percalços de fornecimento, qualidade, preço ou entrega. Isto só é eficientemente possível devido à responsabilidade atribuída ao colaborador.

2.4.3 Comparativo entre compras no setor público e no setor privado

O presente trabalho se destina a estudar as compras públicas brasileiras, porém, é válido proceder, de igual modo, a verificação de como funcionam as compras privadas nas empresas instaladas no país, observando, nelas, particularidades que poderiam contribuir para a melhoria das compras públicas – ou o seu inverso.

Cláudio Eduardo (2013) colabora com esta questão, esclarecendo que a Administração Pública rege-se por regulamentos e normas que visam determinar o que o Estado pode ou não fazer, enquanto, para o particular, tem-se ser lícito fazer tudo o que a lei não proibir, com certa flexibilidade em seus processos gerenciais. A sociedade se organiza através das relações públicas e privadas, cada qual carregando características próprias, dicotômicas e comuns, apresentando definições específicas e, ao mesmo tempo, interrelacionadas, visto envolverem o bem comum e o social.

O sistema de compras públicas versus o da iniciativa privada tem suas diferenças não somente no que tange às formas de organização. Assim como Carlos Eduardo (op. cit.), Dallari (1993, p. 29-32) afirma que, enquanto os particulares podem fazer tudo aquilo que a lei não proíbe, a administração pública só pode fazer aquilo que a lei determina,

complementando ainda que os interesses privados são disponíveis; os públicos, no entanto, indisponíveis.

Seguindo esta lógica, apresenta-se, a seguir, um quadro demonstrativo com análise de alguns fatores que influenciam as compras das empresas privadas e as compras governamentais. Considera-se, para tal, fatores como seleção e avaliação de fornecedores, custo de pedido, tamanho do lote de compra, tempo de reposição, preço e concorrência, especificação do produto, inspeção de qualidade, contratos e controle sobre a função.

Na sequência, após a tabela, cabe discutir sistematicamente o objeto de estudo desta pesquisa, passando-se ao assunto das Licitações Públicas e seus desdobramentos.

Tabela 1 - Fatores que influenciam as compras de empresas privadas e públicas

PARÂMETRO	COMPRAS PRIVADAS	COMPRAS PÚBLICAS
Seleção de fornecedores	• Critério de seleção centrado no fornecedor • Negociação • Possibilidades de parcerias • Critério de seleção com base no custo do ciclo de vida	• Critério de seleção centrado no produto • Cotação • Impossibilidades de parcerias • Critério de seleção com base no preço
Avaliação dos fornecedores	• Facilidade de utilizar como critério os fornecimentos passados	• Dificuldade de utilizar como critério os fornecimentos passados
Custo de pedido	• Pequenos custos dos pedidos. As parcerias tendem a zerá-los	• Grande custo de pedidos, com alto custo de vendas para o fornecedor
Tamanho do lote de compra	• Pequenos lotes de produtos • Entregas constantes	• Grandes lotes de produtos • Entregas constantes apenas com registro de preços ou padronização
Tempo de reposição	• Pequeno • Tende a zero com os sistemas eletrônicos	• Grande • Processo obedece a ordem cronológica • Apelação jurídica dos participantes pode estender o tempo ainda mais
Preço e concorrência	• Concorrência centrada em qualidade, entrega, serviços, preços, tempo de vida do produto etc	• Concorrência centrada basicamente no preço

Tabela 2(continuação) - Fatores que influenciam as compras de empresas privadas e públicas

PARÂMETRO	COMPRAS PRIVADAS	COMPRAS PÚBLICAS
Especificação do produto	• Especificação mais flexível • Fornecedor pode participar do projeto do produto • Modificação na especificação com curva de aprendizado de fabricação	• Comprador fornece especificação formal no início do processo de compra que tende, em regra, a ser seguida rigorosamente
Inspeção de qualidade	• Pode ser no próprio fornecedor, através da qualidade garantida • Inspeção de recebimento feita pelo controle de qualidade	• Dificuldade de trabalhar com qualidade garantida • Recebimento realizado por uma comissão
Contratos	• Longa duração • Flexível na especificação do produto • Incorpora melhoria técnica e qualidade • Modificações por negociação • Troca de informação técnica durante o contrato	• Curta duração • Na prática, é mais rígido • Especificação formal • Dificuldade para incorporar melhorias técnicas • Dificuldade na troca de informações técnicas
Controle sobre a função	• Pequeno nível de formalismo • Controle genérico sobre a função	• Grande nível de formalismo: tudo deve ser documentado • Controle sobre cada processo

Fonte: baseado no modelo de Ansare & Modarress (1990)

2.5 LICITAÇÕES PÚBLICAS

O termo “licitação” é oriundo do latim, *licitatione*, derivado do *licitatio*, cujo significado é “venda por lances”. O vocábulo em português passou a ter o sentido de “oferecimento de quantia, no ato de arrematação, adjudicação, hasta pública ou partilha judicial”, e veio em substituição à palavra concorrência, estabelecida no antigo Código de Contabilidade, conforme ensina Cretella Junior (2006, p. 301).

Os procedimentos licitatórios referem-se a uma sequência de trabalhos integrados por atos e fatos voltados para a consecução de um contrato. Sobre o tema, Mello (2004) dispõe:

Os atos procedimentais visam a criar um último ato unilateral, que se inclui dentro do próprio procedimento, enquanto o procedimento licitatório, como um todo, visa a proporcionar o nascimento de um ato bilateral, externo ao procedimento, embora condicionado por ele: o contrato.

Do vocábulo, pode-se inferir que licitação é o processo administrativo formal atualmente regido pelas regras gerais da Lei nº 8.666/93, e que tem como objetivo satisfazer o interesse público e proporcionar à administração a escolha da proposta mais vantajosa segundo os critérios estabelecidos no instrumento convocatório para a contratação de obras, serviços, compras, alienações, concessões, permissões e locações.

Acredita-se que a licitação surgiu na Europa Medieval, em resposta a uma mesma demanda que justifica sua existência até hoje: atender à necessidade de aquisição de um determinado bem ou execução de obra e/ou serviço que a Administração Pública não tenha condições de obter. O Estado marcava local, data e horário através de avisos distribuídos, a fim de dar publicidade para que os interessados em fornecer seus produtos e serviços ao governo comparecessem para atender às necessidades descritas.

O processo licitatório à época era regido por regras estabelecidas pelo sistema “Vela e Pregão” que, segundo Meirelles (1989), consistia no início do processo através de aviso informativo. Seguindo especificação de local, data e horário previsto, os interessados se reuniam na presença de um representante do Estado, e era de costume acender uma vela no início do certame, pois a mesma definiria o vencedor quando se apagasse por si só ou queimasse até o seu final, de modo que este seria aquele que ofertasse o último lance de menor preço antes de a chama se apagar.

Vários autores expõem sua compreensão quanto ao significado da palavra licitação. Para fins de esclarecimento deste trabalho, adotar-se-ão as seguintes:

Para Meirelles (1989, p. 241),

Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a administração pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.

Conforme Justen Filho (1993, p. 18), Licitação significa um procedimento administrativo formal, realizado sob regime de direito público, prévio a uma contratação, pelo qual a administração seleciona com quem contratar e define as condições de direito e de fato que regularão essa relação jurídica futura.

Di Pietro (2002, p. 298) esclarece que Licitação é o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato.

Já Motta (2002, p. 4) aponta que a Licitação é um “instrumento de que dispõe o Poder Público para coligir, analisar, e avaliar comparativamente as ofertas, com a finalidade de julgá-las e decidir qual será a mais favorável”.

Licitar, em síntese, é a forma que a administração tem para firmar seus contratos e, conseqüentemente, realizar suas compras, visando atender suas demandas, sem a necessidade de efetivar Adesões às Atas de Registros de Preços de outros órgãos. Um procedimento administrativo pelo qual a Administração Pública busca a melhor proposta na aquisição de bens, contratação de obras, serviços e alienações. Enquanto, para o particular, esta busca pela proposta mais vantajosa é facultativa, para a administração pública ela é sempre obrigatória, já que, em algumas vezes, está dispensada de licitar e, em outras tantas, é inexigível ou vedada a licitação.

Tal obrigatoriedade decorre da Constituição Federal (art. 37, XXI), assegurando igualdade de condições aos concorrentes e transparência aos atos administrativos:

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, a qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (BRASIL, 1988)

Há muito tempo, a Administração Pública recebe severas críticas relacionadas à burocracia e ineficiência na prestação dos serviços, críticas estas que atingem também o processo pelo qual são realizadas as licitações tradicionais, previstas no Estatuto das Licitações Públicas, Lei nº. 8.666/93. Dado isto, o Estado-Legislador resolveu inovar em busca da eficiência no serviço público. Na procura pela boa qualidade, produtividade e melhores resultados, a Administração Pública esquadrinhou novos mecanismos para os

procedimentos administrativos. Nesse contexto, surgiu a Lei nº 10.520/02, que instituiu uma nova modalidade de licitação denominada “pregão”, da qual se tratará na sequência deste trabalho. (DI PIETRO, 2006)

A licitação é necessária porque propicia à Administração Pública melhores condições para seus contratos. Meirelles (1991, p. 20) conceitua licitação:

Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Visa propiciar iguais oportunidades aos que desejam contratar com o Poder Público, dentro dos padrões previamente estabelecidos pela Administração, e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos. É o meio técnico legal de verificação das melhores condições para a execução de obras e serviços, compra de materiais, e alienação de bens públicos. Realiza-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, sem a observância dos quais é nulo o procedimento licitatório e o contrato subsequente.

Estabelece a Constituição Federal de 1988 que a licitação é uma das garantias individuais outorgadas constitucionalmente aos cidadãos, no sentido de assegurar a imparcialidade dos julgamentos administrativos públicos; a transparência e a moralidade dos atos administrativos – princípios que devem capitanear a Administração Pública tanto federal, quanto estadual e municipal, na conformidade com o *caput* do art. 38 da Constituição Federal ainda vigente, conforme alhures já delineado – são primordiais no exercício das licitações.

A eficácia está intimamente relacionada à competitividade e à rapidez na conclusão da licitação, conforme Blanchet (1999):

O pressuposto fático de uma licitação representa sempre uma situação que exige atendimento por ser de interesse público. Esse atendimento deve configurar uma solução praticada em tempo hábil, mas deve também ser simultaneamente a menos onerosa e mais adequada a satisfazer totalmente a necessidade ensejadora de licitação.

2.5.1 O Sistema de Registro de Preços

Segundo Fernandes (2003), Sistema de Registro de Preços, SRP, é um procedimento especial de licitação, que se efetiva por meio de uma concorrência ou pregão *sui generis*, selecionando a proposta mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, para

eventual e futura contratação pela Administração. O sistema de registro de preços vem se firmando e se consolidando como a modalidade mais utilizada, por ser um procedimento especial que possibilita a realização de contratações sucessivas de serviços e aquisições sucessivas de bens, selecionados através de processo licitatório, no qual é disponibilizada uma relação de produtos e fornecedores, possibilitando que a Administração Pública contrate de acordo com as suas necessidades. Segundo o conceito do jurista Meirelles (2003), o SRP é:

O conjunto de procedimentos para registro e assinatura em Ata de Preços que os interessados se comprometem a manter por um determinado período de tempo, para contratações futuras de compras ou de serviços frequentes, a serem realizados nas quantidades solicitadas pela Administração e de conformidade com o instrumento convocatório da licitação.

O SRP veio como um divisor de águas para a Administração Pública no que diz respeito à estocagem de materiais, uma vez que, nas demais modalidades de licitação, todo o quantitativo licitado necessariamente deve estar provido de dotação orçamentária e, por sua vez, ser adquirido em sua totalidade, gerando grandes volumes de estoque na instituição. O SRP permite que o órgão realize o processo mesmo sem dotação orçamentária e faça as aquisições de forma fracionada e de acordo com sua real demanda.

O Decreto nº 3.931 regulamentou o Sistema de Registro de Preços e instituiu a possibilidade da proposta mais vantajosa numa licitação ser aproveitada por outros órgãos e entidades, a chamada Adesão, popularmente conhecida como “carona”, que, segundo Fernandes (2003), significa um “procedimento que vulgarizou-se [sic] sob a denominação de carona e que traduz em linguagem coloquial a ideia de aproveitar o percurso que alguém está desenvolvendo para concluir o próprio trajeto, sem custos”. No ano seguinte, 2002, foi publicada a Lei nº 10.520 que institui o Pregão como nova modalidade de licitação, posteriormente complementada pelo Decreto nº 5.450/05, que instituiu o Pregão na forma eletrônica. Em 2013, a presidência da república publicou o decreto 7.892/2013, que revogava o decreto nº 3.931/2001, trazendo nova regulamentação ao SRP, que, em seu artigo 22, §4, determina:

Desde que devidamente justificada a vantagem, a ata de registro de preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da administração pública federal que não tenha participado do certame licitatório, [...] (IV) O instrumento convocatório deverá prever que o quantitativo decorrente das Adesões à

ata de registro de preços não poderá exceder, na totalidade, ao quántuplo do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes, independente do número de órgãos não participantes que aderirem. (DECRETO LEI 7.892/2013)

O §4 do artigo 22 do Decreto Lei 7.892/2013 ganhou destaque por regulamentar o processo de Adesão às Atas de Registros de Preços, que até então podiam ser concedidas infinitas vezes a quantos órgãos solicitassem, independentemente da quantidade de itens registrados. Este parágrafo passou a vigorar esclarecendo que, uma vez justificada a vantagem, desde que a Ata de Registro de Preços esteja vigente, ela poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da Administração Pública Federal que não tenha participado do certame licitatório, desde que o instrumento convocatório tenha previsto que o quantitativo decorrente das Adesões à Ata de Registro de Preços não poderá exceder, na totalidade, ao quántuplo do quantitativo de cada item registrado na Ata de Registro de Preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes, independente do número de órgãos não participantes que aderirem.

Cabe complementar que a Ata de Registro de Preços é gerada após a homologação da licitação, e tem validade de doze meses após sua assinatura, servindo como o contrato entre as partes. Caso não seja celebrado um contrato específico sobre aquela ARP, ficam obrigados tanto os órgãos participantes como os fornecedores vencedores do certame a cumprirem o especificado nesta ata.

Para Ferreira (2013), a sucessão de regulamentação do SRP demonstra um amadurecimento do Governo Federal na tentativa de aprimorar e tornar mais eficiente o procedimento de contratação, observando os limites impostos pelos princípios constitucionais e as críticas dos órgãos externos de controle, notadamente, em relação aos chamados “caronas”.

O “carona”, figura do órgão não participante, suscitou uma das questões mais polêmicas quanto ao SRP, antes da publicação do decreto 7.892/2013, uma vez que o mesmo não está previsto na Lei nº 8.666/93, tendo sido incluído pelo então Decreto nº 3.931/2001, permitindo que qualquer órgão público que não tivesse participado da licitação para registro de preços pudesse contratar com os licitantes vencedores, fato que, de início, veio como uma grande solução para as dificuldades enfrentadas pelo governo para executar uma licitação, dada a falta de estrutura e/ou planejamento, o que trouxe à tona vários questionamentos, tanto

por parte da doutrina como por parte dos órgãos de controle, dentro do entendimento de que se estavam violando os princípios da licitação pública e da isonomia.

De acordo com Ferreira (2013), o problema instituído pela figura do “carona” foi justamente a falta de limites para Adesões às Atas de Registro de Preços, gerando situações abusivas que podiam conflitar com os princípios constitucionais da Administração Pública, tais como isonomia, competitividade, economia de escala, impessoalidade e moralidade. Afinal de contas, um licitante que participou de uma única licitação por registro de preços pode acabar fornecendo um número muito superior ao licitado, a depender do número de Adesões.

Considerando a regulamentação dos processos de Adesão às Atas de Registro de Preços através do Decreto Lei 7.892/2013, e diante da agilidade propiciada por esta modalidade de compras através do Sistema de Registro de Preços destinado à aquisição de bens e serviços atrelados à execução do orçamento anual dos órgãos públicos é que se pretende, no âmbito do presente estudo, investigar o processo de compras dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia por meio do referido sistema, em relação aos aderentes enquanto órgãos não participantes da Ata de Registro de preços, verificando-se se este processo está adequado aos princípios administrativos da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, o LIMPE.

Segundo Albertin (1998), os benefícios percebidos por participantes individuais num mercado eletrônico aumentam à medida que organizações aderem ao sistema, propiciando aos mercados eletrônicos impor mudanças significativas de custos para seus participantes. Estes mercados inicialmente exigem grandes investimentos, porém, em médio prazo, proporcionam economias de escalas e escopo substanciais. Assim ocorre com o SRP quando bem planejado e bem executado, pois quanto maior o número de participantes na origem do pregão, maior a possibilidade de uma economia de escala mais significativa.

Neste contexto, também ganham os órgãos que vierem a solicitar Adesão como não participantes, uma vez que, ao ofertar seu lance na licitação, o fornecedor calculou o montante da possível venda que se realizará com o referido registro, valores estes que serão repassados também ao órgão aderente.

Igualmente, não se pode deixar de considerar o inverso, quando um registro de preços é realizado para atender uma demanda específica de uma determinada instituição, em que,

possivelmente, os valores praticados não oferecerão uma significativa economia de escala, e, havendo interesse de um órgão não participante em aderir, para não incorrer no equívoco de efetuar o pagamento de um valor maior por um determinado bem ou serviço, é que o Decreto Lei 7.892/2013, em seu Art.22 prevê: “**Desde que devidamente justificada a vantagem**, a Ata de Registro de Preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da Administração Pública Federal que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador”. (grifo nosso)

2.5.2 Modalidades de Licitação

Trata-se de uma forma específica de conduzir o procedimento licitatório, a partir de critérios definidos em lei. O valor estimado para contratação é o principal fator para escolha da modalidade de licitação, exceto quando se trata de pregão, que não está limitado a valores.

As modalidades de licitação admitidas são exclusivamente as seguintes, de acordo com Moraes (2007):

- a) **Concorrência:** utilizada para realizar contratações de grande valor e ainda para compra ou alienação de bens imóveis e concessão de direito real de uso. Modalidade da qual podem participar quaisquer interessados que na fase de habilitação preliminar comprovem possuir requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução do objeto da licitação (art. 22 § 1º Lei 8.666/93);
- b) **Tomada de Preços:** procedimento de licitação destinado a transações de vulto médio, no qual se exige, para participação, o cadastro prévio dos licitantes. Modalidade realizada entre interessados devidamente cadastrados que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação (art. 22 § 2º Lei 8.666/93);

- c) **Convite:** procedimento de licitação mais simplificado, destinado às contratações de pequeno valor. Modalidade realizada entre interessados do ramo de que trata o objeto da licitação, escolhidos e convidados em número mínimo de três pela Administração. Nesta modalidade, a Administração escolhe os convidados entre os possíveis interessados, cadastrados ou não. 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. É possível a participação de interessados que não tenham sido formalmente convidados, mas que sejam do ramo do objeto licitado, desde que cadastrados no órgão competente. Esses interessados devem solicitar o convite com antecedência de até 24 horas da apresentação das propostas. Para que a contratação seja possível nesta modalidade, são necessárias pelo menos três propostas válidas, isto é, que atendam a todas as exigências do ato convocatório. Não é suficiente a obtenção de três propostas. É preciso que as três sejam válidas. Caso isso não ocorra, a Administração deve repetir o convite e convidar mais um interessado, enquanto existirem cadastrados não convidados nas últimas licitações, ressalvadas as hipóteses de limitação de mercado ou manifesto desinteresse dos convidados, circunstâncias estas que devem ser justificadas no processo de licitação (art. 22 § 3º Lei 8.666/93);
- d) **Concurso:** ocorre entre quaisquer interessados para a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante o pagamento de prêmio ou remuneração aos vencedores (art. 22 § 4º Lei 8.666/93);
- e) **Leilão:** ocorre entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a Administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados (art. 22 § 5º Lei 8.666/93);
- f) **Pregão:** trata-se da modalidade de licitação destinada à aquisição de bens e serviços comuns, no qual a disputa pelo fornecimento é feita em sessão pública, por meio de propostas e lances, para classificação e habilitação do licitante com a proposta de menor preço. Em síntese, os licitantes apresentam suas propostas de preço por escrito e por lances verbais, independentemente do valor estimado da contratação. Ao contrário do que ocorre em outras modalidades, no Pregão a escolha da proposta é feita antes da análise da documentação, razão maior de sua celeridade. A modalidade

pregão foi instituída pela Medida Provisória 2.026, de 4 de maio de 2000, convertida na Lei nº 10.520, de 2002, regulamentada pelo Decreto 3.555, de 2000.

Diferentemente do Pregão, a escolha das modalidades concorrência, tomada de preços e convite são definidas pelos limites consignados nos incisos do art. 23 da Lei 8.666/93, a seguir:

- I - para obras e serviços de engenharia:
 - a) convite - até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais);
 - b) tomada de preços - até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);
 - c) concorrência - acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);
 - II - para compras e serviços não referidos no inciso anterior:
 - a) convite - até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);
 - b) tomada de preços - até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais);
 - c) concorrência - acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).
- Valores estabelecidos pela Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998.

Por fim, o edital, também denominado de Instrumento Convocatório, é um documento que permite tornar públicos os procedimentos e as regras inerentes ao certame. A definição de Edital, para Mello (2004), consiste em que ele “é o ato por cujo meio a Administração faz público seu propósito de licitar um objeto determinado, estabelece os requisitos exigidos dos proponentes e das propostas, regula os termos segundo os quais os avaliará e fixa as cláusulas do eventual contrato a ser travado”.

2.5.2.1 Pregão

O pregão, como modalidade licitatória, foi inicialmente instituído somente no âmbito da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), por meio da Lei. Nº 9.472 de 16/07/1997, conforme Arts. 54 a 57. Camarão (2006) noticia que tal fato gerou controvérsias, as quais resultaram até em Ação Direta de Inconstitucionalidade, pedindo a suspensão dos referidos artigos que, em liminar, foi negada pelo Supremo Tribunal Federal. (PACHECO, 2012)

Por meio da Medida Provisória nº 2.026 de 04/05/2000, foi instituída a Licitação na modalidade Pregão para toda a Administração Federal. Inicialmente, o pregão foi instituído

somente no âmbito da União Federal, gerando grande crítica, inclusive de renomados doutrinadores como Di Pietro (2006) e Fonseca (2007), entre outros. Finalmente, após várias reedições, a Medida Provisória nº 2108/2000, posteriormente renumerada para Medida Provisória nº 2.182-18, de 2001, foi convertida na Lei 10.520 de 17/07/2002, que instituiu o Pregão no âmbito da Administração Direta e Indireta da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atendendo, desta forma, clamor dos entes federados, os quais, observando todos os benefícios dessa nova modalidade licitatória, não se conformavam com o seu uso somente no âmbito da Administração Federal.

A modalidade de Pregão vem se consolidando mais acentuadamente junto aos órgãos federais dadas a sua facilidade de manuseio e aplicação para realização das compras públicas. O Governo Federal estabeleceu o uso do pregão, preferencialmente na modalidade eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, por sua vez decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres ou consórcios públicos, através do decreto N.º 5.504 de 05 de agosto de 2005, conforme § 1º e 2º do Art. 1º:

Art. 1º Os instrumentos de formalização, renovação ou aditamento de convênios, instrumentos congêneres ou de consórcios públicos que envolvam repasse voluntário de recursos públicos da União deverão conter cláusula que determine que as obras, compras, serviços e alienações a serem realizadas por entes públicos ou privados, com os recursos ou bens repassados voluntariamente pela União, sejam contratadas mediante processo de licitação pública, de acordo com o estabelecido na legislação federal pertinente.

§ 1º Nas licitações realizadas com a utilização de recursos repassados nos termos do caput, para aquisição de bens e serviços comuns, será obrigatório o emprego da modalidade pregão, nos termos da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e do regulamento previsto no Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, sendo preferencial a utilização de sua forma eletrônica, de acordo com cronograma a ser definido em instrução complementar.

§ 2º A inviabilidade da utilização do pregão na forma eletrônica deverá ser devidamente justificada pelo dirigente ou autoridade competente.

Destinado à aquisição de bens e serviços comuns, o pregão surgiu com a missão primorosa de oferecer maior eficiência aos processos de Licitação pública, tornando-os mais ágeis, simples, econômicos e competitivos, satisfazendo, desta forma, o interesse público, que deve ser garantido pelo Estado. (DI PIETRO, 2006)

Fernandes (2007) salienta que a Licitação pública tem grande importância para os órgãos da administração e para a sociedade em geral, pois é o instrumento usado para adquirir

materiais ou contratar serviços com os particulares. Ora, se a licitação não for ágil, eficiente, todo o sistema sofre as consequências, desde o governo até a sociedade.

2.5.2.2 Pregão Eletrônico

Fernandes (2007) esclarece que, na esfera do Governo do Estado de São Paulo, o Pregão encontra-se regulamentado pelo Decreto Estadual nº 47.297 de 06/11/2002 e Decreto Estadual nº 49.722 de 24/06/2005, que regulamenta o pregão realizado por meio da utilização de recursos da tecnologia da informação (internet), o pregão eletrônico. Foi editado ainda o Decreto Estadual nº 47.945 de 16/07/2003, que regulamenta o uso da modalidade pregão para o Sistema de Registro de Preços, previsto no art. 15 da Lei nº 8.666/93, e no art. 11 da Lei nº 10.520/02.

De forma objetiva, Justin Filho (2005 p. 226) define:

O pregão eletrônico é espécie de modalidade de licitação pública em que os procedimentos do pregão presencial são adaptados à tecnologia da informação. Isto é, em vez de desenvolver-se o pregão em ambiente físico, contando com a participação física dos licitantes, a modalidade, sob a perspectiva eletrônica, desenvolve-se através da internet, promovendo-se por meio dela a comunicação entre os licitantes e a Administração Pública.

Bandeira de Mello (2006) esclarece que, com relação aos procedimentos, existem diferenças entre o pregão presencial e o eletrônico, porém, sua essência é a mesma, sendo necessárias apenas alterações e adaptações pontuais em virtude da forma de realização de um e de outro, principalmente no que concerne à fase licitatória ou externa, momento em que ocorre efetivamente uso dos recursos da tecnologia da informação para esse tipo de licitação. Em síntese, a fase externa tem início após a publicação do edital, quando os interessados passam a ter acesso ao mesmo, até a conclusão do período de lances. A fase preparatória ou interna do pregão eletrônico pouco o difere do presencial, pois, como já dito, as principais diferenças entre um e outro estão relacionadas à fase licitatória ou externa do pregão. Quanto à fase interna, deve-se verificar a justificativa e a necessidade da contratação, definir o objeto da licitação, fazer a reserva orçamentária com base na planilha de preços ou no termo de referência, escolher e fundamentar a opção da modalidade licitatória, definir o pregoeiro e a

equipe de apoio, definir as exigências para a habilitação, critérios de aceitação das propostas, cláusulas gerais do contrato, sanções por inadimplemento contratual, dentre outras exigências, conforme consta no Decreto que regulamenta o pregão, e em outras possíveis normalizações internas.

2.5.3 Apresentação das Propostas numa Licitação

Moraes (2007) assevera que, com a apresentação das propostas, estabelece-se um vínculo obrigacional entre a Administração e os que dantes eram eventuais interessados, posto que, naquele momento, passam à condição de licitantes. O autor ainda orienta que o sigilo na apresentação das propostas é obrigatório, corroborando com o Princípio da Igualdade entre os licitantes, a fim de evitar que um proponente tome posição vantajosa perante os demais. Cabe ressaltar algumas considerações baseadas na opinião de Moraes (2007).

Para ele, a habilitação é um ato procedimental que consiste no recebimento da documentação proposta. A Lei 8.666/93, no seu artigo 43 e incisos, destaca os procedimentos exigíveis para a fase. Os documentos exigidos para a habilitação devem pautar-se somente nos critérios estabelecidos pela Lei 8.666/93, em seu art. 27. Não é demasiado lembrar que, ao examinar a situação dos que participam da licitação, a Administração analisará tão somente o preenchimento (ou não) dos requisitos estabelecidos no instrumento convocatório. De acordo com Fonseca (2007), “a tríplice: capacidade jurídica, técnica e financeira formula a ideia de idoneidade do licitante, para arcar com os ônus e responsabilidades que pretende assumir, por ocasião de firmar um contrato com Administração Pública”. Aqui, examinam-se, em especial, os atributos do proponente. “Na falta, porém, de algum documento, a Administração Pública deverá conceder prazo de oito dias para que os interessados supram as documentações pendentes de regularização. O desatendimento de algum dos requisitos exigidos gera a inabilitação”. (MORAES, 2007)

Aquele que for inabilitado receberá seu envelope de proposta fechado. Desta decisão cabe recurso hierárquico (art. 109, § 1º da lei 8.666/93), que será comunicado aos demais licitantes para impugná-lo no prazo de cinco dias, conforme Moraes (ibid.). Se ocorrer a inabilitação de todos os interessados, de acordo com o §3º do art. 48 da mesma lei, Moraes (2007) explica que a Administração Pública concede prazo de cinco dias para que seja regularizada a documentação, como já asseverado.

Sobre a Classificação e Desclassificação, Moraes (ibid.) orienta que, no entendimento de Celso Antônio Bandeira de Melo, a classificação é o ato pelo qual as propostas admitidas são ordenadas em função das vantagens que oferecem. Nesta fase, será analisada a proposta quanto ao seu conteúdo, a revés da habilitação, que analisa apenas os requisitos formais. De outro giro, a desclassificação corresponde a ato administrativo vinculado pelo qual a comissão exclui proposta apresentada por licitante habilitado, seja em razão de sua desconformidade com os requisitos do edital, seja em razão de sua inviabilidade. A classificação de propostas poderá ensejar a realização de perícias, exames, testes, para a aferição da idoneidade da proposta apresentada. Por via de consequência, a proposta inidônea será desclassificada imediatamente.

Já sobre a Homologação e a Adjudicação, Moraes (ibid.) elucida que a adjudicação é o ato administrativo que corresponde à aprovação do certame licitatório e de seu resultado. É realizada pela autoridade administrativa não participante da comissão de licitação e indicada pela lei local. No momento deste exame, a autoridade pode homologar a licitação, ou seja, pode conferir legitimidade a todos os atos praticados durante a licitação. Outrossim, deverá a autoridade, além de verificar a regularidade dos atos, avaliar as questões referentes à oportunidade e conveniência da licitação para o interesse público. No exato momento em que o licitante teve sua proposta acolhida como a vencedora, deverá ocorrer a adjudicação, ou seja, a declaração por parte da Administração Pública de que “tal” empresa terá direito ao contrato futuro. Assim, quando a autoridade entender que a licitação observou os ditames legais e que atende ao interesse Público, deve adjudicar ao vencedor o objeto da licitação.

Quanto à anulação da Licitação, Moraes (ibid.) afirma que ela, consoante à orientação firmada pela doutrina e jurisprudência de Direito Administrativo, corresponde ao desfazimento do ato administrativo em decorrência de razões diretamente resultantes de sua ilegalidade. Pode ser promovida pelo Judiciário ou pela própria Administração, de ofício ou mediante provocação de terceiros, sempre que se detectar a causa de invalidação que vicia determinado ato praticado em desconformidade com as normas e regulamentos em vigor. A anulação gera efeitos *ex tunc*, ou seja, daquele momento em diante, e não dá direito à indenização. A anulação pode ser, ainda, somente parcial, atingindo determinado ato.

Sobre a Revogação de Licitação, Moraes (2007) ensina que esta pode acontecer por motivo de superveniente, em razão do qual a Administração Pública o julgue ser de interesse público, sendo assegurado, no entanto, a ampla defesa e contraditório ao vencedor

do certame licitatório. Ao contrário da anulação, a revogação pode ensejar direito à indenização, conforme o caso. Este procedimento não tem por escopo examinar a legalidade do ato, mas verificar a ocorrência (ou não) de dois pressupostos legais que a legitimem, quais sejam, 1) a ocorrência de um fato superveniente àquela autorização expedida pela autoridade superior para iniciar a licitação, e 2) por razões de Interesse Público. Estes dois pressupostos legais devem ser avaliados sob os critérios de oportunidade e conveniência. O art. 49 da Lei nº 8.666/93 trata especificamente do assunto, como pode-se observar, *in verbis*:

A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.

Sobre a Responsabilidade Penal, Moraes (ibid.) consolida que a Lei de Licitação e Contratos prevê diferentes figuras típicas no que tange ao cumprimento de certas obrigações elencadas. Prevê crimes próprios e comuns, ou seja, em alguns delitos o sujeito ativo do crime é o agente Público, em outros será ele o licitante, e ainda, há ocasiões em que ambos infringem penalmente a Lei.

Já a respeito dos Recursos Administrativos na Licitação, segundo Moraes (ibid.), são eles a expressão que denota os meios postos à disposição dos administrados para pedir o reexame dos atos da Administração Pública, que aqueles entendem incorretos ou carregados de ilegalidade. O art. 109 da Lei de 8.666 relata os recursos administrativos cabíveis. São eles: recurso, representação e pedido de reconsideração. O prazo para interposição do recurso contra ato da Administração é de cinco dias em alguns casos, a contar da data da intimação ou da lavratura da ata. No caso em que não cabe recurso, o interessado pode interpor representação em igual prazo. O pedido de reconsideração é cabível com relação a ato de Ministro de Estado ou Secretário estadual ou municipal, no caso de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração. O prazo para sua interposição é de dez dias a contar da intimação da decisão.

2.5.4 Dispensa ou Inexigibilidade de Licitação

O procedimento licitatório figura como regra geral para as contratações da Administração Pública. Para Cardoso (1999), se o administrador possuísse livre arbítrio nas contratações que realizasse, não haveria como controlar existência de práticas que não atendessem o interesse geral, o que comprometeria o patrimônio público, em ofensa ao Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o interesse privado.

Cardoso Filho (2007) esclarece que a Lei de Licitações e Contratos, amparada pelas ressalvas especificadas no artigo 37, XXI da Constituição, admite alguns casos nos quais não é necessário o procedimento licitatório, ocorrendo, assim, situações de inexigibilidade e dispensa de licitação. Em outras palavras, a licitação é regra para a Administração Pública quando contrata obras, bens e serviços. No entanto, a lei apresenta exceções a essa regra. São os casos em que a licitação é legalmente dispensável ou inexigível.

A principal característica da inexigibilidade de licitação é a inviabilidade de competição, o que impossibilita a abertura de um certame licitatório, pois ele resultaria frustrado. A inexigibilidade diferencia-se da dispensa de licitação, que pode se constituir numa faculdade para o administrador. Sobre o assunto, Zanella (2001) afirma:

A diferença básica entre as duas hipóteses está no fato de que, na dispensa, há possibilidade de competição que justifique a licitação; de modo que a lei faculta a dispensa, que fica inserida na competência discricionária da Administração. Nos casos de inexigibilidade, não há possibilidade de competição, porque só existe um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração; a licitação é, portanto, inviável.

As hipóteses de inexigibilidade de licitação estão dispostas no art. 25 da Lei nº. 8.666/93, sendo estas consideradas exemplificativas, conforme consta do próprio *caput* do art. 25, por meio da expressão "em especial", podendo se estender a outros casos, desde que se configure a inviabilidade de competição. Nessa esteira, Mello (2004) ressalta que:

Outras hipóteses de exclusão de certame licitatório existirão, ainda que não arroladas nos incisos I a III, quando se proponham situações nas quais estejam ausentes pressupostos jurídicos ou fáticos condicionadores dos certames licitatórios. Vale dizer: naquelas hipóteses em que ou (a) o uso da licitação significaria simplesmente inviabilizar o cumprimento de um interesse jurídico prestigiado no sistema normativo e ao qual a Administração deva dar provimento ou (b) os prestadores do

serviço almejado simplesmente não se engajariam na disputa dele em certame licitatório, inexistindo, pois, quem, com aptidões necessárias, se dispusesse a disputar o objeto de certame que se armasse de tal propósito.

Portanto, a inexigibilidade de licitação se caracteriza pela ausência de competição, o que impossibilita a abertura de um certame licitatório. Comparando-se a licitação à inviabilidade de competição, temos, nas palavras do professor Vaz (2012):

Licitação é escolha entre diversas alternativas possíveis. É disputa entre propostas viáveis. A inviabilidade de competição, essencial à inexigibilidade de licitação, quer dizer que esse pressuposto - disputa entre alternativas possíveis - não está presente. Não é possível licitação porque não existem alternativas. O que existe é uma única opção.

Há, ainda, a inviabilidade de competição pela contratação de todos. É o que demonstra Fernandes (2004, p. 98):

Se a Administração convoca todos os profissionais de determinado setor, dispondo-se a contratar todos os que tiverem interesse e que satisfaçam os requisitos estabelecidos, fixando ela própria o valor que se dispõe a pagar, os possíveis licitantes não competirão, no estrito sentido da palavra, inviabilizando a competição, uma vez que a todos foi assegurada a contratação. É a figura do "credenciamento", que o Tribunal de Contas da União vem recomendando para a contratação de serviços médicos, jurídicos e de treinamento.

Esse credenciamento se justifica nos casos em que, para que haja o atendimento do interesse público, exista a necessidade de obtenção de várias propostas vantajosas, descaracterizando, assim, a competição. Nessa mesma esteira, a doutora em Direito, Tanaka (2003) ratifica:

Assim, se a Administração convida a todos os interessados que possuam os requisitos definidos no edital, dispondo-se, em princípio, a contratar todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as exigências estabelecidas, esses licitantes não competirão, vez que a todos será assegurada a contratação que se fizer necessária, hipótese em que os próprios Tribunais de Contas têm recomendado o uso do sistema de credenciamento.

O sistema de credenciamento traz muitas vantagens para a Administração, desburocratizando suas ações pela diminuição do número de processos licitatórios e pelo melhor uso dos recursos disponíveis. Ainda citando. Tanaka (2003, p. 334):

A vantagem do referido sistema é justamente essa: após a avaliação de toda a documentação encaminhada pelos interessados, estes restarão credenciados junto à Administração Pública, que poderá, a qualquer momento e independentemente de qualquer outro procedimento, contratá-los para a prestação dos serviços que se fizerem necessários, observadas as condições estabelecidas no instrumento convocatório, inclusive o preço.

As hipóteses de dispensabilidade do artigo 24 da Lei 8666/93 constituem um rol exauriente, ou seja, a Administração somente poderá dispensar o certame licitatório se ocorrer um dos casos previstos naquele dispositivo que deverá ser interpretado de forma restritiva. Para amplo esclarecimento desta questão, confira o Anexo desta dissertação, referente ao Artigo 24 da Lei de Licitações.

Silva Junior (2002) ensina:

A fixação de um limite de valor, abaixo do qual a lei faculta a dispensa de licitação, é medida salutar, porque o bem visado pela Administração, por ser de valor irrisório pode não compensar o ônus imposto ao procedimento licitatório, além de maior celeridade da operação exigida nesses casos. Assim, sendo, fundada em razão de conveniência da Administração, poderá a autoridade efetuar ou não a dispensa de licitação, desde que o valor do objeto a ser licitado seja inferior ao limite estabelecido em lei.

Não basta a existência da guerra para que todas as licitações sejam dispensadas, pois quando a contratação não sofrer qualquer prejuízo em decorrência da demora nem envolvera segurança nacional, aplicar-se-á o regime normal de Licitação. (DI PIETRO, 2004)

O Estado deve obrigatoriamente proceder à Licitação para firmar contratos de gestão com organizações sociais, sob pena de ofensa aos princípios da indisponibilidade do interesse público e da isonomia. Há que se realizar certame licitatório para conceder a particulares o direito de gerir bens, recursos e serviços públicos, uma vez que tais são indisponíveis pela Administração. (CARDOSO, 1999)

Motta (1998) conceitua a inexigibilidade:

Na inexigibilidade, a licitação em princípio não pode ser realizada, eis que a própria lei elevou certas circunstâncias à categoria de presunções consistentes em hipóteses nas quais se considera a priori, que a contratação direta é a via mais adequada à realização do interesse público; mas circunstâncias ditadas pelo interesse público, suficientemente robustas para o afastamento da presunção relativa acima posta em realce, poderão vir a ensejar, ainda aqui, a licitação.

Os casos de Licitação inexigível são previstos no artigo 25 da Lei de Licitações e Contratos de forma exemplificativa, visto ser teoricamente impossível prever todas as hipóteses possíveis. Constituem, por isso, o conceito de inviabilidade de competição, a qual precisa ser demonstrada e comprovada, não sendo uma opção do legislador, como no caso da dispensa. (MUKAI, 2004)

2.5.5 As Licitações e o Gerenciamento das Aquisições

Uma das áreas de conhecimento do Gerenciamento de Projetos é o Gerenciamento das Aquisições, que nada mais é do que uma sucessão de atos vinculados pelos quais as empresas conquistam produtos ou serviços. Por se tratar de empresas privadas, esse procedimento de aquisição acontece perante a legislação privada, a qual reza que “tudo é permitido desde que a Lei não se posicione ao contrário”. Tratando-se da Administração Pública, o Gerenciamento das Aquisições ocorre através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes tanto para a Administração quanto para o particular, buscando a seleção da proposta mais vantajosa, respeitando a isonomia para a contratação do seu interesse. Além disso, por se tratar de Erário Público, a Administração só está autorizada a fazer o que a lei permite. (JUNIOR, 2009)

Antes de o Gerente de Projetos ser designado para um determinado projeto e antes mesmo de se proceder o Termo de Abertura deste projeto, todos os produtos, bem como os serviços que serão utilizados no Projeto já estavam previstos para aquisição ou contratação. Isso ocorre porque a Administração Pública trabalha de forma planejada, através de seus instrumentos de Planejamento, chamados de Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA. “O planejamento é a forma de programar e administrar o futuro, pensando nas consequências e adaptações à realidade e aos fatos físicos, orçamentários, financeiros e históricos que intervenham no decorrer de uma ação e que podem influenciar os resultados esperados”. (ANDRADE et al., 2003, p. 58)

O gerente de projetos tem de ter definido o custo ou orçamento da sua futura compra ou contratação, pois é através do custo e de um bom relacionamento com o Departamento de Aquisições que, quando um responsável exclusivo não for definido para o seu projeto, o gestor saberá como proceder ao procedimento licitatório.

Mota (2011, p. 282) elucida que as modalidades são espécies do gênero licitação, e consistem, exclusivamente, naquelas elencadas no artigo e mais o pregão. É sabido que ao intérprete é vedado criar outras modalidades além das estabelecidas em lei, ou mesmo combinar entre si as modalidades existentes – como diz claramente o texto do art. 22, § 8º da Lei Nacional de Licitações N. 8.666/1993, a LNL. Não obstante essa nítida restrição, pode-se deparar, quase que habitualmente, com situações denominadas de “licitação informal” ou “procedimento seletivo simplificado”, mesmo em órgãos ou entidades obrigados à observância estrita da LNL. Essas fórmulas são artificiais e desautorizadas pela letra legal.

Junior (2009) orienta que não basta o Gerente de Projetos definir, descrever e detalhar o objeto do Edital (Declaração do Trabalho da Aquisição) e enviar para o Departamento de Aquisições, deduzindo que, após os prazos legais de ancoragem, seu produto ou serviço já estará contratado. A resposta será negativa, pois uma série de outros atos administrativos deverá ser seguida, tais como: justificativa da compra, parecer jurídico quanto à legalidade do Procedimento Licitatório adotado, orçamento detalhado em quantitativos e preços unitários, além de elaboração do Edital com seus respectivos anexos.

Após toda a tramitação da Licitação, com a abertura da habilitação, propostas técnica e de preços, cabe à autoridade superior da entidade promotora da licitação finalizar o Procedimento Licitatório. Essa finalização é chamada de Homologação. Homologar o Procedimento Licitatório é ter a aprovação da Autoridade Competente a respeito da legalidade dos atos praticados. No caso de anulação e revogação de Licitação, também cabe Recurso Hierárquico no prazo de cinco ou três dias, dependendo da modalidade licitatória. (JUNIOR, 2009)

2.5.6 Princípios Aplicáveis ao Procedimento Licitatório

O procedimento licitatório, por ser um ato administrativo formal, deve acontecer em conformidade com princípios básicos da Administração Pública. A Lei de Licitações e Contratos traz no seu artigo 3º, *in verbis*:

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração; 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, 1993)

Nas constituições modernas, a igualdade, ou isonomia, é princípio fundamental. No entanto, ocorre de só ser positivada no seu sentido formal, de igualdade perante a lei, conforme, aliás, começou por fazê-lo o constituinte brasileiro: Todos são iguais perante a lei (Constituição de 1988, art. 5º, caput). Não obstante, a igualdade formal não satisfaz. Pelo contrário, o tratamento igualitário perante a lei é a perfeita justificativa para o efetivo tratamento não isonômico. De fato, a administração, vinculada à legalidade, concretizará o comando abstrato da norma. E, se residir nesse critério posto na lei o cerne da discriminação, o agente cuidará tão somente de, perante a lei, aplicá-lo igualitariamente, ou seja, desigualar conforme a lei. Canotilho (1993, p. 563) lembra que, hoje, o princípio da igualdade condensa uma grande riqueza de conteúdo, mas “a afirmação – ‘todos os cidadãos são iguais perante a lei’ – significava, tradicionalmente, a exigência de igualdade na aplicação do direito”. Nas palavras de Bandeira de Mello (2004):

O princípio da igualdade perante a lei, ou da isonomia, não significa, apenas, o nivelamento dos cidadãos perante a norma legal, mas muito mais: que a própria lei não pode ser editada em desconformidade a ele - princípio que obriga não só o aplicador da lei, mas também o legislador.

Silva (1994, p. 193) consigna que:

A burguesia, cônica de seu privilégio de classe, jamais postulou um regime de igualdade tanto quanto reivindicara o de liberdade. É que um regime de igualdade contraria seus interesses e dá à liberdade sentido material que não se harmoniza com o domínio de classe em que assenta a democracia liberal burguesa.

Torres (1995, p. 260) completa: “A igualdade é o mais importante dos princípios jurídicos e o que oferece a maior dificuldade de compreensão ao jurista e ao filósofo do direito”.

Considerando os comentários acima, a Lei 8.666/93 deixa claro que a celebração de contratos com terceiros na Administração Pública deve passar pelos trâmites de licitação, ressalvadas as sobreditas hipóteses de dispensa e de inexigibilidade de licitação, visto assegurar a observância dos princípios administrativos e a garantia dos direitos de todos os participantes. Os princípios abaixo foram brevemente expostos na seção 2.2 desta dissertação.

A seguir, eles serão abordados a partir de sua conexão com o processo licitatório na Administração Pública.

a. Princípio da Isonomia

Significa dar tratamento igual a todos os interessados. É condição essencial para garantir todas as fases da licitação. É lapidante, nesse particular, a assertiva de Ricardo Lobo Torres (1995, p. 276): “O Estado ofende a liberdade relativa do cidadão e o princípio da isonomia quando cria, na via legislativa, administrativa ou judicial, desigualdades fiscais infundadas, através dos privilégios odiosos ou das discriminações”.

Dallari (2001) explica que

a igualdade entre os possíveis concorrentes é a espinha dorsal da licitação, é a condição indispensável da existência de competição real, efetiva e concreta. É dever da Administração Pública, zelar para que todos os participantes da licitação concorram em igualdade de condições. Deve-se assegurar aos licitantes idênticas condições e oportunidades para prestar esclarecimentos, acompanhar diligências, falar nos autos e examiná-los. A Constituição Federal veda a discriminação entre os participantes.

b. Princípio da Legalidade

Também chamado de “princípio do procedimento formal”. Segundo Dallari (2003), este princípio “é o que impõe a vinculação da licitação às prescrições legais que a regem em todos os seus atos e fases. Só sendo permitido na licitação o que a Lei faculta. Essas prescrições decorrem não só da Lei, mas também do próprio Edital”.

Vincula os licitantes e a Administração Pública às regras estabelecidas nas normas e princípios em vigor. Para Eduardo Jardim (1994),

Se for pensado o Direito Tributário como a regulação da “instauração, da existência e da extinção da relação jurídico-tributária”, vê-se logo que o estudo do princípio da legalidade, transposto para os domínios da tributação, prender-se-á à análise da obrigação tributária. Pois, a relação jurídico-material tributária é o conjunto de obrigações mútuas (característica da bilateralidade - atributividade do Direito) que tem por objeto o tributo.

Assim, o princípio da estrita legalidade – ou da legalidade tributária ou da reserva legal – manifestará sua força no nascimento da obrigação tributária. Ou seja, o fato gerador deverá estar previsto em lei.

Sobre o assunto, Bastos (1989) afirma:

Daí deriva que o tributo não pode ser criado por um ato de vontade qualquer, este deverá ser legalmente qualificado. De modo que a simples vontade do administrador ou uma confissão de dívida da parte não tem o poder de criar o tributo. Apenas o fará se a lei assim o dispuser. A expressão lei poderá conter em si diversas significações. Relativamente à fonte, poderá ela ser material ou formal. Será ela material quando for uma norma advinda do procedimento competente, porém, não-produzida pelo Poder Legislativo, daí ter apenas a característica de hipoteticidade. Lei em sentido formal é aquela emanada pelo Poder Legislativo por via de procedimento apropriado. Note-se que tanto poderá haver lei meramente em sentido material como lei meramente em sentido formal. Outra classificação diz respeito ao grau de determinação de conduta exposto na lei, pelo que será ela classificada em absoluta ou relativa.

Na absoluta, o comando legal basta-se para não reclamar complementação de suas disposições pelo Poder Executivo, no caso da matéria tributária. A relativa é quando a norma está a abranger apenas parcialmente a conduta visada, reclamando complementação normativa. Àquele, chamar-se-á de reserva legal e, a este, de legalidade, como característica geral do ordenamento.

c. Princípio da Impessoalidade

Conforme Dallari (2001),

Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal, há apenas o condicionamento à norma legal. O Administrador Público age em defesa dos interesses públicos coletivos, e nunca em seu interesse pessoal ou de apenas alguns a quem pretenda favorecer. A finalidade é inafastável do interesse público.

Este princípio, segundo Moraes (2007), obriga a Administração a observar, nas suas decisões, critérios objetivos previamente estabelecidos, afastando a discricionariedade e o subjetivismo nos procedimentos da licitação.

Moraes (2007) explica que o princípio da impessoalidade, a exemplo dos demais princípios e regras que regem a atividade estatal, consubstancia valor comum a toda a coletividade, de natureza transindividual, indivisível e indeterminada, sendo elemento integrante do patrimônio social, o que torna evidente a existência de um direito subjetivo a uma administração proba, o qual pode ser perquirido em juízo pelo Ministério Público, na condição de substituto processual de todos os detentores da *facultas agendi* ou, como preferem alguns, na condição de legitimado autônomo¹. Maculada a ordem jurídica, comprometido o regime democrático e desvirtuados os interesses sociais, torna-se imperativa (e não facultativa) a atuação do Ministério Público, sendo a ação civil pública o instrumento adequado à preservação de tais interesses difusos.

Alexandrino (2009) ressalta que a impessoalidade é firmada no princípio da Isonomia, o qual estabelece que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”. Partindo desta determinação, o agente público administrador, por ser representante de uma nação, de uma sociedade, de forma universal, deverá por ela gerir e zelar, pois se diz que a impessoalidade, em âmbito administrativo, decorre da indisponibilidade do interesse público.

Outra acepção está ligada à ideia de vedação de pessoalização das realizações da Administração Pública da promoção pessoal do agente público, prevista no § 1º do art. 37 da Constituição Federal.

d. Princípio da Moralidade e da Probidade Administrativa

Conforme Dallari (2001), este princípio é obrigatório à ação do administrador público, já que é necessário acatar normas éticas e as reverenciar. Feito o contrário, o administrador sofrerá a consequência de ser incompatibilizado para a função pública de que está investido.

Para Dallari (2001),

¹ Segundo Nélson Nery Junior (*in* Princípios do Processo Civil na Constituição Federal, 5ª ed., São Paulo: RT, 1999, p.114) “parcela da doutrina ainda insiste em explicar o fenômeno da tutela jurisdicional dos interesses e direitos difusos pelos esquemas ortodoxos do processo civil. Tenta-se justificar a legitimação do Ministério Público, por exemplo, como extraordinária, identificando-a com o fenômeno da substituição processual. Na verdade, o problema não deve ser entendido segundo as regras de legitimação para a causa com as inconvenientes vinculações com a titularidade do direito material invocado em juízo, mas sim à luz do que na Alemanha se denomina de legitimação autônoma para a condução do processo, instituto destinado a fazer valer em juízo os direitos difusos”.

[...] a moral administrativa exige a conformação do ato não só com a Lei, mas também com o interesse coletivo, inseparável da atividade administrativa, constituindo-se no pressuposto básico para a validade dos atos administrativos. Não se trata de moral comum, mas sim de uma moral jurídica. Ao legal, deve ser agregado o honesto e o conveniente aos interesses sociais e coletivos.

A conduta dos licitantes e dos agentes públicos tem de ser compatível com a ética, a moral, os bons costumes e as regras da boa administração.

De acordo com Meirelles (2001),

Em caso de comprovadas irregularidades maiores, com ofensa direta não só à isonomia, mas também à moralidade e à probidade administrativa, o processo licitatório deve ser considerado nulo, pois uma ofensa desse porte retira dela suas características principais de legalidade e concorrência leal em busca do melhor para o Estado.

e. Princípio da Publicidade

Dallari (2001) mais uma vez contribui, afirmando:

A publicidade dos atos da licitação é princípio que abrange desde os avisos de sua abertura até o conhecimento do edital e seus anexos. Deve-se dar conhecimento dos atos licitatórios aos interessados pelos mesmos meios e na mesma ocasião, evitando-se o privilégio da ciência antecipada. A publicidade, além de princípio geral do direito administrativo, é condição de eficácia dos direitos dos licitantes e do seu amplo controle pela sociedade em geral. A publicidade é necessária no início do certame, para dar conhecimento dele aos possíveis interessados; da abertura dos envelopes, para permitir o controle; e para propiciar recursos e impugnações, assim como para a prática de outros atos inerentes à licitação. É em razão desse princípio que se impõe a abertura dos envelopes da documentação e proposta em público e a publicação oficial das decisões dos Órgãos julgadores e do respectivo contrato, ainda que resumidamente.

Qualquer interessado deve ter acesso às licitações públicas e seu controle, mediante divulgação dos atos praticados pelos administradores em todas as fases da licitação. Conforme Bandeira de Mello (2004), não se admite em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder é exercido em nome do povo, que este fique privado das informações quanto à gestão da coisa pública. Na mesma linha, Canotilho (1998) infere que "a ideia de *democracia*

administrativa aponta não só para um direito de acesso aos arquivos e registros públicos para a defesa dos direitos individuais, mas também para um *direito de saber*".

Nas palavras de Dallari (2001):

O princípio da publicidade é próprio do Estado Democrático. Reza o art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988 que o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes. Pertencendo o poder ao povo, este não poderá ficar privado de informações concernentes ao agir da Administração Pública. Logo, aquele que atua e decide na qualidade de representante do povo tem o dever acentuado de dar satisfação dos seus atos. O princípio da publicidade - aplicado a todos os poderes em todos os níveis de governo - fundamenta-se na necessidade de transparência da atuação administrativa que deverá prestar informações aos administrados sobre seus fatos, decisões e contratos, como forma de garantir a segurança jurídica dos membros da coletividade quanto aos seus direitos. O sigilo no âmbito administrativo, salvo exceções justificáveis, serve apenas para promover o contrabando de informações privilegiadas.

f. Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório

Em seu texto, Dallari (2001) aponta que este princípio "significa que a Administração e os licitantes ficam vinculados ao pedido ou permitido no Edital quanto ao procedimento, à documentação, às propostas, ao julgamento e ao contrato. O contrato, ou documento equivalente, não poderá estabelecer condições distintas daquelas estabelecidas no Edital".

Obriga a Administração e o licitante a observarem as normas e condições estabelecidas no edital. Nada poderá ser criado ou feito sem que haja a devida previsão. Justen Filho (2000) consigna que:

Pelo artigo 41, da Lei nº 8.666/93, o edital é a lei interna da Licitação e, como tal, vincula aos seus termos, tanto aos licitantes, quanto a Administração que o expediu. Tal vinculação ao edital é princípio básico de toda Licitação. Nem se compreenderia que a Administração fixasse no edital a forma e o modo de participação dos licitantes e no decorrer do procedimento ou na realização do julgamento se afastasse do estabelecido, ou admitisse documentação e proposta em desacordo com o solicitado.

As regras do certame, durante todo o procedimento, são inalteráveis. A Administração deverá invalidá-lo e reabri-lo em novos moldes, caso verifique sua inviabilidade no decorrer da Licitação.

Se o edital se revelar falho ou inadequado aos propósitos da Administração, o edital ou convite poderá ser corrigido a tempo, através de aditamento ou expedição de um novo, sempre com republicação e reabertura de prazo, desde que a alteração não afete a elaboração das propostas.

g. Princípio do Julgamento Objetivo

De acordo com Dallari (2001), este princípio “é o que se baseia no critério indicado no Edital e nos termos específicos da proposta. O Edital deve estabelecer os critérios de julgamento, de forma clara e com parâmetros objetivos”. O administrador deve observar critérios objetivos definidos no instrumento convocatório para o julgamento das propostas. Isto afasta a possibilidade de o julgador utilizar-se de fatores subjetivos ou de critérios não previstos no edital, mesmo que em benefício da própria Administração.

Como afirma Benoit, citado por Meirelles (2001, p. 31): “O processo de concorrência não deve ser uma comédia, mais ou menos representada, onde antes do início da qual já se sabe quem será o candidato escolhido”. Como consta, o autor prevê, neste trecho, a possibilidade de fraudes nas licitações, quando antes mesmo de ela ocorrer já exista um fornecedor marcado para vencer.

Como o legislador privilegia o critério de menor preço, as condições de rendimento, qualidade, eficiência, durabilidade, prazos de entrega, assistência técnica, garantia e outras pertinentes ao interesse público devem estar claramente definidas no Convite, como esclarece o já citado Artigo 45, estabelecendo parâmetros objetivos para averiguar estas condições, tanto pelos licitantes como pelos órgãos de controle.

2.5.7 Visão dos órgãos de controle quanto à Adesão

Os órgãos de controle acompanham com grande atenção as ações governamentais de compras públicas, visando orientar, fiscalizar e penalizar órgãos e entidades públicas que

realizam seus processos de compras em desacordo com a legislação vigente, seja por desconhecimento da lei, por desatenção ou, em última instância, por negligência da mesma.

A Controladoria Geral da União (CGU), órgão de controle interno do Governo Federal, através da publicação de um catálogo de perguntas e respostas, elucida os questionamentos e erros mais frequentes cometidos pelos gestores públicos em seus processos de compras públicas, afirmando que:

[...] no desenvolvimento de seu trabalho de fiscalização da aplicação dos recursos federais, vem se deparando com inúmeros problemas nos processos de aquisição de bens e serviços pelos entes públicos. A maioria dessas situações decorre da aplicação incorreta da legislação, e especialmente, da ausência de procedimentos eficazes de organização e planejamento. (BRASIL, 2014)

Neste mesmo catálogo, a CGU admite a possibilidade de que um determinado órgão solicite Adesão a mais de uma ARP, cujos objetos sejam os mesmos, desde que sejam observados para cada uma delas os limites estabelecidos no Decreto 7.892/2013. Esclarece ainda que um órgão possa ser, ao mesmo tempo, participante e carona de uma ARP, uma vez que a licitação tenha ocorrido por item e que a demanda apresentada pelo participante ao gerenciador não contemple todos os itens da licitação.

O Tribunal de Contas da União, em suas sessões de 09 e 10 de abril de 2013, deliberou sobre a falta de estimativa prévia, no edital, das quantidades a serem adquiridas por órgãos não participantes; portanto, os órgãos participantes ficam impedidos de solicitar a Adesão às Atas de Registro de Preços conformadas após o início da vigência do novo Decreto 7.892/2013. As atas constituídas antes da vigência do mencionado normativo (sob a égide do antigo Decreto 3.931/2001) somente podem ser utilizadas pelo órgão gerenciador e pelos órgãos participantes, não sendo cabível a Adesão por parte de órgãos não participantes, conforme segue:

Ainda no âmbito do Pregão Eletrônico 103/2012, promovido pela Fundação Universidade Federal do Maranhão (FUFMA) para a aquisição, mediante registro de preços, de material de informática, o relator invocou fundamento adicional para embasar a vedação de Adesões, por não participantes, à ata de registro de preços que resultará dessa licitação. Recorreu então a ponderações já efetuadas no voto condutor do Acórdão 213/2013 – Plenário, também de sua relatoria, no sentido de que é vedada a Adesão de caronas a atas de registro de preços conformadas após o início da vigência do novo Decreto 7.892/2013 (como no caso concreto sob exame), quando não houver estimativa prévia, no edital, das quantidades a serem adquiridas por esses não participantes. Transcreveu então trecho do referido voto: “a *sobre dita vedação de Adesão à ata por parte dos chamados ‘caronas’ (órgãos não participantes) estaria implícita por força do art. 9º, III, c/c o art. 22, § 4º, ambos do novel Decreto nº 7.892/2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços*

previsto no art. 15 da Lei nº 8.666/93, senão vejamos: ‘Art. 9º O edital de licitação para registro de preços observará o disposto nas Leis nº 8.666, de 1993, e nº 10.520, de 2002, e contemplará, no mínimo: (...) III – estimativa de quantidades a serem adquiridas por órgãos não participantes, observado o disposto no § 4º do art. 22, no caso de o órgão gerenciador admitir Adesões.

Ainda no mesmo parecer ,emitido por ocasião das sessões realizadas em 09 e 10 de abril de 2013, o Tribunal de Contas da União conclui:

Art. 22. Desde que devidamente justificada a vantagem, a ata de registro de preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da administração pública federal que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador. § 4º O instrumento convocatório deverá prever que o quantitativo decorrente das Adesões à ata de registro de preços não poderá exceder, na totalidade, ao quádruplo do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes, independente do número de órgãos não participantes que aderirem.” Anotou ainda que, mesmo que a ata já tivesse sido constituída quando da entrada em vigor do Decreto nº 7.892/2013, “a sua utilização por parte dos ‘órgãos não participantes’ - haja vista a não fixação, no edital, do quantitativo decorrente das Adesões - estaria implicitamente vedada pelo art. 24 da referida norma regulamentadora, o qual somente resguarda o direito do gerenciador e dos eventuais participantes de utilizarem as atas constituídas na vigência do antigo Decreto nº 3.931/2001...” – grifou-se. O Tribunal, ao acolher proposta do relator, decidiu, como já havia sido explicitado no tópico anterior deste informativo, determinar à FUFMA que não autorize Adesões à referida ata de registro de preços. **Acórdão 855/2013-Plenário, TC 044.700/2012-1, relator Ministro José Jorge, 10.4.2013.** (BRASIL, TCU, Informativo de Licitações e Contratos, 2013)

Segundo Fernandes (s.d.), a natureza jurídica do procedimento denominado “carona” é a extensão da proposta mais vantajosa a todos os que necessitam de objetos semelhantes, em quantidade igual ou menor em relação ao máximo registrado. Afirmo o autor ainda que, após ressaltar os casos de contratação direta e impor como regra o princípio da licitação, a Constituição Federal define os limites deste procedimento, mas em nenhum momento obriga a vinculação de cada contrato a uma só licitação ou, ao revés, de uma licitação para cada contrato.

Os órgãos de controle, após a publicação do decreto 7.892/2013 – que, dentre outras coisas, regulamentou a utilização dos quantitativos registrados nas ARP’s por parte do carona em, no máximo, cinco vezes –, estão acompanhando no atual momento as ações dos órgãos e entidades a fim de verificar se os mesmos estão cumprindo o que determina a lei.

3 METODOLOGIA

O propósito da presente pesquisa é levantar junto aos Pró-reitores de Administração das 41 Instituições que compõem a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica – 38 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, 02 CEFET's e o Colégio Pedro II – existentes nos 26 estados da federação e no Distrito Federal, suas percepções quanto à aplicabilidade dos princípios administrativos da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência (LIMPE) nos processos de compras públicas realizados em seus respectivos Institutos através de Adesão à Ata de Registro de Preços (ARP), quando os mesmos não foram participantes na origem dos processos licitatórios.

Aliado aos dados obtidos nesta investigação, pretendeu-se, com a aplicação e avaliação das entrevistas, a) obter a percentagem de Adesões à ARP frente aos processos licitatórios realizados pelas Instituições pesquisadas; b) levantar a opinião dos pró-reitores de administração acerca da principal vantagem ao aderir às ARPs via SRP e também as desvantagens em relação ao LIMPE; c) analisar fatores que influenciam as Instituições a aderirem à ARP em lugar de realizarem seus próprios certames licitatórios e, por fim, d) identificar se as Adesões solicitadas às ARPs estão de acordo com os princípios administrativos da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, o LIMPE.

Tendo em vista os objetivos da pesquisa, procedeu-se a escolha dos participantes da mesma baseando não somente na importância dos cargos ocupados por eles, mas também pelo conhecimento e experiência sobre o assunto que os respectivos entrevistados detêm, visto conviverem cotidianamente com atividades relacionadas ao tema em questão, e por serem os responsáveis pela decisão final de realizar ou não uma Adesão à ARP para atender uma demanda de compras de suas instituições.

Conforme elucida Gil (2010), “as pesquisas descritivas têm como objetivo a descrição das características de determinada população. Podem ser elaboradas também com a finalidade de identificar possíveis relações entre variáveis”. A pesquisa descritiva, segundo Reis (2012), é desenvolvida por meio de técnicas padronizadas de coleta de dados como questionário e observação sistemática. Os levantamentos são caracterizados pela interrogação direta das pessoas cujo comportamento se deseja conhecer. (GIL, 2010)

A pesquisa bibliográfica integra a realização deste trabalho, composto em sua grande maioria por consultas a livros e artigos científicos. Os livros constituem fontes bibliográficas por excelência, e, em função de sua forma de utilização, podem ser classificados como de leitura corrente ou de referência; já as publicações periódicas, são aquelas publicadas em fascículos, em intervalos regulares, com a colaboração de vários autores, tratando de assuntos diversos, embora relacionados a um objetivo mais ou menos definido. Segundo Gil (2010), as principais publicações periódicas são os jornais e revistas, sendo que as últimas tendem a ser muito mais profundas e bem elaboradas.

No que se refere à análise dos dados e das informações, esta pesquisa é do tipo quantitativa, que, segundo Mendonça et al. (2008), caracteriza-se pelo emprego da quantificação tanto nas modalidades de coleta de informações quanto no seu tratamento por meio de técnicas estatísticas. Os autores afirmam também que os estudos quantitativos mais complexos, em casos de pesquisas descritivas, no entanto, procuram analisar os fenômenos, analisando o papel das variáveis que influenciam ou causam o aparecimento do fenômeno.

A coleta de dados foi conduzida por meio de aplicação de questionário com perguntas de múltipla escolha, enviadas inicialmente através de e-mail aos quarenta e um Pró-Reitores das referidas instituições, uma vez que a visita *in loco* seria inviável tanto do ponto de vista cronológico como do financeiro, já que se pretende entrevistar gestores localizados nos vinte e seis estados da federação e do Distrito Federal. Não se obtendo êxito com o uso do e-mail, ou o mesmo sendo parcial, o pesquisador fará uma visita a um fórum exclusivo dos pró-reitores de administração das instituições pesquisadas – o FORPLAN, Fórum de Administração e Planejamento, realizado mensalmente em um determinado estado brasileiro –, a fim de aplicar os questionários de forma individualizada e pessoal, garantindo a maior participação possível, evitando prejuízos a esta pesquisa.

Para tanto, foi elaborado questionário padrão, que consta do Apêndice A deste trabalho, contendo 20 perguntas objetivas para aplicação ao público-alvo, com um roteiro pré-definido. Foi realizado um pré-teste com os servidores do setor de compras do Câmpus Morrinhos do IF Goiano, por serem pessoas com profundo conhecimento sobre o assunto.

Quando bem elaborado, o roteiro, parte fundamental da pesquisa, cria um referencial fácil e confortável para uma discussão, fornecendo progressão lógica e plausível através dos temas em foco. Assim, funciona como um esquema preliminar para análise das transcrições (GASKEL, 2002). Pretende-se utilizar como tópicos-guia do questionário os itens relacionados abaixo:

- Informações pessoais do respondente: itens 01 a 03;
- Informações da Instituição Federal a qual o respondente representa: itens 04 a 08;
- Informações da Pró-Reitoria de Administração da Instituição Federal do respondente: itens 09 a 11;
- Dados referentes às Adesões às Atas de Registro de Preços realizadas por seu Instituto Federal: itens 12 a 16;
- Opinião dos entrevistados em relação às Adesões às Atas de Registro de Preços quanto ao LIMPE: itens 17 a 21.

Segundo Moore (2005), a análise dos dados se preocupa com métodos, estratégias de exploração, organização e exploração de dados com auxílio de gráficos e resumos numéricos. Ainda para o autor, a organização fornece métodos para gerar dados que podem dar respostas claras a perguntas específicas. Os dados, uma vez bem organizados, são capazes de explicar uma realidade. Ao contrário disso, as informações perdem a confiabilidade. O questionário a ser aplicado aos entrevistados visa reunir estes dados de forma fidedigna, a fim de trazer o melhor resultado possível à pesquisa.

Os dados serão tabulados em planilhas eletrônicas, para, a partir delas, gerar gráficos e cruzar informações a fim de apurar os resultados desejados, obedecendo aos objetivos do presente estudo.

Pretende-se levantar a opinião dos Pró-Reitores entrevistados quanto à aplicabilidade das Adesões realizadas por suas instituições em relação ao LIMPE, classificando-os por: gênero sexual; idade do respondente; tempo de ocupação do cargo de pró-reitor; regiões geográficas, uma vez que representantes de todo o país serão consultados; número de câmpus que cada instituição mantém. Pretende-se também classificar os questionários pela forma de execução orçamentária de cada instituição, além de informar o volume de recursos em moeda nacional movimentado anualmente por cada uma delas.

A classificação dos dados obtidos pela análise dos questionários respondidos também observará e levará em consideração o número de servidores envolvidos no processo de compras de cada instituição, o número de processos licitatórios e sua

respectiva modalidade realizada pela Instituição pesquisada, bem como o número de Adesões realizadas no ano de 2015.

Por fim, também será tabulada a opinião dos pró-reitores quanto à vantagem de uma Adesão a uma ARP, assim como a desvantagem em relação ao LIMPE, considerando, também, para análise dos dados, a forma com que a instituição tem conhecimento da ARP para solicitar Adesão e se estas Adesões estão atreladas à necessidade sumária de execução do orçamento ou não.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Neste capítulo, apresenta-se uma leitura criteriosa dos dados coletados através dos questionários aplicados às quarenta e uma instituições que compõem a rede federal de educação profissional, seguida da análise dos resultados obtidos. Por fim, considerando todas as discussões teóricas apresentadas junto a tais resultados, apresentam-se algumas sugestões que poderão contribuir com o incremento do objeto de estudo deste trabalho, visando facilitar o processo de compras públicas realizado pelas instituições pesquisadas.

4.1 RESULTADOS DA PESQUISA

4.1.1 Dados dos respondentes

Quanto aos respondentes, a presente pesquisa pautou-se por levantar dados específicos como sexo, faixa etária e período de tempo em que o respondente exerce a função de Pró-reitor de Administração de sua instituição. No primeiro momento, analisam-se os dados coletados, a fim de identificar o perfil dos respondentes participantes para, posteriormente, realizar cruzamentos destes dados, com vistas a verificar se os mesmos exercem alguma influência na gestão das instituições.

De acordo com os dados, a maioria dos órgãos participantes tem, à frente da gestão de suas Pró-Reitorias de Administração, pessoas do sexo masculino, conforme gráfico 1, constatando-se que apenas 17% são mulheres e o restante, correspondente a 83%, são homens.

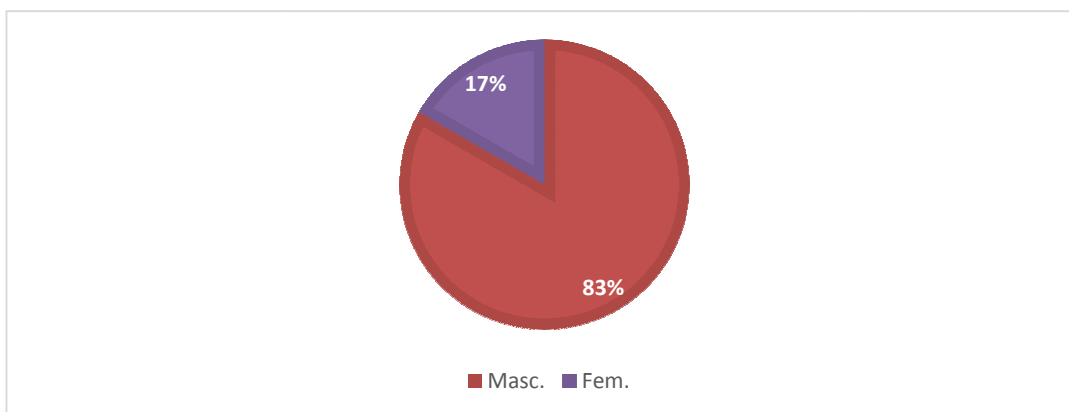


Gráfico 1 - Gênero Sexual
Fonte: elaborado pelo autor

Quanto à faixa etária dos respondentes, conforme o gráfico 2, não existe nenhum pró-reitor entre os entrevistados com idade superior a 65 anos; a faixa etária que mais concentra os entrevistados é a de 36 a 50 anos, correspondendo a 44%. Os pró-reitores que se declararam estar na faixa etária de até 35 anos somam 17%; os outros 39% estão na faixa etária entre 51 e 65 anos.

Somadas as faixas etárias de 36 a 50 e de 51 a 65 anos, nelas se encontra 83% dos ocupantes de cargos de pró-reitores de administração nas instituições pesquisadas.

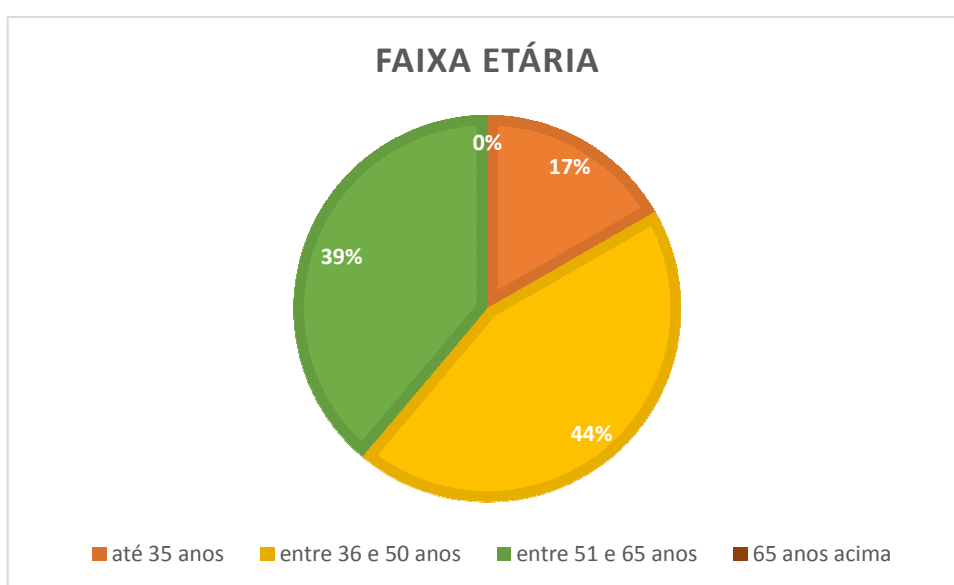


Gráfico 2 - Faixa Etária
Fonte: Elaborado pelo autor

Averiguou-se também entre os entrevistados seu período médio de tempo de exercício da função: 33% responderam que estão ocupando o cargo num período de até dois anos. Quanto ao período que compreende entre dois e quatro anos, 39% dos respondentes se declararam estar nesta faixa, enquanto 17% estão entre quatro e seis anos; apenas 11% exercem a função de Pró-reitor de Administração há mais de seis anos, conforme gráfico 3.

Pode se concluir, por meio destes dados, que a grande maioria dos pró-reitores exerce suas funções por período médio de quatro anos, equivalente ao período do mandato do Reitor, que é de quatro anos, visto ser ele quem nomeia os pró-reitores. Esta sazonalidade pode ser prejudicial à instituição, se considerarmos o ponto de vista de que a função de um Pró-reitor de Administração envolve muito mais atributos técnicos que políticos. Pode-se entender a

rotatividade frequente como provável variável prejudicial à continuidade das atividades que envolvam processos de compras públicas de grande complexidade, necessárias ao bom funcionamento das instituições.

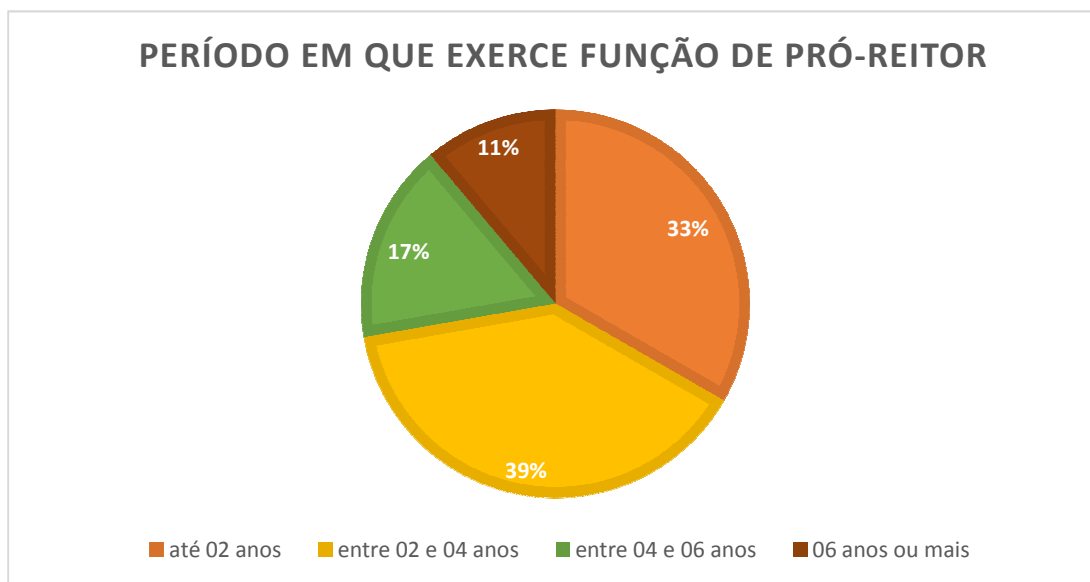


Gráfico 3 - Período em que exerce a função de pró-reitor.
Fonte: elaborado pelo autor

Com base nos dados apresentados nesta sessão, pode-se afirmar que o perfil dos respondentes desta pesquisa é predominantemente do sexo masculino, com idade média entre 36 e 65 anos, exercendo a função de pró-reitor de suas instituições por um período médio que varia entre dois e quatro anos.

4.1.2 Dados da Instituição Federal

Nesta seção, foram averiguados o nome da instituição representada pelo respondente e o respectivo estado da federação onde o mesmo se encontra, a fim de interpretar tais dados por regiões geográficas. Para tanto, desconsidera-se, a partir deste momento, as informações individuais de cada instituição, visualizando-as apenas, por regiões geográficas. Foi pesquisado também o número de câmpus vinculados a cada instituição e sua forma de execução orçamentária e financeira, bem como o valor anual do orçamento previsto na LOA (Lei Orçamentária Anual) para as mesmas, desconsiderando folha de pagamento.

Quando se levanta a distribuição das instituições participantes da presente pesquisa por regiões geográficas, não se pretende mensurar volume de unidades, tampouco suas respectivas proporções presentes nestas regiões, uma vez que é público e notório que nas regiões com maior densidade demográfica existem mais instituições, visando atender uma maior demanda natural. Pretende-se, sim, respondendo aos objetivos desta pesquisa, analisar como estas regiões se comportam perante a aplicabilidade dos princípios administrativos do LIMPE (Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência).

Conforme gráfico 4, pode-se observar que as regiões Sudeste e Nordeste tiveram uma participação de 25% cada na presente pesquisa. Quatorze por cento das instituições participantes estão localizadas na região Centro-Oeste, 19% na região Norte e 17% na região Sul do Brasil.

Estes números permaneceriam inalterados se 100% das instituições pertencentes à Rede Federal de Educação Profissional tivessem respondido ao questionário, uma vez que as cinco instituições que não responderam – e que, portanto, não entram nos índices apresentados – pertencem, cada qual, a uma das cinco regiões geográficas.

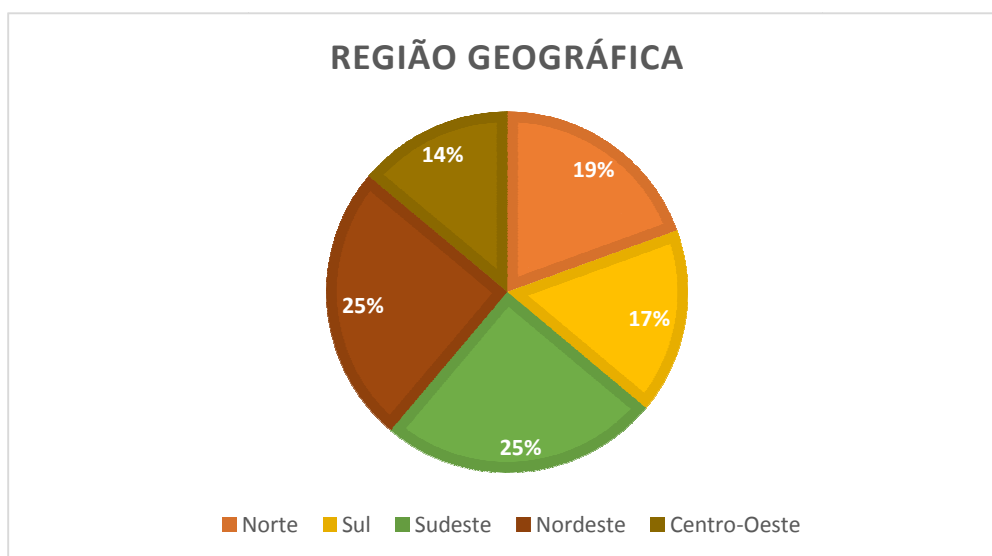


Gráfico 4 - Regiões Geográficas.
Fonte: elaborado pelo autor

A presente pesquisa preocupou-se, também, em levantar a quantidade de câmpus ligados a cada instituição, haja vista que este fator poderia contribuir significativamente para a

análise dos dados no momento da verificação dos fatores que influenciam uma determinada instituição a realizar mais ou menos Adesões às Atas de Registro de Preços.

Dentre as instituições participantes, a metade, 50%, respondeu que tem entre 11 e 20 câmpus ligados a elas, enquanto 28% têm até 10 câmpus, e outras 22% têm entre 21 e 30. Verificando-se os dados apurados, percebe-se que é uma tendência entre estas instituições a manutenção de um número médio de câmpus ligados às suas reitorias, que varia entre 11 e 20. Mais à frente, estes dados serão confrontados com a aplicabilidade do LIMPE nos processos de Adesão, com vistas a verificar se o número de Câmpus, seja a maior ou a menor, exerce influência direta ou não neste processo.

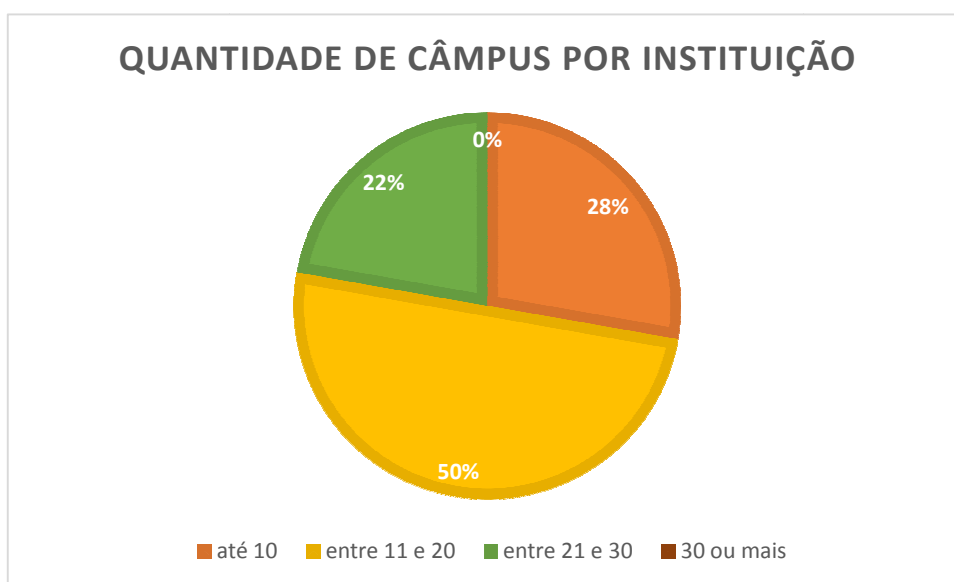


Gráfico 5 - Quantidade de Câmpus por Instituição.
Fonte: elaborado pelo autor

O gráfico 6 permite observar que 56% das instituições pesquisadas executam seu orçamento anual previsto na LOA de forma descentralizada, ou seja, disponibilizando o recurso para que os câmpus ligados a elas realizem toda a gestão orçamentária e financeira, tendo os mesmos autonomia para definirem suas prioridades de contratações de serviços ou aquisição de bens de consumo e permanentes. É possível perceber ainda que 33% destas instituições executam seus orçamentos de forma parcialmente descentralizada, em que parte da execução orçamentária e financeira ocorre na sede da instituição, a Reitoria, e, outra parte, nos câmpus.

Ainda segundo o mesmo gráfico, uma parcela bem pequena das instituições – apenas 11% – realiza suas execuções orçamentária e financeira de forma totalmente centralizada: os câmpus apenas cumprem suas demandas enquanto a reitoria se encarrega de realizar todo o processo de execução, desde dar início ao processo licitatório até efetuar o pagamento das notas fiscais oriundas da aquisição destes produtos licitados.

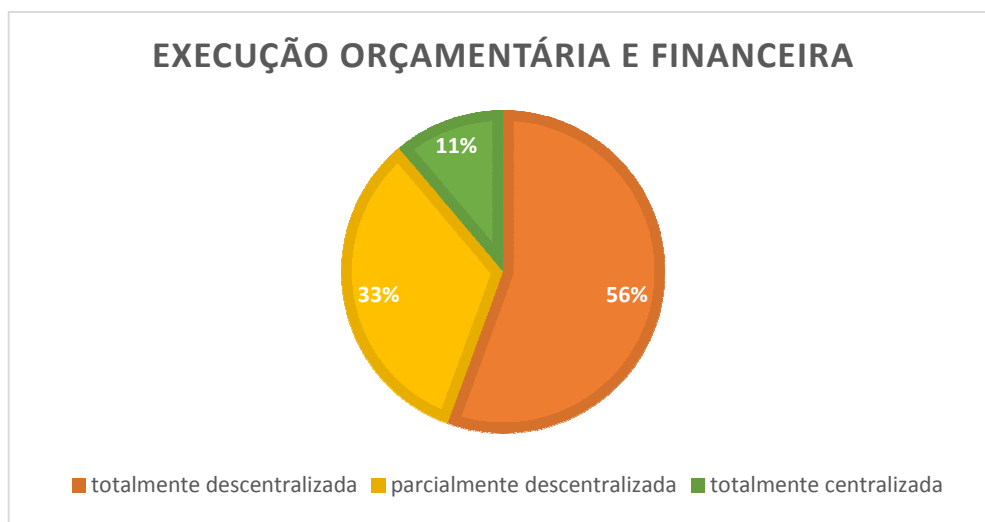


Gráfico 6 - Execução Orçamentária e Financeira.
Fonte: elaborado pelo autor

Finalizando esta seção, na qual se levantou dados referentes à instituição de ensino pesquisada, apenas 11% delas recebem um orçamento anual de até R\$ 35 milhões; outras 28% recebem recursos que variam entre R\$ 36 e 60 milhões, conforme revela o gráfico 7. A maioria delas recebe recursos da ordem de R\$ 61 a 85 milhões, perfazendo um total de 33% das instituições pesquisadas.

Segundo o mesmo gráfico, uma parcela de 28% das instituições entrevistadas recebe recursos com valores superiores a R\$ 86 milhões de reais por ano, para gerir suas demandas para contratações de serviços e aquisição de bens de consumo e permanentes.

É importante ressaltar que, na leitura destes dados, os valores levantados em moeda nacional, o real, desconsideram despesas com folha de pagamento dos servidores ativos e inativos ligados a estes órgãos, por entender que esta despesa não integra o objetivo do presente trabalho, que enfoca o processo de compras públicas, e não necessita de submissão ao processo de realização de Adesões, também tema deste trabalho.

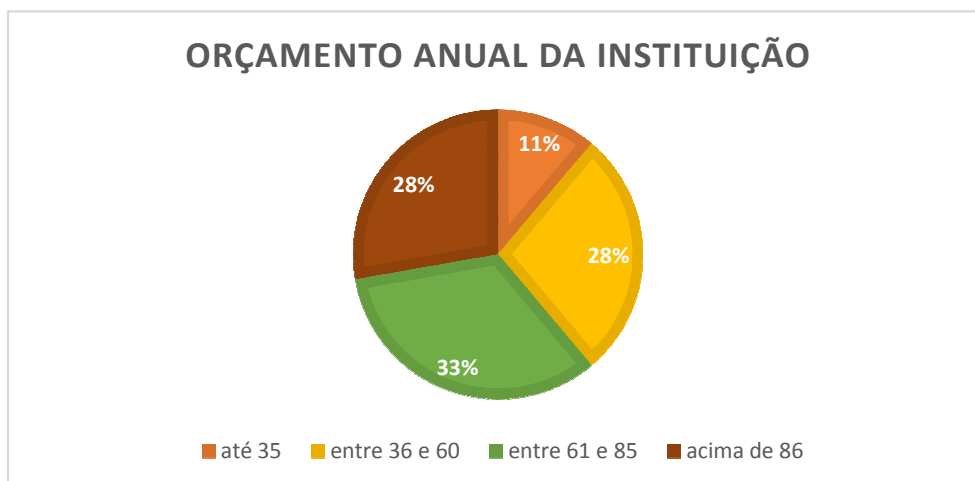


Gráfico 7 - Orçamento Anual da Instituição
Fonte: elaborado pelo autor

Ao finalizar o levantamento de dados desta seção, conclui-se que a maior parte dos respondentes desta pesquisa está localizada nas regiões Sudeste e Nordeste Brasileiras, tendo sob sua responsabilidade de gestão uma média de câmpus distribuída em seus respectivos estados que varia entre 11 e 20 unidades, além de orçamento anual dentro de uma média que varia entre 65 e 81 milhões de reais para gerir orçamentária e financeiramente suas instituições; esta gestão de recursos financeiros está prioritariamente descentralizada aos câmpus que têm sua autonomia para realizar seus processos de compras, inclusive Adesões às Atas de Registros de Preços.

4.1.3 Dados da Pró-Reitoria de Administração da Instituição

Nesta seção, pretende-se avaliar a) a quantidade de servidores da instituição que atua no setor de compras e licitações; b) a modalidade de licitação mais comumente utilizada; c) quantos processos licitatórios foram realizados na instituição pesquisada durante o ano de 2015 até o momento em que o Pró-reitor de Administração respondeu ao questionário que fornece os dados desta pesquisa.

A análise destes dados contribui com a presente pesquisa quando da identificação dos fatores que influenciam as instituições a aderirem à ARP em lugar de realizarem seus próprios certames licitatórios, conforme objetivo específico já ratificado neste estudo.

O gráfico 8 mostra que 22% das instituições estudadas pela presente pesquisa têm, no máximo, quatro servidores participando do processo de compras, enquanto outros (também) 22% têm entre cinco e oito servidores. Nas opções entre nove e 12 servidores, e acima de 13, o gráfico aponta 28% para cada uma delas.

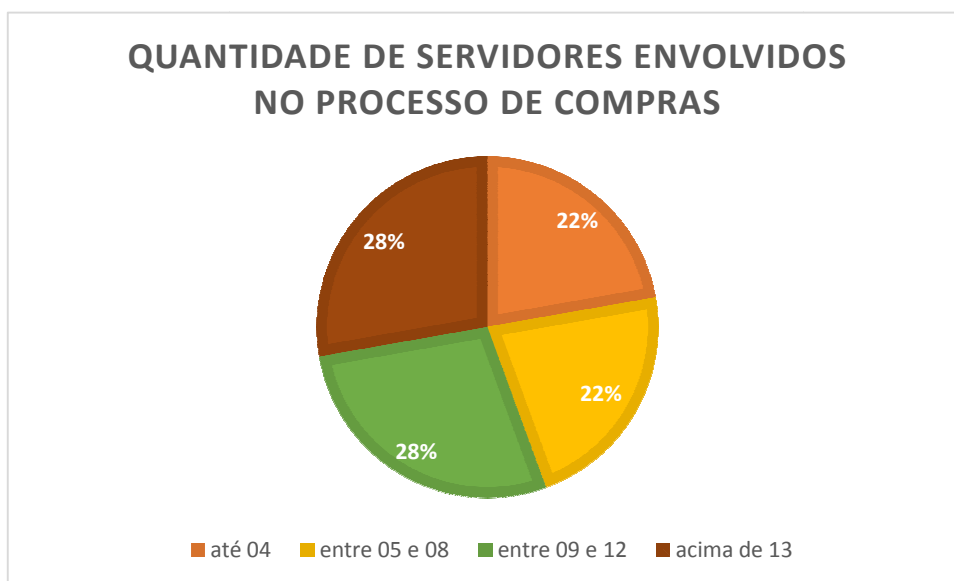


Gráfico 8 - Quantidade de servidores envolvida no processo de compras
Fonte: elaborado pelo autor

Quando questionados a respeito da modalidade de licitação mais utilizada em suas instituições, os pró-reitores de administração mostraram-se praticamente unânimes, chegando a 94% o resultado quanto à opção correspondente ao pregão eletrônico SRP, contra apenas 6% que utilizam preferencialmente o pregão eletrônico tradicional, modalidade cuja característica mais marcante é a impossibilidade de concessão de Adesão, uma vez que não se procede estimativa de compra, mas adquire-se todo o quantitativo licitado, conforme gráfico 9.

Ainda sobre os dados apurados no gráfico 9, é possível afirmar que 100% das instituições participantes da presente pesquisa atendem ao disposto no Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, o qual regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências, em seu Art. 4º e § 1º, conforme segue:

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.

A afirmação acima fundamenta o gráfico 9, ao se constatar que nenhum dos respondentes marcou as opções “pregão presencial SRP” ou “pregão presencial tradicional”, tampouco as modalidades tradicionais de licitação – concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão, que, apesar de estarem disponíveis como alternativas para compor as respostas do questionário desta pesquisa, não estão representadas no gráfico abaixo, pois não foram mencionadas pelos respondentes.

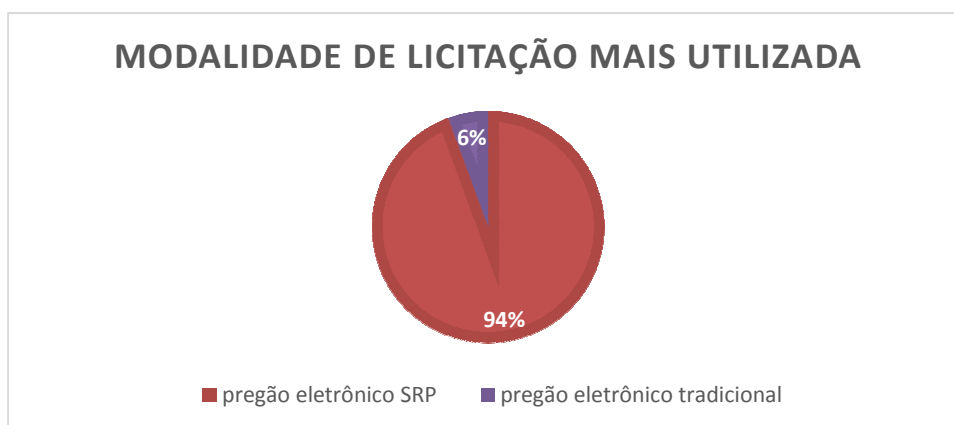


Gráfico 9 - Modalidade de licitação mais utilizada.
Fonte: elaborado pelo autor

Ao se questionar o número de processos licitatórios realizados pelas instituições respondentes, objetivou-se o levantamento da percentagem de Adesões à ARP frente aos processos licitatórios realizados pelas mesmas. Conforme se pode observar no gráfico 10, um percentual significativo, 67%, respondeu ter realizado acima de 31 processos licitatórios em suas unidades, enquanto um percentual bem pequeno, 5%, respondeu ter realizado no máximo 10 processos. Outros 6% afirmaram ter realizado entre 21 e 30 processos; 22% realizaram entre 11 e 20 procedimentos licitatórios em seus Institutos.

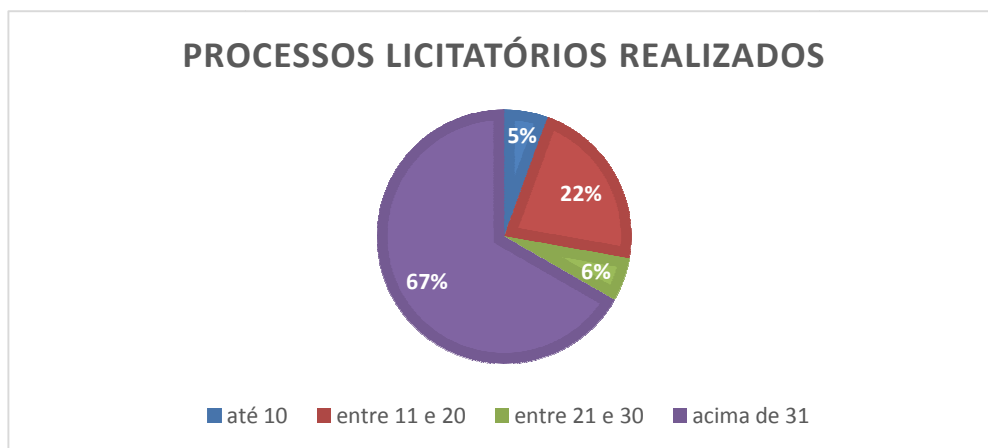


Gráfico 10 - Processos licitatórios realizados
Fonte: elaborado pelo autor

Com a análise dos dados referentes às pró-reitorias de administração, é possível afirmar que sua maior parte conta com um quadro de servidores de número igual ou superior a nove pessoas para atuar em processos de compras, realizando-os, em 100% dos casos, de acordo com o disposto no Decreto Nº 5.450, de 31 de maio de 2005, que regulamenta o pregão e pede preferência para sua realização na forma de Sistema de Registro de Preços na modalidade eletrônica, sempre que possível. Estas pró-reitorias, em sua grande maioria, realizaram mais de 31 processos licitatórios para aquisição de bens de consumo e permanentes e serviços.

4.1.4 Dados referentes às Adesões às Atas de Registro de Preços

Buscando verificar a opinião dos pró-reitores de administração acerca da principal vantagem da Adesão às Atas de Registro de Preços via SRP e também as desvantagens em relação ao LIMPE, esta seção apresenta dados referentes à quantidade de Adesões realizadas pelas instituições respondentes, além de discutir qual a melhor vantagem para a instituição ao realizar uma Adesão.

Aborda-se, de igual modo, dados referentes ao princípio administrativo da eficiência, o mais ferido no processo de Adesão no que tange a representar uma desvantagem para o órgão aderente, apresentando, ainda, números referentes à forma mais comum pela qual a

instituição pesquisada e aderente a uma ARP tem conhecimento da referida Ata de Registro de Preços. Por fim, apresenta-se dados relativos ao fator preponderante das instituições quanto à decisão de aderir a uma Ata de Registro de Preços, no que se refere à sua execução orçamentária.

O gráfico 11 ilustra o cenário das instituições respondentes quanto à quantidade de Adesões por elas solicitadas no ano de 2015: 33% afirmam ter realizado no máximo cinco Adesões; 28%, entre 6 e 10, enquanto 11% assinalaram ter realizado entre 11 e 15 Adesões; outros 28%, acima de 16 Adesões.

A opção relativa à não realização de nenhuma Adesão não foi assinalada por nenhum dos participantes, o que remete esta pesquisa a afirmar que todas as instituições federais de ensino vinculadas à Rede Federal de Educação Profissionalizante estão abertas e utilizando o processo de Adesão para atenderem suas demandas de compras, sejam estas em maior e outras em menor quantidade.

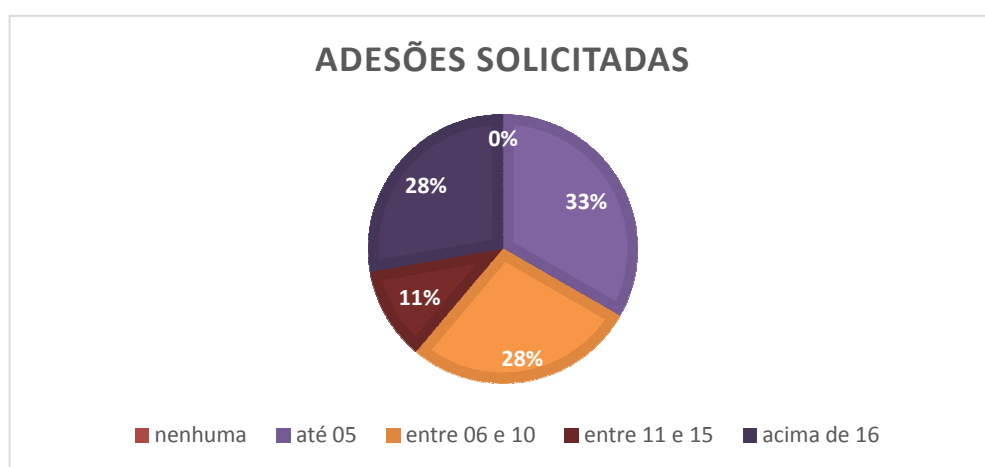


Gráfico 11 - Adesões Solicitadas
Fonte: elaborado pelo autor

Quando questionados quanto à vantagem da Adesão a uma ARP para suas instituições, o gráfico 12 apresenta 67% dos pró-reitores de administração respondendo que esta vantagem se refere à possibilidade de atendimento imediato a uma demanda, uma vez que o processo de Adesão é bastante simples quando comparado ao processo licitatório, podendo diminuir em meses o tempo de espera para a instituição.

A opção que indica a economia em escala como sendo a mais vantajosa foi assinalada por 17% dos respondentes, enquanto outros 11% afirmaram ser esta vantagem o poder de escolha do fornecedor, pois, com o Registro de Preços em mão, a administração pode verificar a origem e procedência do mesmo, bem como suas referências profissionais quanto ao cumprimento de obrigações junto a outros contratantes que já usufruíram dos serviços e/ou bens de consumo por ele ofertados, situação esta que não pode se constatar ao realizar um processo licitatório.

Finalizando este item, 5% das instituições – todas localizadas na região Norte do país – afirmaram que a maior vantagem é a possibilidade de suprir licitações desertas, ou seja, aquelas lançadas na praça que não contam com procura de interessados por participar do processo, configurando esta licitação como “deserta”.

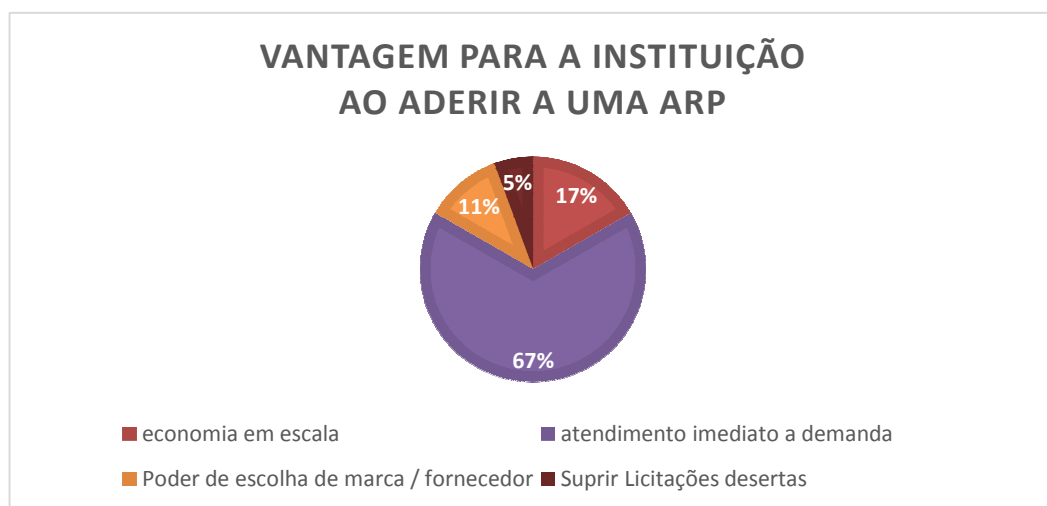


Gráfico 12 - Vantagem para a Instituição ao aderir a uma ARP
Fonte: elaborado pelo autor

Quando questionados sobre qual dos princípios administrativos é mais ferido ao realizar uma Adesão, 61% dos respondentes afirmam entender que nenhum deles é ferido, de acordo com o gráfico 13. Outros 22% afirmam que o *princípio da eficiência* é o mais ferido, por ser aquele segundo o qual o Governo deva atuar com eficiência, impondo à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e

morais necessários para melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar desperdícios e garantir maior rentabilidade social.

O *princípio da legalidade* foi apontado por 11% dos respondentes como o princípio mais ferido, pois sua essência é a garantia lícita que as instituições têm para se basear nos alicerces codificados no Código Penal; este princípio diz respeito à obediência às leis e, por meio dele, ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de lei.

Para apenas 6% dos entrevistados, o *princípio da publicidade* é apontado como mais ferido no processo de Adesão. Tal princípio diz respeito à obrigação de dar publicidade e levar ao conhecimento de todos atos do governo, contratos ou instrumentos jurídicos como um todo, dando transparência aos processos, conferindo à sociedade a possibilidade de questionamento por qualquer pessoal, além de controlar toda a atividade administrativa que representa o interesse público, não se justificando o sigilo.

Os princípios *da moralidade* – que destaca que tanto os agentes quanto a administração devem agir conforme os preceitos éticos, já que tal violação implicará em uma transgressão do próprio direito, o que caracterizará um ato ilícito, de modo a gerar a conduta viciada em uma conduta invalidada – e *da impessoalidade* – que observa que a administração deve manter-se numa posição de neutralidade em relação aos administrados, ficando proibida de estabelecer discriminações gratuitas, podendo apenas fazer discriminações que se justifiquem em razão do interesse coletivo, pois as gratuitas caracterizam abuso de poder e desvio de finalidade – não foram citados pelos respondentes como sendo princípios passíveis de serem feridos em um processo de Adesão.

Observa-se, portanto, que mais da metade dos respondentes entende que o processo de Adesão não fere a nenhum dos princípios administrativos, o que reforça os dados apresentados no gráfico 11, quando todos os respondentes afirmam que realizam Adesões em suas instituições, seja em menor ou maior quantidade.

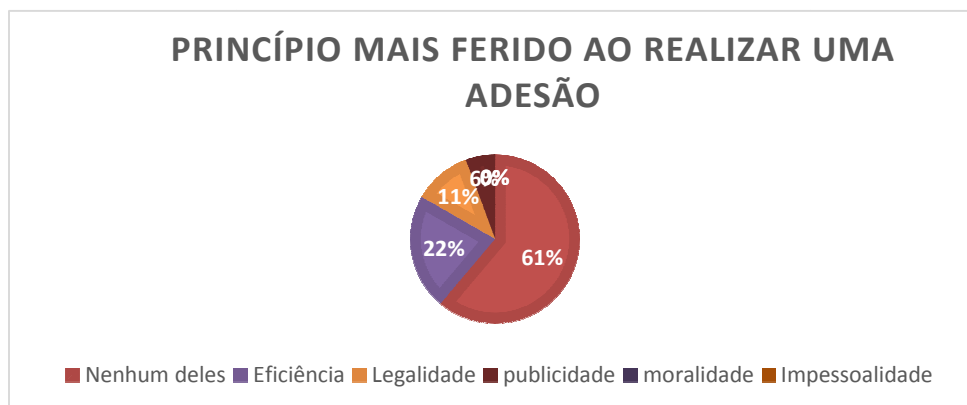


Gráfico 13 - Princípio mais ferido ao realizar uma Adesão.
Fonte: elaborado pelo autor

Ao avaliar o meio pelo qual a instituição passa a ter conhecimento de uma Ata de Registro de Preços para solicitar Adesão a ela, o gráfico 14 aponta que 89% dos pesquisados afirmam que o setor de compras tem participação fundamental na descoberta destas atas através das pesquisas realizadas por ele através do portal de compras do governo federal, o “Compras Governamentais”, criado para reunir todos os processos de aquisição de bens e materiais, como contratação de serviços por parte dos órgãos que compõem o Serviço Público Federal.

Para 5% dos respondentes, o fornecedor tem papel fundamental para que se tenha conhecimento da referida ata, ao empenhar a apresentação da mesma à instituição; outros 6% afirmam receber indicação de outras instituições que já utilizaram estas atas, tendo-as recomendado às instituições pesquisadas.

Pode-se afirmar, com base nestes dados, que o setor de compras das instituições pesquisadas exerce um papel extremamente importante quando o assunto é a pesquisa das Atas de Registro de Preços, através da qual realiza-se a Adesão com finalidade de atender determinada demanda de aquisição de bens e contratação de serviços.

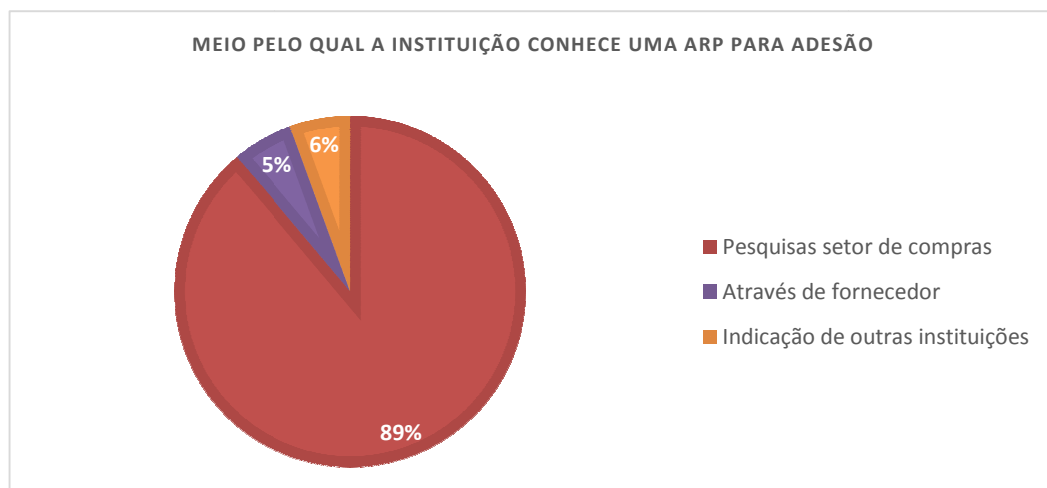


Gráfico 14 - Meio pelo qual a instituição conhece uma ARP para Adesão.

Fonte: elaborado pelo autor

O gráfico 15 aborda o fator preponderante das instituições quanto à decisão de aderir a uma Ata de Registro de Preços, no que se refere à sua execução orçamentária, buscando levantar se as Adesões estão relacionadas à necessidade sumária de execução do orçamento ou se somente visam atender as demandas da instituição. Neste quesito, 61% dos pró-reitores afirmaram que as Adesões realizadas em suas instituições independem da necessidade de execução do orçamento, o que representa que as mesmas não realizam Adesão tendo como base apenas o simples fato desta necessidade.

Com base nestes dados, é possível afirmar que as Adesões realizadas pelas instituições respondentes – ao menos no que diz respeito aos 61% que afirmam nada ter que ver as Adesões com a necessidade de execução orçamentária – o são dentro de parâmetros que atendam as demandas do dia a dia da instituição, e que, por uma falha no planejamento e/ou atraso na manifestação de demanda em tempo hábil, precisaram ser adquiridas via Adesão.

Analisando os 33% que responderam estarem suas Adesões intimamente relacionadas à execução do orçamento, pode-se levantar a possibilidade de que, talvez, não conduzindo aqui uma generalização, estas compras possam ser realizadas de uma maneira que não atenda à demanda principal da instituição, uma vez que, diante da necessidade de executar um orçamento a fim de não devolver recursos ao Tesouro Nacional demonstrando, sem intenção, certa imperícia na gestão orçamentária e financeira, estas instituições podem realizar compras por Adesões a algumas atas que não atenderiam o seu anseio principal.

Há ainda nestes dados analisados, 6% dos respondentes que afirmam realizar as Adesões para atender necessidades específicas de suas instituições. Este recorte não pode, neste momento, ser discutido através de uma classificação ou categorização, pois estas respostas foram obtidas através da alternativa “outros”, disponível no formulário de pesquisa aplicado.

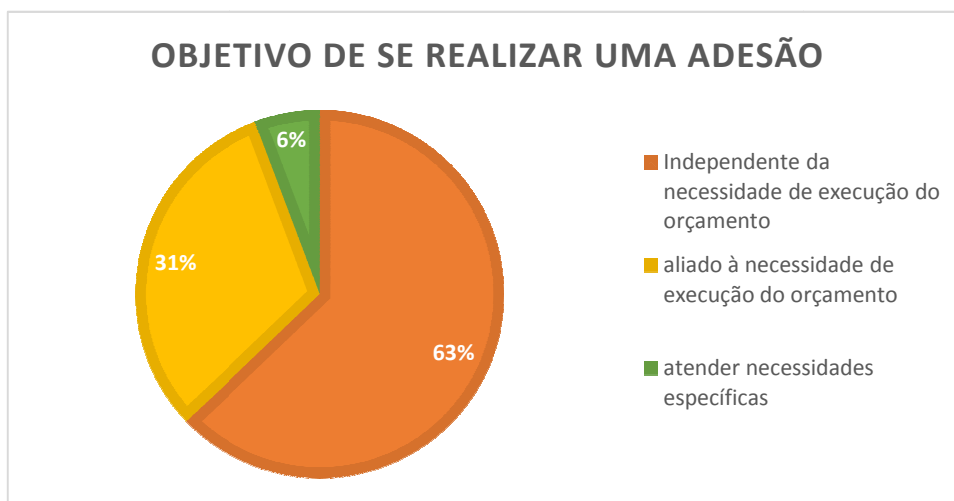


Gráfico 15 - Objetivos ao realizar uma Adesão.
Fonte: elaborado pelo autor

Ao encerrar esta seção, que analisa os dados referentes às Adesões às Atas de Registro de Preços, destaca-se o fato apurado de que todas as instituições participantes da presente pesquisa realizam Adesões, seja em menor ou em maior vulto, tendo como visão de principal vantagem a possibilidade de atendimento imediato a uma demanda.

É possível constatar, ainda nesta seção, que a maioria dos respondentes demonstrou a percepção de que nenhum dos princípios administrativos seja ferido nos processos de Adesão. Dentre os que destacam algum princípio ferido, tem-se que o *princípio da eficiência* é o mais citado, ponto este amplamente discutido na próxima seção, com vistas a balizar as respostas dos gráficos 16 a 20. Quanto à descoberta das ARP's para realizar o processo de Adesão, os respondentes foram praticamente unânimes ao afirmar que o setor de compras tem participação fundamental nesta atividade, através de pesquisas realizadas no portal de compras do governo federal, o que reforça as informações apresentadas no gráfico 8, que traz o número de servidores por instituição pesquisada. Por fim, esta seção apresentou dados que alicerçam a informação de que a maioria dos respondentes realizou suas Adesões de forma

independente no que tange à necessidade de execução do orçamento, o que é um fato positivo do ponto de vista do planejamento orçamentário.

4.1.5 Dados das Adesões às Atas de Registro de Preços quanto ao LIMPE

O tópico do questionário aplicado referente à corrente seção, assim como da presente análise dos dados, pretende responder ao foco central da presente pesquisa, que é identificar junto aos pró-reitores pesquisados se as Adesões solicitadas por suas instituições às Atas de Registro de Preços estão de acordo com os princípios administrativos da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, conhecidos pela sigla LIMPE.

Ressalta-se que este tópico considera a opinião dos respondentes, não entrando no mérito do nível de conhecimento teórico dos mesmos em relação ao tema, tampouco sua formação acadêmica, apreciando apenas o fato de exercerem uma função estratégica frente à gestão destas instituições, além de terem posicionamento decisório mediante à realização ou não de Adesão a uma Ata de Registro de Preços.

Perguntou-se aos entrevistados, em primeiro lugar, sobre sua opinião em relação às Adesões realizadas por sua instituição no ano de 2015, no que diz respeito à obediência das mesmas ao princípio da Legalidade. Neste quesito, 89% dos respondentes afirmaram que estes processos de Adesão atendem totalmente ao referido princípio, não o ferindo em momento algum.

Apenas 11% dos respondentes afirmaram acreditar que o princípio da Legalidade é atendido em grande parte dos seus processos de Adesão, abrindo, desta forma, uma pequena possibilidade de haver algum descumprimento ao referido princípio, porém, o questionário não aborda o mérito de quais seriam estes descumprimentos, uma vez que este não é o foco central do presente estudo. Nenhum dos respondentes assinalou as alternativas informando que suas Adesões atendiam apenas parcialmente ou que não atendiam de forma alguma ao princípio da Legalidade.

Observando as informações constantes no gráfico 13 (vide pag.84), que tratam a opinião dos pró-reitores quanto ao princípio mais ferido ao realizar uma Adesão, é possível

perceber uma coerência nas respostas dos participantes, visto que 11% apontam o princípio da Legalidade como o mais ferido, número que se repete no gráfico 16 entre os respondentes que afirmam que suas Adesões atendem em grande parte ao referido princípio.

Com base nestes números, é possível afirmar que o princípio da Legalidade, segundo a opinião dos respondentes, é bastante respeitado pelas instituições que compõem a Rede Federal de Educação Profissionalizante participantes desta pesquisa.

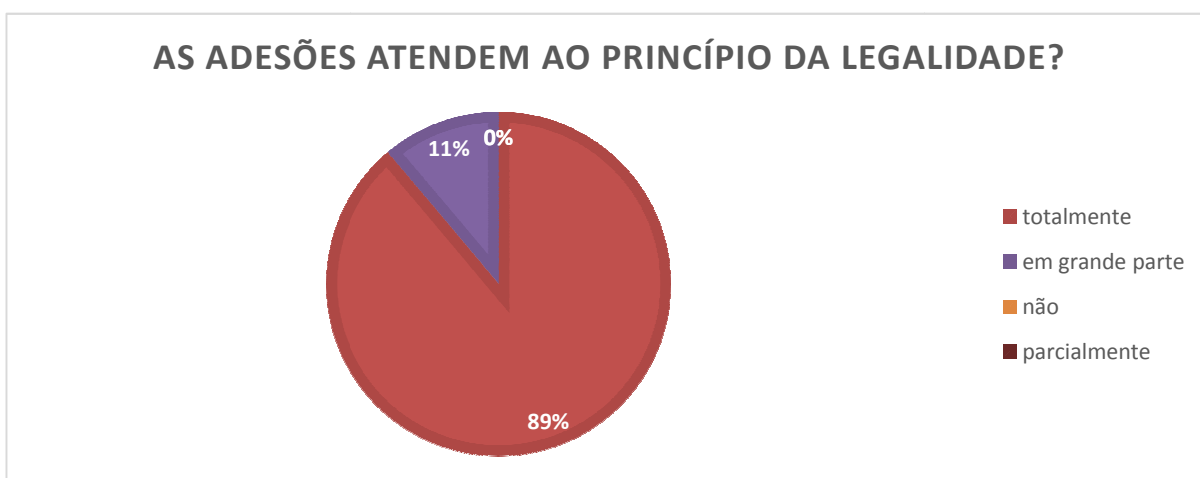


Gráfico 16 - As Adesões atendem ao princípio da Legalidade?
Fonte: elaborado pelo autor

Na sequência do questionário aplicado, pergunta-se aos entrevistados qual a sua opinião em relação às Adesões realizadas por suas instituições no ano de 2015, no que se refere à obediência das mesmas ao princípio da Impessoalidade: 94% dos respondentes assinalaram que estes processos atendem totalmente a este princípio, não o ferindo em momento algum. Esta percentagem é superior à constatada no gráfico 16, no que se refere ao princípio da Legalidade, quando 89% assinalam opção equivalente.

Os que afirmaram que o princípio da Impessoalidade é atendido em grande parte em seus processos de Adesão somam 6%, conforme gráfico 17, e, assim como no questionamento anterior referente à Legalidade, as opções “não atende” e “atende parcialmente” não foram assinaladas pelos participantes.

Em comparação com o gráfico 13, os dados do gráfico 17 apresentam uma pequena inconsistência: no primeiro, o princípio da impessoalidade não foi citado por nenhum entrevistado como sendo um princípio passível de ser ferido frente a um processo de Adesão;

já no segundo, o mesmo princípio aparece com 6% de respondentes na opção que afirma que as Adesões o atendem em grande parte. Infere-se, portanto, que se os processos atendem ao princípio “em grande parte”, não o atendem em sua totalidade.

Com amparo nos dados ora apresentados, é possível afirmar que o princípio da Impessoalidade é respeitado nos processos de Adesão por uma quantidade bastante expressiva das instituições participantes da referida pesquisa.

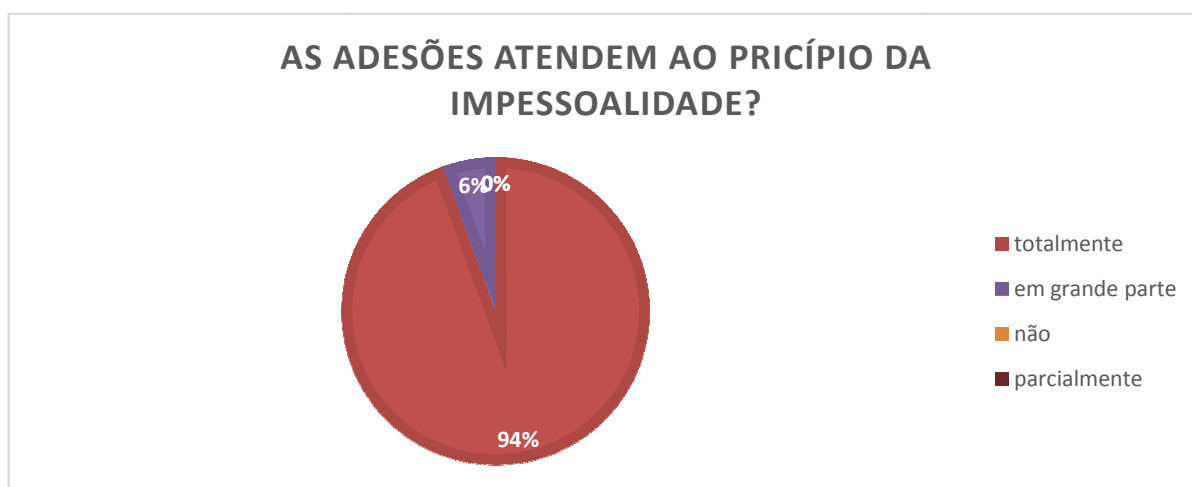


Gráfico 17 - As Adesões atendem ao princípio da Impessoalidade?

Fonte: elaborado pelo autor

Ao perguntar aos respondentes sobre a opinião dos mesmos em relação às Adesões realizadas por suas instituições no ano de 2015 quanto à obediência das mesmas ao princípio da Moralidade, 89% afirmam que os processos de Adesão o atendem totalmente, não sendo ferido em nenhum momento. Esta percentagem é idêntica à apresentada no gráfico 16, no que se refere ao princípio da Legalidade, e inferior ao apresentado no gráfico 17, que diz respeito ao princípio da Impessoalidade, no qual 94% assinalam opção equivalente.

Segundo os pró-reitores de administração respondentes, o princípio da Moralidade é atendido em grande parte em seus processos de Adesão, em 6% de suas instituições, conforme gráfico 18. A opção “atende parcialmente” é apresentada por 5% dos respondentes e, assim como nos questionamentos anteriores referentes à Legalidade e Impessoalidade, a opção “não atende” não foi destacada por nenhum deles.

Verificando o gráfico 13, a fim de confirmar seus dados frente ao gráfico 18, percebe-se que, no primeiro, o princípio da Moralidade não foi citado pelos entrevistados como um princípio hábil de ser ferido em um processo de Adesão, o que, no segundo, não se repete, pois o referido princípio apresenta 11% de respondentes, quando somadas as opções que afirmam que as Adesões atendem em grande parte ou atendem parcialmente a ele.

A partir dos dados apresentados, verifica-se uma pequena divergência entre eles, podendo-se inferir um possível desconhecimento, por parte dos respondentes, a respeito da função prática do princípio da Moralidade. Em um primeiro momento, nenhum entrevistado o aponta como princípio apto a ser ferido; em um segundo, ele recebe, mesmo que em pequena proporção, questionamentos quanto ao seu cumprimento de forma integral nos processos de Adesão.

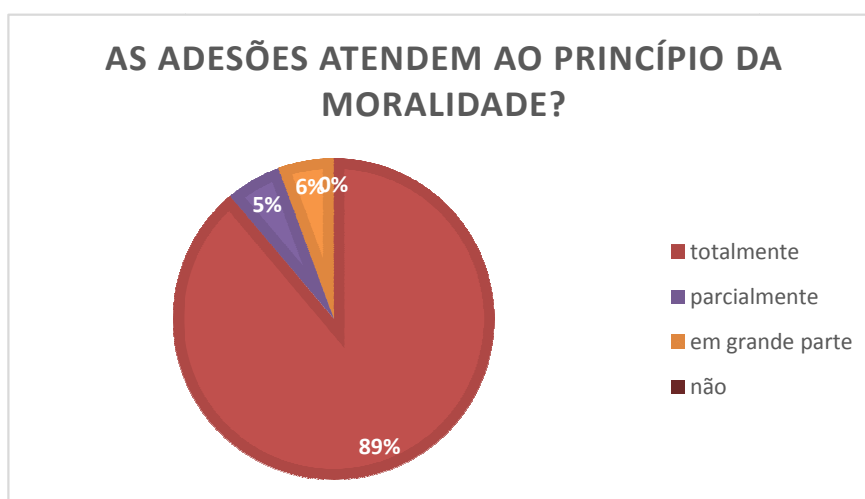


Gráfico 18 - As Adesões atendem ao princípio da Moralidade?
Fonte: elaborado pelo autor

Conforme o gráfico 19, sobre a opinião dos respondentes em relação às Adesões realizadas por suas instituições no ano de 2015 quanto à sua obediência ao princípio da Publicidade, 94% afirmam que os processos de Adesão o atendem totalmente. Esta percentagem é similar à apresentada no gráfico 17, no que se refere ao princípio da Impessoalidade, e superior ao apresentado nos gráficos 16 e 18, sobre os princípios da Legalidade e Impessoalidade respectivamente, quando 89% assinalam opção equivalente em cada um dos gráficos.

De acordo com os dados apresentados no gráfico 19, os pró-reitores de administração que afirmam que o princípio da Publicidade é atendido em grande parte em seus processos de Adesão somam 6%. Mais uma vez, as opções “atende parcialmente” e “não atendem” não apresentaram índices mínimos de participação nos dados.

A interpretação das informações constantes no gráfico 13 também se faz necessária na validação dos dados do gráfico 19, pois, no primeiro, o princípio da publicidade foi citado por 6% dos respondentes como um princípio passível de estar sendo ferido em seus processos de Adesão. Este dado apresentado no gráfico 13 reflete exatamente os dados apresentados no gráfico 19, quando o mesmo princípio também apresenta 6% de respondentes afirmando que as Adesões atendem em grande parte a este princípio quando da realização de processo de Adesão em suas instituições.

Conclui-se, com base nesta seção de dados, que, ao contrário do ocorrido com o princípio da Moralidade, o princípio da Publicidade apresenta uma coerência entre as respostas dos pesquisados, levando este estudo a induzir que os mesmos têm maior conhecimento a respeito deste princípio, não apresentando insegurança ao serem confrontados com questionamentos distintos a respeito dele.

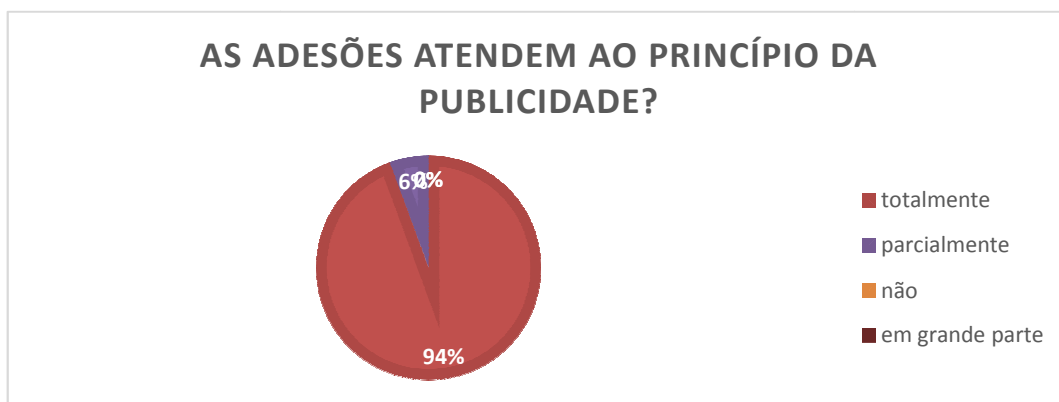


Gráfico 19- As Adesões atendem ao princípio da Publicidade?
Fonte: elaborado pelo autor

O último princípio questionado, que também finaliza o questionário, refere-se ao da Eficiência. De acordo com os dados apresentados no gráfico 20, este princípio foi o que apresentou uma maior variação de índices quando comparado aos outros quatro princípios, que oscilaram dentro de uma pequena margem de percentagem. No princípio da Eficiência, 67% dos pró-reitores de administração expressaram sua opinião em relação às Adesões

realizadas por suas instituições no ano de 2015 quanto à obediência das mesmas ao princípio em questão, afirmando que os processos de Adesão o atendem totalmente.

Na alternativa que afirma que os processos de Adesão atendem em grande parte ao princípio da Eficiência, 22% dos entrevistados a assinalaram, enquanto outros 11% assinalaram a opção que afirma que o atendimento ao referido princípio é “apenas parcial”. Assim como apresentado nos gráficos 16 a 19, também no gráfico 20 a opção “não atende” não foi assinalada por nenhum dos participantes.

Os dados apresentados no gráfico 13 balizaram e embasaram as informações apresentadas nos últimos quatro dados de questões referentes ao atendimento dos princípios administrativos quanto aos processos de Adesão, e, nos dados apresentados no gráfico 20, mais uma vez eles se fazem importantes, também os validando, pois, no primeiro, o princípio da Eficiência foi assinalado por 22% dos respondentes como apto a ser ferido nos processos de Adesão; no segundo gráfico, o 20, quando são somadas as opções “atende em grande parte” e “atende parcialmente”, encontra-se o resultado de 33%.

A partir das respostas apresentadas, pode-se afirmar que, dentre todos os princípios, o princípio da Eficiência é o menos atendido nos processos de Adesão, segundo a opinião dos respondentes da presente pesquisa, sendo o único em que a opção “atende parcialmente” foi assinalada, quando, nos demais princípios, esta opção manteve-se com índice de percentagem nulo.

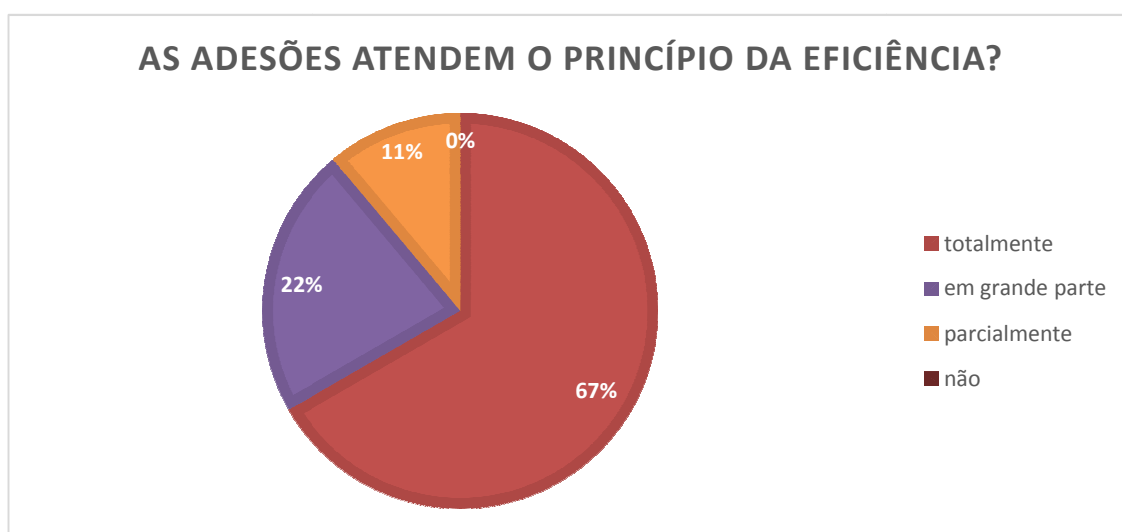


Gráfico 20 - As Adesões atendem ao princípio da Eficiência? Fonte: elaborado pelo autor

Com base nos dados apresentados nesta seção, que se ateve a questionar a opinião dos pró-reitores de administração das instituições vinculadas à rede federal de educação tecnológica quanto à aplicabilidade do LIMPE nos processos de Adesão às Atas de Registro de Preços por parte de suas instituições, pode-se afirmar que houve coerência por parte dos respondentes no que tange a todos os princípios questionados separadamente, se comparados aos dados apresentados no gráfico 13, considerando oscilações de pequenos vultos em alguns dados, o que não compromete o resultado do presente estudo e a exatidão dos dados em outras situações nesta mesma linha de comparação.

Outra situação que pode ser constatada com base nos dados apresentados nesta seção refere-se ao princípio da Eficiência, que foi apontado pelos respondentes, tanto no gráfico 13 quanto no gráfico 20, como o princípio administrativo mais ferido no ato da realização de Adesões às Atas de Registros de Preços realizadas por suas instituições.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa estudou as compras públicas nos Institutos Federais brasileiros, partindo da premissa da análise de seus processos de Adesão às Atas de Registro de Preços quanto aos princípios administrativos. Buscou verificar se tais Adesões ferem ou não os princípios administrativos que devem reger todos os processos públicos, mormente os que constam da sigla LIMPE, como visto durante este trabalho. O público-alvo selecionado para responder ao questionário elaborado com fins de coleta dos dados para tais análises é composto pelos Pró-reitores de Administração das instituições vinculadas à Rede Federal de Educação Profissional.

Os objetivos estabelecidos para este estudo buscaram demonstrar se existem falhas e possibilidades no incremento dos processos de compras públicas destes Institutos Federais. Tais objetivos foram alcançados, inicialmente através de revisão bibliográfica, que identificou itens que podem contribuir, direta ou indiretamente, para a realização de compras públicas focada nos processos de Adesão às Atas de Registro de Preços. Como fruto desta consulta teórica, elaborou-se uma lista de possíveis pontos que poderiam responder aos objetivos, o que justificou a criação de um questionário de 21 questões, através do qual a pesquisa de campo foi realizada. Em face disso, foi possível confrontar teoria e prática, conforme detalhado no Capítulo 4, identificando a existência ou não de dificuldades nos processos supracitados, além de possíveis estratégias para superá-las. Como resultado, apontou-se os principais fatores citados pelas instituições respondentes, sugerindo estratégias para melhoria de seus processos.

Dessa forma, considera-se que as instituições participantes da presente pesquisa realizam processos de adesão em suas instituições de forma unânime, seja em maior ou menor número, independente de fatores tais como número de servidores, quantidade de licitações próprias realizadas e valor do orçamento anual em moeda nacional. A maioria delas acredita que nenhum dos princípios administrativos é ferido ao realizar a referida Adesão.

Salienta-se ainda que, no momento em que são questionados quanto ao atendimento ou não dos princípios administrativos em seus processos de Adesão, os Pró-reitores de Administração participantes são unânimes ao não assinalarem a opção “não atendido” do questionário de pesquisa, o que imprimiu grande destaque às respostas que afirmaram o

“atendimento total” dos princípios. Neste contexto, ainda com base nos dados levantados, pode-se inferir que o princípio mais vulnerável a ser ferido é o da Eficiência, o que também não inviabiliza ou invalida a avaliação geral deste estudo, o qual ratifica que, de um modo geral, as Instituições pesquisadas atendem bem aos princípios administrativos listados no LIMPE.

No conjunto desta dissertação, tem-se, mediante confronto da pesquisa de campo e da pesquisa bibliográfica, que, apesar de diversos autores, como alguns dos revisados neste estudo, não apoiarem o processo de Adesão, sugerindo que o mesmo possa causar alguma forma de transtorno em face ao não atendimento dos princípios administrativos também aqui elencados, esta pesquisa, desempenhada diretamente com os ordenadores de despesas da instituição em tese, responsáveis pelas Adesões por ela realizadas, comprova, que, no campo prático, os princípios supracitados são, sim, atendidos totalmente, com exceção do princípio da Eficiência, o qual, segundo os respondentes da pesquisa, é o mais suscetível a ser ferido nos processos de Adesão dos Institutos Federais brasileiros.

As limitações para a realização deste estudo apresentaram-se de formas distintas. Primeiramente, a abrangência nacional desta pesquisa constituiu-se um percalço, considerando a extensão territorial de nosso país, aliada à indisponibilidade financeira e de tempo para realizar as entrevistas de forma presencial – o que poderia contribuir para a participação de todas as instituições pertencentes à Rede Federal de Educação Profissionalizante, objetivo deste estudo.

Também, dada a impossibilidade de realizar uma análise presencial nos órgãos identificados, optou-se por realizar uma pesquisa por formulário eletrônico, o que casualmente pode ter contribuído para gerar omissão ou esquecimento de alguma informação relevante. Por outro lado, a utilização de questionário semiestruturado possibilita uma melhor tabulação, e facilita a interpretação dos dados. No entanto, essas limitações não constituíram impedimento para validar os resultados do estudo efetuado, assim como as conclusões obtidas a partir da análise dos mesmos.

Diante da importância do tema deste trabalho, que engloba a promoção de uma gestão de qualidade, sugere-se que futuras investigações com amostras mais amplas sejam realizadas, a fim de se explorar profundamente o referido tema. Além disso, uma vez que o tema referente ao processo de Adesão às ARP's é bastante controverso, identifica-se uma oportunidade de o governo federal investir em projetos de capacitação e qualificação para os

servidores envolvidos nas compras públicas, com vistas a sanar todas as inconsistências existentes, sendo algumas delas apontadas neste trabalho.

Sugere-se, por fim, que o governo federal, através do FORPLAN (Fórum dos Pró-reitores de Administração) promova pesquisas anuais junto aos pró-reitores participantes do mesmo, no sentido de monitorar se o atendimento ao LIMPE nos processos de Adesão de suas instituições tem aumento nos índices, até que chegue a 100% de atendimento, resultado ansiado não só para as atividades de compras públicas, mas para toda a gestão pública deste país

REFERÊNCIAS

ALBERTIN, A. Comércio Eletrônico: Benefícios e aspectos de sua aplicação. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 38, n.1 p. 52-63, jan./mar, 1998

ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Administrativo Descomplicado**. 17 ed. rev. atual. ampl. Rio de Janeiro: Forense. São Paulo: Método, 2009

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 21 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006

BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil**: artigos 5º a 17. São Paulo: Saraiva, 1989

_____. **Curso de Directo Constitucional**. São Paulo: Editora Celso Bastos, 2002

BLANCHET, Luiz Alberto. **Licitação**. 3 ed. Curitiba: Juruá, 1999, p. 72

BRASIL. **Constituição Federal (1988)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 30/12/2014

_____. **Controladoria Geral da União (2014)**. Sistema de Registro de Preços. Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/sistemaregistroprecos.pdf>>. Acesso em 01/12/2015

_____. **Decreto Nº 15.783**, de 8 de novembro de 1922b. Aprova o regulamento para execução do Código de Contabilidade Pública. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/d15783.htm>. Acesso em 30/12/2014

_____. **Decreto Nº 4.536**, de 28 de janeiro de 1922a. Organiza o código de contabilidade da União. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/dpl4536.htm>. Acesso em 30/12/2014

_____. **Decreto nº 5.450**, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm>. Acesso em 30/12/2014

_____. **Decreto nº 5.504**, de 05 de agosto de 2005. Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm>. Acesso em 14/10/2015

_____. **Decreto nº. 3.931**, de 19 de setembro de 2001. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Brasília: 2001. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3931htm.htm>. Acesso em 30/12/2014

_____. **Decreto nº. 7.892**, de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Brasília: 2013. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3931htm.htm>. Acesso em 30/12/2014

_____. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em 30/12/2014

_____. **Lei N. 2.221**, de 30 de dezembro de 1909. Fixa a despesa geral da Republica dos Estados Unidos do Brasil para o exercício de 1910, e dá outras providencias. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=43484&norma=59224>>. Acesso em 30/12/2014

_____. **Lei N.º 11.892**, de 29 de dezembro de 2008. Criação dos Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11892.htm>. Acesso em 03/01/2015

_____. **Lei N.º 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em 03/01/2015

_____. **Lei nº 10.520**, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm>. Acesso em 30/12/2014

_____. **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/acoes-e-projetos/compras-eletronicas/sistema-integrado-de-administracao-de-servicos-gerais-2013-siasg>>. Acesso em 30/12/2014

_____. Tribunal de Contas da União. Disponível em <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14DB4AFB3014DBB2B829112CB&inline=1>>. Acesso em 01/12/2015

CAMARÃO, Tatiana e.al.. **Manual Prático do Pregão**. Belo Horizonte: Mandamentos Editora, 2006

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 1998

_____. **Direito Constitucional**. 6ª ed. Coimbra: Almedina, 1993

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 17 ed. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2007

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de Direito Administrativo**. 18 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006

DALLARI, Adilson Abreu. **Aspectos jurídicos da licitação**. 6. ed. atual, rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2003

_____. Contrato Regido por Cláusulas Uniformes. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**. São Paulo, p.29-32, maio 1993.

DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. Ed. São Paulo: Malheiros, 2004

_____. **Elementos de Direito Administrativo**. 5ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002

_____. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004

_____. 19.ed. São Paulo: Atlas, 2006

CONCILITAÇÃO. **O que é Licitação**. Disponível em: <<http://www.conlicitacao.com.br/oquee/esclarecimentos.php>>. Acesso em 03/07/2015

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Carona em sistema de registro de preços**: uma opção inteligente para redução de custos e controle. O Pregoeiro, v. 3, out. 2007. Disponível em: <<http://www.jacoby.pro.br/Carona.pdf>>. Acesso em 03/01/2015

_____. **Sistema de registro de preços e pregão**. Belo Horizonte: Fórum, 2003

_____. **Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

FERRAZ Jr. Tércio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1994

FERRAZ, Sérgio; Dallari, Adilson Abreu. **Processo Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2001

FERREIRA, Fernanda Mesquita. Sistema de registro de preços: a evolução da figura do "carona" com o advento do decreto nº 7.892/2013 In **Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.43437&seo=1>>. Acesso em 03/09/2015

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2003

FONSECA, Marco Adriano Ramos. **Pregão eletrônico**: uma análise de sua aplicabilidade e eficácia na Administração Pública Federal. São Paulo: Impactus Editora, 2007

GOVERNO FEDERAL. **Informativo Comprasnet**. Disponível em <http://www.comprasgovernamentais.gov.br/arquivos/estatisticas/01_a_10_informativo_comprasnet_dados_gerais_2013.pdf/view>. Acesso em 31/12/14

JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira. **Manual de Direito Financeiro e Tributário**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1994

_____. **Comentário à Lei de Licitação e Contratos Administrativos**. 8. ed. São Paulo, 2000

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora AIDE, 1993

_____. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005

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

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Tradução João Batista Machado. São Paulo: Martins Fontes Editora, 1991

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública: teoria e prática**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2008

KOTLER, Phillip. **Administração de Marketing: a edição do novo milênio**. São Paulo: Prentice Hall, 2000

LIMA, Ruy Cirne. **Sistema de Direito Administrativo Brasileiro**. Ed. Santa Maria, 1953

MAURANO, Adriana. **A instituição do pregão para aquisição de bens e contratação de serviços comuns**. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/4879>>. Acesso em 01/01/2015

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 2. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998

_____. **Direito Administrativo Moderno**. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 14. ed. São Paulo: RT, 1989

_____. **Direito Administrativo Brasileiro**. 31.ed. São Paulo: Malheiros, 2005

_____. **Direito Administrativo Brasileiro**. 37. ed. atualizada por Eurico de Andrade Azevedo et al.. São Paulo: Malheiros, 2011. p.357

_____. **Direito Municipal Brasileiro**. 15.ed. São Paulo: Malheiros, 2006

_____. **Licitação e Contrato Administrativo**. São Paulo: RT, 1991. p.20-21

MELLO, Claudio Eduardo. **Diferenças Básicas entre Setor Público e Privado**. Disponível em <<http://claudioeduardomello.blogspot.com.br/2011/06/diferencas-basicas-entre-setor-publico.html> 2013>. Acesso em 03/12/2015

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002

_____. **Direito Constitucional**. 5ed. São Paulo: Atlas, 1999

_____. **Direito Constitucional Administrativo**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2007

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas Licitações & Contratos**. 7.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1998

_____. **Eficácia nas Licitações e Contratos**. 9. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002

MUKAI, Toshio. **Licitações e Contratos Públicos**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2004

NETO, Antonio Lopes. **Comentários sobre Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999

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

PINHO, Rodrigo César Rebello. **Da Organização do Estado, Dos Poderes e Histórico das Constituições**. São Paulo: Saraiva, 2001

SILVA JÚNIOR, Abílio da. **Inexigibilidade da proposta nas licitações de obras e serviços de engenharia**. São José, 2002

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1994

TANAKA, Sônia Y. K. Sistema de credenciamento: hipótese de inexigibilidade de licitação: requisitos necessários: considerações. In **BLC - Boletim de Licitações e Contratos**. São Paulo: Editora NDJ, maio 2003

TORRES, Ricardo Lobo. **Os Direitos Humanos e a Tributação** – imunidades e isonomia. Rio de Janeiro: Renovar, 1995

VAZ, Anderson Rosa. Requisitos para a contratação de serviços advocatícios com base em inexigibilidade de licitação. In **BLC - Boletim de Licitações e Contratos**. São Paulo: Editora NDJ, fev. 2004

APÊNDICE – Modelo de Questionário de Pesquisa

Prezado Senhor Pró-reitor de Administração,

Submeti-me ao Mestrado em Administração nas Faculdades Alves Faria, e tenho desenvolvido uma dissertação a respeito do tema “Compras Públicas nos Institutos Federais: uma análise dos processos de Adesão às Atas de Registros de Preços quanto aos princípios administrativos – LIMPE”, visto que é esta uma oportunidade que tenho, como vossas senhorias, de, já que também servidor de um Instituto Federal, colaborar com os registros fiéis do desenvolvimento de nosso trabalho como instituição.

Esta dissertação tem como objetivo geral levantar, junto aos pró-reitores de administração das 41 Instituições que compõem a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica nos 26 estados da federação e no Distrito Federal, suas percepções quanto à aplicabilidade dos princípios administrativos da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência (LIMPE) nos processos de compras públicas, realizados em seus respectivos Institutos através de Adesão a Ata de Registro de Preços (ARP) em processos licitatórios dos quais os mesmos não foram participantes na origem.

Para tanto, solicito sua atenção e preciosa colaboração para responder ao questionário apresentado neste documento. Seguem algumas considerações: a) todos os questionários aplicados serão preservados em anonimato, permitindo a liberdade necessária para expressão de suas mais sinceras considerações; b) este questionário não espera respostas certas ou erradas, apenas considerações pessoais a respeito do assunto aqui tratado; c) os resultados apresentados e registrados na conclusão desta pesquisa serão considerados de forma geral, garantindo-se, aqui, a impossibilidade do uso individual das informações fornecidas.

SOBRE PRAZOS: Por gentileza, solicito sua compreensão e colaboração na devolução do presente questionário até 30 de novembro de 2015, em resposta ao mesmo e-mail pelo qual está recebendo este contato.

SOBRE O QUESTIONÁRIO: Este questionário está dividido em cinco partes, quais sejam: PARTE A – Dados do respondente; PARTE B – Dados da Instituição Federal; PARTE C – Dados da Pró-Reitoria de Administração de sua Instituição Federal; PARTE D - Dados referentes às Adesões a Atas de Registro de Preços realizadas por seu Instituto Federal; PARTE E – As Adesões a Atas de Registro de Preços quanto ao LIMPE.

SOBRE OS OBJETIVOS ESPECÍFICOS: Através da sua colaboração, este questionário poderá: a) verificar qual é a percentagem de Adesões à Ata de Registro de Preços (ARP) frente aos processos licitatórios realizados pelos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia para atender suas demandas de compras; b) levantar a opinião dos pró-reitores de administração dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia do país acerca da principal vantagem ao aderir a atas de registros de preços via SRP e levantar também as desvantagens em relação ao LIMPE; c) analisar alguns fatores que influenciam os Institutos Federais a aderirem à ARP ao invés de realizarem seus próprios certames licitatórios; e d) identificar se as Adesões solicitadas às ARPs estão de acordo com os princípios administrativos elencados no LIMPE.

Seguem, portanto, as perguntas desta pesquisa, ratificando-se, perante o respondente, o privilégio de poder contar com os distintos pró-reitores para a conclusão deste trabalho.

Agradecido pela sua atenção, Haslley de Jesus Costa

QUESTIONÁRIO

Abaixo de cada pergunta, segue uma justificativa para compreensão da necessidade de cada resposta.

PARTE A

DADOS DO RESPONDENTE

Sexo do respondente

() masculino () feminino

Justificativa da pergunta: dimensionar as respostas por gênero sexual.

Faixa etária

() até 35 anos
() entre 36 e 50 anos
() entre 51 e 65 anos
() 65 anos acima

Justificativa: dimensionar as respostas por faixa etária.

Período em que exerce a função de Pró-Reitor

() até 02 anos
() entre 02 e 04 anos
() entre 04 e 06 anos
() 06 anos ou mais

Justificativa: dimensionar as respostas por tempo de experiência como pró-reitor.

PARTE B

DADOS DA INSTITUIÇÃO FEDERAL

Nome de sua Instituição Federal: _____

Justificativa: levantar os números que mais se destacarem por Instituto.

Estado brasileiro em que está localizado seu Instituto Federal (marque com X)

AC	AL	AP	AM	BA	CE	DF	ES	PE	PI	RJ	RN	SP	TO
GO	MA	MT	MS	MG	PA	PB	PR	RS	RO	RR	SC	SE	

Justificativa: dimensionar as respostas por regiões geográficas.

Câmpus vinculados à sua Instituição Federal, incluindo Câmpus Avançados

- () até 10 Câmpus
 () entre 11 e 20 Câmpus
 () entre 21 e 30 Câmpus
 () 30 Câmpus ou mais

Justificativa: verificar se o número de Câmpus por Instituto é um dos fatores determinantes no número acrescido ou reduzido de Adesões.

Quanto à execução orçamentária e financeira de seu Instituto Federal em relação aos Câmpus:

- () é totalmente descentralizada aos Câmpus

Quando os Câmpus têm autonomia para realizar sua execução orçamentária e financeira no próprio Câmpus, através de um ato de sub-rogação de responsabilidade de gestor financeiro do Reitor ao Diretor Geral do Câmpus.

- () é parcialmente descentralizada aos Câmpus

Quando os Câmpus têm autonomia parcial para realizar suas execuções orçamentárias e financeiras no próprio Câmpus, sendo o reitor o gestor financeiro responsável pela liberação dos créditos orçamentários.

- () é totalmente centralizada na Reitoria

Quando os Câmpus NÃO têm autonomia para realizar sua execução orçamentária e financeira no próprio Câmpus, cabendo a eles apenas levantar suas demandas de execução orçamentária e financeira e encaminhar à Reitoria para que a mesma instrua os processos necessários e realize a referida execução orçamentária e financeira.

Justificativa: é necessário separar as Instituições que executam seus orçamentos de forma descentralizada das que executam de forma centralizada na Reitoria.

O orçamento de seu Instituto em milhões, previsto na LOA de 2015, desconsiderando cortes orçamentários, retenções, entre outras sanções passíveis de redução destes valores previstos, inerentes ao Ministério do Planejamento, é de (não considerar folha de pagamento):

- ☐ até 35
- ☐ entre 36 e 60
- ☐ entre 61 e 85
- ☐ acima de 86 milhões

Justificativa: verificar se o volume de orçamento influencia no numero de Adesões.

PARTE C

DADOS DA PRÓ-REITORIA DE ADMINISTRAÇÃO DE SUA INSTITUIÇÃO FEDERAL

Número de servidores envolvidos no processo de compras (levantamento de demandas, elaboração de edital, publicação da licitação, execução da licitação – pregoeiro, entre outras atividades inerentes ao setor de compras).

- ☐ até 04
- ☐ entre 05 e 08
- ☐ entre 09 e 12
- ☐ acima de 13

Justificativa: responder ao 3º Objetivo Específico, que trata se o número de servidores é um fator que influencia a quantidade de Adesões.

Quanto à realização de licitações próprias, qual modalidade mais comumente é utilizada por seu Instituto Federal:

- ☐ pregão eletrônico SRP
- ☐ pregão eletrônico tradicional
- ☐ pregão presencial SRP
- ☐ pregão presencial tradicional
- ☐ concorrência
- ☐ tomada de preços
- ☐ convite
- ☐ concurso
- ☐ leilão

Justificativa: responder ao 1º Objetivo Específico, que se refere à porcentagem de Adesões frente aos procedimentos licitatórios do Instituto pesquisado.

No ano de 2015, até a presente data, foram realizados aproximadamente quantos procedimentos licitatórios, independentemente da modalidade (considerar processos abertos e tramitando, e não somente as licitações concluídas):

- ☐ até 10
- ☐ entre 11 e 20
- ☐ entre 21 e 30
- ☐ acima de 31

Justificativa: responder ao 1º Objetivo Específico, referente à porcentagem de Adesões frente aos procedimentos licitatórios do Instituto pesquisado.

PARTE D

DADOS REFERENTES ÀS ADESÕES A ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS REALIZADAS POR SEU INSTITUTO FEDERAL

No ano de 2015, até a presente data, foram realizadas quantas Adesões de seu Instituto Federal à Ata de Registro de Preços de outros órgãos federais, nos quais sua instituição não foi participante na origem?

- ☐ nenhuma
- ☐ até 05
- ☐ entre 06 e 10
- ☐ entre 11 e 15
- ☐ acima de 16

Justificativa: responder ao 1º Objetivo Específico, sobre a porcentagem de Adesões frente aos procedimentos licitatórios do Instituto pesquisado.

Em sua opinião, qual das opções abaixo representa melhor o sentimento que seu Instituto tem quanto à VANTAJOSIDADE para o órgão aderente quando realiza uma Adesão:

- ☐ economia de recursos orçamentários em escala
Considera-se que o custo de realização de um processo licitatório pode ser grande, enquanto no processo de Adesão o custo chega próximo à zero.
- ☐ atendimento de imediato de uma demanda
Considere-se que um processo licitatório não pode ser concluído em prazo inferior a noventa dias em média, atendendo a todos os prazos regimentais e recursais, enquanto na Adesão o prazo é encurtado infinitas vezes.
- ☐ poder de escolha de marca / fornecedor
Quando se realiza uma licitação, a administração não tem como prever qual empresa será a vencedora e tampouco a marca e qualidade dos produtos e serviços prestados. Fato que não ocorre na Adesão, uma vez já se conhece o fornecedor e o produto/serviço (marca e qualidade).

() outros. Qual (is)? _____

Justificativa: responder ao 2º Objetivo Específico sobre qual a principal vantagem de se aderir a uma ARP.

Em sua opinião, qual dos princípios administrativos é mais ferido, seja parcial ou totalmente, representando uma DESVANTAJOSIDADE para o órgão aderente quando realiza uma Adesão:

- () Legalidade
- () Impessoalidade
- () Moralidade
- () Publicidade
- () Eficiência
- () Nenhum deles é ferido

Justificativa: responder ao 2º Objetivo Específico quanto às desvantagens de se aderir a uma ARP em relação ao LIMPE.

Nestes procedimentos em que houve Adesões, qual a forma mais comum pela qual seu Instituto teve conhecimento da referida Ata de Registro de Preços:

- () pesquisas realizadas pelo setor de compras no site de compras governamentais do Governo Federal.
- () através do fornecedor detentor daquele registro de preços, seja através de visitas presenciais ou através de correspondências físicas e/ou virtuais.
- () por indicação de servidores de outras instituições públicas que utilizaram o referido registro de preços.
- () outras fontes. Quais? _____

Justificativa da pergunta: responder ao 3º Objetivo Específico a respeito dos fatores que influenciam os IF's a realizarem Adesão. Foco: verificar se há grande influência do fornecedor.

As Adesões realizadas em seu Instituto, em sua grande maioria visam:

- () atender as demandas específicas de aquisição de bens de consumo, serviços e equipamentos, apresentadas pelos servidores do Instituto aliado à necessidade de execução total do orçamento disponível naquele exercício financeiro.
- () atender exclusivamente as demandas específicas de aquisição de bens de consumo, serviços e equipamentos apresentadas pelos servidores do Instituto independentemente da necessidade de execução total do orçamento disponível naquele exercício financeiro.
- () Outro(s) motivo(s): Qual(is)? _____

Justificativa: responder ao 3º Objetivo Específico sobre os fatores que influenciam os IF's a realizarem Adesão. Foco: verificar se há falta de planejamento de compras, causando a utilização das Adesões.

PARTE E

AS ADESÕES ÀS ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS QUANTO AO LIMPE

Nesta parte, o entrevistador pretende verificar a opinião dos pró-reitores de administração dos Institutos Federais quanto à sua visão em relação aos processos de Adesão à ARP de seus órgãos frente aos princípios administrativos. As opiniões registradas aqui serão de uso estritamente acadêmico e de forma impessoal. Sua opinião real quanto ao processo contribuirá muito para o desenvolvimento da presente pesquisa.

Justificativa das perguntas 17 a 21: responder ao 4º Objetivo Específico, que pretende verificar se as Adesões solicitadas estão de acordo com o LIMPE.

Em sua opinião, as Adesões à ARP que seu instituto realizou no ano de 2015 obedeceram ao PRINCÍPIO DA LEGALIDADE?

Segue breve descrição do princípio, com a finalidade de contribuir com a análise de sua resposta:

Vincula os licitantes e a Administração Pública às regras estabelecidas, nas normas e princípios em vigor. Para Eduardo Jardim (1994), se for pensado o Direito Tributário como a regulação da “instauração, da existência e da extinção da relação jurídico-tributária”, vê-se logo que o estudo do princípio da legalidade, transposto para os domínios da tributação, prender-se-á à análise da obrigação tributária. Pois a relação jurídico-material tributária é o conjunto de obrigações mútuas (característica da bilateralidade-atributividade do Direito) que tem por objeto o tributo.

() não () parcialmente () em grande parte () totalmente

Em sua opinião, as Adesões à ARP que seu instituto realizou no ano de 2015 obedeceram ao PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE?

Segue breve descrição do princípio, com a finalidade de contribuir com a análise de sua resposta:

O princípio da impessoalidade, a exemplo dos demais princípios e regras que regem a atividade estatal, consubstancia valor comum a toda a coletividade, de natureza transindividual, indivisível e indeterminada, sendo elemento integrante do patrimônio social, o que torna evidente a existência de um direito subjetivo a uma administração proba, o qual pode ser perquirido em juízo pelo Ministério Público, na condição de substituto processual de todos os detentores da facultas agendi ou, como preferem

alguns, na condição de legitimado autônomo. Maculada a ordem jurídica, comprometido o regime democrático e desvirtuados os interesses sociais, torna-se imperativa (e não facultativa, frise-se!) a atuação do Ministério Público, sendo a ação civil pública o instrumento adequado à preservação de tais interesses difusos. (MORAES, 2007)

() não () parcialmente () em grande parte () totalmente

Em sua opinião, as Adesões à ARP que seu instituto realizou no ano de 2015 obedeceram ao PRINCÍPIO DA MORALIDADE?

Segue breve descrição do princípio, com a finalidade de contribuir com a análise de sua resposta:

A conduta dos licitantes e dos agentes públicos tem que ser compatível com ética, moral, os bons costumes e as regras da boa administração. De acordo com Meirelles (2001) em caso de comprovadas irregularidades maiores, com ofensa direta não só a isonomia, mas também a moralidade e a probidade administrativa, o processo licitatório deve ser considerado nulo, pois uma ofensa desse porte retira dela suas características principais de legalidade e concorrência leal em busca do melhor para o Estado.

() não () parcialmente () em grande parte () totalmente

Em sua opinião, as Adesões à ARP que seu instituto realizou no ano de 2015 obedeceram ao PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE?

Segue breve descrição do princípio, com a finalidade de contribuir com a análise de sua resposta:

Qualquer interessado deve ter acesso às licitações públicas e seu controle, mediante divulgação dos atos praticados pelos administradores em todas as fases da licitação. Conforme afirma Celso Antônio Bandeira de Mello (2004), não se admite em um Estado Democrático de Direito, onde o poder é exercido em nome do povo, que este fique privado das informações quanto à gestão da coisa pública. Na mesma linha, J. J. Gomes Canotilho (1998) aduz que "a ideia de democracia administrativa aponta não só para um direito de acesso aos arquivos e registros públicos para a defesa dos direitos individuais, mas também para um direito de saber".

() não () parcialmente () em grande parte () totalmente

Em sua opinião, todas as Adesões a ARP que seu instituto realizou no ano de 2015 obedeceram ao PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA?

Segue breve descrição do princípio, com a finalidade de contribuir com a análise de sua resposta:

É um dever da boa gestão administrativa aplicar a melhor solução legal e a ética mais efetiva à realização da finalidade administrativa. É a utilização dos meios adequados para a obtenção de resultados sempre mantendo o foco no interesse público. A eficiência no procedimento licitatório visa obter a proposta mais vantajosa e também a que possua as melhores condições de qualidade e de utilização dos recursos públicos.

() não () parcialmente () em grande parte () totalmente

ANEXO – Artigo 24 da Lei 8.666 de 21 de junho de 1993

É dispensável a licitação:

I – para obras e serviços de engenharia de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea “a”, do inciso I do artigo anterior, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente;

II – para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea “a”, do inciso II do artigo anterior 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;

III – nos casos de guerra ou grave perturbação da ordem;

IV – nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

V – quando não acudirem interessados à licitação anterior e esta, justificadamente, não puder ser repetida sem prejuízo para a Administração, mantidas, neste caso, todas as condições preestabelecidas;

VI – quando a União tiver que intervir no domínio econômico para regular preços ou normalizar o abastecimento;

VII–quando as propostas apresentadas consignarem preços manifestamente superiores aos praticados no mercado nacional, ou forem incompatíveis com os fixados pelos órgãos oficiais competentes, casos em que, observado o parágrafo terceiro do artigo 48 desta Lei e, persistindo a situação, será admitida a adjudicação direta dos bens ou serviços, por valor não superior ao constante do registro de preços, ou dos serviços;

VIII– para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico em data anterior à vigência desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado;

IX–quando houver possibilidade de comprometimento da segurança nacional, nos casos estabelecidos em decreto do Presidente da República, ouvido o Conselho de Defesa Nacional;

X – para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípuas da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia;

XI–na contratação de remanescente de obra, serviço ou fornecimento, em consequência de rescisão contratual, desde que atendida a ordem de classificação da licitação anterior e aceitas as mesmas condições oferecidas pelo licitante vencedor, inclusive quanto ao preço, devidamente corrigido;

XII – nas compras de hortifrutigranjeiros, pão e outros gêneros perecíveis, no tempo necessário para a realização dos processos licitatórios correspondentes, realizadas diretamente com base no preço do dia;

XIII – na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social de preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos;

XIV – para a aquisição de bens ou serviços nos termos de acordo internacional específico aprovado pelo Congresso Nacional, quando as condições ofertadas forem manifestamente vantajosas para o Poder Público;

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 – para a impressão dos diários oficiais, de formulários padronizados de uso da administração, e de edições técnicas oficiais, bem como para prestação de serviços de informática a pessoa jurídica de direito público interno, por órgãos ou entidades que integrem a Administração Pública, criados para esse fim específico;

XVII – para a aquisição de componentes ou peças de origem nacional ou estrangeira, necessários à manutenção de equipamentos durante o período de garantia técnica, junto ao fornecedor original desses equipamentos, quando tal condição de exclusividade for indispensável para a vigência da garantia;

XVIII – nas compras ou contratações de serviços para o abastecimento de navios, embarcações, unidades aéreas ou tropas e seus meios de deslocamento quando em estada eventual de curta duração em portos, aeroportos ou localidades diferentes de suas sedes, por motivo de movimentação operacional ou de adestramento, quando a exiguidade dos prazos legais puder comprometer a normalidade e os propósitos das operações e desde que seu valor não exceda ao limite previsto na alínea “a” do inciso II do artigo 23 desta Lei;

XIX – para as compras de material de uso pelas Forças Armadas, com exceção de materiais de uso pessoal e administrativo, quando houver necessidade de manter a padronização requerida pela estrutura de apoio logístico dos meios navais, aéreos e terrestres, mediante parecer de comissão instituída por decreto;

XX – na contratação de associação de portadores de deficiência física, sem fins lucrativos e de comprovada idoneidade, por órgãos ou entidades da Administração Pública, para a prestação de serviços ou fornecimento de mão-de-obra, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado;

XXI – para a aquisição de bens destinados exclusivamente a pesquisa científica e tecnológica com recursos concedidos pela CAPES, FINEP, CNPq ou outras instituições de fomento a pesquisa credenciadas pelo CNPq para esse fim específico;

XXII – na contratação do fornecimento ou suprimento de energia elétrica com concessionário, permissionário ou autorizado, segundo as normas da legislação específica;

XXIII – na contratação realizada por empresa pública ou sociedade de economia mista com suas subsidiárias e controladas, para a aquisição ou alienação de bens, prestação ou obtenção de serviços, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado;

XXIV – para a celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão.

Parágrafo único: Os percentuais referidos nos incisos I e II deste artigo, serão 20% (vinte por cento) para compras, obras e serviços contratados por sociedade de economia mista e empresa pública, bem assim por autarquia e fundação qualificadas, na forma da lei, como Agências Executivas.