



Universidade de Brasília
Faculdade de Planaltina
Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública
Mestrado Profissional em Gestão Pública

ISABEL CRISTINA SILVA CHAGAS

**REGISTRO DE PREÇOS NACIONAL:
O MODELO DE COMPRAS DA EDUCAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA À
LUZ DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA**

Brasília-DF
2017

ISABEL CRISTINA SILVA CHAGAS

**REGISTRO DE PREÇOS NACIONAL:
O MODELO DE COMPRAS DA EDUCAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA À LUZ DO
PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação de Gestão Pública da Faculdade de Planaltina da Universidade de Brasília como um dos requisitos para obtenção de Pós-Graduação no Curso de Mestrado Profissional em Gestão Pública, área de concentração Estado, Território e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Doutor André Nunes

Brasília-DF
2017

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

SC433r Silva Chagas, Isabel Cristina
Registro de Preços Nacional: o Modelo de Compras da
Educação Pública Brasileira à Luz do Princípio da Eficiência
Isabel Cristina Silva Chagas; orientador André Nunes. --
Brasília, 2017.
66 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado Profissional em Gestão
Pública) -- Universidade de Brasília, 2017.

1. Gestão Pública. 2. Compras Governamentais. 3. Sistema
de Registro de Preços . I. Nunes, André, orient. II. Título.

ISABEL CRISTINA SILVA CHAGAS

**REGISTRO DE PREÇOS NACIONAL:
O MODELO DE COMPRAS DA EDUCAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA À LUZ DO
PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA**

Dissertação **aprovada** como requisito de obtenção do título de **Mestre em Gestão Pública** do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Faculdade de Planaltina da Universidade de Brasília (PPGP/FUP/UnB). À Comissão Examinadora foi formada pelos professores:

Dr. André Nunes
Professor-Orientador

Dr. Mauro Eduardo Del Grossi
Professor-Examinador – Membro Interno

Dr. Flavio Augusto Correa Basílio
Professor-Examinador - Membro Externo

Brasília, 30 de agosto de 2017.

AGRADECIMENTOS

Há quase uma década trabalhando com compras em organizações públicas, posso dizer que se trata de um desafio e tanto. Fui testemunha da adoção de estratégias de compras no Ministério da Saúde que economizaram para os cofres públicos. Vivenciei a adoção de um modelo de compras inovador na educação, atuando na área de compras do meu querido FNDE, principal motivação deste trabalho. Numa breve passagem pela Empresa Brasileira de Comunicação, convivi com a realidade de tentar construir uma política pública de comunicação num país monopolizado pelos interesses corporativos. Passei pela Copa do Mundo de 2014 no Ministério do Esporte, quando participei dos procedimentos para aquele grande evento esportivo. Estava no Ibama quando ocorreu a tragédia em Mariana, em 5 de novembro de 2015. Nunca esquecerei dessa data. Por agora, milito na Casa da Moeda do Brasil, instituição tricentenária, cuja missão maior, a confecção de cédulas e moedas, está no dia a dia de cada um de nós. Em todos esses lugares, apesar das disparidades dos temas, sempre as mesmas dificuldades cotidianas, decorrentes do desafio de se fazer gestão no serviço público. A burocracia, a inércia e a morosidade cansam aqueles que acreditam. Mas vale continuar insistindo, em prol de um bem maior: o povo brasileiro. Conheci alguns vilões. E também verdadeiros heróis. Dedico esse humilde trabalho a todos os colegas com quem tive a oportunidade de conviver e aprender por onde passei, aos quais agradeço de coração a amizade sincera e o apoio tantas vezes necessário.

A meus pais, Maria de Jesus e Sérvulo, por me prepararem para a vida.

A Henrique, por dividir essa vida comigo.

A meus irmãos, Paulo e Marcelo, e minhas cunhadas, Lisiane e Cinara, pelo companheirismo.

A minha sobrinha, Sofia, por me inspirar.

Ao Vagner, com quem trabalhei em quase todos os momentos e por ser um verdadeiro irmão.

Ao professor Alexandre Nascimento de Oliveira, pelo apoio.

A meu orientador André Nunes, a quem admiro e agradeço a compreensão e o incentivo decisivos.

*Há escolas que são gaiolas e há escolas que
são asas.*

Rubem Alves

RESUMO

O objeto de estudo deste trabalho é uma análise, à luz do princípio da eficiência, do sistema de Registro de Preços Nacional (RPN), modelo de compras adotado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), como instrumento de assistência técnica aos entes federados estaduais e municipais, com a mediação do planejamento e diagnóstico do Plano de Ações Articuladas (PAR), utilizado para o investimento financeiro do Governo Federal em atendimento às demandas da educação básica. São analisadas a estrutura e organização do processo de registro de preços nacional como forma de assistência técnica e financeira e sua eficiência na gestão da educação pública. Nesse contexto, utilizou-se da análise documental para abordar o sistema de registro de preços nacional e partir dos critérios definidos para a avaliação de sua eficiência, a saber, economicidade nas aquisições, adesão dos entes federados ao modelo e tempo de atendimento das solicitações pelo FNDE, verificou-se que o modelo pode ser considerado uma estratégia de gestão de compras eficiente, dentro de parâmetros razoáveis encontrados no conjunto da Administração Pública, a saber, a economicidade das contratações, adesão pelos entes federados e tempo de atendimento da solicitação. Todavia, verificou-se que alguns casos a baixa adesão por parte dos entes federados, o que pode revelar a necessidade de aprimoramento do modelo, a partir da implementação de estratégia de gestão que tonem sua utilização ainda mais clara aos gestores locais, no tocante aos aspectos contratuais e legais, e mais participativo, sobretudo pela atuação dos seus usuários locais.

Palavras chave: Gestão Pública, Compras Públicas, Registro de Preços Nacional, Eficiência.

ABSTRACT

The study object of this work is the National Prices Register System (RPN), the Brazilian educational public purchases, established by the National Fund of Education Development (FNDE), as the technical assistance mechanism for federative entities (states and municipalities), which are given federal funding via the Concatenated Action Plan (PAR), in order to support Basic Education. The Price Register procedure is then detailed, on its structure and organization, as well as the funding and technical assistance and their efficiency on public management. Given that, documental analysis of the Price Register, action planning and funding are provided. The study has contributed on the assistance's criteria investigation, and improvement analysis on educational public management efficiency. Based on the criteria defined for the evaluation of its efficiency, namely, economics in the acquisitions, adhesion of the federated entities to the model and time of fulfillment of requests by the FNDE, it was verified that the model can be considered an efficient purchasing management strategy, within reasonable parameters found in the Public Administration as a whole, namely, economy, adhesion by the federated entities and time of request. However, it was verified that in some cases the low adherence by the federated entities, which may reveal the need for improvement of the model, from the implementation of management strategy to make its use even clearer to local managers, regarding the contractual and legal aspects, and more participatory, especially by the actions of its local users.

Keywords: Public Management, Public Purchases, National Prices Register, Efficiency.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Análise da Eficiência do RPN	31
Quadro 2 – Pregões cujas atas superaram 100% de execução	52
Quadro 3 - Pregões cujas atas apresentam execução até 20% do total	52

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Categoria de Produtos Escolares	12
Figura 2 – Mapa Esquemático do RPN	37
Figura 3 – Termo de Compromisso (Florianópolis/SC)	39
Figura 4 – Portal de Compras (Página Principal)	40

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Lista de Registro de Preços Nacional	12
Tabela 2 – Extrato de Solicitação de Adesão (Uiramatã/RR)	42
Tabela 3 – Total Estimado e Total Licitado – 2008 a 2014	45
Tabela 4 – Total Estimado e Total Licitado por Produto	46
Tabela 5 – Solicitações de Utilização de ARP – 2014	48
Tabela 6 – Metas Institucionais – Apuração/2014	49

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Volume total de recursos e participação por região	13
Gráfico 2 - Participação Direta dos Municípios no SIGARP	43
Gráfico 3 – Total de Solicitações Recebidas por Região	48

LISTA DE SIGLAS

ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas
AGU - Advocacia Geral da União
ARP - Ata de Registro de Preços
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEFTRU/UnB - Centro de Formação de Recursos Humanos em Transportes da Universidade de Brasília
CGU - Controladoria Geral da União
DASP - Departamento de Administração do Setor Público
FGV - Fundação Getúlio Vargas
FDE - Fundação para o Desenvolvimento da Educação de São Paulo
FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
INMETRO - Instituto Nacional de Metrologia
IPT - Instituto de Pesquisas Tecnológicas
MEC - Ministério da Educação
MARE - Ministério da Reforma do Estado
MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NGP - Nova Gestão Pública
PAR - Plano de Ações Articuladas
RBNA - Registro Brasileiro de Navios e Aeronaves
RPN – Registro de Preços Nacional
RJU - Regime Jurídico Único
SIMEC - Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle
SIGARP - Sistema de Gerenciamento de Ata de Registro de Preços
SRP - Sistema de Registro de Preços
SRPP - Sistema de Registro de Preços Permanente
TC - Termos de Compromisso
TR - Termo de Referência
TCU - Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	09
1.1 Formulação do Problema de Pesquisa	11
1.2 Objetivos	14
1.2 Objetivo Geral	14
1.2 Objetivos Específicos	14
2 REFERENCIAL TEÓRICO	15
2.1 A Nova Gestão Pública	15
2.2 O Princípio da Eficiência	18
2.3 As Compras Públicas	21
2.4 Aspectos Normativos das Compras Públicas Brasileiras	23
3 METODOLOGIA	29
4 O MODELO DE COMPRAS DO FNDE	36
4.1 O Portal de Compras	39
5 RESULTADOS E DISCUSSÕES	45
5.1 O Registro de Preços Nacional e seus Resultados	45
6 CONCLUSÕES	56
REFERÊNCIAS	61
ANEXO	62
APÊNDICE	73

1 INTRODUÇÃO

Em meados da década de 1990, a tendência da Nova Gestão Pública (NGP) ou *New Public Management* incentivou uma significativa parcela dos gestores públicos brasileiros a buscar mecanismos capazes de conferir maior agilidade ao Estado, principalmente com relação à inclusão de novas práticas gerenciais, estabelecendo-se o paradigma de um governo por resultados (BRESSER PEREIRA, 2000).

Essa nova ideia administração pública gerencial teve como elemento central o foco na eficiência gerencial da gestão pública, fundamentada nas seguintes premissas orientadoras, sintetizadas por Osborne e Gaebler (1994), a saber: o cidadão como cliente, a qualidade a custos baixos nos serviços e um governo orientado por missões e objetivos, além de descentralizado, preventivo, empreendedor, competitivo e voltado para o mercado.

No Brasil, no intuito de adaptar a estrutura pública a um grupo de diretrizes do novo modelo gerencial, as alterações da gestão inserida no Estado vieram acompanhada de atualizações normativas, com vistas à obtenção de maior transparência às ações e à eficiência dos serviços públicos. Nesse contexto, o Governo brasileiro iniciou uma reforma que envolveu o processo de elaboração de leis, visando imprimir maior celeridade e controle dos atos de gestão. Um dos processos transformados por estas mudanças estruturais, legais e gerenciais foi o de compras públicas, a partir da edição da Lei nº 8.666/1993, que regulamentou o art. 37 da Constituição Federal de 1988, ao instituir normas gerais para licitações e contratos da Administração Pública.

Com efeito, como visto em Costa (2000), o sistema de compras públicas no Brasil passou a dispor de método estruturado para o desempenho da função administrativa responsável pela garantia dos materiais, bens e dos serviços necessários à missão das organizações, nas quantidades e qualidades adequadas, da fonte certa, no exato momento e ao melhor preço. Mais modernamente, o entendimento jurisprudencial, bem como as auditorias de contas governamentais realizadas pelos órgãos de controle interno e externo para verificar a regularidade dos gastos públicos apontam para a necessidade de aprimorar tal modelo, à luz do princípio da eficiência (TIMM, 2009).

No contexto das demandas da Educação Básica, verificam-se fortes pressões sociais e comunitárias que, cada vez mais, questionam a qualidade do agir estatal na seara das compras públicas. Questiona-se a inaptidão no atendimento aos fins esperados pela comunidade na

obtenção de utilidades para os cidadãos e exige-se do Estado a eficiência no manejo dos recursos públicos para o provimento de bens garantidos pelo ordenamento jurídico e para a prestação de serviços coletivos essenciais.

Nesse cenário, o presente trabalho tem como temática central o modelo de compras intitulado Registro de Preços Nacional (RPN), destinado a atender às demandas da educação pública brasileira e sua análise à luz do princípio da eficiência em prol do atendimento às necessidades dos sistemas de ensino do país. Cumpre esclarecer que as compras são realizadas pelo Ministério da Educação (MEC), por intermédio do Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada àquela pasta ministerial, que desenvolve um modelo de compras valendo-se, prioritariamente, do Sistema de Registro de Preços (SRP). O processo licitatório para o registro de preços dos produtos escolares conduzido pelo FNDE contempla as demandas provenientes dos Estados, Municípios e Distrito Federal.

Consoante a Lei nº 12.695/2012, cabe à União prestar o apoio técnico e/ou financeiro de caráter suplementar e voluntário às redes públicas de educação básica dos demais entes federados, o qual se materializa por meio da celebração de um pacto celebrado por um termo de compromisso entre as três esferas governamentais, denominado Plano de Ações Articuladas (PAR).

Por sua vez, o plano é um instrumento de planejamento concebido para definir e gerenciar metas estabelecidas de forma estratégica pelos entes federados, com o intuito de estruturar e racionalizar o uso de recursos no âmbito educacional e alcançar objetivos ligados diretamente ao desenvolvimento educacional do País. Trata-se de um planejamento multidimensional e plurianual da política de educação, elaborado pelos sistemas educacionais de cada esfera de governo – estadual, municipal e do Distrito Federal, com apoio dos gestores e educadores de sua rede administrativa, orientado a alcançar melhorias para a educação pública brasileira (BRASIL, 2013).

A estrutura do plano se propõe a buscar a conciliação da atuação do ente e a qualidade dos processos educacionais, mediante o diagnóstico da situação de sua rede de ensino, considerando quatro dimensões, a saber: gestão educacional; formação de professores, dos profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; e infraestrutura física e recursos pedagógicos (BRASIL, 2012).

A partir do diagnóstico da realidade local e da definição de indicadores para cada dimensão, são definidas a atuação e a priorização das ações pelos órgãos educacionais, de forma a contribuir para alterar as condições da rede de ensino, no intuito de melhoria da qualidade educacional do Brasil.

Assim, em regra, as demandas licitadas em âmbito federal pelo FNDE são aquelas previamente pactuadas entre os entes federados no citado Plano, as quais são executadas diretamente pelos entes parceiros, por meio de contratos firmados com fornecedores detentores das diversas atas de registro de preços firmadas pelo FNDE, após a conclusão dos certames licitatórios.

Diante do exposto, o objetivo deste trabalho é realizar uma análise desse modelo de compras na área educacional, considerando suas fases de implantação, características operacionais, problemas vivenciados na implantação de suas etapas e perspectivas futuras à luz do princípio da eficiência. Para verificar a eficiência do modelo, foram definidos como indicadores a serem mensurados a economicidade das contratações, a adesão dos entes federados ao modelo e o tempo de atendimento das solicitações de execução de atas de registro de preços pelo FNDE. Ademais, buscou-se analisar os atos administrativos praticados na condução do RPN e sua aderência à legislação vigente e boas práticas de gestão no âmbito das compras públicas.

1.1 Formulação do Problema de Pesquisa

O problema a ser enfrentado é saber se o modelo de compras adotado pelo FNDE contribui para a promoção da eficiência na gestão da educação pública brasileira, considerando a diversidade das demandas por bens e produtos apresentada pelos entes federados e o montante de recursos públicos disponíveis para o atendimento dos programas e políticas educacionais.

A discussão em torno da temática da eficiência das compras para a educação pública no Brasil é de fundamental importância, considerando as crescentes pressões pela elevação dos gastos em educação e torna-se ainda mais relevante diante do atual cenário de restrição fiscal que o país atravessa.

Observa-se na figura a seguir, extraída do sítio eletrônico do FNDE, que a estratégia do RPN contempla 27 (vinte e sete) categorias de produtos escolares disponibilizados aos Estados, Municípios e Distrito Federal.

Figura 1 – Categoria de Produtos Escolares

The image shows a screenshot of the 'Portal de Compras' website. At the top, there is a search bar with the text 'Digite aqui o que você procura' and a 'BUSCAR' button. Below the search bar is a navigation menu with tabs for 'Produtos', 'Sistemas', 'Editais', 'Normas', 'Perguntas Frequentes', and 'Portal FNDE'. The main content area displays a grid of product categories:

Ar Condicionado	Laboratório de informática – ProInfo	Mobiliário para educação infantil
Bicicleta escolar	Laboratório móvel profissionalizante - e-Tec Brasil	Notebooks e Impressora Multifuncional
Brinquedos	Lancha Escolar	Ônibus escolar rural
Brinquedos e Playgrounds	Laptops educacionais - Prouca	Ônibus urbano acessível
Capacetes	Materiais Escolares	Serviço de Tecnologia 3G
Computador Interativo e Lousa Digital (Projeter ProInfo)	Materiais didáticos pedagógicos e equipamentos para tecnologia assistiva	Tablet Educacional
Escolas do Proinfância - Metodologia Inovadora	Medicamentos, equipamentos e produtos médicos e hospitalares	Uniformes escolares
Equipamentos para Cozinhas e Refeitórios Escolares	Mobiliário escolar	Utensílios para cozinhas e refeitórios escolares
Instrumentos musicais e eletrônicos	Mobiliário para composição das salas de recursos multifuncionais	Ventiladores

Fonte: Sítio do FNDE/MEC

No Relatório de Gestão do FNDE para o exercício de 2014, a instituição evidencia que a economia obtida a partir da adoção do RPN encontra-se acima dos 6 (seis) bilhões de reais, e, para tanto, apresenta a diferença entre os valores estimados para os produtos licitados e os valores efetivamente registrados por ocasião das licitações realizadas, conforme demonstrado na Tabela 1 (BRASIL, 2014).

Tabela 1 – Lista de Registro de Preços Nacional

Registro de Preço Nacional (em R\$ bilhões)	VALOR ESTIMADO	VALOR LICITADO	Economia	%
Subtotal programa “Caminho da Escola”	8.958,96	7.412,65	1.546,31	17,26
Subtotal área da saúde	1.241,70	799,76	441,94	35,59
Subtotal mobiliário escolar	1.833,09	1.445,52	387,57	21,14
Subtotal área de informática	4.443,25	2.683,06	1.760,19	39,61
Subtotal área materiais escolares e equipamentos para a educação integral	2.182,14	1.143,99	1.038,15	47,57
Subtotal área uniformes escolares	672,65	483,06	189,59	28,18

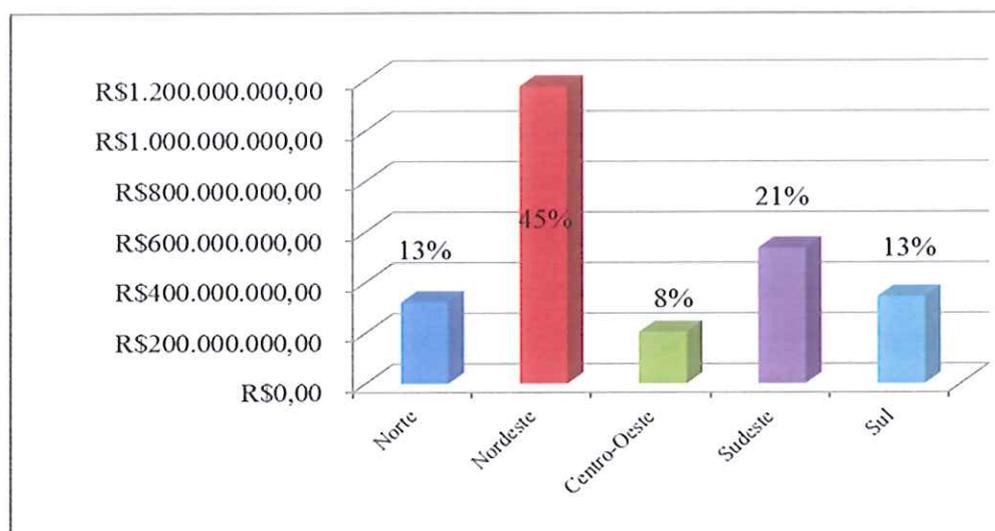
Subtotal área equipamentos de climatização	314,60	337,27	(22,67)	(7,21)
Subtotal área alimentação escolar	886,92	571,97	314,95	35,51
Subtotal área “Metodologias Inovadoras”	1.877,74	1.452,05	425,69	22,67
TOTAL	22.411,05	16.329,34	6.081,71	26,14

Fonte: FNDE, 2016.

Elaborado pela autora.

Embora os dados apontem para a realização de investimento em diversos programas educacionais, não se verificou a presença de indicadores para a mensuração da eficiência na alocação dos recursos públicos federais para custear as contratações decorrentes do modelo adotado. No Gráfico 1, observa-se o volume de recursos financeiros movimentados por região geográfica, na utilização das atas de registro de preços pelas entidades participantes do processo.

Gráfico 1 – Volume Total de Recursos e participação por Região



Fonte: SIGARP. Acesso em 30/06/2016.

Elaborado pela autora.

Assim, a pesquisa pretende analisar se o modelo de compra dos produtos escolares para atender às demandas da educação pública brasileira se coaduna com os fundamentos do princípio da eficiência dos gastos públicos, tendo como parâmetro a implantação do sistema de Registro de Preços Nacional, em 2009.

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo Geral

O objetivo geral deste trabalho é analisar o modelo de compras adotado pelo FNDE para o atendimento das demandas dos estados e municípios na gestão da política educacional à luz do princípio da eficiência.

1.2.2 Objetivos Específicos

Para atingir o objetivo principal deste trabalho, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- a) Identificar o processo das compras governamentais e compreender seu contexto histórico;
- b) Identificar a legislação aplicável às compras governamentais, em especial, os normativos que embasaram a adoção do RPN;
- c) Identificar as etapas operacionais do Sistema de Registro de Preços e sua aplicação nos processos licitatórios realizados pelo FNDE;
- d) Identificar os resultados da utilização do modelo no âmbito da gestão da educação pública brasileira quanto à eficiência dos gastos públicos;
- e) Propor um roteiro de orientações aos gestores, elaborado a partir da identificação das etapas do processo de compras, da legislação e das práticas doutrinárias e jurisprudenciais sobre a matéria, com vistas a disponibilizar um instrumento técnico apto a apoiar o processo administrativo licitatório eficiente, sobretudo diante de eventuais gargalos ou pontos de alerta na realização dos certames.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 A Nova Gestão Pública

Na perspectiva dos movimentos pela reforma do Estado que se iniciaram na década de 1980, em especial nos países anglo-saxões, e que se difundiram para outros países, inclusive o Brasil, a partir de meados da década de 1990, a busca pela eficiência da Administração Pública é um dos pontos centrais presentes nos modelos concebidos para o desempenho da atividade estatal.

De início, tais reformas propunham um modelo de Estado no qual a maioria dos serviços públicos seria entregue ao setor privado, sob o fundamento de que a alocação dos bens seria assim mais eficiente. Correntes posteriores passaram a proclamar a necessidade de uma revisão desse modelo, em busca de um tamanho mais adequado de Estado.

Após quase três décadas, a busca pela eficiência estatal continua atual, sendo parte do escopo da Nova Gestão Pública, corrente para a qual convergiram modelos anteriores de reforma do Estado, como o Gerencialismo, na forma descrita por Abrúcio (1998).

Com efeito, no esteio da Nova Gestão Pública, encontram-se presentes as premissas baseadas na obtenção do equilíbrio fiscal, principal ponto das reformas gerencialistas, assim como a busca para suprir as diversas necessidades sociais por meio de um modelo de Estado mais eficiente.

Esse modelo burocrático de Administração passa a contemplar novas estruturas de governança, com o reconhecimento de outras estruturas de poder, com a prestação de serviços, por meio de outros atores, como organizações da sociedade civil, as quais, em conjunto com o próprio Estado, passam a compor os espaços de decisões e escolhas governamentais.

No entanto, no caso do Brasil, as organizações não vivenciaram um modelo burocrático clássico, e a participação política foi constituída por meio de diversos instrumentos, alguns atualmente previstos na Constituição Federal de 1988, tais como os referendos, plebiscitos, audiências públicas e conselhos gestores de políticas públicas, o que levou à chamada “febre conselhistas” (GOMES, 2003).

Vale reconhecer que o “Paradigma Gerencial”, incluindo seus diversos estágios, conforme Abrúcio (1998), introduziu importantes agendas na esfera administrativa. Nesse sentido, ganham relevo ferramentas gerenciais baseadas em elementos meritocráticos de

gestão por resultados, que passam a constituir um novo paradigma, com ênfase no cidadão, abrangendo suas necessidades como usuário, cliente e também como agente político, o que constitui a premissa maior dos preceitos introduzidos pela Nova Gestão Pública (ABRÚCIO, 1998).

Com relação aos serviços públicos, a excessiva burocratização dos processos administrativos, característica mais marcante nos processos das instituições públicas, levou a uma imperativa mudança em busca de flexibilidade na execução dos serviços e políticas públicas pelos agentes públicos com foco em resultados. Nesse esteio, a principal prescrição da Nova Gestão Pública para vencer a inércia e a morosidade da máquina pública é uso eficaz de indicadores de desempenho, o monitoramento e a avaliação dos serviços e políticas públicas visando ao aumento da eficiência da gestão pública. E, com vistas a almejada a eficiência, torna-se essencial o aumento da autonomia processual dos gestores e da flexibilidade dos processos públicos. Enfim, a eficiência passa ser o valor a ser perseguido pelos gestores públicos, conforme propugna a Nova Gestão Pública.

Assim, o que interessa ao presente estudo, é avaliar a eficiência do modelo de compras do FNDE, sob o prisma da eficiência, de modo a atender às demandas do Ensino Básico da educação pública brasileira.

No entanto, compreender a gestão de uma a instituição pública como o FNDE exige, de início, conhecer o panorama histórico do que se desenhou no Brasil e na América Latina em relação às reformas do setor público.

Desde a década de 1930, discussões sobre a necessidade de reformar ou modernizar as atividades públicas podem ser observadas, ora tratando de questões relacionadas à superação de elementos patrimonialistas e clientelistas que impregnavam o Estado, ora com vistas à obtenção de maior eficiência e eficácia nos serviços prestados ao cidadão (SPINK, 1998; ENAP, 1993).

Por essa época, surgiram os primeiros movimentos por reformas do setor público na América Latina, os quais se limitavam basicamente à implementação de uma gestão orçamentária. Na sequência, surgem iniciativas destinadas a inserir no seio da máquina pública práticas de administração de pessoal e sistemas de mérito, a partir da estabilidade dos funcionários públicos, por exemplo. Na década de 1940, podem ser observadas questões mais ligadas à eficiência, com foco na desburocratização e em O&M (Organização e Métodos). Nos anos 1950, as instituições passam a se preocupar com a formação dos gestores públicos,

disseminando-se políticas de treinamento, na perspectiva de um modelo racionalista e de separação entre política e administração pública. Assim, formar um quadro de pessoal qualificado, apto a desenvolver uma gerência dotada de eficiência, torna-se a questão básica a ser discutida pelas organizações, prolongando-se tal debate ao longo da década de 1960. Já na década seguinte, as abordagens passam a ter como foco a questão central do desenvolvimento nacional, e as reformas adquirem a função de impulsionar os grandes planos nacionais. Nos anos 80, a crise econômica e financeira impôs aos Estados a necessidade de realização de medidas de adequação mais estruturais com base em ajustes orçamentários ao patamar das receitas disponíveis e na diminuição do tamanho do Estado, com retirada do controle estatal de diversas atividades. Já na década de 90, o enfoque passou a ser na chamada Administração Pública Gerencial (SPINK, 1998).

No caso particular do Brasil, a primeira grande iniciativa em prol de uma reforma de Estado remonta ao Período do Estado Novo, com a criação do Departamento de Administração do Setor Público (DASP). Sob o prisma da promoção do desenvolvimento econômico, foram impulsionadas significativas reformas administrativas, como a criação do concurso público e a definição de indicadores meritocráticos para promoção dos funcionários públicos. Contudo, ainda que imbuído de um modelo de burocracia weberiana, o DASP não conseguiu eliminar o predomínio das características patrimonialistas da administração pública brasileira, cujos traços se mostram ainda nos dias atuais. (ENAP, 1993; NUNES, 1997).

No “Período JK”, verifica-se a proliferação de órgãos de administração direta e indireta, os quais, a partir da edição do Decreto-Lei nº 200, de 1967, sofreram forte centralização, com a concentração do poder normativo do Estado na União Federal, o que também se verifica nos dias atuais. Vale destacar que, nesse contexto de incremento da descentralização administrativa, a partir da criação de instituições da administração indireta, deu-se a criação do próprio FNDE, em 1968, pela Lei nº 5.537, editada naquele ano.

Em 1979, ainda no período militar, é lançado o Programa Nacional de Desburocratização, com vistas a ampliar o acesso dos cidadãos aos serviços públicos, ao tempo em que propunha iniciativas envolvendo o Poder Executivo e também o Legislativo e o Judiciário (ENAP, 1993).

Posteriormente, na segunda metade da década de 1980, advém a Constituição Federal de 1988, um marco no tocante à Administração Pública, trazendo em seu bojo importantes e inovadoras disposições. À luz do modelo daspiano, os constituintes optaram por “completar a

revolução burocrática”, estabelecendo barreiras para as práticas clientelistas e retornando ao modelo de centralização, com a instituição do Regime Jurídico Único (BRESSER, 1996).

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, foi lançado o Plano Diretor de Reforma do Estado, contemplando uma ampla gama de reformas administrativas. Inicialmente identificada com o viés da Administração Pública Gerencial e, nos dias de hoje, alinhada aos preceitos da Nova Gestão Pública, tal iniciativa englobou ações voltadas à transparência na prestação de serviços públicos e flexibilização da estabilidade dos servidores públicos, com possibilidade de demissão por baixo desempenho. Cabe ainda destacar, o que caracteriza o cerne da reforma então proposta: a previsão do princípio da eficiência como princípio constitucional da Administração Pública no *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988.

Todavia, mais uma vez, assim como na experiência promovida pelo antigo DASP, como mostra Rezende (2004), as mudanças institucionais propostas pelo então Ministério da Reforma do Estado (MARE), caracterizadas pela ênfase no controle sobre os resultados, em contraponto ao controle sobre os procedimentos, não ocorreram da forma desejável, principalmente devido à resistência imposta pela política de ajuste fiscal. Remetendo à crise brasileira do início dos anos 90, Bresser Pereira (1998) afirma que o Governo privilegiou o enfrentamento da crise econômica e financeira em relação ao enfrentamento das crises do modo de intervenção do Estado na economia e da crise do modelo burocrático de administração pública, como se tratassem de objetivos conflitantes, sendo assim, esta última não se completou como almejado. Desde então, a agenda federal de reformas encontra-se fora do centro das decisões governamentais.

2.2. O Princípio da Eficiência

O princípio da eficiência foi inserido formalmente no *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988, por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, passando o citado dispositivo a prever que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Assim, de modo expresso, o ordenamento jurídico brasileiro imputou ao gestor público a incumbência de atuar segundo a premissa da eficiência.

O referido princípio foi também inserido no *caput* do art. 2º da Lei nº 9.784, de 21 de janeiro de 1999, que dispõe sobre o processo administrativo em âmbito federal, cabendo, portanto, à União a sua observância com vistas à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração.

O professor Hely Lopes de Meirelles (2002) diz que:

O Princípio da Eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e seus membros (Meirelles, 2002, p. 94).

Maria Sylvia di Pietro (2004), na mesma linha de Meirelles, acrescenta que a eficiência corresponde ao dever de boa administração, quando submete toda a atividade do Executivo ao controle de resultado, tratando-se de ideia muito presente entre os objetivos da Reforma do Estado da década de 1990. Com esse objetivo foram idealizados diversos institutos, como os contratos de gestão, as agências autônomas, as organizações sociais e outras inovações.

Bandeira de Mello (1999), assegura que:

Quanto ao princípio da eficiência, trata-se, evidentemente, de algo mais do que desejável. Contudo, é juridicamente tão fluido e de tão difícil controle ao lume do Direito, que mais parece um simples adorno agregado ao art. 37 ou o extravasamento de uma aspiração dos que burilam no texto. De toda sorte, o fato é que tal princípio não pode ser concebido (entre nós nunca é demais fazer ressalvas óbvias) senão na intimidade do princípio da legalidade, pois jamais suma suposta busca de eficiência justificaria postergação daquele que é o dever administrativo por excelência. Finalmente, anote-se que este princípio da eficiência é uma faceta de um princípio mais amplo já superiormente tratado, de há muito, no Direito italiano: o princípio da boa administração (BANDEIRA DE MELLO, 1999, p. 92).

Dentro do mesmo diapasão, Figueiredo (2001) também provoca o debate e o faz no seguinte sentido:

Mas que é *eficiência*? No Dicionário *Aurélio*, eficiência é ‘ação, força virtude de produzir um efeito; eficácia. Ao que nos parece, pretendeu o ‘legislador’ da Emenda 19 simplesmente dizer que a Administração deveria agir com eficácia. Todavia, o que podemos afirmar é sempre a Administração deveria

agir eficazmente. É isso o esperado dos administradores. Todavia, acreditamos possa extrair-se desse novo princípio constitucional outro significado aliando-se-o ao art. 70 do texto constitucional, que trata do controle do Tribunal de Contas.

Deveras, tal controle deverá ser exercido não apenas sobre a legalidade, mas também sobre a legitimidade e economicidade; portanto, praticamente chegando-se ao cerne, ao núcleo, dos atos praticados pela Administração Pública, para verificação se foram úteis o suficiente ao fim a que se preordenavam, se foram eficientes (FIGUEIREDO, 2001, p. 60).

Por sua vez, Konder Comparato (1993) defende que o conceito de eficiência somente poderá ser, de fato, alcançado se sua interpretação buscar de forma harmônica uma consonância com os outros princípios constitucionais, o que também é defendido por Costodio (1999) como necessário, ao alinhar a eficiência com a prestabilidade, presteza e economicidade. Prestabilidade, pois o atendimento prestado pela Administração Pública deve ser útil ao cidadão. Presteza, porque os agentes públicos devem atender ao cidadão com rapidez. Economicidade, porquanto a satisfação do cidadão deve ser alcançada do modo menos oneroso possível ao erário público.

Segundo Silva (2013) o princípio da eficiência será atingido quando o Estado dispuser do melhor emprego dos recursos e meios para a satisfação das necessidades coletivas. Nesse prisma, também pode ser analisado sob o aspecto de seu fundamento econômico. Nesse sentido, a eficiência pode ser definida como a aptidão para obter o máximo ou o melhor resultado ou rendimento, com a menos perda ou o menor dispêndio de esforços, estando associada à noção de rendimento, de produtividade e de adequação à função (SZTAJN, 2005).

Nesse mesmo esteio, Grotti (2003) apresenta um liame entre a eficiência e a qualidade na prestação do serviço público. É um conceito econômico que introduz, no mundo jurídico, parâmetros relativos de aproveitamento ótimo de recursos escassos, disponíveis para a realização máxima de resultados desejados. Não se cuida apenas de exigir que o Estado alcance resultados com os meios que lhe são colocados à disposição pela sociedade (esse seria o conceito de eficácia), mas de que os efetue o melhor possível (eficiência), tendo, assim, uma dimensão qualitativa. A eficiência diz respeito ao cumprimento das finalidades do serviço público, com vistas a satisfazer necessidades dos usuários, do modo menos oneroso possível, extraindo-se dos recursos empregados a maior qualidade na sua prestação.

Juarez Freitas (1999) afirma que o administrador público está obrigado a atuar tendo como parâmetro o ótimo. Na mesma linha, Marcelo Härger (1999) defende que o princípio da eficiência traduz o dever de administrar, não só de modo razoável e conforme a moral, mas utilizando as melhores opções disponíveis. É o dever de alcançar a solução que seja ótima ao atendimento das finalidades públicas. Não basta que seja uma solução possível. Deve, isto sim, ser a melhor solução. Há um dever jurídico de boa administração para o atendimento da finalidade legal.

Verifica-se no Plano Diretor da Reforma do Estado, de 1995, que a eficiência é um dos objetivos ali previstos. No referido instrumento, o princípio passa a ser consagrado como uma diretriz expressa para o administrador público brasileiro, no sentido de que deverá agir em busca de superar o viés burocrático em prol de uma administração gerencial no Brasil.

A reforma do Estado, segundo Torres, buscava melhorar as organizações, suas finanças e seu sistema legal e infralegal. Nesse contexto, houve a idealização de contratos de gestão, agências reguladoras dotadas de autonomia administrativa, combinados com um programa de “desestatização” por meio do qual assumiu o Estado um papel regulador de mercados, chamado de Estado Regulador ou Estado Gestor. Nesse aspecto, vale destacar Bresser Pereira (2003), para quem o Estado moderno do século XXI deverá ser um Estado moderno, transferidor de recursos, que garante o financiamento a fundo perdido das atividades que o mercado não tem como realizar. Conclui que para que o Estado exerça com sucesso seu poder regulador são necessários marcos regulatórios que irão reger as relações entre o Estado e as empresas, garantindo aos cidadãos a prestação de serviços públicos.

2.3. As Compras Públicas

Na seara administrativa, cumpre destacar a realização das compras e contratações pelos agentes públicos, destinadas a prover as diversas necessidades estatais. A estratégia de compra deve estar integrada à gestão corporativa para ser bem-sucedida, sendo a atividade de compras hoje considerada importante para o sucesso da gestão da organização, nos seus níveis estratégico, tático gerencial e operacional. Os efeitos dessa integração vão desde a redução de custos à satisfação das necessidades dos cidadãos (BAILY ET AL., 2000).

O aprimoramento do processo de compras insere-se no modelo gerencial de Administração Pública. No Brasil, como já evidenciado anteriormente, Bresser Pereira (2000)

aponta que tal modelo teve como marco a edição do Plano Diretor da Reforma do Estado, em 1995.

Nesse contexto, de acordo com Vaz (2006), três forças direcionaram a evolução do serviço público brasileiro, a saber: a racionalização do uso dos recursos públicos, a demanda por um patamar de qualidade na disponibilidade das utilidades públicas e a pressão social por transparência e controle sobre as ações dos agentes públicos. Ainda de acordo com autor, um grupo de medidas foram adotadas com vistas a reorganização do Estado, a partir da década de 1990, visando conciliar o enxugamento da máquina pública com o redimensionamento da atuação estatal. Ganha espaço a descentralização da prestação dos serviços públicos sob a perspectiva gerencial, baseada na melhoria dos resultados das organizações (BRESSER PEREIRA, 2000).

Quanto à eficiência, as medidas se deram no sentido de corte de gastos e na definição de prioridades para a agenda governamental. Nesse cenário, as denominadas áreas-meio das organizações passam a ser tratadas como pontos importantes na melhoria dos processos e resultados da ação institucional.

O texto constitucional de 1988 ainda faz referência de forma expressa ao princípio da eficiência no art. 74, II, a seguir transcrito:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado (CF, 2008).

No mesmo dispositivo, há ainda a previsão constitucional também quanto aos efeitos de sua inobservância, que uma vez constatada, deverá ser comunicada ao Tribunal de Contas da União (TCU), resultando na responsabilização do agente público. Assim, a atividade de compras ganha importância no processo de reforma do Estado e na modernização da Administração Pública. Dada essa importância, estudos passam a se tornar necessários para investigar este aspecto da gestão pública.

Com efeito, a inovação no campo das compras públicas enseja benefícios à Administração, quer na redução de custos, quer na obtenção de propostas mais vantajosas ao

interesse público. Assim, sua inserção no ordenamento jurídico a partir do movimento de reforma do Estado revela uma evolução para a atividade administrativa estatal.

Para Osbourne e Gaebler (1994), ao contrário da administração burocrática, fixada nos valores formais, a gestão empreendedora enfatiza a importância dos resultados. Starks (2006) aponta que operações logísticas no setor público, dentre elas a atividade de compras, continuam a ser operações logísticas, mas podem ser tomadas como instrumentos de promoção de eficiência e de impactos significativos nos próprios resultados da Administração Pública.

Segundo Alonso (1999), ainda que faça uso de sistemas de informação, o Governo desconhece em que medida cada tipo de despesa contribui para os resultados obtidos. Para o autor, o Estado não sabe quais atividades agregam valor ao resultado final das suas ações; ignora qual é a taxa de consumo de recursos pelas atividades e ignora quanto custam os processos de trabalho ou os programas governamentais. Dito de outro modo, não se tem ideia se há eficiência na aplicação dos recursos. De fato, o modelo de gestão tradicional do setor público prioriza o controle dos recursos e dos procedimentos formais, e não os resultados, o desempenho, a eficiência. Dessa forma, a temática eficiência no serviço público é oportuna.

A partir do levantamento bibliográfico realizado, observa-se que as compras públicas ganham espaço na agenda governamental como estratégia de planejamento necessária e apta para estruturar e gerenciar metas definidas de forma estratégica pela Administração, com intuito de estruturar e racionalizar o uso de recursos no âmbito educacional e, alcançar objetivos ligados diretamente ao desenvolvimento do País.

Com relação à seara educacional, a literatura investigada sobre as compras públicas possibilita inferir que se trata de um processo a ser observado com rigor pois sua utilização pode proporcionar melhorias para o avanço da educação pública brasileira, e, por isso, deve ser analisado.

2.4 Aspectos Normativos das Compras Públicas Brasileiras

A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, determina que nenhuma despesa pública será realizada sem que haja previsão orçamentária para tal gasto. (BRASIL, 1964).

Por sua vez, a realização do gasto público por meio da atividade de compras foi disciplinada por meio da Lei nº 8.666/1993, que institui normas para licitações e contratos

pertinentes à obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, da Administração Pública, no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, prevendo, para tanto, a realização de licitação, que se constitui num processo de contratação com base na competição, assegurando-se igualdade de condições a todos os participantes, ressalvadas as exceções legais. (BRASIL, 1993).

Pela Lei nº 8.666/1993, são cinco as modalidades de licitação:

Art. 22. São modalidades de licitação:

I - concorrência;

II - tomada de preços;

III - convite;

IV - concurso;

V - leilão.

§ 1º Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.

§ 2º Tomada de preços é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.

§ 3º Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.

§ 4º Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.

§ 5º Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

A Lei em comento ainda define que nenhuma compra será realizada sem a caracterização adequada de seu objeto, indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, devendo ser subdividas em quantas parcelas forem necessárias, visando à

economicidade e tomando como base os preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública (BRASIL, 1993).

Posteriormente, a partir da publicação da Lei nº 10.520/2002, decorrente da Medida Provisória nº 2026/2000, fora instituída a modalidade licitatória denominada Pregão para aquisição de bens e serviços comuns, sendo certo que o Decreto nº 5450/2005, em seu art. 4º, estabeleceu a exigência de sua utilização preferencialmente da forma eletrônica. Vale ainda destacar a edição do Decreto nº 3.931/2000, que regulamentou o sistema de registro de preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666/1993, aplicável para as modalidades concorrência do tipo menor preço e pregão, e que tal instituto encontra-se atualmente regido pelo Decreto nº 7.892/2013. Por meio do sistema de registro de preços, faculta-se à Administração, nas hipóteses legais, a formação de ata de registro de preços, que consiste em um compromisso para eventual e futura contratação entre a Administração e os fornecedores, contemplando os itens licitados e seus respectivos preços registrados para um período máximo de 12 meses.

Nessa esteira, convém transcrever as seguintes disposições emanadas do Decreto nº 7.892/2013:

Art. 2º Para os efeitos deste Decreto, são adotadas as seguintes definições:
I - Sistema de Registro de Preços - conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras;
II - ata de registro de preços - documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas;

Esclarece-se que o sistema do registro de preços é um procedimento que poderá ser adotado em uma das hipóteses previstas no art. 3 do citado regulamento, na forma a seguir:

Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:
I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;
II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;
III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou

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

Dessa forma, observa-se que o sistema de registro de preços não se constitui numa modalidade de licitação. Outrossim, é um procedimento a ser utilizado na licitação sob a modalidade concorrência do tipo menor preço e pregão, que se presta a constituir um cadastro de produtos para futuras contratações posteriores.

Para Meirelles (2006) o registro de preços é o sistema de compras pelo qual os interessados em fornecer materiais, equipamentos ou serviços ao poder público concordam em manter os valores registrados junto ao órgão competente, corrigidos ou não, por um determinado período e fornecer as quantidades solicitadas pela Administração no prazo previamente estabelecido. No entanto, é importante ressaltar que a Administração Pública não é obrigada a contratar quaisquer dos itens registrados (MEIRELLES, 2006).

Segundo Jacoby Fernandes (2005), o instituto pode ser assim definido:

Sistema de Registro de Preços 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 (JACOBY FERNANDES, 2005, P. 31).

No mesmo sentido, Justen Filho afirma que “o registro de preços é um contrato normativo, constituído como um cadastro de produtos e fornecedores, selecionados mediante licitação, para contratações sucessivas de bens e serviços, respeitados lotes mínimos e outras condições previstas no edital” (JUSTEN FILHO, 2005. P. 144).

O instituto do Registro de Preços se efetiva por meio da celebração de uma ata de registro de preços entre as partes, para a qual não é exigida a prévia disponibilidade orçamentária, consoante estabelece o art. 7º, §2º, do Decreto nº 7.892/2013. Esta só será necessária na fase de assinatura de eventual contrato ou instrumento congêneres, sendo condição apenas para sua celebração (BRASIL, 2013).

Por sua vez, a legislação também definiu a forma de participação dos diversos órgãos no processo licitatório submetido ao sistema de registro de preços. Nesse esteio, podem ser classificados como órgão gerenciador aquele órgão ou entidade da administração pública federal responsável pela condução do conjunto de procedimentos para registro de preços e

gerenciamento da ata de registro de preços dele decorrente; órgão participante, o órgão ou entidade da administração pública que participa dos procedimentos iniciais do sistema de registro de preços e integra a ata de registro de preços; e órgão não participante, que é o órgão ou entidade da administração pública que, não tendo participado dos procedimentos iniciais da licitação, atendidos os requisitos desta norma, faz adesão à ata de registro de preços, também chamado de “carona” (BRASIL, 2013).

Neste ponto, faz-se imperioso analisar mais detidamente o instituto da adesão à ata de registro de preços. Com efeito, sua abrangência foi limitada pelo Decreto nº 7892/2013, a partir de determinação do TCU dirigida ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), por meio do Acórdão nº 1.487/2007, no sentido de que fossem promovidas alterações das regras estabelecidas pelo Decreto nº 3.931/2001, com vistas a estabelecer limites para a adesão, diante da possibilidade de adesão ilimitada de atas em vigor, resultando em prejuízo ao princípio da competição e desvirtuando as finalidades originárias do instituto legal da licitação.

De acordo com o art. 8º do Decreto n.º 3.931/01, a ata de registro de preços, durante sua vigência, poderia ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da Administração que não tivesse participado do certame licitatório, mediante prévia consulta ao órgão gerenciador.

Ainda segundo o § 3º do citado artigo, as aquisições ou contratações adicionais a que se refere o art. 8º não excederiam, por órgão ou entidade, a cem por cento dos quantitativos registrados na Ata de Registro de Preços, definidos no momento em que o órgão gerenciador consolida as informações relativas à estimativa individual e total de consumo para os órgãos que se manifestam previamente para participar do registro de preços. No caso do pregão em análise pelo TCU, houve a adesão por parte de sessenta e duas entidades da Administração e o valor estimado da contratação, que era cerca de R\$ 32 milhões de reais, resultou em possibilidade de contratos em favor de um único fornecedor na ordem R\$ 2 bilhões de reais. Assim, no entendimento daquela Corte de Contas, a ausência de limitador aos pedidos de adesão propiciaria um ambiente de violação e infringência dos princípios constitucionais consagrados no art. 37 da Constituição da República, em especial o da eficiência, o da impessoalidade e o da moralidade.

Desse modo, a figura do carona, ainda que prevista expressamente na legislação atinente ao registro de preços, foi alvo de alteração normativa delineada no Decreto nº 7.892/2013 e as adesões às atas de registro de preços passaram a ser concedidas até o limite de

cinco vezes do total de itens registrados (BRASIL, 2013). É o que preconiza o citado diploma legal em seu art. 22, ao dispor que 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 (BRASIL, 2013).

Diante de todo o exposto, pode ser observado que a estratégia de formação de ata de registro de preços nacional para atender às demandas de insumos e serviços destinados ao sistema de ensino brasileiro encontrou amparo no modelo de registro de preços definido na legislação pátria, valendo-se, portanto, dos procedimentos estabelecidos para a licitação conduzida sob a égide do sistema do registro de preços.

Todavia, apesar de ter seguido tal metodologia, por meio da qual figurariam, em tese, os entes federados como “caronas” do processo licitatório, o procedimento foi objetivamente dirigido para atender as demandas dos entes federados e não as demandas do próprio órgão licitador, isto é, o modelo estabeleceu os entes federados como beneficiários diretos para os quais deveriam ser destinados os quantitativos registrados na ata de registro de preços, a partir de planejamento de demandas estabelecido no PAR.

Assim, valendo-se da legislação aplicável, o gestor definiu uma estratégia de compras para contemplar as demandas provenientes dos Estados, Municípios e Distrito Federal de forma a atender às necessidades dos diversos sistemas de ensino ao prever que as futuras compras seriam realizadas pelos beneficiários. Esse traço do modelo revela a singularidade da estratégia do FNDE que a distingue do modelo genericamente concebido para as licitações processadas pelo sistema do registro de preços. A estratégia ganhou incremento a partir da evolução legislativa ocorrida quando da edição do Decreto nº 7.892/2013, que reconheceu a possibilidade de entes federados atuarem como órgãos participantes do pregão, afastando-se, para em tais casos a figura do “carona”, para dar lugar a participação de beneficiários diretos do processo de compras, criando assim um ambiente favorável à utilização do modelo.

3 METODOLOGIA

Este estudo tem caráter descritivo, pois, de acordo com Gil (2010), essa classificação de pesquisa tem como objetivo primordial a descrição de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis, sendo que uma de suas características mais significativas está na utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados, tais como questionários e a observação sistemática.

A análise constitui-se em uma pesquisa qualitativa, de caráter exploratório, e a investigação ocorre por meio de estudo de caso. Como estratégia de pesquisa, o estudo de caso é usado em muitas situações para contribuir com o conhecimento dos fenômenos individuais, grupais, organizacionais, sociais, políticos e relacionamentos. É encarado como o delineamento mais adequado para a investigação de um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto real, onde os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente percebidos (YIN, 2010).

Na visão de Yin (2010), os estudos de caso requerem a utilização de múltiplas técnicas de coleta de dados, o que garante a profundidade necessária ao estudo e à inserção do caso em seu contexto, bem como confere maior credibilidade aos resultados. Mediante procedimentos diversos, é que se torna possível a triangulação, que contribui para obter a corroboração do fato ou do fenômeno.

A análise da eficiência do modelo de compras da educação brasileira passa pela compreensão de como se deu a definição do processo de compras pela Administração Pública. Dessa forma, a fim de ampliar conhecimentos teóricos a respeito do tema, a pesquisa se embasou na revisão de artigos acadêmicos, dissertações, teses e livros sobre o assunto, além de todo o aparato legal relacionado ao financiamento da educação como Leis, Decretos, Resoluções e a Constituição Federal.

A unidade de análise foi o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, autarquia federal vinculada ao MEC, criada pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e alterada pelo Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969, responsável pela execução de políticas educacionais do País. Nesse sentido, é também responsável pela realização das licitações destinadas ao atendimento das demandas da educação pública.

Com efeito, ao FNDE incumbe a elaboração dos editais de licitação, a elaboração das minutas de atas de registro de preço e contratos administrativos, além de todo o gerenciamento

das compras nacionais. Assim, o estudo de caso executado na presente pesquisa demandou a utilização de fontes documentais e observações, acrescida de pesquisa documental a manuais e relatórios do FNDE.

Paralelamente à realização da pesquisa bibliográfica e análise de documentos legais, foi realizada a extração de dados do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC), que permite o monitoramento físico e financeiro dos repasses de recursos da União aos demais entes federados para as despesas com as compras públicas. Também foram obtidos dados do SIGARPWEB, responsável pelo gerenciamento das atas de registro de preços do FNDE, com o objetivo de verificar a execução das atas pelos entes participantes.

No campo da pesquisa documental, foram analisados 44 (quarenta e quatro) processos de compras do FNDE, realizados entre o período de 2008 a 2014, a partir do uso do Comprasnet, sistema de compras do Governo Federal. Na ocasião, foram analisados os termos de referência, pesquisas de preços, editais, atas e contratos dos processos licitatórios destinados ao registro de preços dos produtos escolares.

Como se verifica na literatura, a avaliação de uma política pública costuma distingui-la em razão de sua eficiência (ARRETCHE, 1998). Além disso, sua operacionalização pode ser aferida por meio de indicadores (COSTA, 2003). Um indicador deve ser compreendido como um parâmetro, ou valor derivado de parâmetros que forneçam informações sobre o estado de um fenômeno, com uma extensão significativa e ter em mente os critérios a serem utilizados, cabendo, então, fazer as comparações com o referencial, tal como aludido por Garcia (2001).

Mais modernamente, a metodologia de estruturação de políticas públicas chamada “metodologia do marco lógico” ganha relevância (COSTA, 2003). Tal metodologia apresenta uma concepção de políticas públicas como processos articulados (Carvalho, 2003).

A metodologia se estrutura em forma de uma matriz de organização. De um lado ficam os objetivos, indicadores, meios de aferição e fatores externos a influenciar os resultados do programa; de outro, a especificação dos objetivos, geral e específicos, componentes e atividades (Carvalho, 2003).

Nesse sentido, valendo-se desse modelo lógico, relacionou-se para o objetivo do presente estudo, as variáveis operacionais, indicadores, informação necessária e forma de obtenção dos dados relacionados ao modelo de compras do FNDE.

Assim, como forma de aferir a eficiência do modelo de compras da Autarquia propõe-se a análise estruturada na forma exposta no Quadro, a seguir:

Quadro 1 - Análise da Eficiência do RPN

Objetivo	Variável	Indicador	Informação Necessária	Método de coleta de dados
Avaliar a eficiência do modelo de compras do FNDE	Economicidade	Percentual de economias obtidas	Preços estimados para os produtos escolares e preços registrados nos pregões	Pesquisa de dados no Comprasnet e SIGARP
	Adesão ao modelo	Percentual de execução de atas de registro de preços	Solicitações de adesão de atas de registro de preços	Pesquisa de dados no SIGARP
	Tempo	Número de dias para atendimento a pedido de execução de ata de registro de preços	Tempo decorrido para execução de pedido de execução de atas de registro de preços	Pesquisa de dados no SIGARP

Elaborado pela autora.

Nesse sentido, a avaliação da eficiência do modelo de compras do FNDE deu-se a partir da definição de três variáveis aplicáveis aos processos conduzidos por meio do Registro de Preços Nacional, a saber: economicidade, adesão ao modelo por parte dos Estados, Municípios e Distrito Federal e tempo de atendimento às solicitações dos entes federados.

Para a variável economicidade, foram analisados os valores estimados e os valores efetivamente registrados para as respectivas licitações realizadas no período compreendido entre 2008 e 2014.

Com relação à economicidade, ao se tomar como referência a legislação publicista, verifica-se que esta variável se relaciona com o menor dispêndio para a aquisição do objeto que se pretende licitar. Assim, ser eficiente na condução de um processo licitatório é, sem descurar da observância dos demais aspectos legais, contratar pelo menor preço. O artigo 3º da Lei nº 8.666/1993 corrobora a afirmação, ao dispor que a licitação se destina a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração. De igual modo, o art. 45 da Lei das Licitações estabelece que o julgamento das propostas será objetivo, e, quando processada no tipo menor preço, o critério de seleção estabelecido deverá declarar vencedor o licitante que ofertar o menor preço.

Vale esclarecer que os valores estimados dos produtos são obtidos por meio de pesquisa de mercado realizada diretamente com o eventual fornecedor ou por coleta de preços

praticados por diversos fornecedores junto a outras instituições públicas e privadas. A ampla pesquisa de preços é requisito do procedimento licitatório, nos termos do art. 43 da Lei nº 8.666/1993 e sua ausência pode ensejar a nulidade dos atos administrativos praticados na licitação. Com efeito, estabelece o citado dispositivo que a licitação será processada e julgada com observância de requisitos procedimentais, dentre os quais a verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis (BRASIL, 1993).

Nesse esteio, a fase preparatória do pregão deverá contemplar o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados (BRASIL, 2002). E, para tanto, deverão ser considerados os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato (BRASIL, 2000).

Ainda segundo o TCU, a fase interna do procedimento relativo a licitações públicas observará uma sequência de atos preparatórios, e, dentre eles, a elaboração da estimativa do valor da contratação, mediante comprovada pesquisa de mercado. Conforme se depreende das normas transcritas e da orientação daquela Corte de Contas, a Administração deve estimar os custos necessários à satisfação das suas necessidades. Mas essa estimativa não pode se dar em termos meramente aparentes, de modo a favorecer o mau uso de recursos públicos. A referência à adoção de um orçamento detalhado indica a necessidade de considerar concretamente todos os fatores de formação dos custos do contrato, assim considerados os preços praticados pelo mercado (BRASIL, 2010).

A obrigatoriedade de a Administração apurar o custo do objeto que pretende adquirir, segundo ampla pesquisa de preços praticados pelo mercado, tem sido, constantemente, objeto de deliberações pelo Tribunal de Contas da União, conforme se depreende da coletânea de decisões a seguir transcritas:

Em sentido contrário, o Tribunal de Contas da União recomenda para que seja aferida a compatibilidade dos preços propostos com os cotados no ramo comercial correspondente ao objeto licitado por meio de pesquisa de preços, que deve constar dos autos do processo licitatório, consoante o disposto no

art. 6º, do Decreto nº 444, de 1992 e arts. 43, inciso IV e 38, inciso XII da Lei nº 8.666, de 1993 (**Decisão 495/1998 – Plenário**).

Para a regularidade do certame é necessário que a Administração elabore uma estimativa de preços que reflitam os efetivamente praticados no mercado (**Acórdão 1.656/2003 – Plenário**).

Deve ser observado o comando expresso no art. 40, § 2º, inciso II, da Lei 8.666, de 1993, fazendo constar dos editais de licitação, ou de seus anexos, demonstrativo do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários (**Acórdão 1.060/2003 – Plenário**).

Assim, no presente estudo, foram avaliados os valores finais dos produtos, a partir da declaração de vencedor de cada certame, o que ocorre após a disputa de lances entre os participantes do processo licitatório, os quais foram comparados com os preços máximos estabelecidos para cada compra, partindo-se do pressuposto que as pesquisas de mercado foram realizadas em conformidade com as disposições legais e jurisprudenciais, visto que não se pretendeu neste estudo aferir a regularidade dos atos praticados nos certames licitatórios ora analisados. Dessa comparação, eventual diferença em favor dos preços registrados foi considerada como economia obtida com a realização do processo licitatório. Todavia, cumpre considerar que alguns processos licitatórios têm por objeto produtos especialmente customizados para os programas de ensino sob a ótica do RPN, com características e especificações singulares, o que confere um caráter de ineditismo ao modelo, por contemplar licitações de objetos nunca antes licitados. Nesses casos, a realização do certame licitatório é que passa a constituir a necessária para a formação de preços com mais segurança para as licitações posteriores.

Assim, para tais situações, observa-se que o órgão se valeu de parâmetros para comparação de preços coletados junto ao mercado e também com base nas contratações decorrentes de suas próprias licitações, já que para a totalidade dos objetos licitados não há que se falar em busca de preços em outros órgãos por ausência de similaridade.

Vale aqui registrar que a economicidade foi objeto de estudo da aluna Ione dos Santos Velame, na dissertação do curso de Mestrado Profissional em Gestão Pública da Faculdade de Planaltina, ao analisar os processos licitatórios realizados pelo Instituto Federal de Goiás.

Também com vistas a aferir a eficiência do modelo, foram analisadas as participações dos entes federados e sua adesão ao modelo. Para tanto, efetuou-se um levantamento quanto à utilização das atas de registro de preços disponíveis por parte dos órgãos participantes, de

forma a identificar a execução dos quantitativos registrados pelos entes federados. Nesse ponto, pretendeu-se identificar os casos de efetivo consumo por parte de Estados e Municípios e descobrir se houve processos licitatórios que resultaram em baixa adesão.

Ainda no tocante à eficiência do modelo de compras aqui tratado, pretendeu-se aferir o prazo para atendimento por parte do FNDE aos pedidos dos entes federados, considerando, para tanto, a variável tempo de atendimento na execução das atas.

Ademais, além da eficiência do modelo, o presente estudo também objetivou analisar sua adequação à legislação aplicável. Dessa forma, foram estudados os dispositivos legais que regulam as compras públicas, em especial os normativos que disciplinam a modalidade pregão em sua forma eletrônica e o Sistema de Registro de Preços.

Nesse contexto, foram identificadas todas as etapas do processo licitatório e sua operacionalização no âmbito do FNDE e dos entes federados, de forma a avaliar a logística do processo em razão da centralização da compra em um órgão federal.

Os dados e informações aqui tratados foram compilados sob a forma de um manual de orientações que será disponibilizado aos gestores do FNDE, responsáveis pela realização dos registros de preços, contemplando as principais recomendações para a realização de um processo licitatório na modalidade pregão eletrônico, processado sob o sistema de registro de preços, destinado a eventuais aquisições de produtos para atender às demandas da Educação Básica.

No manual, os conceitos e as etapas preliminares e preparatórias para a realização do pregão foram consolidadas, a partir de consultas à legislação aplicável. Os procedimentos para a realização de um pregão eletrônico foram sistematizados de acordo com as boas práticas recomendadas pelos órgãos de controle interno e externo e Advocacia Geral da União (AGU), com vistas a possibilitar a condução do processo com foco na conformidade da gestão das aquisições. Para tanto, foram analisadas decisões de órgãos de controle sobre os diversos institutos no âmbito de licitações e contratos e recomendações da AGU por meio de pareceres jurídicos. As recomendações foram inseridas no manual com de forma a orientar os gestores na adoção das providências necessárias para a realização de licitações.

Assim, pretendeu-se, com esta ferramenta, estabelecer um roteiro com orientações para os agentes públicos responsáveis pela condução das licitações para a seleção dos fornecedores dos produtos licitados pelo FNDE.

Por fim, sugere-se sua utilização como forma de estabelecer um padrão de verificação de minutas de editais e seus anexos, contribuindo para o aumento da produtividade dos processos de licitação, para a diminuição de erros e que favoreça principalmente a regularidade dos processos de compras e a gestão dos contratos pelos entes estaduais e municipais beneficiados pelo sistema do Registro de Preços Nacional.

Dessa forma, a metodologia pode ser descrita, nas seguintes etapas:

1. Complementação de revisão bibliográfica e de análise das legislações relacionadas ao financiamento da educação básica pública brasileira, da política de avaliação externa e da qualidade do ensino;
2. Coleta de dados obtidos por meio dos sistemas SIMEC e SIGARPWEB quanto à execução das compras e destinação de recursos aos entes federados;
3. Tabulação dos dados coletados;
4. Análise das informações obtidas à luz do princípio da eficiência;
5. Sistematização das informações na forma de um manual destinado a roteirizar os meios técnicos para a realização dos processos licitatórios;
6. Apresentação dos resultados da pesquisa.

4 O MODELO DE COMPRAS DO FNDE

No exercício de sua missão institucional de prestar assistência técnica aos diversos órgãos e entidades vinculadas e demais instituições que atuam no âmbito da educação pública, o FNDE desenvolveu a metodologia do Registro de Preços Nacional (RPN), a ser utilizada em processos licitatórios e gerenciamento de contratos, para propiciar a gestão compartilhada entre os entes federados das compras públicas nacionais destinadas à execução descentralizada de programas e projetos para atender às demandas da Educação Pública Brasileira. Antes dessa medida, o governo federal repassava valores aos municípios (transferências voluntárias) e estes deveriam realizar os certames licitatórios. No entanto, diante da falta de capacidade técnico-administrativa, muitas vezes os produtos adquiridos eram de baixa qualidade, não atendendo plenamente às necessidades dos usuários. Ainda, por se tratar de compras de menor vulto, tais produtos eram adquiridos por valores altos, incompatíveis com seus respectivos graus de qualidade.

A partir de informações apresentadas pelo órgão em relatórios de gestão da instituição, a finalidade pretendida com a utilização do modelo é a promoção da eficiência na execução das ações e projetos educacionais, propiciada pela redução das desigualdades existentes entre os sistemas de ensino, a partir da ampliação do acesso aos bens e serviços, associada a esta maior qualidade dos produtos contratados, obtida por meio de especificações padronizadas e em consonância com as peculiaridades das várias regiões do país. A estratégia é adotada pela Autarquia desde 2007 e, atualmente, contempla mais de 27 (vinte e sete) categorias de produtos escolares (BRASIL, 2014).

O processo licitatório para o registro de preços conduzido pelo FNDE, ocorre sempre na modalidade pregão eletrônico, contempla as demandas provenientes dos Estados, Municípios e Distrito Federal. Consoante a Lei nº 12.695/2012, o apoio técnico ou financeiro prestado em caráter suplementar e voluntário pela União às redes públicas de educação básica dos demais entes federados se dá por meio de pactuação de Plano de Ações Articuladas (PAR) (BRASIL, 2012).

A estratégia de formação de ata de registro de preços nacional para atender às demandas de insumos e serviços destinados ao sistema de ensino brasileiro encontra amparo no modelo de registro de preços descrito inicialmente nos Decretos nºs 3.931/2001 e 4.342/2002 e, atualmente encontra amparo nos Decretos nºs 7.892/2013 e 8.250/2014.

Associado ao sistema de registro de preços, e com a edição da Lei 10.520/2002, que definiu a modalidade do pregão, o FNDE adotou a modalidade pregão e, já, em 2004, diversas licitações ocorreram por meio eletrônico, como se pode aferir do sistema de compras governamentais do Governo Federal, verificando-se nove licitações (BRASIL, 2016).

No ano seguinte, por meio da Resolução MEC nº 27/2005, o FNDE passou a ser oficialmente o Órgão, dentro do Ministério da Educação, responsável pelas grandes compras para a Educação Brasileira (BRASIL, 2005).

Esquemáticamente, o modelo proposto pode ser apresentado, conforme demonstrado a seguir:

Figura 2 – Mapa esquemático do RPN



Fonte: Sítio do FNDE/MEC

Pelo esquema, com base na demanda proveniente dos alunos da educação básica, são confeccionadas especificações de produtos e de materiais para atendimento ao sistema educacional brasileiro. A especificação de cada produto é realizada com a colaboração de grupos de especialistas, provenientes de universidades ou de centros de pesquisa.

Para constituição do preço dos produtos a serem adquiridos, parâmetro utilizado pela administração pública para verificar a exequibilidade dos preços cotados pelos fornecedores participantes dos procedimentos licitatórios, é realizado estudo de mercado. Além de estabelecer um preço de referência, por meio do citado estudo, afere-se a viabilidade das especificações dos produtos em relação à disponibilidade do mercado, bem como do modelo logístico proposto, diante da capacidade operacional do mercado produtivo. O principal objetivo desse estudo é o mapeamento de tais mercados no momento da licitação, subsidiando, assim, a escolha da melhor estratégia para sua realização. A especificação e os direcionamentos do estudo de mercado compõem o termo de referência que, subsidia o certame.

O processo de planejamento passa ainda por uma audiência pública. Nela, participam usualmente entes federados, fornecedores, especialistas e demais participantes de relevância para o processo. O intuito nesse momento é o de agregar as contribuições relativas ao produto em questão, consolidando as especificações e o modelo de aquisição. A audiência pública confere ainda a transparência ao modelo proposto.

É então realizado o pregão eletrônico para registro de preços nacional. Pelo sistema de registro de preços, indica-se que não há compromisso contratual assumido por parte do ente federal e órgão gestor com os fornecedores, mas antes a intenção de que os entes federados – estados, municípios e Distrito Federal - o farão. Os preços ofertados pelos fornecedores vencedores do pregão eletrônico são registrados em Ata, cuja validade pode chegar a doze meses (BRASIL, 1993).

Os fornecedores vencedores do certame devem apresentar amostras ou protótipos dos produtos/materiais, que passam pela verificação de qualidade, que ocorre junto a laboratórios acreditados, que atestam sua adequação ao Termo de Referência.

A partir do atesto de qualidade, os entes federados participantes da compra nacional podem então ser atendidos com seus pedidos relacionados à Ata de Registro de Preços. No caso dos pedidos aprovados pelos Termos de Compromisso do PAR, o registro para o fornecimento pela Ata é automático. No caso de recursos próprios, a entidade interessada deve realizar sua adesão diretamente no sistema. Os recursos utilizados para a aquisição decorrem de transferência voluntária direta, mecanismo instituído pelo governo federal para utilização de recursos da União, especificamente para o cumprimento do PAR. Podem também advir de recursos próprios, emendas parlamentares e, no caso do Programa Caminho da Escola, por

meio de linha de crédito ofertada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

A conclusão do processo de aquisição se dá com a entrega do produto, havendo, ainda, nessa fase, controle da qualidade, por meio do acompanhamento da produção e da entrega e de verificação da conformidade, com emissão de laudos ou selos de conformidade.

É possível perceber que a arquitetura da ação é complexa e elaborada. O PAR articula os elementos considerados relevantes para uma melhora da educação, em uma abordagem sistêmica. No sítio eletrônico do FNDE, há um enlace para consulta pública, no qual é possível visualizar os Termos de Compromisso (TC) de cada ente federado. Abaixo, temos o exemplo de um TC do município de Florianópolis, em Santa Catarina, relativo à aquisição de um ônibus escolar.

Figura 3– Termo de Compromisso (Florianópolis/SC)

TERMO DE COMPROMISSO PAR Nº 8554						
EXTRATO DE EXECUÇÃO DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS - PAR						
IDENTIFICAÇÃO DO ENTE FEDERADO						
21- PROGRAMA(S) PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS				02- EXERCÍCIO 2012		
03- Nº PROCESSO 234000104201231						
04- NOME DA PREFEITURA PREF. MUN. DE FLORIANÓPOLIS				05- Nº DO CNPJ 02.892.282/0001-43		
06- ENDEREÇO RUA CONSELHEIRO MINFRAN 551 - CENTRO				07- MUNICÍPIO FLORIANÓPOLIS		08- UF SC
IDENTIFICAÇÃO DO(A) PREFEITO(A)				09- CPF 028.251.443-08		
09- NOME CESAR SOUZA JUNIOR						
IDENTIFICAÇÃO E DELIMITAÇÃO DAS AÇÕES FINANCIADAS						
SUBSÍDIO	TIPO	TIPO DE SUBSÍDIO	APP*	METAS QUANTITATIVAS	PREÇO UNITÁRIO	TOTAL
4.2.12.3	ÔNIBUS RUPIL ESCOLAR ORE T COM PLATAFORMA ELEVADA VEICULAR (ÔNIBUS RUPIL ESCOLAR PEQUENO COM PLATAFORMA)	VEÍCULOS ESCOLARES	SM	2	R\$ 147.420,00	R\$ 294.840,00
TOTAL GERAL				2	R\$ 147.420,00	R\$ 294.840,00
11- CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO FÍSICO-FINANCEIRO						
11.1 INICIAL: 25/02/13			11.2 FINAL: 30/09/14			
EMPENHOS						
SUBSÍDIO	NÚMERO		VALOR			
4.2.12.3	201204522075				R\$ 254.840,00	
TOTAL EMPENHO						R\$ 254.840,00

Fonte: SIMEC/MEC.

As solicitações são processadas por meio do Sistema de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC), cuja utilização permite mapear e acompanhar as diversas demandas (pedagógicas, de equipamentos, infraestrutura, dentre outras) das escolas. Esse sistema se relaciona com outros sistemas do FNDE, como o Sistema de Gestão de Atas de Registro de Preços (SIGARP), detalhado mais adiante.

4.1 O Portal de Compras

A equipe de compras do FNDE disponibiliza as informações relativas às aquisições via Registro de Preços no “Portal de Compras”. Por meio do portal, é possível acompanhar a

evolução de todos os Registros de Preços Nacional da Autarquia, desde fases iniciais do processo, como as audiências públicas, até a publicação de atas de registro de preços.

Figura 4 – Portal de Compras (página principal)



Fonte: Sítio do FNDE/MEC

O portal apresenta uma navegação simples, com informações e fotos dos produtos. A abordagem adotada para a disponibilização das informações é justamente sobre os bens e serviços que a Autarquia auxilia a oferecer às instituições públicas da rede de ensino por meio das atas vigentes. Em 2014, encontravam-se vinte e sete produtos, como ônibus escolares, brinquedos e computadores, além da oferta de um serviço, o de Internet 3G, que podem ser eventualmente adquiridos pelos entes federados para uso de estudantes e profissionais da educação, bem como toda a comunidade envolvida nas ações das escolas.

Há ainda a opção de se procurar a documentação pertinente aos certames licitatórios, como editais, atas e contratos, todos compilados na aba “Editais”. Ainda relativamente aos pregões eletrônicos, o Portal mostra o acesso ao sítio eletrônico de compras do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o “Comprasnet”.

Outro instrumento de gerenciamento de compras nacional disponibilizado pela Autarquia diz respeito à gestão das atas dos RPN. É o módulo de adesão *online* por meio do Sistema de Gerenciamento de Atas de Registros de Preços (SIGARPWEB ou SIGARP).

O SIGARP é um espaço que tem por objetivo primário a realização da gestão das atas de Registros de Preço organizados pelo FNDE, para fins de controle eletrônico da metodologia

junto com os entes federados. Com a possibilidade de se utilizar o RPN para uma miríade de produtos, o controle interno via ofícios e outros documentos impressos, mostrou-se impraticável. O sistema veio, portanto, facilitar a sua gestão.

Essa iniciativa permite ao FNDE gerenciar de modo mais eficaz e eficiente as referidas atas, bem como fornecer informações de modo sistemático a todas as entidades interessadas em utilizá-las. Constam lá, assim como no Portal de Compras, especificações de produtos, pregões, datas, valores registrados, resultados de compras, dentre outras informações, em tempo real.

O SIGARP, à maneira de outros sistemas utilizados pelo FNDE, baseia-se em procedimentos encadeados. Esse instrumento torna a ação dos participantes mais simples e facilita, por fim, a atuação desses entes federados, fortalecendo as suas políticas públicas e o conhecimento técnico e legal necessários.

Assim, a equipe local pode, por conseguinte, ver validada a sua escolha, realizada anteriormente via Termo de Compromisso, ou escolher as atas que deseja utilizar, além de informar as quantidades desejadas, quando do uso de recursos próprios para aquisição. De qualquer modo, a partir do momento no qual a entidade interessada detiver a situação “AUTORIZADO”, pela Diretoria de Administração (DIRAD) da Autarquia, esta pode “baixar” do sistema os ofícios de concordância do fornecedor e a autorização do FNDE. Todos os documentos necessários à utilização das atas podem ser retirados do ambiente FNDE na Internet, seja via SIGARP ou via Portal de Compras.

Com a autorização, o contrato é gerado de forma automática no sistema, após o registro de informações específicas do município, como numeração, ato de designação e dados orçamentários de empenho. A informação de liberação do arquivo do contrato gerado é enviada via sistema ao fornecedor, que a imprime e faz a conferência das informações. Após essa emissão do contrato, aguarda-se o recebimento de três vias assinadas pelo fornecedor e encaminhadas via correio.

O SIGARP possibilita diversos relatórios consolidados, como por período, pregão e ente. É possível ter acesso também a informações relativas para cada ente, a fim de saber quais atas foram utilizadas, para quais itens, além do tipo de pagamento e situação de uso das atas. Essas informações também estão disponíveis em um módulo de consulta pública, em linha desde 2013. Assim, qualquer cidadão pode averiguar se um município brasileiro adquiriu produtos provenientes do RPN, além de saber a quantidade, o modo de pagamento e os

fornecedores envolvidos. Como exemplo, a tabela a seguir apresenta o relatório de 2014, relativo ao município de Uiramutã, em Roraima, com IDHM de 0,453:

Tabela 2– Extrato de solicitação de adesão (Uiramutã/RR)

Nº do Pregão	Categoria	Tipo de Pagamento	Situação da Adesão	Fornecedor
18/2011	Caminho da Escola - Ônibus	Convênio	AUTORIZADO CGCOM	MARCOPOLO SA
16/2013	Mobiliário Escolar	Transferência Direta	AUTORIZADO CGCOM	MAQMOVEIS INDUSTRIA E COMERCIO DE MOVEIS LTDA
19/2013	Aparelho de Ar Condicionado	Transferência Direta	AUTORIZADO CGCOM	ELECTROLUX DA AMAZONIA LTDA

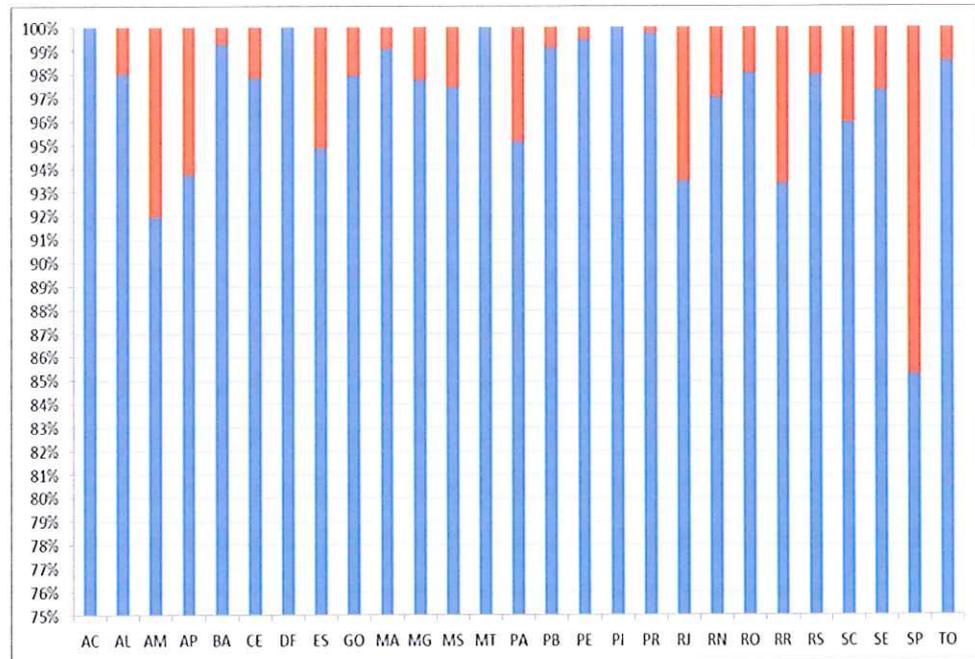
Fonte: Módulo de Consulta Pública/SIGARP/FNDE

As informações podem ser visualizadas em tela, bem como em arquivo portátil ou em formato de planilha. No presente caso, observa-se que a municipalidade participou com sucesso de três certames, adquirindo produtos pertinentes para as suas escolas. O ônibus escolar comprado, na hipótese em exame, é adaptado para estradas rurais, o que certamente é uma necessidade na área em questão. Detalhamentos referentes a cada pregão também estão disponíveis no sítio.

No geral, resultados consolidados do SIGARP mostram que os itens mais comprados são os ônibus escolares, brinquedos e conjuntos de mobiliário escolar. Os valores dispendidos variam bastante, o que evidencia a magnitude de elementos e de despesas que compõem a infraestrutura de um ambiente escolar. Há totais de compra de 31 (trinta e um) reais, que dizem respeito à aquisição de fantoches, até cerca de 35 (trinta e cinco) milhões de reais, relativos à aquisição de ônibus escolares.

A aceitação à política pública também merece destaque. Desde o início da implantação do SIGARP, em 2011, vê-se que todas as Unidades da Federação e 97% dos Municípios brasileiros já se valem do SIGARP para adquirir efetivamente equipamentos ofertados mediante Registro de Preços Nacional.

Gráfico 2 – Participação Direta dos Municípios Brasileiros no SIGARP



Elaboração: FNDE.

Dos participantes do SIGARP, as prefeituras têm um papel de destaque, sendo a maioria absoluta (95%) de usuários do sistema – considerando aí, inclusive, outros órgãos da Administração Pública. Isso mostra a importância do instrumento para tais entes federados, no que toca a políticas públicas em nível local. Além disso, uma adesão dessa monta implica dizer que a possibilidade de apreensão do procedimento do RPN é bem-sucedida e reforça o uso da transparência como possibilidade de lisura e de aprendizado, em prol da eficiência pretendida pela instituição.

A área de compras do FNDE é estruturada de forma a conduzir o fluxo do processo aqui detalhado. A atividade está entre as competências regimentais da Diretoria de Administração (DIRAD), por meio de duas coordenações gerais, a Coordenação Geral de Mercado, Qualidade e Compras (CGCOM) e a Coordenação Geral de Articulação e Contratos (CGARC). A Coordenação de Compras (CECOM), que compõe a estrutura da CGCOM, recebe a demanda do MEC e de outras diretorias do FNDE, repassando-a à Divisão de Mercado e Negócios (DIMEN) para estruturar a elaboração de minutas de editais de licitação e demais instrumentos necessários à realização dos certames e para tanto, conta com o auxílio da Coordenação de Contratos (CCONT). A atribuição da DIMEN é proceder às adequações

dos termos de referência, especialmente no que se refere às especificações e à estratégia para a realização do procedimento licitatório. Para tanto, conta com o apoio de órgãos especializados que estabelecem parceria com a Autarquia. Entre eles encontram-se: o Centro de Formação de Recursos Humanos em Transportes da Universidade de Brasília (Ceftru/UnB), o Instituto Nacional de Metrologia (Inmetro), a Fundação para o Desenvolvimento da Educação de São Paulo (FDE/SP), o Registro Brasileiro de Navios e Aeronaves (RBNA), a Marinha Brasileira, o Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT), bem como a Fundação Getúlio Vargas (FGV).

Sequencialmente, é realizada audiência pública, organizada pela Divisão de Avaliação de Registro de Preços (DIARP), vinculada à Coordenação de Registro de Preços (COREP), vinculada por sua vez à CGARC. Na ocasião, ocorrem os debates junto ao grupo de fornecedores e outros interessados acerca da primeira proposta de especificações, bem como da capacidade do parque produtivo em atender à demanda do governo.

Após serem consolidadas as especificações e o preço de referência, é realizado o pregão eletrônico, na modalidade de registro de preços, pela equipe de pregoeiros. Os fornecedores vencedores da licitação devem apresentar protótipo do produto/material, que passará por processo de verificação da qualidade junto ao Inmetro ou a seus laboratórios acreditados, sendo esta etapa conduzida pela Divisão de Qualidade (DQUAL). Por fim, após a celebração das atas, o processo passa a ser conduzido pela Divisão de Gerenciamento de Registro de Preços (DGREP), com vistas à gestão das atas e contratos delas decorrentes.

5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

5.1 O Registro de Preços Nacional e seus Resultados

Analisando os relatórios de gestão do FNDE, verifica-se que o cenário anterior à implantação do modelo de compras aqui tratado impôs a busca por alternativas para superar desafios, tanto gerenciais como estruturais, no sentido de alcançar os meios de implementação das políticas de educação básica.

Antes da adoção da estratégica do Registro de Preços Nacional, o que se deu a partir de 2008, o Governo Federal realizava transferência voluntária de recursos financeiros aos Estados e Municípios para que estes promovessem diretamente seus certames licitatórios.

No entanto, ao centralizar as aquisições em um ente federal, o modelo se propôs, segundo observa-se nos relatórios gerenciais da instituição, a suprir a falta de produtos padronizados e adequados aos sistemas de ensino dos demais entes, em decorrência da eventual incapacidade técnico-administrativa das esferas administrativas locais na condução de processos licitatórios, além de enfrentar a morosidade no processo de contratação, desenvolvendo ferramentas e sistemas para executar todas as etapas de uma licitação, inclusive as de maior complexidade, como é o caso da aquisição de ônibus escolares, por exemplo.

Nesse sentido, cumpre aqui avaliar as possíveis economias geradas pelo modelo, com vistas a avaliar sua eficiência sob o aspecto da economicidade.

Quanto aos custos com as aquisições, verificando os processos licitatórios realizados pelo FNDE entre 2008 e 2014, observa-se uma economia média de 26,76% nas compras efetuadas por meio do Registro de Preços Nacional (RPN), considerando os preços registrados e os estimados nos respectivos processos, o que pode sugerir uma economia decorrente de ganho de escala a partir da centralização das demandas.

Tabela 3 – Total estimado e Total Licitado - 2008 a 2014

Valores estimados (em RS – valores nominais)	Preços registrados (em RS – valores nominais)	Economia (em RS – valores nominais)	%
23.154.606.940,88	16.959.343.589,74	6.195.2663.351,14	26,76

Fonte: SIGARP/FNDE
Elaborado pela autora.

Assim, com base nas estimativas das necessidades dos estados e municípios, e a realização de um único registro de preços com validade em todo território nacional, permitindo a execução pelos diversos entes federados, é possível falar em ganhos de escala e aquisições mais vantajosas tanto para o Administração Federal, como para Estados e Municípios, que podem, por meio da execução das atas, realizar suas compras, acenando-se, assim, para a eficiência do modelo sob o prisma da economicidade.

A Tabela a seguir demonstra o montante licitado por produto, bem como os valores estimados das licitações e os preços efetivamente registrados pelo órgão no período:

Tabela 4 – Total estimado e Total Licitado por Produto

Itens	RPN	Montante licitado por produto	Valores estimados (em RS – valores nominais)	Preços registrados (em RS – valores nominais)	Economia (em RS – valores nominais)	%
Ônibus escolares	18/2011	12.801	2,7 bilhões	2,4 bilhões	229 milhões	20,73
Mobiliários	18/2010	1.986.809	379,50 milhões	324,28 milhões	55,22 milhões	14,54
Bicicletas	40/2010	38.353	130,5 milhões	89,3 milhões	41,2 milhões	31,57
Capacetes	83/2010	33.083	26,768 milhões	15,715 milhões	11,053 milhões	41,29
Medicamentos	HU's		238,54 milhões	163,2 milhões	84,64 milhões	31,58
Equipamentos médico-hospitalares			154,01 milhões	69,37 milhões	75,34 milhões	54,95
PROINFO	71/2010	122.522	242,6 milhões	218,9 milhões	23,7 milhões	9,76
Uniformes	96/2010	477.970	309 milhões	214,3 milhões	94,7 milhões	30,65
PROUCA	57/2010	132.334	296 mil	213 mil	83 mil	28,04
E-TEC	55/2010	40	87,519 milhões	41,17 milhões	46,349 milhões	52,95
Projetores	42/2010	40.038	282,300 milhões	146,900 milhões	135,400 milhões	47,96

Fonte: SIGARP/FNDE.

Elaborado pela autora.

Diante dos dados apresentados, verifica-se que, no caso dos ônibus escolares destinados a atender o Programa Caminho da Escola, o percentual de economicidade atinge cerca de 20%, tomando por base os valores estimados para tal produto.

No caso dos Laboratório Móvel de Ensino Técnico Profissionalizante (E-TEC), foram registradas 40 unidades por meio do pregão eletrônico nº 55/2010, sendo que o valor estimado total foi de R\$ 87,519 milhões, enquanto o valor efetivamente registrado foi de R\$ 41,17 milhões, perfazendo uma eventual economia de R\$ 46,349 milhões, equivalente a 52,95% do valor inicialmente planejado.

Já pelo Programa Um Computador por Aluno (Prouca), foram licitadas 132.334 unidades por meio do pregão eletrônico nº 57/2010, com valor estimado total de R\$ 296 mil e valor registrado de R\$ 213 mil, perfazendo uma economia de R\$ 83 mil, equivalente a 28,04%.

Como dito anteriormente, os processos licitatórios aqui analisados destinam-se à aquisição de produtos especialmente customizados para os programas de ensino sob a ótica do RPN, com características e especificações singulares para o atendimento aos programas da educação pública brasileira. Nesses casos, a realização do certame licitatório e a efetiva disputa entre os licitantes interessados é que poderá apontar para a obtenção dos valores de referência para as licitações posteriores.

Assim, para fins de identificar as possíveis economias obtidas com a realização do RPN, elegeu-se como parâmetro os preços estimados pelo órgão, observando que a estimativa se deu com base em de preços coletados junto ao mercado e também nas contratações decorrentes de suas próprias licitações. Fora desse parâmetro estabelecido pelo FNDE, não seria possível aferir a eventual economicidade das aquisições na forma aqui pretendida, visto que não há similaridade dos produtos com objetos licitados por outros órgãos e nas quantidades registradas.

Considerando o poder de compra do FNDE, ao agregar as demandas de todos os entes federados e um cenário de disputa que se materializa na fase externa da licitação, os preços finais podem chegar a patamares muito inferiores aos valores apresentados por eventuais interessados consultados ainda na fase interna da licitação, quando não há ainda a perspectiva de futuro compromisso do órgão materializado por meio da publicação de um edital de licitação.

Ademais, o indicador “valor registrado” poderá sofrer influências de situações externas ao processo licitatório, como por exemplo, o surgimento de novos fornecedores interessados em disputar um cliente do porte do FNDE.

Com relação à utilização das atas pelos entes beneficiados, de forma a evidenciar a adesão dos entes federados ao modelo, cumpre apresentar, mais detidamente, os dados referentes à utilização das Atas do RPN pelas instituições parceiras. O total de solicitações para utilização das atas disponíveis em 2014 consta da Tabela a seguir:

Tabela 5 - Solicitações de utilização de atas de registro de preços – 2014

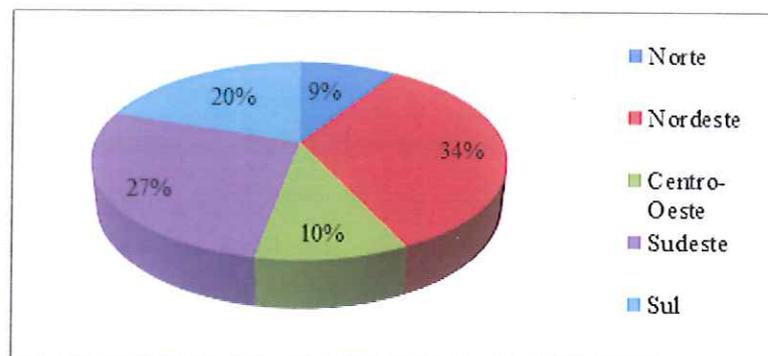
A. Volume de solicitações		Total
A.1.	Total de solicitações recebidas	34.231
A.1.2.	Total de solicitações autorizadas	28.038
A.1.2.1.	Total de solicitações contratadas	15.074
A.1.3.	Total de solicitações indeferidas	2.316
A.1.4.	Total de solicitações canceladas	1.462
A.1.5.	Total de solicitações aguardando manifestação do fornecedor	1.725
A.1.6.	Outros status	690

Fonte: SIGARP/FNDE.

Elaborado pela autora.

Importa ainda demonstrar o total de solicitações a partir de critérios regionais. No gráfico a seguir, evidenciam-se os percentuais relativos à participação das regiões geográficas do País, a partir do total de solicitações, evidenciando o processo de utilização das atas de registros de preços por região. Cumpre esclarecer que, como o sistema é atualizado em tempo real, os dados refletem o momento da consulta.

Gráfico 3 – Total de Solicitações Recebidas/Por Região



Fonte: SIGARP/FNDE. Acesso em 30/06/2016.

Assim, sob o enfoque da participação dos entes beneficiários do modelo, pode-se inferir a sua utilização, diante dos dados que demonstram a apresentação de solicitações pelos entes federados em todas as regiões do país, conferindo à estratégia de compras uma eficiência em virtude de tal participação.

A seguir, cumpre apreciar o modelo com relação à variável tempo de atendimento das solicitações dos entes federados.

Previamente, cumpre esclarecer que o FNDE estruturou, em seu mapa estratégico, o qual engloba um conjunto de objetivos estratégicos que retratam os principais desafios a serem enfrentados pela instituição, o desafio de aprimorar a gestão de programas e ações educacionais e compras governamentais. Para tanto, a Autarquia estabeleceu como um dos seus indicadores estratégicos o tempo médio do procedimento de utilização de uma ata de registro de preços por um ente interessado, o que fez na seguinte forma:

Indicador de Desempenho

10.1. Taxa de homologação dos itens do Registro de Preços Nacional

Verificar o nível de sucesso da licitação dos itens (homologação) para atendimento aos sistemas de ensino por meio do Registro de Preços Nacional em relação ao número total de itens licitados.

10.2. Índice de tempo médio dos processos de solicitação de adesão, considerado desde o registro no sistema SIGARP até a autorização de adesão pelo FNDE.

Nos termos da Portaria nº 510, de 28 de novembro de 2014, a Autarquia publicou a meta de desempenho do indicador e o resultado obtido. O resultado consta a seguir:

Tabela 6 – Metas Institucionais – Apuração/2014

Índice	Meta	Resultado	Desempenho
Tempo médio de autorização de adesão às ARP	12 dias	7,51	159,68

Fonte: FNDE LEGIS

Elaborado pela autora.

Observa-se, a partir dos dados apresentados, que o FNDE apresentou desempenho acima da meta estipulada pela própria Autarquia, o que leva ao entendimento de que o fator tempo na execução da solicitação do ente federado está alinhado com uma prática eficiente de gestão do modelo.

Ainda com base nos dados coletados, foi possível apresentar algumas observações que podem acenar para as razões do cenário de eficiência aqui identificado.

Considerando que o Governo Federal não dispõe de recursos para atender às necessidades de todos os Estados, Distrito Federal e Municípios, o modelo centralizado pode proporcionar uma economia de escala a partir do grande quantitativo de itens licitados, associada à racionalidade processual por se valer de um único processo para atendimento a todo o território nacional, com especificações padronizadas e previamente debatidas com o mercado e a sociedade em geral nas audiências públicas prévias.

Assim, pelo modelo de Registro de Preços Nacional, os Estados e Municípios podem executar a ata, emitir a nota de empenho e firmar contrato por meio do sistema SIGARP, sob o acompanhamento da área de compras do FNDE, sendo que a celeridade com que a instituição conduz esses procedimentos operacionais foi alçada à categoria de indicador de desempenho do próprio FNDE.

Ademais, uma única licitação pode trazer como consequência menos burocracia e redução dos custos de transação, visto que não há dispêndio de recursos com logística de estoque ou fornecimento, já que os instrumentos contratuais são firmados diretamente entre o ente interessado e o fornecedor, e a logística de entrega dos produtos já se encontra prevista no próprio termo de referência da licitação, integrando, portanto, o preço final dos equipamentos.

Portanto, considerando os aspectos de economia, tanto processual quanto financeira, bem como a redução significativa do tempo necessário para aquisição dos equipamentos, verifica-se que os recursos são otimizados na implementação deste instrumento de gestão.

Outro aspecto a ser destacado decorrente da centralização promovida pelo RPN é a possibilidade de padronização e adequação dos materiais, cuja compra decorreria de especificações técnicas detalhadas por um único órgão. Ao atuar na condução do certame, estaria o FNDE prestando assistência técnica aos estados e municípios, desonerando-os da necessidade de realização de processos licitatórios e propiciando oferta de produtos adequados, os quais passam por verificação de conformidade e atendimento a normas da

Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), por exemplo, conforme previsto nos termos de referência.

Outro aspecto verificado no modelo de compras é a ampliação da transparência e publicidade que envolve um processo de compras de grande vulto, precedido por uma audiência pública, procedimento este exigido para licitações acima de R\$ 150 milhões de reais, nos termos do art. 39 c/c art. 23, I, c, da Lei nº 8.666/1993. A realização do evento, prévio à ocorrência do certame, que é realizada pelo FNDE independentemente do valor a ser licitado, pode contribuir para os processos de acompanhamento dos órgãos de controle, das empresas participantes e da própria sociedade e, por isso, consequentemente, sendo alvo também do controle social. Ademais, a realização de consulta pública propicia a divulgação do certame e permite ao gestor incorporar ao processo as sugestões do mercado envolvido.

Ademais, a partir da edição do Decreto nº 8.250/2014 que alterou o Decreto nº 7.892/2013, a estratégia adotada pelo FNDE foi formalmente reconhecida, pois a legislação passou a prever a participação dos demais entes federados como “órgãos participantes” da ata de registro de preços e não mais como “caronas”, a quem caberia a adesão ao processo licitatório em momento posterior. Com efeito, o novel decreto estabeleceu a hipótese de “Compra Nacional”, como exatamente aquela em que o órgão gerenciador conduz os procedimentos para atender às demandas dos demais entes federados beneficiários com execução descentralizada da ata de registro de preços, a partir da consolidação de todas as demandas de Estados, Distrito Federal e Municípios em um único processo, isto é, reconheceu o modelo de compras do FNDE como estratégia para licitar por meio do Sistema de Registro de Preços. Ora, a partir de então, com o reconhecimento dos entes federados como órgãos participantes na origem do processo, afastam-se os riscos de eventuais distorções na execução da ata, com adesões que afrontem o princípio da competitividade, tal como preconizado pelo TCU. Além disso, na condição de participante, o ente federado tem garantida a execução do contrato pelo detentor da ata, que não pode recusar-se a atendê-la. No caso de adesões por meio de caronas, o fornecedor não está vinculado ao pedido, pois a lei faculta a sua aceitação, na forma do art. 22, §2º, do Decreto nº 7.892/2013.

Inobstante a participação das diferentes regiões do país e o aporte de recursos financeiros aplicados na estratégia, podem ser observadas algumas situações que merecem atenção dos agentes públicos.

Do total de itens disponíveis para adesão durante o ano de 2014, a saber, 768

(setecentos e sessenta e oito), apurou-se que 147 (cento e quarenta e sete) tiveram percentual de execução acima dos quantitativos inicialmente previstos. Em contraposição, 370 (trezentos e setenta) itens tiveram percentual de execução abaixo de 20% (vinte por cento).

Os objetos cujas atas superaram, em execução, o total estimado foram os seguintes:

Quadro 2 – Pregões cujas atas superaram 100% de execução

Pregão	Volume Total de Recursos Registrado em Ata	Volume Total de Recursos Autorizado/Contratado (em 16/01/2014)	Percentual Médio de Utilização
93/2012 (Creches)	R\$ 480.687.056,40	R\$ 1.446.294.104,22	300,88%
94/2012 (Creches)	R\$ 455.130.604,10	R\$ 1.030.146.253,78	226,34%
09/2013 (Creches)	R\$ 497.856.058,00	R\$ 776.767.776,27	156,02%
16/2013 (Mobiliário)	R\$ 633.665.116,83	R\$ 861.139.524,29	135,90%
29/2013 (ONUREA)*	R\$ 150.000.000,00	R\$ 196.050.000,00	130,70%
63/2013 (ORE)**	R\$ 1.837.740.000,00	R\$ 849.065.260,00	46,20%

Fonte: SIGARP. Acesso em 31/06/2016. (*) Ônibus escolar urbano. (**) ônibus escolar rural. Elaborado pela autora.

Por sua vez, os pregões cujas execuções ficaram abaixo de 20% (vinte por cento) são os que se seguem no Quadro a seguir:

Quadro 3 – Pregões cujas atas apresentam execução até 20% do total registrado

Pregão	Volume Total de Recursos Registrado em Ata	Volume Total de Recursos Autorizado/Contratado (em 16/01/2014)	Percentual Médio de Utilização
62/2012 (Instrumentos Musicais)	R\$ 378.760.268,80	R\$ 11.274.119,80	2,98%
78/2012 (Equipamentos p/ Cozinhas e Refeit. Escolares)	R\$ 458.432.392,14	R\$ 72.674.610,35	15,85%
39/2013 (Brinquedos e Playgrounds – N, Ne e CO)	R\$ 133.452.637,06	R\$ 5.193.255,98	3,89%
40/2013 (Brinquedos e Playgrounds – Se e S)	R\$ 87.613.056,18	R\$ 3.619.926,69	4,13%

Fonte: SIGARP. Acesso em 31/06/2016.

Elaborado pela autora.

Analisando as informações, pode-se inferir que o resultado evidencia um ponto forte

do registro de preços: ele é especialmente utilizado e bem-sucedido quando há a possibilidade de aquisição de bens de alto valor agregado ou estruturantes para um ambiente escolar.

Já os certames com baixa execução apresentam, em comum, uma ampla quantidade de itens de baixo valor agregado. Uma explanação preliminar para o desempenho aquém da média desse grupo passaria pela diversidade de seus itens, combinada ainda com a possibilidade de aquisição de diversos desses produtos diretamente nas localidades pelos interessados, a partir de suas necessidades locais, por serem itens de fácil acesso, como é o caso de utensílios de cozinha e brinquedos. Já a baixa execução da ata de registro de preços de instrumentos musicais, na ordem de penas 2,98% do total registrado, pode ser decorrente da insuficiência de programas específicos voltados à atividade musical nos ambientes escolares, o que impõe ao órgão a necessidade de articular as demandas licitadas com as realidades locais.

Assim, apesar da participação maciça dos Estados e Municípios no processo, não se pode afirmar que esta representa uma consolidação do modelo do Registro de Preços Nacional.

Pode-se inferir que a estratégia se revela eficiência, se analisada sob o prisma da realização do processo licitatório, conforme o planejado e a disponibilidade de atas para os entes parceiros, visto a disponibilização das atas ao longo de vários ciclos. A abrangência geográfica da política também é significativa, uma vez que as aquisições se destinam a atender as demandas de todo o Brasil, com uma proeminência para a Região Nordeste. É possível, por conseguinte, inferir uma vez mais aspectos equitativos nessa metodologia de compras governamentais, no sentido de ampliar o acesso aos produtos escolares por parte das diversas regiões e localidades do país.

Todavia, algumas questões despontam como possíveis desafios. Algumas atas têm um baixo aproveitamento, considerados os quantitativos de itens registrados e verificou-se uma sazonalidade na utilização das atas disponíveis, alternando períodos de baixa aderência e atas que perdem a vigência sem que haja outra vigente em substituição, além da ocorrência de períodos em que muitos instrumentos estão disponíveis de forma concomitante, o que impõe a realização de controle e gerenciamento. Ademais, a extensa gama de itens licitados pode contribuir para a baixa execução de atas, devido à dispersão de itens disponíveis para a aquisição.

Os processos de comunicação e informação da Autarquia demonstram necessidade de aprimoramento, pois se observa uma carência de fontes de informação, recentemente supridas

por meio da publicação de alguns manuais destinados aos gestores locais com orientações para a prática dos procedimentos e utilização do sistema SIGARP.

Todavia, a baixa execução de itens pode revelar a deficiência na definição das necessidades de compras, diante da baixa participação de outros agentes, tais como profissionais de educação, alunos e gestores locais, no processo desde sua formulação até o resultado final, com a disponibilidade dos produtos.

Nesse sentido, foram observadas fragilidades na implantação da estratégia, notadamente quanto a sua própria concepção, pois, sistemicamente, não foram identificadas atuações dos agentes estaduais e municipais na definição e na especificação dos produtos dos processos de compras, mas tão somente na apresentação de demandas gerais por produtos por meio do PAR.

Ademais, não se verifica no processo a participação dos beneficiários diretos das aquisições, a saber, alunos da rede básica de ensino, profissionais de educação, dirigentes das escolas e conselhos de participação e controle social. Contudo, como a maioria dos produtos apresenta uma identidade visual específica e singular, o controle social pode ser favorecido por permitir a identificação dos produtos, inclusive fora do ambiente escolar.

Um ponto que merece destaque é que o RPN se valeu da possibilidade de eleger o pregão eletrônico como a modalidade licitatória das compras para a educação, a partir de ambiente transparente, favorável à consulta pública. Como a sua realização se dá por meio de sistema aberto para a consulta, tanto gestores locais como equipes técnicas podem acompanhar e monitorar o planejamento da educação, bem como o cidadão nele interessado.

No que toca às informações disponíveis eletronicamente, percebe-se, de modo geral, que o FNDE opta por uma apresentação simplificada das informações e de procedimentos para as entidades que utilizam o sistema. Isso proporciona diversos benefícios, tais como: a facilidade em acessar os dados; a possibilidade de fácil compreensão das etapas das compras governamentais; o alinhamento dessas informações com os preceitos legais ao processo; a oportunidade de aprendizado que as equipes técnicas têm para a elaboração e acompanhamento de seus planos, aquisições e acompanhamento dos contratos; e, acima de tudo, a facilidade de compreensão por qualquer interessado em acompanhar a execução do gasto público e de melhorias da educação.

Embora a compra já se beneficie da economia de escala para obter um valor mais eficiente, o fato de os custos de transação serem minimizados corrobora esse efeito. Um

ambiente com regras claras, no qual todos os atores de uma ação pública se encontram e dialogam, produz menor risco de informações assimétricas. Ainda, um produto e um processo mais eficientes tendem a alocar melhor os recursos.

No entanto, persiste um problema, a ser enfrentado em estudos futuros, que é avaliar se a estratégia contribui para a ampliação do acesso aos bens e serviços por parte da comunidade escolar. Observou-se que, em alguns casos, as atas expiram e não ocorrem novas licitações para dar continuidade imediata aos programas aos quais estão vinculadas. A esse respeito, vale trazer a lume o projeto de lei do Senado Federal (PLS) nº 559/2013, que altera as regras de licitações e contratos e implementa o Sistema de Registro de Preços Permanente – SRPP. O SRPP já é utilizado por alguns Estados: Minas Gerais, Maranhão e Rondônia. A modalidade pretende ser uma evolução do Sistema de Registro de Preços, na qual as empresas poderão atualizar os valores registrados a cada ano, garantindo assim a correção dos preços e a manutenção das vantagens ao poder público na utilização das atas de registro de preços. Atualmente, as atas de registro de preços têm validade de, no máximo, 12 meses e não existe previsão de reajuste. Pelo projeto, o SRPP tem o objetivo de conferir maior eficiência, racionalização e padrão aos procedimentos licitatórios pois permitiria a atualização periódica do conteúdo da ata de registros de preços. O SRPP difere do sistema convencional do SRP em razão do caráter permanente, isto é, por dispensar novas licitações. Após o período de vigência é reaberta a fase de lances, no mesmo pregão, aproveitando o mesmo edital, parecer jurídico e todo o procedimento realizado anteriormente.

Por oportuno, com relação à possibilidade de sistematizar as etapas do processo sob a forma de um manual de orientações a ser disponibilizado aos gestores que atuam na área de compras do FNDE, espera-se contribuir para a adoção de boas práticas pelo corpo técnico da instituição a partir de um compilado que prevê toda a fase interna para a realização de um processo licitatório na modalidade pregão em sua forma eletrônica. No manual, estão dispostos os seus conceitos e operacionalização, como também contempla a atualização normativa sobre a matéria e as orientações e recomendações dos órgãos de controle e de assessoria jurídica da Administração Federal.

6 CONCLUSÕES

Este trabalho versou sobre o modelo de compras conduzido pelo FNDE para o atendimento das demandas de Estados, Municípios e Distrito Federal em atenção aos programas e projetos da Educação Pública Brasileira. O modelo foi estruturado de forma a atender às demandas de todo o território nacional por um rol de produtos escolares previamente pactuado no Plano de Ações Articuladas, diante da dimensão geográfica do país e dos quantitativos de itens licitados.

Dessa forma, buscou-se apresentar em capítulos anteriores uma breve descrição histórica a respeito da evolução da Administração Pública brasileira, inserindo a atividade de compras nesse contexto a partir do advento da Constituição Federal de 1988, a qual estabeleceu princípios norteadores, em especial, o princípio da eficiência, culminando na adoção de um novo arcabouço legal para tal atividade. Assim, buscou-se apresentar a legislação que trata de tema compras governamentais, notadamente quanto aos aspectos pertinentes ao sistema de registro de preços, que propiciaram o desenvolvimento do modelo do RPN pelo FNDE. Pretendeu-se também demonstrar como se opera o processamento das licitações realizadas por aquela Autarquia, desde a formação da demanda até a efetiva conclusão do processo licitatório, com a disponibilização das atas de registro de preços para a execução por parte dos entes federados.

E, uma vez identificados todos esses elementos, buscou-se a analisar a eficiência do modelo, partir dos critérios definidos, a saber, economicidade nas aquisições, adesão dos entes federados ao modelo e tempo de atendimento das solicitações pelo FNDE. Diante dos dados encontrados, verificou-se que o modelo pode ser considerado uma estratégia de gestão de compras eficiente, dentro desses parâmetros razoáveis encontrados no conjunto da Administração Pública.

Ademais, os procedimentos encontram-se aderentes aos normativos aplicáveis à matéria, sendo certo que a legislação que regulamenta o Sistema de Registro de Preços passou a prever expressamente, a partir de 2014, a realização de Compra Nacional e o reconhecimento da possibilidade de participação dos entes federados na origem do certame, na forma já praticada pelo FNDE por meio do RPN desde 2008.

Embora haja discrepâncias entre os percentuais de execução de atas de registro de preços em relação aos produtos registrados, a economicidade obtida com a adoção do modelo

foi da ordem de 26,76%, quando comparados os valores estimados dos produtos com os valores efetivamente praticados pelos vencedores dos processos licitatórios. Esse percentual torna-se significativo quanto se observa os valores globais licitados pelo órgão, na ordem de R\$ 23 bilhões nesse período, o que tornou o FNDE o maior comprador do país por meio do Sistema Comprasnet do Governo Federal.

Neste ponto, cumpre tecer algumas considerações sobre a estratégia. A variação entre os preços estimados e os valores efetivamente registrados pode ser considerada alta já que supera o patamar de 25%, o que impõe a que se discorra sobre as razões para tal diferença.

Ora, é inegável que centralização da licitação em virtude do ganho de escala e padronização de itens a serem adquiridos pode gerar economias. Todavia, persiste a indagação do porquê da grande diferença. A explicação pode estar na metodologia empregada para a realização das pesquisas de mercado.

Com efeito, verifica-se que, por ocasião da definição dos preços de referência estabelecidos pelo órgão para servir de estimativa nas contratações foi observada a adoção dos parâmetros de pesquisa de preços na forma preconizada pela legislação e recomendados pelos órgãos de controle. No entanto, não foi possível identificar uma metodologia própria que contemple critérios de formação de preços, mas sim a adoção dos procedimentos convencionados para a Administração em geral para as compras de cunho administrativo, o que pode ensejar uma fragilidade do modelo. Por certo, uma modelagem de contratação tão grandiosa como o RPN exigiria um método igualmente inovador para estimar valores dos produtos, o que não se verificou nos processos analisados. Todavia, faz-se necessário destacar o evidente esforço para a composição de lotes que possibilitem a participação de um maior número de empresas, por meio da aglutinação das demandas dos estados não necessariamente com base em critérios geográficos, compensando-se a possível insuficiência do mercado de alguns estados com os estados mais próximos dos polos de produção industrial. Tal esforço pode também ser um dos fatores de impulsão para o declínio dos preços efetivamente praticados pelos licitantes, se comparados com os valores pesquisados ainda na fase interna do certame, a qual não reflete o cenário de disputa efetiva entre os interessados.

Ademais, o TCU, por meio do Acórdão nº 3028/2010 - 2ª Câmara, recomendou ao FNDE que, em futuras licitações, avaliasse a conveniência de divulgar os preços máximos estimados para o bem ou os serviços adquiridos, conforme faculta o art. 40, X, da Lei n. 8.666/1993, já que o órgão afirma que a experiência tem demonstrado que, quando se

divulgam no edital os preços de referência, as propostas tendem a orbitar em torno desses valores, o que acaba prejudicando a possibilidade de obtenção de preços mais vantajosos.

Nesse sentido, sugere-se, como estudos futuros, uma avaliação dos fatores que podem influenciar a variação dos preços dos produtos, a partir de análises de mercado e de elementos externos à licitação, aprimorando-se, portanto, o modelo, já que o reconhecimento da situação de economia efetiva pode ser de grande valia já que os recursos financeiros poderiam ser redirecionados e aplicados em outros programas da instituição, beneficiando indiretamente outras políticas públicas do setor.

Já com relação à adesão ao modelo pelos entes federados, esta pode ser observada em todo o território nacional, sendo mais presente nas regiões Nordeste, com 34% e Sudeste, com 27%. As demais regiões surgem com 20% para o Sul, 10 % para o Centro-Oeste e 9% para o Norte.

Vale ainda destacar no tocante à variável adesão ao modelo que algumas categorias de produtos superaram os quantitativos registrados nas respectivas atas de registro de preços. Foi o caso das licitações para a construção de creches, cuja execução superou em 300% o total previsto para o Pregão Eletrônico nº 93/2012; 226,34%, no Pregão Eletrônico nº 94/2012, e 156%, no Pregão Eletrônico nº 09/2013. Para mobiliários escolares, o Pregão Eletrônico nº 16/2013 registrou uma execução de 135,90% e para ônibus escolares urbanos, o Pregão Eletrônico nº 29/2013 registrou execução de 130,70%.

Todavia, verificou-se que determinados produtos resultaram em baixa adesão por parte dos entes federados. Foi o que ocorreu com brinquedos licitados por meio dos Pregões Eletrônicos nº 39/2013 e 40/2013, com percentuais de execução de 3,89% e 4,13%, respectivamente. Para instrumentos musicais, o Pregão Eletrônico nº 62/2012 registrou execução de apenas 2,98% do total de quantitativos registrados.

Essa disparidade pode decorrer de alguns fatores. Com efeito, a ideia de se centralizar as aquisições, unificando os processos burocráticos, restringiria em tese, a autonomia dos entes executores da rede, e ainda, afastaria do processo de aquisição daqueles que auferem diretamente os seus benefícios.

A centralização pode trazer agilidade aos processos, pois reduz a burocracia no processo de compra, além dos riscos de recursos e ações judiciais, favorecendo também a questão da logística das entregas, sujeita a problemas de toda ordem e falhas de comunicação, em um modelo centralizado, entretanto, a baixa adesão nos casos analisados pode refletir um

desconhecimento do órgão central das prioridades demandadas pelos órgãos beneficiários em virtude da distância das realidades locais, o que pode gerar prejuízos ao sistema como um todo.

A baixa adesão pode decorrer também de uma centralização excessivamente rigorosa, em detrimento da descentralização de compras de objeto cujas características seriam melhor definidas pelos usuários locais, como é o caso de alguns brinquedos pedagógicos confeccionados de madeira e tecidos diversos e que, em tese, seriam melhor retratados e especificados pelos atores locais no contexto de suas realidades.

Nesse sentido, há forte indicativo de que devem ser aprofundados os estudos para a compreensão de tais distorções. Ademais, considerando ainda que o FNDE estabeleceu como indicador estratégico o atendimento das solicitações, seria interessante investigar as razões das escolhas dos entes federados quanto aos produtos disponíveis para adesão, visto que, em tese, são aqueles apresentados por eles próprios quando da abertura do PAR.

Igualmente importa aqui ressaltar a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de avaliação do modelo, de forma a identificar seus pontos fracos e possíveis estratégias de aprimoramento, e que tal avaliação contemple ainda a visão dos entes federados sobre o modelo.

De forma benéfica, o modelo pode favorecer a um ambiente propício ao monitoramento e transparência, além de permitir o controle social a partir da exposição das compras em portais de acesso público, realização de audiências públicas. Ademais, a customização dos produtos na cor amarela revela uma intenção de gerar uma identidade dos objetos de forma a favorecer sua identificação e uso exclusivo pela comunidade escolar. Outro efeito positivo que pode ser gerado pela centralização das demandas em um órgão especializado é melhoria dos produtos a partir de especificações mais adequadas e com possibilidade de inovação, inclusive no âmbito da gestão dos processos.

Por outro lado, a centralização pode levar a um número reduzido de fornecedores em razão do volume e quantitativos licitados, o que impõe ao gestor a diligência de aprofundar estudos para definir critérios de formação de lotes de forma a garantir a competitividade nas licitações. A economia de escala pode resultar na redução de preços, notadamente quando se trata de preços unitários, mas pode prejudicar uma comparação efetiva de preços pois o grande dimensionamento das compras pode prejudicar uma análise comparativa em razão da ausência de situações análogas.

Sobre os aspectos da condução do processo, observou-se que se encontra a cargo do setor do FNDE responsável pelas aquisições em geral e que não são feitas distinções em razão da natureza do objeto a ser licitado. Assim, na mesma área em que são processadas as licitações ordinárias do FNDE, que envolvem a rotina administrativa do órgão, são também conduzidas as compras para o RPN, que exigem a observância de rito específico, características próprias para o sistema de registro de preços e que contam com a participação de todas as unidades da federação por meio dos Estados, Municípios e Distrito Federal. Assim, caberia em estudos futuros avaliar a pertinência dessa concentração e identificar possíveis alternativas a fim de compatibilizar demandas de natureza tão diversas.

Ainda quanto à gestão do processo, seria importante avaliar a possibilidade de que as decisões para a realização de RPN fossem submetidas a instâncias de deliberação que apreciassem a relevância e a pertinência das licitações com base em estudos de viabilidade das futuras contratações, de forma a afastar situações de baixa adesão ou inadequação técnicas dos objetos às realidades locais.

Quanto ao manual sugerido para os gestores que atuam na área de compra da Autarquia, o qual será disponibilizado ao FNDE, espera-se que sua utilização se preste a esclarecer dúvidas e contribua para a prática dos atos administrativos sob a égide das recomendações do TCU e da AGU.

Por fim, tem-se certo que ainda há desafios, como a evolução legislativa de modo a favorecer a redução das etapas operacionais de implementação, bem como a possibilidade de tornar o procedimento ainda mais claro aos gestores locais, no tocante aos aspectos contratuais e legais, e mais participativo, sobretudo pela atuação dos seus usuários locais. No entanto, resta claro que a aceitação do modelo aqui revelada acena para a sua viabilidade e continuidade.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os avanços e os dilemas do modelo pós burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente.** In BRESSER PEREIRA, L. C. & SPINK, P. (orgs) Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

ABRUCIO, Fernando Luiz e GAETANI, Francisco. **Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda, aprendizado e coalizão.** Em Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados. CONSAD e FUNDAP, 2006.

ABRÚCIO, Fernando Luiz e SANO, Hiro. **Promessas e resultados da Nova Gestão Pública no Brasil: o caso das Organizações Sociais de Saúde em São Paulo.** *Revista de Administração de Empresas*, vol. 48, nº 03, 2008.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente.** Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, DF, Cadernos n.10, 1997.

_____. Fernando Luiz. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. *Revista da Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.39, n.2, p. 401-420, Mar./Abr. 2005.

ALONSO, M., Custos no serviço público. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 50 n. 1, p. 37-63, jan./mar, 1999.

AMARAL, Antonio Carlos Cintra do. O Princípio da Eficiência no Direito Administrativo. *Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica*, n.14, jun./ago. 2002.

ARRETCHE, Marta Tereza S. Uma contribuição para fazermos avaliação menos ingênua. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre e CARVALHO, Maria do Carmo Brant (orgs.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais.* São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

ARRETCHE, Marta. **Tendências no estudo sobre avaliação.** In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate.* São Paulo: Cortez, 1998. p. 29-39.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 24/03/2016.

_____. **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. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3931htm.htm. Acesso em 24/03/2016.

_____. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007.** Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007- Acesso em 24/03/2016.

_____. **Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013.** Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm. Acesso em 24/03/2016.

_____. **Lei de Licitações e Contratos, Lei nº 8.666, de 20 de dezembro de 1993.** Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em 24/03/2016.

_____. **Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em 24/03/2016.

_____. **Lei Nº 12.595, de 19 de janeiro de 2012.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2012. Disponível em www.planejamento.gov.br. Acesso em 24/03/2016.

_____. **Lei Nº 12.695, de 25 de julho de 2012.** Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas. Disponível em https://www.fnede.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=LEI&num_ato=00012695&seq_ato=000&vlr_ano=2012&sgl_orgao=NI . Acesso em 24/03/2016.

_____. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm. Acesso em 24/03/2016.

_____. **Instrução Normativa Nº 02, de 11 de dezembro de 2007** – Dispõe sobre a transferência eletrônica de dados para o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - Siasg relativos aos contratos firmados pelas entidades integrantes do Orçamento de Investimentos;

_____. **Instrução Normativa Nº 05, de 25 de maio de 2017** - Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

_____. **Relatório de Gestão do FNDE - 2012**. Brasília, (s. n.). 2012. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/institucional/relatorios/relatorios-de-gestao>. Acesso em 23/03/2016.

_____. **Relatório de Gestão do FNDE - 2013**. Brasília, (s. n.). 2013. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/institucional/relatorios/relatorios-de-gestao>. Acesso em 23/03/2016

_____. **Portal de Compras do FNDE. Lista completa RPNs** – Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/portaldecompras/index.php/portal/resultados>. Acesso em 31.03.2016.

_____. **Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle**. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/>. Acesso em: 20/09/2016.

_____. **Sistema de Registro de Preços, Perguntas e Respostas da Controladoria-Geral da União, Secretaria Federal de Controle Interno**, 2011. Disponível no site: <http://www.cgu.gov.br/>, acesso em: 20/09/2016.

_____. **Tribunal de Contas da União**, Acórdão: AC-2861-17/09-1 Sessão: 02/06/09 Grupo: I Classe: II Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília, DF, 15, mai. 2009. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/TCU>. Acesso em: 20/09/2016.

_____. **Tribunal de Contas da União. Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU**. 4. ed. Brasília: TCU, 2010.

BRESSER PEREIRA, L. C. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**. 47 (1): 7-29, 1996.

_____. L. C. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova* [online], n. 45, p. 49-95, 1998.

_____. L. C. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34 n. 4, p. 7-26, jul./ago. 2000.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter. **Reforma e Administração Pública Gerencial**. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. 316 p.

CARVALHO, Sonia Nahas de. **Avaliação de programas sociais: balanço das experiências e contribuição para o debate**. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 17, n. 3-4, p. 185-197, jul./dez. 2003.

COMPARATO apud CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. **Breve introdução ao direito econômico**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris. 1993, 63 p.

- COSTA, A.L. Sistema de compras públicas e privadas no Brasil. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 35, n. 4, out./dez. 2000.
- COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 962-969, set./out. 2003.
- COSTODIO FILHO, Ubirajara. A Emenda Constitucional 19/98 e o Princípio da Eficiência na Administração Pública. In : *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 27, p. 210-217, abr./jul. 1999, p. 214.
- COTTA, Tereza Cristina. Avaliação educacional e políticas públicas: a experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 52, n. 4, p. 89-110, out./dez. 2001
- DA SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 24 ed. São Paulo: Malheiros, 2005. 924 p.
- DENHARDT, Robert B. **Teoria Geral da Administração Pública**. Thomson/Wadsworth ed, 4ª edição, 2004.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- ENAP - Escola Nacional de Administração Pública. *Estrutura e organização do Poder Executivo*. Brasília: ENAP. P. 109-126, 1993.
- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Sistema de registro de preços e pregão**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.
- FIGUEIREDO, Lucia Vale. **Curso de Direito Administrativo**, 5ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2001, 633 p.
- FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 1999, 213 p.
- FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de licitações e contratos administrativos**. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2009. 730 p.
- GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Democracia, Controle Social e Instituições**. Dissertação de Mestrado em Administração Pública e Governo, FGV/EAESP. 2003
- GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **O Serviço Público e a Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2003. 406 p.
- HÄRGER, Marcelo. Reflexões iniciais sobre o princípio da eficiência. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, n. 217. p.151-161. dez. 1999.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 23, p. 7-70, jan./jun. 2001.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**, 5ª ed., São Paulo:Atlas, 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 11. ed. São Paulo: Dialética. 2005. 719 p.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2002, 790 p.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. ed. 12, São Paulo: Malheiros, 1999, p. 92.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas licitações e contratos**. 11 ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2008. 1089 p.

NUNES, Edson. **A Gramática Política do Brasil – clientelismo e insulamento burocrático**. *Rio de Janeiro*: Jorge Zahar Ed.; Brasília, DF; ENAP. 1997.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. A. **Reinventado o Governo: como o espírito empreendedor está transformando o governo**. Brasília: Editora MH Comunicação, 1994.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. **Comentários à lei das licitações e contratações da administração pública**. 7.ed. Rio de Janeiro: 2009.

REZENDE, Flávio da Cunha. **Por que falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: FGV Editora, 2004. 132 p.

SPINK, Peter. Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa. Em BRESSER PEREIRA, L. C. & SPINK, P. (orgs) **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

STARK, David e BRUSZT, Laszlo. Enabling Constraints: fontes institucionais de coerência nas políticas públicas no pós socialismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol 13, nº 36, fevereiro de 1998.

STARK, g. The evolution and adoption of a supply chain focus in public organizations. **Contract Management**, v. 19, n. 8. P. 3-8, 1993.

TIMM, Luciano Benetti. A aplicação do princípio da eficiência à Administração Pública: levantamento bibliográfico e um estudo da jurisprudência do TJRS. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, 2009, Número 18.

VAZ, J.C. A delicada disputa pelas cabeças na evolução do serviço público no Brasil pós-redemocratização. **Cadernos ENAP**, 2006. Número especial.

VELAME, Ione dos Santos. **Economicidade e Eficiência Temporal: Estudo de Caso no Instituto Federal de Goiás**. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-graduação em Gestão Pública da Faculdade de Planaltina da Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**, Porto Alegre: 4ª. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

ZYLBERSZTAJN, Décio; SZTAJN, Rachel (Org.). **Direito e Economia: análise econômica do Direito e das Organizações**. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

ANEXO I - Processos Licitatórios Analisados

Pregão Eletrônico Nº 6/2010

Objeto: Registro de preços, consignado em Ata, pelo prazo de 12 (doze) meses, para eventual aquisição de Medicamentos Antineoplásicos e adjuvantes para os Hospitais Universitários - HU's vinculados e Instituições Federais de Ensino Superior - IFES, de acordo com as especificações, quantitativos e condições constantes do Edital e seus Anexos

Pregão Eletrônico Nº 18/2010

Objeto: Constitui objeto desta licitação o Registro de Preços, consignado em Ata, pelo prazo de 12 (doze) meses, para eventual aquisição de mobiliários escolares, pelos Estados do Tocantins, Maranhão, Piauí e Ceará, constituídos de conjuntos para aluno, mesas acessíveis para pessoa em cadeira de rodas (PCR) e conjuntos para professor da educação básica das redes públicas de ensino, de acordo com as especificações, quantidades estimadas e condições constantes do Edital e seus Anexos.

Pregão Eletrônico Nº 40/2010

Objeto: Constitui objeto desta licitação o Registro de Preços, consignado em Ata, pelo prazo de 12 (doze) meses, para eventual aquisição de bicicleta escolar para alunos da educação básica das redes públicas de ensino nos Estados, Distrito Federal e Municípios, de acordo com as especificações, quantidades estimadas e condições constantes do Termo de Referência - Anexo I do Edital.

Pregão Eletrônico Nº 42/2010

Objeto: Constitui o objeto desta licitação o Registro de Preços com vistas à eventual aquisição de solução integrada interativa de projeção, denominadas Projetor Proinfo, para o atendimento das redes públicas de ensino nos Estados, Distrito Federal e Municípios, para atender ao Programa Nacional de Tecnologia Educacional (PROINFO) do Ministério da Educação, conforme normas Estabelecidas pelo FNDE, e de acordo com as especificações, quantitativos e condições constantes do Edital e seus Anexos.

Pregão Eletrônico Nº 55/2010

Objeto: Registro de Preços, consignado em Ata, pelo prazo de 12 meses, com vistas à eventual aquisição de Laboratórios Móveis Profissionalizantes, em grupos formados por caminhões rígidos com base plataforma e carroçarias baús e Contetores com avanço lateral, equipados e mobiliados, para instituições da rede pública participantes do Programa Escola Técnica Aberta do Brasil - e-Tec Brasil, de acordo com as especificações, quantidades e condições estabelecidas no Edital e seus Anexos.

Pregão Eletrônico Nº 57/2010

Objeto: Registro de Preços com vistas à eventual aquisição de equipamentos portáteis denominados laptops educacionais para o atendimento das redes públicas de ensino nos Estados, Distrito Federal e Municípios e demais entidades autorizadas a aderir ao programa de acordo com a legislação específica vigente, para atender ao Programa Um Computador por Aluno (PROUCA) do Ministério da Educação, conforme especificações contidas no Edital e seus Anexos.

Pregão Eletrônico Nº 71/2010

Objeto: Registro de preços com vistas a eventual aquisição pelo menor preço por grupo e menor preço por item de Soluções Tecnológicas para atendimento de escolas públicas do Programa Nacional de Tecnologia Educacional (ProInfo), com suporte e garantia de 36 (trinta e seis) meses, nos Estados, Municípios e no Distrito Federal, conforme normas estabelecidas pelo FNDE, e de acordo com as especificações, quantitativos e condições constantes do Edital e seus Anexos.

Pregão Eletrônico Nº 83/2010

Objeto: Registro de Preços, consignado em Ata, pelo prazo de 12 (doze) meses, para eventual aquisição de capacetes para bicicletas escolares, destinados a alunos da educação básica das redes públicas de ensino nos Estados, Distrito Federal e Municípios, de acordo com as especificações, quantidades estimadas e condições constantes do Termo de Referência - Anexo I do Edital

Pregão Eletrônico Nº 96/2010

Objeto: Constitui objeto desta licitação o Registro de Preços, consignado em Ata, pelo prazo de 06 (seis) meses, para eventual aquisição de uniforme escolar para alunos da educação básica das redes públicas de ensino nos Estados, Distrito Federal e Municípios, de acordo com as especificações, quantidades estimadas e condições constantes do Termo de Referência - Anexo I do Edital.

Pregão Eletrônico Nº 18/2011

Objeto: Registro de preços, consignado em Ata, pelo prazo de 06 meses, para eventual aquisição de veículos de transporte escolar diário de alunos da educação básica das redes públicas de ensino nos Estado, Distrito Federal e Municípios e demais entidades autorizadas a aderir ao Programa, de acordo com a legislação específica vigente, do Programa Caminho da Escola do MEC, conforme normas estabelecidas pelo FNDE e de acordo com as especificações constantes do Edital e seus Anexos.

Pregão Eletrônico nº 72/2011

Objeto: Registro de Preços com vistas à eventual aquisição de solução integrada interativa de computador e projeção, denominada Computador Interativo e Solução de Lousa Digital, para o atendimento das redes públicas de ensino dos Estados, Distrito Federal e Municípios e demais entidades autorizadas a aderir ao programa de acordo com a legislação específica vigente, para atender ao Programa Nacional de Tecnologia Educacional (PROINFO) do Ministério da Educação.

Pregão Eletrônico nº 1/2012

Objeto: Registro de Preços com vistas à eventual aquisição de notebooks a serem entregues, com garantia de 24 (vinte e quatro) meses, nos Estados, Municípios e no Distrito Federal e demais entidades autorizadas a aderir de acordo com a legislação vigente, conforme as especificações, quantidades estimadas e condições constantes do Termo de Referência – Anexo I do Edital.

Pregão Eletrônico nº 2/2012

Objeto: Aquisição e entrega de mobiliários e material esportivo para compor os laboratórios do Programa Brasil Profissionalizado da Secretaria Educação Profissional e Tecnológica/SETEC do Ministério da Educação/MEC, na forma e condições estabelecidas no Edital e seus Anexos.

Pregão Eletrônico nº 4/2012

Objeto: Registro de Preços com vistas à eventual aquisição e distribuição de mobiliário, a serem entregues nos Estados, Municípios e no Distrito Federal, conforme as especificações e condições constantes no Termo de Referência

Pregão Eletrônico nº 10/2012

Objeto: Registro de Preços com vistas à eventual aquisição de veículos acessíveis de transporte escolar diário de estudantes da educação básica das redes públicas de ensino nos Estados, Distrito Federal e Municípios, e demais entidades autorizadas a aderir ao programa de acordo com a legislação específica vigente, para atender ao Programa Caminho da Escola do Ministério da Educação, conforme normas estabelecidas pelo FNDE, e de acordo com as especificações, quantitativos e condições constantes no Edital e seus Anexos.

Pregão Eletrônico nº 23/2012

Objeto: Registro de Preços com vistas à eventual contratação de Soluções Tecnológicas para atendimento de escolas públicas do Programa Nacional de Tecnologia Educacional (ProInfo), a serem entregues e instalados, com suporte e garantia de 36 (trinta e seis) meses, nos Estados, Municípios e no Distrito Federal, de acordo com as especificações, quantidades estimadas e condições constantes do Termo de Referência – Anexo I do Edital e seus anexos.

Pregão Eletrônico nº 28/2012

Objeto: Registro de Preços com vistas à eventual aquisição de capacetes destinados a alunos da educação básica das redes públicas de ensino nos Estados, Distrito Federal e Municípios, segundo as especificações, quantitativos e condições constantes no Edital e seus Anexo

Pregão Eletrônico nº 32/2012

Objeto: Registro de Preços com vistas à eventual aquisição de brinquedos para atender as necessidades de solicitação de adesão de entidades municipais, estaduais, federais e do DF.

Pregão Eletrônico nº 35/2012

Objeto: Registro de Preços com vistas à eventual aquisição de embarcações para o transporte escolar diário de alunos das redes pública de ensino da União, Estados, Distrito Federal e Municípios

Pregão Eletrônico nº 47/2012

Objeto: Registro de Preços com vistas à eventual aquisição de Sistemas de Vídeo Endoscopia do Programa de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais (REHUF) para 28 Hospitais Universitários Federais.

Pregão Eletrônico nº 41/2012

Objeto: Registro de Preços com vistas à eventual aquisição de materiais de Órtese e Prótese de Ortopedia para os Hospitais Universitários Federais – HUF's vinculados a Instituições Federais de Ensino Superior - IFES, coordenados pela Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH.

Pregão Eletrônico nº 50/2012

Objeto: Registro de Preços com vistas à eventual aquisição de veículos de transporte escolar diário de estudantes da educação básica das redes públicas de ensino nos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Pregão Eletrônico Nº 62/2012

Objeto: Registro de Preços com vistas à eventual aquisição de instrumentos musicais e eletrônicos de áudio e vídeo referente às atividades de Banda, Rádio escolar, Hip hop, Cineclubes e Vídeo.

Pregão Eletrônico nº 78/2012

Objeto: Registro de Preços com vistas à eventual aquisição de Equipamentos para Cozinhas e Refeitórios Escolares visando reequipar/modernizar as escolas de educação básica, bem como as unidades do Programa Proinfância das redes públicas

Edital de RDC nº 93/2012

Objeto: Registro de Preços com vistas à eventual construção de escolas do Programa Proinfância Tipo B e Tipo C - ABRANGÊNCIA NORDESTE, obedecendo às tipologias dos Projetos Padrão do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.

Edital de RDC nº 94/2012

Objeto: Registro de Preços com vistas à eventual construção de escolas do Programa Proinfância Tipo B e Tipo C - ABRANGÊNCIA SUL E SUDESTE, obedecendo às tipologias dos Projetos Padrão do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FND

Pregão Eletrônico nº 96/2012

Objeto: Registro de Preços com vistas à eventual aquisição de Equipamentos para Cozinhas e Refeitórios Escolares visando reequipar/modernizar as escolas de educação básica, bem como as unidades do Programa Proinfância das redes públicas.

Pregão Eletrônico nº 08/2013

Objeto: Registro de Preços com vistas à eventual aquisição de Materiais Escolares para atender as necessidades de solicitação de adesão de entidades municipais, estaduais, federais e do DF.

Edital de RDC nº 09/2013

Objeto: Registro de Preços com vistas à eventual construção de escolas do Programa Proinfância Tipo B e Tipo C - ABRANGÊNCIA NORTE E CENTRO-OESTE, obedecendo às tipologias dos Projetos Padrão do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.

Pregão Eletrônico nº 16/2013

Objeto: Registro de Preços com vistas à eventual aquisição de mobiliário escolar constituído de conjunto aluno, mesa acessível e conjunto professor em atendimento as entidades educacionais das redes públicas de ensino nos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Pregão Eletrônico nº 29/2013

Objeto: Registro de Preços com vistas à eventual aquisição de veículos acessíveis de transporte escolar diário de estudantes da educação básica das redes públicas de ensino nos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Pregão Eletrônico nº 31/2013

Objeto: Registro de Preços com vistas à eventual aquisição de mobiliário e colchonetes para creches em atendimento as entidades educacionais das redes públicas de ensino nos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Pregão Eletrônico nº 33/2013

Objeto: Registro de Preços com vistas à eventual aquisição de ventiladores escolares.

Pregão Eletrônico nº 39/2013

Objeto: Registro de Preços com vistas à eventual aquisição de brinquedos e playgrounds em atendimento a entidades educacionais das redes públicas de ensino. Abrangência Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Pregão Eletrônico nº 40/2013

Objeto: Registro de Preços com vistas à eventual aquisição de brinquedos e playgrounds em atendimento a entidades educacionais das redes públicas de ensino. Abrangência Sul e Sudeste.

Pregão Eletrônico nº 59/2013

Objeto: Registro de Preços com vistas à eventual aquisição de caminhões rígidos com base plataforma e carrocerias monoblocos (baús isotérmicos mistos para refrigeração e congelamento) e equipados para distribuição de produtos alimentícios perecíveis e não perecíveis.

Pregão Eletrônico nº 63/2013

Objeto: Registro de Preços com vistas à eventual aquisição de veículos de transporte escolar diário de estudantes da educação básica das redes públicas de ensino e demais entidades autorizadas.

Pregão Eletrônico nº 65/2013

Objeto: Registro de Preços com vistas à eventual aquisição de equipamentos do tipo tablete doravante denominado Tablete Educacional.

Pregão Eletrônico nº 71/2013

Objeto: Registro de Preços com vistas à eventual aquisição de Solução Integrada Interativa de Computador e Projecção, denominada Computador Interativo.

Pregão Eletrônico nº 35/2014

Objeto: Registro de preços com vistas à eventual aquisição de brinquedos.

Pregão Eletrônico nº 39/2014

Objeto: Registro de preços com vistas à eventual aquisição de uniformes escolares.

Pregão Eletrônico nº 43/2014

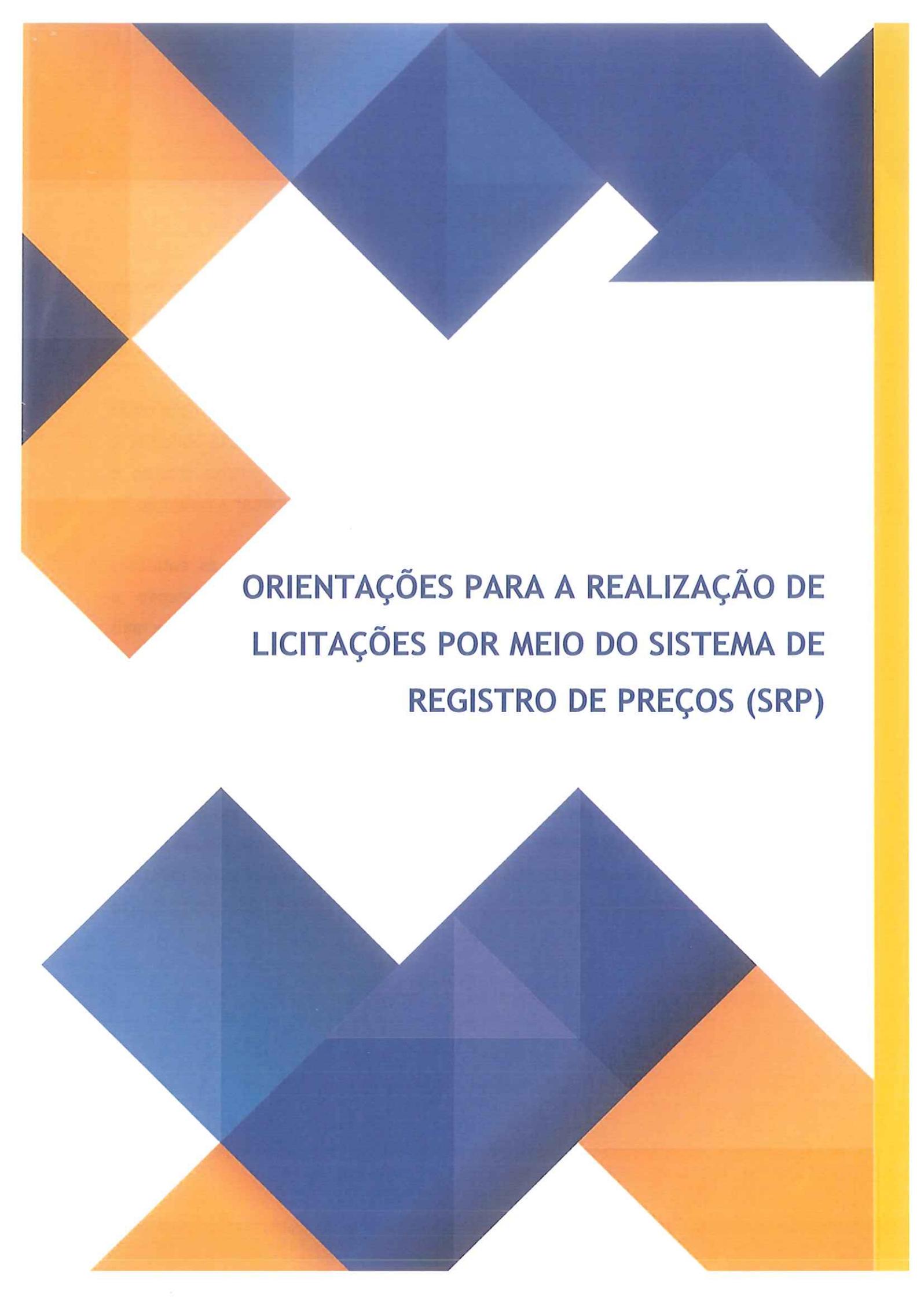
Objeto: Registro de preços com vistas à eventual aquisição de embarcações para o transporte escolar diário de alunos das redes públicas de ensino da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Pregão Eletrônico nº 44/2014

Objeto: Registro de preços com vistas à eventual aquisição de tênis escolar, para atender as entidades educacionais das redes públicas de ensino nos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Pregão Eletrônico nº 49/2014

Objeto: Registro de preços com vistas à eventual aquisição de materiais escolares em atendimento às entidades educacionais das redes públicas de ensino nos Estados, Distrito Federal e Municípios.



**ORIENTAÇÕES PARA A REALIZAÇÃO DE
LICITAÇÕES POR MEIO DO SISTEMA DE
REGISTRO DE PREÇOS (SRP)**



ORIENTAÇÕES AOS GESTORES

Este roteiro aborda as principais recomendações para a realização de um processo licitatório na modalidade pregão eletrônico, processado sob o sistema de registro de preços, destinado a eventuais aquisições de produtos para atender às demandas da Educação Básica.

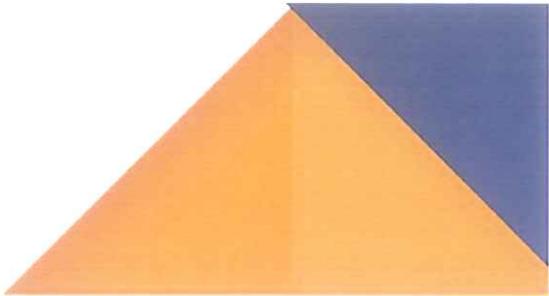
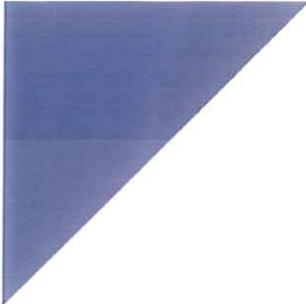
As etapas preliminares e preparatórias para a realização do pregão estão aqui consolidadas de forma sequencial, de acordo com a legislação aplicável e aderentes às boas práticas recomendadas pelos órgãos de controle interno e externo e Advocacia Geral da União (AGU), com vistas a possibilitar a condução do processo com foco na conformidade da gestão das aquisições.

Seguindo as boas práticas de governança nas aquisições, as entidades devem buscar sistematizar seus processos de trabalho, estabelecendo o planejamento de cada contratação para se chegar na seleção de uma proposta mais vantajosa para a Administração.

Assim, pretende-se, com esta ferramenta, estabelecer um roteiro com orientações para os agentes públicos responsáveis pela condução das licitações para a seleção dos fornecedores dos produtos licitados pelo FNDE.

Por fim, sugere-se sua utilização como forma de estabelecer um padrão de verificação de minutas de editais e seus anexos, contribuindo para o aumento da produtividade dos processos de licitação, para a diminuição de erros e que favoreça principalmente a regularidade dos processos de compras e a gestão dos contratos pelos entes estaduais e municipais beneficiados pelo sistema do Registro de Preços Nacional.





Este roteiro foi apresentado como produto de conclusão do Mestrado em Gestão Pública do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade de Brasília, por ocasião da apresentação da Dissertação intitulada “Registro de Preços nacional: O Modelo de Compras da Educação Pública Brasileira à Luz do Princípio da Eficiência”.

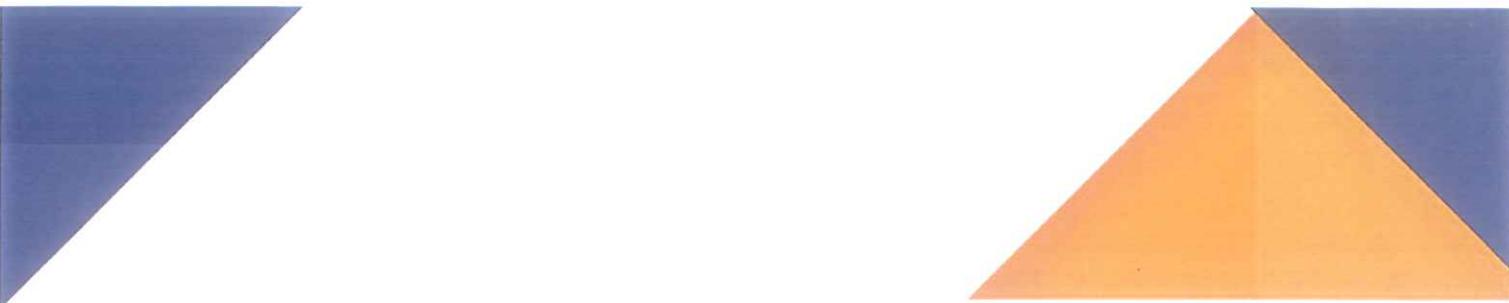
Aluna: Isabel Cristina Silva Chagas

Orientador: Prof. Dr. André Nunes

BRASILIA

2017





SUMÁRIO

DEFINIÇÕES.....	2
PRINCÍPIOS APLICÁVEIS ÀS LICITAÇÕES	4
AUTUAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO	6
FASE PREPARATÓRIA	7
NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO	9
TERMO DE REFERÊNCIA	10
PREGÃO ELETRÔNICO	13
SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS	15
DEFINIÇÃO DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO	19
PESQUISA DE PREÇOS.....	21
PROCESSAMENTO DO PROCESSO LICITATÓRIO: PASSO A PASSO DE ACORDO COM O TCU.....	25
REFERÊNCIAS.....	30





FNDE

*Fundo Nacional
de Desenvolvimento
da Educação*

DEFINIÇÕES

As definições a seguir foram extraídas de leis, decretos e demais normativos que dispõem sobre os temas aqui tratados.

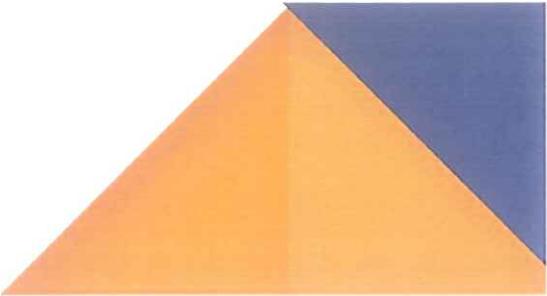
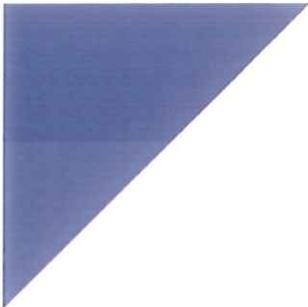
Autoridade Competente do Setor de Licitações - É aquela que possui poder de decisão indicada na lei ou regimento interno do órgão ou entidade como responsável pelas licitações, contratos ou ordenação de despesas, podendo haver mais de uma designação, a depender da estrutura regimental.

Sistema de Registro de Preços - conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras.

Ata de registro de preços - documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas.

Órgão gerenciador - órgão ou entidade da administração pública federal responsável pela condução do conjunto de procedimentos para registro de preços e gerenciamento da ata de registro de preços dele decorrente.





Órgão participante - órgão ou entidade da administração pública que participa dos procedimentos iniciais do Sistema de Registro de Preços e integra a ata de registro de preços.

Órgão não participante - órgão ou entidade da administração pública que, não tendo participado dos procedimentos iniciais da licitação, atendidos os requisitos desta norma, faz adesão à ata de registro de preços.

Compra nacional - compra ou contratação de bens e serviços, em que o órgão gerenciador conduz os procedimentos para registro de preços destinado à execução descentralizada de programa ou projeto federal, mediante prévia indicação da demanda pelos entes federados beneficiados.

Órgão participante de compra nacional - órgão ou entidade da administração pública que, em razão de participação em programa ou projeto federal, é contemplado no registro de preços independente de manifestação formal.



PRINCÍPIOS APLICÁVEIS ÀS LICITAÇÕES

Devem ser observados principalmente os seguintes princípios básicos norteadores dos procedimentos licitatórios públicos:

- **Princípio da Legalidade** Nos procedimentos de licitação, esse princípio vincula os licitantes e a Administração Pública às regras estabelecidas nas normas e princípios em vigor.
- **Princípio da Isonomia** Significa dar tratamento igual a todos os interessados. É condição essencial para garantir competição em todos os procedimentos licitatórios.
- **Princípio da Impessoalidade** Esse princípio obriga a Administração a observar nas decisões critérios objetivos previamente estabelecidos, afastando a discricionariedade e o subjetivismo na condução dos procedimentos de licitação. 29 Licitações e Contratos - Orientações e Jurisprudência do TCU
- **Princípio da Moralidade e da Probidade Administrativa** A conduta dos licitantes e dos agentes públicos tem de ser, além de lícita, compatível com a moral, a ética, os bons costumes e as regras da boa administração.
- **Princípio da Publicidade** Qualquer interessado pode ter acesso às licitações públicas e ao respectivo controle, mediante divulgação dos atos praticados pelos administradores em todo procedimento de licitação.
- **Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório** Obriga a Administração e o licitante a observarem as normas e condições estabelecidas no ato convocatório. Nada poderá ser criado ou feito sem que haja previsão no instrumento de convocação.
- **Princípio do Julgamento Objetivo** Esse princípio significa que o administrador deve observar critérios objetivos definidos no ato convocatório para julgamento da documentação e das propostas. Afasta a possibilidade de o julgador utilizar-se de fatores subjetivos ou de critérios não previstos no instrumento de convocação, ainda que em benefício da própria Administração.

- **Princípio da Celeridade** O princípio da celeridade, consagrado como uma das diretrizes a ser observada em licitações na modalidade pregão, busca simplificar procedimentos de rigorismos excessivos e de formalidades desnecessárias. As decisões, sempre que possível, devem ser tomadas no momento da sessão.
- **Princípio da Competição** Nos certames de licitação, esse princípio conduz o gestor a buscar sempre o maior número de competidores interessados no objeto licitado.

Nesse sentido, a Lei de Licitações veda estabelecer, nos atos convocatórios, exigências que possam, de alguma forma, admitir, prever ou tolerar, condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação. Além desses princípios, a Administração Pública deve obediência ainda, dentre outros, aos princípios da finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Normas que disciplinam as licitações públicas devem ser interpretadas em favor da ampliação da disputa entre os interessados, desde que não comprometam o interesse da Administração, o princípio da isonomia, a finalidade e a segurança da contratação.

As exigências editalícias devem limitar-se ao mínimo necessário para o cumprimento do objeto licitado, de modo a evitar a restrição ao caráter competitivo do certame. Acórdão 110/2007 Plenário (Sumário).

AUTUAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

De acordo com o art. 38 da Lei nº 8.666/1993 combinado com o art. 30, V, do Decreto nº 5.450/05, o processo licitatório será aberto devidamente autuado, contendo descrição sucinta de seu objeto.

Ainda quanto à instrução processual, deve ser observada a Orientação Normativa da AGU nº 02/2009:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU nº 02/2009

Os instrumentos dos contratos, convênios e demais ajustes, bem como os respectivos aditivos, devem integrar um único processo administrativo, devidamente autuado em sequencia cronológica, numerado, rubricado, contendo cada volume os respectivos termos de abertura e encerramento.





FASE PREPARATÓRIA

A fase preparatória ou interna do processo licitatório destina-se a:

- Verificar a necessidade e a conveniência da contratação de terceiros;
- Determinar a presença dos pressupostos legais para a contratação;
- Determinar a prática de atos prévios, indispensáveis à licitação, contemplando a quantificação das necessidades administrativas, avaliação de bens, elaboração de projetos e demais instrumentos aptos a perfazer o processo de compras;
- Definir o objeto do contrato e as condições básicas de contratação;
- Verificar a presença dos pressupostos da licitação, definir a modalidade e elaborar o ato convocatório da licitação.

A fase preparatória do RNP deverá seguir o preceituado no art. 9º do Decreto nº 5.450/2205 e observar as seguintes etapas:

Art. 9º Na fase preparatória do pregão, na forma eletrônica, será observado o seguinte:

I - elaboração de termo de referência pelo órgão requisitante, com indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização;

II - aprovação do termo de referência pela autoridade competente;

III - apresentação de justificativa da necessidade da contratação;

IV - elaboração do edital, estabelecendo critérios de aceitação das propostas;

V - definição das exigências de habilitação, das sanções aplicáveis, inclusive no que se refere aos prazos e às condições que, pelas suas particularidades, sejam consideradas relevantes para a celebração e execução do contrato e o atendimento das necessidades da administração;

VI - designação do pregoeiro e de sua equipe de apoio.

§ 1º A autoridade competente motivará os atos especificados nos incisos II e III, indicando os elementos técnicos fundamentais que o apoiam, bem como quanto aos elementos contidos no orçamento estimativo e no

cronograma físico-financeiro de desembolso, se for o caso, elaborados pela administração.

Assim, é nessa ocasião que devem ser inseridos nos autos do processo administrativo os seguintes instrumentos:

- Termo de Referência, com indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara, definição de métodos, critérios de aceitação do objeto e o prazo de execução, além da justificativa para contratação.
- Aprovação do Termo de Referência e Autorização para abertura do certame licitatório pela autoridade competente;
- Minuta de Edital, contrato e anexos, com critério de aceitação de propostas;
- Definição das exigências de habilitação, das sanções aplicáveis, dos prazos e das condições de execução do contrato;
- Indicação do pregoeiro e sua equipe de apoio.



A NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO

A justificativa da contratação é informação indispensável em todo procedimento licitatório, devendo buscar, em última instância, atender ao interesse público. Deve ser levado em conta que se trata de informação de natureza técnica, podendo a Administração valer-se de estudos, audiências públicas ou outros meios para apresentar de forma precisa a necessidade da contratação.





TERMO DE REFERÊNCIA

Consoante o art. 9º, § 2º, do Decreto nº 5.450/2005, o termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva.

A elaboração de Termo de Referência é obrigatória para toda contratação decorrente de licitação realizada na modalidade pregão, adesão a atas de registro de preços. Deve ser elaborado com base em estudos técnicos preliminares, para evitar inconsistências ou incompletudes. O termo de referência inconsistente ou incompleto não permite a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração ou o contrato sem mecanismos adequados para execução contratual, com desperdício de recursos públicos. Os órgãos de controle sugerem a elaboração de listas de verificação (checklist) para verificar a sua completude.

A Lei nº 8.666/1993 determina algumas regras específicas aplicáveis às compras:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

I - atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas;

(...)

§ 7º Nas compras deverão ser observadas, ainda:

I - a especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca;

II - a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação.



Assim, o Termo de Referência deverá conter dentre outros, os seguintes elementos:

- Descrição do objeto do certame, de forma precisa, suficiente e clara;
- Critérios de aceitação do objeto; • critérios de avaliação do custo do bem ou serviço pela Administração, considerando os preços praticados no mercado;
- Valor estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, se for o caso;
- Prazo de execução do serviço ou de entrega do objeto;
- Definição dos métodos e estratégia de suprimento;
- Cronograma físico-financeiro, se for o caso;
- Deveres do contratado e do contratante; • prazo de garantia, quando for o caso;
- Procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato;
- Sanções por inadimplemento.

Na licitação na modalidade pregão, o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários deverá constar obrigatoriamente do Termo de Referência, ficando a critério do gestor, no caso concreto, a avaliação da oportunidade e conveniência de incluir tal Termo de Referência ou o próprio orçamento no edital ou de informar, no ato convocatório, a disponibilidade do orçamento aos interessados e os meios para obtê-lo. Acórdão 1925/2006 Plenário (Sumário).

Em algumas situações, as exigências contidas no ato convocatório podem levar a questionamentos de órgãos de controle, impugnações, recursos ou, até mesmo, à paralisação do processo por decisão do Poder Judiciário do Tribunal de Contas da União até que a exigência seja compreendida. Nesses casos, recomenda-se que a equipe de planejamento da contratação indique no termo de referência os

dispositivos legais e jurisprudenciais que fundamentem a previsão que tem o maior risco de questionamento.



PREGÃO ELETRÔNICO

Nos termos da Lei nº 10.520/2002, o pregão destina-se à aquisição de bens e serviços comuns, sendo aqueles “cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo Edital, por meio de especificações usuais de mercado”. Por sua vez, o art. 4º, do Decreto nº 5.450/2005, determina que “nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns será obrigatória a modalidade pregão”. A decisão pela inviabilidade de utilização do pregão deverá ser justificada pela autoridade competente para a autorizar a abertura do certame licitatório.

O conceito de bem e serviço comum é considerado um conceito indeterminado. Contudo, podem ser adotados alguns parâmetros doutrinários e jurisprudenciais para que o bem ou serviço seja qualificado como comum.

(...) Tendo em vista o disposto no art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520/2002, bem comum é aquele para o qual é possível definir padrões de desempenho ou qualidade, segundo especificações usuais no mercado. Dessarte, o bem em questão não precisa ser padronizado nem ter suas características definidas em normas técnicas. Da mesma forma, não se deve restringir a utilização do pregão à aquisição de bens prontos, pois essa forma de licitação também pode visar à obtenção de bens produzidos por encomenda (Relatório do Ministro Relator).

(...) Concluindo saliento que, ao perquirir se um determinado bem pode ser adquirido por intermédio de um pregão, o agente público deve avaliar se os padrões de desempenho e de qualidade podem ser objetivamente definidos no edital e se as especificações estabelecidas são usuais no mercado. Aduzo que o objeto da licitação deve se prestar a uma competição unicamente baseada nos preços propostos pelos concorrentes, pois não haverá apreciação de propostas técnicas. Caso essas condições sejam atendidas, o pregão poderá ser utilizado. (Acórdão 313/2014 - Plenário -Voto do Ministro Relator).

O enquadramento do objeto como bem ou serviço comum, que define a modalidade de licitação escolhida, é de responsabilidade da área técnica da instituição. Nesse sentido, vale destacar o entendimento da AGU sobre a matéria:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA nº 54

Compete ao agente ou setor técnico da administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum para efeito de utilização da modalidade pregão e definir se o objeto corresponde a obra ou serviço de engenharia, sendo atribuição do órgão jurídico analisar o devido enquadramento da modalidade licitatória aplicável.

Quanto à escolha da forma eletrônica do pregão, é este o rito preferencial, conforme preceitua o art. 4º, caput, do Decreto nº 5.450/2205:

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



SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

Essa opção encontra-se regida pelo Decreto nº 7.892/2013, o qual passou a regulamentar o Sistema de Registro de Preços, revogando os Decretos nº 3.931/2001 e nº 4.342/2002.

Art. 1º As contratações de serviços e a aquisição de bens, quando efetuadas pelo Sistema de Registro de Preços - SRP, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente pela União, obedecerão ao disposto neste Decreto.

Art. 2º Para os efeitos deste Decreto, são adotadas as seguintes definições:

I - Sistema de Registro de Preços - conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras;

II - ata de registro de preços - documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas;

O Sistema de Registro de Preços é um procedimento a ser adotado, preferencialmente, nas hipóteses previstas no art. 3º do Decreto nº 7892/2013.

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

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

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

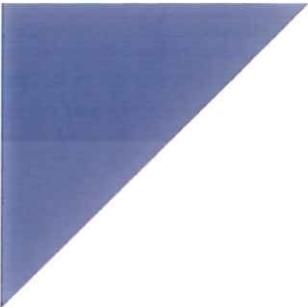
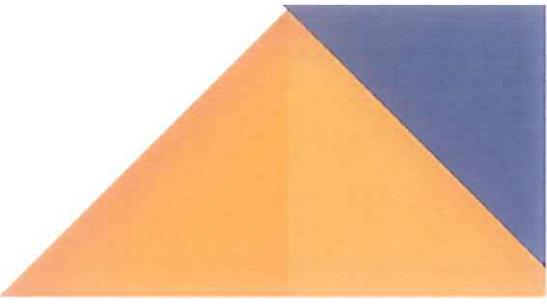
III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou

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

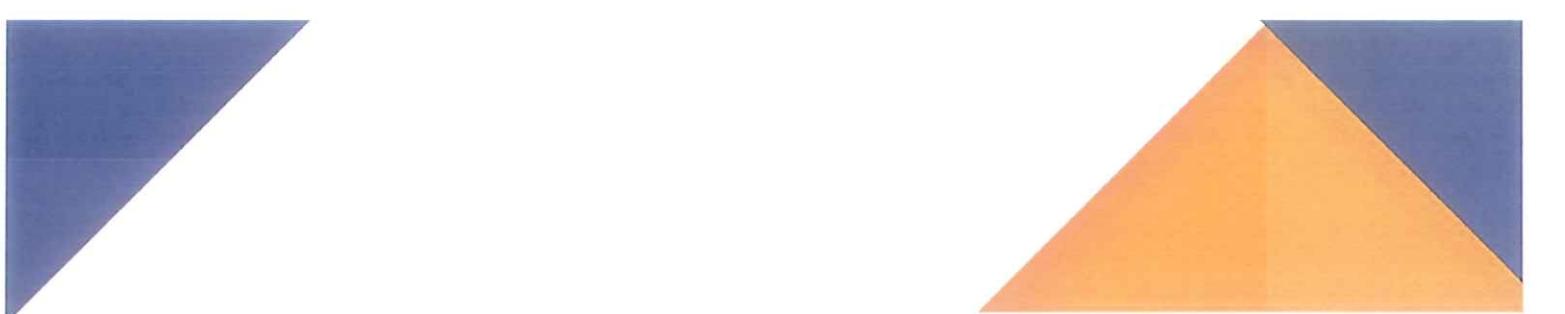
Em relação às contratações convencionais, a principal diferença do sistema de registro de preços reside no objeto da licitação. No sistema convencional, a licitação destina-se a selecionar fornecedor e proposta para contratação específica, efetivada pela Administração ao final do procedimento. No registro de preços, a licitação direciona-se a selecionar fornecedor e proposta para contratações não específicas, que poderão ser realizadas, por repetidas vezes, durante certo período. São peculiaridades do sistema de registro de preços:



- não está a Administração obrigada a contratar o bem ou serviço registrado. A contratação somente ocorre se houver interesse do órgão/entidade;
- compromete-se o licitante a manter, durante o prazo de validade do registro, o preço registrado e a disponibilidade do produto, nos quantitativos máximos licitados;
- aperfeiçoa-se o fornecimento do objeto registrado por meio de instrumento contratual (termo de contrato ou instrumento equivalente);
- observados o prazo de validade do registro e os quantitativos máximos previamente indicados na licitação, a Administração poderá realizar tantas contratações quantas se fizerem necessárias;
- pode a Administração realizar outra licitação para a contratação pretendida, a despeito da existência de preços registrados. Contudo, não pode comprar de outro licitante que não o ofertante da melhor proposta;
- licitação para o SRP pode ser realizada independentemente de dotação orçamentária, pois não há obrigatoriedade e dever de contratar;
- pode ser revisto o preço registrado em decorrência de eventual redução daqueles praticados no mercado, ou que eleve o custo respectivo;

- 
- 
- quando demonstrada a ocorrência de fato superveniente, capaz de impedir o cumprimento do compromisso assumido, pode ser solicitado cancelamento de registro da empresa licitante.

Será atribuída ao “órgão gerenciador” a responsabilidade pela instauração e processamento da licitação e gerenciamento do sistema. Após realização da licitação, preços e condições de contratação ficam registrados na ata de registro de preços. Ficam disponíveis para os órgãos e entidades participantes do registro de preços ou para qualquer outro órgão ou entidade da Administração, ainda que não tenha participado do certame licitatório. Preço registrado e indicação dos respectivos fornecedores serão divulgados em órgão oficial da Administração. Prazo de validade da ata de registro de preços não poderá ser superior a um ano, computadas eventuais prorrogações.



Sistema de Registro de Preços - SRP permite redução de custos operacionais e otimização dos processos de contratação de bens e serviços pela Administração.



Realize estudo detalhado, com o objetivo de mensurar o custo-benefício de se optar por preço único em todo o território nacional nos casos de registro de preço, como forma de se assegurar a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, otimizando a aplicação dos recursos públicos. Acórdão 126/2010 Plenário.



Verifique a possibilidade de adotar o sistema de registro de preços, previsto no art. 15 da Lei nº 8.666/1993, a fim de agilizar e facilitar as compras de gêneros alimentícios da merenda escolar. Acórdão 653/2003 Primeira Câmara.

DEFINIÇÃO DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO

De acordo com o art. 2º, parágrafo 2º, do Decreto nº 5.450/2005, para o julgamento das propostas deverão ser fixados os critérios objetivos que permitam aferir o menor preço, abstraindo-se qualquer outro critério de julgamento. Nesse sentido, devem ser considerados os prazos para a execução do contrato e do fornecimento, as especificações técnicas, os parâmetros mínimos de desempenho e de qualidade e as demais condições definidas no Edital. Já o art. 23, § 1º da Lei nº 8.666/1993, estabelece que as obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

Por seu turno, o Decreto nº 7892/2013 adota do critério com base no menor preço e confere à Administração a possibilidade de que subdivida a quantidade total do item em lotes.

Art. 8º O órgão gerenciador poderá dividir a quantidade total do item em lotes, quando técnica e economicamente viável, para possibilitar maior competitividade, observada a quantidade mínima, o prazo e o local de entrega ou de prestação dos serviços.

§ 1º No caso de serviços, a divisão considerará a unidade de medida adotada para aferição dos produtos e resultados, e será observada a demanda específica de cada órgão ou entidade participante do certame.

§ 2º Na situação prevista no § 1º, deverá ser evitada a contratação, em um mesmo órgão ou entidade, de mais de uma empresa para a execução de um mesmo serviço, em uma mesma localidade, para assegurar a responsabilidade contratual e o princípio da padronização.

Sobre o assunto, vale aqui trazer o entendimento já sumulado do TCU relativamente à adoção do critério de julgamento das propostas:

SÚMULA Nº 247

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compra e

alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se à essa divisibilidade.

A recomendação do TCU é no sentido de que, nas licitações processadas pelo Sistema de Registro de Preços, a Administração deverá proceder à análise mais detida no tocante a eventuais agrupamentos de itens em lotes, de modo a evitar a reunião em mesmo lote de produtos que poderiam ser licitados isoladamente, de forma a compor lotes distintos a fim de possibilitar mais competitividade no certame e obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração. Caso seja necessário o agrupamento, deverá constar no termo de referência o estudo que demonstre a inviabilidade técnica ou econômica do parcelamento.



PESQUISA DE PREÇOS

A exigência de realização de pesquisa de preços está posta no art. 3º, III, da Lei nº 10.520/2013, combinado com o art. 9º, parágrafo 2, do Decreto nº 5.450/2005. Assim, antes de efetivar a contratação, a Administração deverá conhecer o total da despesa que, na fase preparatória, se dará por estimativa. Para tanto, a pesquisa deverá ser a mais ampla possível, envolvendo, quando possível, preços praticados por outros órgãos e diferentes fornecedores. Sobre o assunto, vale destacar a Instrução Normativa SLTI/MPOG Nº 5/2014, que disciplinou a etapa de pesquisa de preços, com vistas à obtenção de valores estimados para os processos licitatórios:

Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros:

I - Painel de Preços disponível no endereço eletrônico <http://paineldepregos.planejamento.gov.br>; **(Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)**

II - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços;

III - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou

IV - pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.

§1º Os parâmetros previstos nos incisos deste artigo poderão ser utilizados de forma combinada ou não, devendo ser priorizados os previstos nos incisos I e II e demonstrado no processo administrativo a metodologia utilizada para obtenção do preço de referência.

§2º Serão utilizados, como metodologia para obtenção do preço de referência para a contratação, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros adotados neste artigo, desconsiderados os valores inexequíveis e os excessivamente elevados.

§3º Poderão ser utilizados outros critérios ou metodologias, desde que devidamente justificados pela autoridade competente.

§4º Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados.



§5º Para desconsideração dos preços inexequíveis ou excessivamente elevados, deverão ser adotados critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.

§6º Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será admitida a pesquisa com menos de três preços ou fornecedores.

Art. 3º Quando a pesquisa de preços for realizada com os fornecedores, estes deverão receber solicitação formal para apresentação de cotação.

Parágrafo único. Deverá ser conferido aos fornecedores prazo de resposta compatível com a complexidade do objeto a ser licitado, o qual não será inferior a cinco dias úteis.

Art. 4º Não serão admitidas estimativas de preços obtidas em sítios de leilão ou de intermediação de vendas.

Art. 5º O disposto nesta Instrução Normativa não se aplica a obras e serviços de engenharia, de que trata o Decreto nº 7.983, de 8 de abril de 2013.

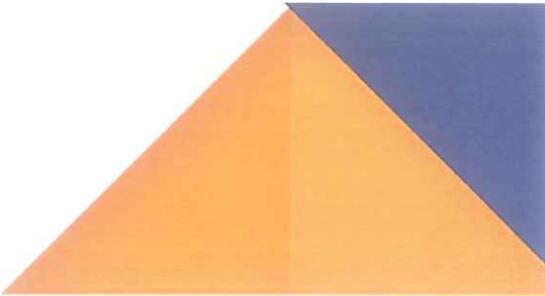
Assim, a aferição de preços nas aquisições e contratações de produtos e serviços, no âmbito da Administração Pública federal, na fase de estimativa de preços, deve se basear em valores aceitáveis, que se encontrem dentro da faixa usualmente praticada pelo mercado em determinada época, obtida por meio de pesquisa a partir de fontes diversas, como orçamentos de fornecedores, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos, inclusive aqueles constantes no Comprasnet, valores registrados em atas de Sistema de Registros de Preços, entre outras, a exemplo de compras/contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes àquelas da Administração Pública.

O preço aceitável, a ser considerado na faixa de preços referida no item precedente, é aquele que não representa claro viés em relação ao contexto do mercado, ou seja, abaixo do limite inferior ou acima do maior valor constante da faixa identificada para o produto ou serviço.

A utilização de fontes que não sejam capazes de representar o mercado pode servir apenas para que os valores encontrados, por si sós, favoreçam o sobrepreço ou superfaturamento.

Sobre a questão, vale citar o entendimento da Procuradoria Geral Federal (PGF), no Parecer nº 02/2012/GT359/DEPCONSU/PGF/AGU.

I - A Administração deve instruir todos os autos de processos administrativos voltados à contratação de bens e serviços com pesquisa de



preços adequadamente parametrizada, ampla e atualizada, que reflita efetivamente, o preço praticado no mercado.

II - Com o intuito de disciplinar a correta instrução dos autos com a pesquisa de preço adequada, é recomendável que a Administração edite ato normativo interno, disciplinando os seguintes aspectos:

- a) Indicação do setor responsável pela realização da pesquisa de preços;
- b) Definição de modelo de formulário de pesquisa de preços que imponha a indicação da empresa consultada, com a sua qualificação completa, ramo empresaria a que se dedique, e indicação dos seus sócios;
- c) Determinação de padrão de análise das pesquisas de preços e a responsabilidade pela execução deste estudo.
- d) A consulta às empresas do ramo pertinente não deve ser dispensada ou substituída pela consulta a preços públicos, mesmo que nas prorrogações ou repactuações.

Ao final deverá ser elaborado o “Mapa de Pesquisa de Preços”, instrumento que conterà todas as informações e consultas que resultaram na formação do preço estimado da contratação, devidamente assinado pelo responsável por sua elaboração.



*Proceda, quando da realização de licitação, à consulta de preços correntes no mercado, ou fixados por órgão oficial competente ou, ainda, constantes do Sistema de Registro de Preços, em cumprimento ao disposto art. 43, inc. IV, da Lei nº 8.666/1993, consubstanciando a pesquisa no mercado em, pelo menos, três orçamentos de fornecedores distintos, os quais devem ser anexados ao procedimento licitatório. Acórdão 1547/2007
Plenário*

Na licitação na modalidade pregão, o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários não constitui um dos elementos obrigatórios do edital, devendo estar inserido obrigatoriamente no bojo do processo relativo ao certame. Ficará a critério do gestor, no caso concreto, a avaliação da oportunidade e conveniência de incluir esse orçamento no edital ou de Tribunal de Contas da União 96 informar, no ato convocatório, a sua disponibilidade aos interessados e os meios para obtê-lo. Acórdão 114/2007 Plenário



PROCESSAMENTO DO PROCESSO LICITATÓRIO: PASSO A PASSO - DE ACORDO COM O TCU

Pregão Eletrônico Processamento e julgamento de licitação na modalidade pregão, na forma eletrônica, são realizados observando-se normalmente a sequência dos seguintes procedimentos:

1. Credenciamento prévio dos licitantes, do pregoeiro, dos membros da equipe de apoio e da autoridade competente do órgão promotor da licitação perante o provedor do sistema eletrônico;

- credenciamento faz-se pela atribuição de chave de identificação e de senha, pessoal e intransferível, para acesso ao sistema eletrônico;
- credenciamento junto ao provedor do sistema implica responsabilidade legal do licitante e presunção da capacidade técnica para realização das transações inerentes ao pregão na forma eletrônica;
- uso da senha de acesso é de responsabilidade exclusiva do licitante, não cabendo ao provedor do sistema ou ao órgão promotor da licitação qualquer responsabilidade por eventuais danos decorrentes de utilização indevida, ainda que por terceiros;
- chave de identificação e a senha poderão ser utilizadas em qualquer pregão na forma eletrônica, salvo quando cancelada por solicitação do credenciado ou em virtude do descadastramento perante o Sicaf;

2. Encaminhamento das propostas pelos licitantes, exclusivamente por meio do sistema eletrônico, com descrição do objeto e do preço ofertado;

- poderão ser encaminhadas propostas desde a divulgação do edital até a data e a hora marcadas para a abertura da sessão, quando encerrar-se-á automaticamente a fase de recebimento;
- até a abertura do certame, os licitantes poderão retirar ou modificar a proposta anteriormente apresentada;



3. Manifestação do licitante, em campo próprio do sistema eletrônico, que cumpre plenamente os requisitos de habilitação e que a proposta está em conformidade com as exigências do instrumento convocatório;

4. Abertura da sessão pelo pregoeiro, na internet, no dia, horário e local estabelecidos, com utilização da chave de acesso e senha;

- deverá ser adotado o horário de Brasília/DF para todos os efeitos;

5. Análise e julgamento das propostas de acordo com as exigências estabelecidas no ato convocatório;

- será desclassificada a proposta que não atender às exigências contidas no ato convocatório;
- desclassificação da proposta importa preclusão do direito do licitante de participar da fase de lances;

6. Ordenação automática, pelo sistema, das propostas classificadas;

- todos os licitantes cujas propostas foram reputadas regulares na primeira classificação provisória participam da fase de lances, diferentemente do pregão presencial;

7. Início da fase competitiva, pelo pregoeiro;

8. Encaminhamento dos lances pelos licitantes, exclusivamente por meio do sistema eletrônico;

- será sucessivo, distinto e decrescente, o oferecimento de lances, observados os horários e as regras estabelecidas no edital;
- deverá o lance ser inferior ao último ofertado pelo próprio licitante, registrado no sistema;
- será o licitante informado, em tempo real, do recebimento e do valor do respectivo lance, também do menor lance consignado no sistema;

- 
- não serão aceitos dois ou mais lances iguais, prevalecendo aquele que for recebido e registrado primeiro no sistema;

9. Encerramento da etapa de lances pelo pregoeiro;

10. Encaminhamento, pelo sistema, de aviso de fechamento iminente dos lances;

- transcorrido período de até trinta minutos, aleatoriamente determinado pelo sistema, será automaticamente encerrada a recepção de lances;

11. Exame, pelo pregoeiro, da proposta classificada em primeiro lugar quanto à compatibilidade do preço em relação ao estimado para contratação;

- se o edital exigir apresentação de planilha de composição de preços, esta deverá ser encaminhada de imediato por meio eletrônico, com os respectivos valores readequados ao lance vencedor;

12. Formulação de contraproposta pelo pregoeiro, se for o caso;

- concluída a etapa de lances da sessão pública, o pregoeiro poderá encaminhar, pelo sistema eletrônico, contraproposta ao licitante que tenha apresentado lance mais vantajoso, para que seja obtida melhor proposta;
- não se admite negociar condições diferentes daquelas previstas no edital;
- será realizada negociação por meio do sistema, podendo ser acompanhada pelos demais licitantes;

13. Encerrada a etapa competitiva e ordenadas as ofertas, o pregoeiro deve analisar os documentos de habilitação do licitante que apresentou a melhor proposta, conforme disposições contidas no edital;

- documentos não contemplados no Sicafe, ou em sistemas equivalentes dos estados e municípios, deverão ser encaminhados, após solicitação do pregoeiro, por fax e posteriormente apresentados em original ou por cópia autenticada, no prazo definido no edital;

- 
- se o licitante não atender às exigências habilitatórias, o pregoeiro examinará a proposta subsequente e assim sucessivamente na ordem de classificação, até a apuração de uma proposta que atenda ao edital;
 - no julgamento da habilitação e das propostas, o pregoeiro poderá sanar erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos e sua validade jurídica, mediante despacho fundamentado, registrado em ata e acessível a todos;
 - constitui meio legal de prova, para fins de habilitação, a verificação dos documentos, pelo órgão promotor do certame, nos endereços eletrônicos oficiais de órgãos e entidades emissores de certidões;

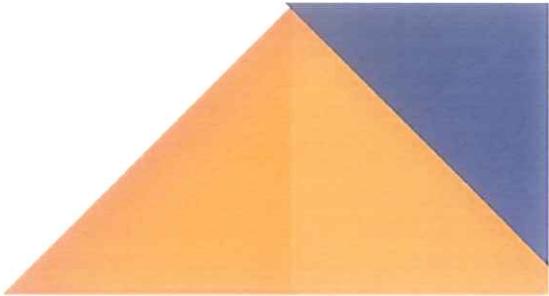
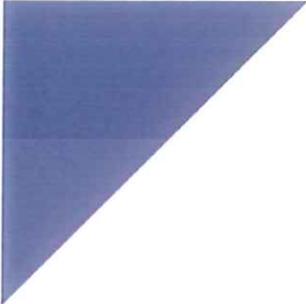
14. Proclamação do resultado do certame, após conclusão da etapa de lances e da análise da documentação;

15. Adjudicação do objeto ao licitante declarado vencedor, caso tenha havido desistência expressa de todos os licitantes da intenção de interpor recurso;

16. Caso algum licitante manifeste intenção de interpor recurso, deve ser aguardado o prazo de três dias para a juntada das razões e de três dias para os demais licitantes impugnarem recurso interposto, que começam a contar do término do prazo do recorrente;

- deverá a manifestação ser formalizada em campo próprio do sistema eletrônico;
- falta de manifestação imediata e motivada do licitante quanto à intenção de recorrer importará decadência desse direito;
- acolhido o recurso, apenas serão invalidados os atos insuscetíveis de aproveitamento;

17. Disponibilização da ata respectiva na internet, para acesso de todos os licitantes e da sociedade;



18. Divulgação do resultado do pregão na imprensa oficial ou por comunicação direta a todos os licitantes, de acordo com a ata respectiva;

19. Encaminhamento do processo licitatório para homologação pela autoridade competente;

- caso tenha havido interposição de recurso, a autoridade competente homologa o procedimento e adjudica o objeto ao licitante vencedor;



REFERÊNCIAS

CONSTITUIÇÃO FEDERAL, DE 1988 - Arts. 22, inciso XXVII, 37, inciso XXI, 173, § 1º, inciso I e 175, em especial.

LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993 - Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências

LEI Nº 9.784, DE 29 DE JANEIRO DE 1999 - Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

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;

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.

DECRETO Nº 4.342, DE 23 DE AGOSTO DE 2002 - Altera dispositivos do Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001, que 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.

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

DECRETO Nº 5.504, DE 5 DE AGOSTO DE 2005 - Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos.

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.



INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 02, DE 11 DE DEZEMBRO DE 2007 - Dispõe sobre a transferência eletrônica de dados para o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - Siasg relativos aos contratos firmados pelas entidades integrantes do Orçamento de Investimentos;

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 05, DE 25 DE MAIO DE 2017 - Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU. 4. ed. Brasília: TCU, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella et al. Temas polêmicos sobre licitações e contratos. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Contratação direta sem licitação. 8. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009. _____. Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico. 3. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

FURTADO, Lucas Rocha. Curso de licitações e contratos administrativos. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 13. ed. São Paulo: Dialética, 2009.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. Eficácia nas licitações e contratos. 11 .ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. Comentários à lei das licitações e contratações da administração pública. 7.ed. Rio de Janeiro:

