

DIOGO NUNES DE SOUZA

**AVALIAÇÃO DOS PROCESSOS DE COMPRA DE ICTS PARA
INOVAÇÃO TECNOLÓGICA E TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA
E PROPOSTAS DE INOVAÇÃO: ESTUDO DE CASO DA UnB**

RELATÓRIO TÉCNICO

BRASÍLIA – DF

2021

DIOGO NUNES DE SOUZA

**AVALIAÇÃO DOS PROCESSOS DE COMPRA DE ICTS PARA
INOVAÇÃO TECNOLÓGICA E TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA
E PROPOSTAS DE INOVAÇÃO: ESTUDO DE CASO DA UnB**

Relatório Técnico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para Inovação, do Programa de Pós-Graduação em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para Inovação (PROFNIT) – ponto focal Universidade de Brasília.

Orientador: Prof. Paulo Anselmo Ziani

Suarez

BRASÍLIA – DF

2021

RESUMO

A administração pública tem uma utilização muito elevada de recursos financeiros no que diz respeito às suas aquisições de bens e contratações de serviços. As Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTS), para atender as suas mais diversas demandas, necessitam se adaptar e transformar a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos em termos práticos. A Universidade de Brasília, objeto deste estudo, busca com a nova Lei inovar e otimizar a área de compras, bem como inovar seus processos no que diz respeito a essa área. Desse modo, houve um amplo levantamento de estudos correlacionados ao tema e à nova legislação vigente. Além disso, foi realizado um estudo de caso acerca das dificuldades e problemas enfrentados pela Universidade de Brasília acerca das compras públicas, assim como uma análise de como a Lei 14.133/21 poderá melhorar e/ou superar tais dificuldades. Foi proposto, no mesmo estudo, como a inovação em processos poderia favorecer o processo de compras na UnB. O legislador se preocupou em trazer novos instrumentos, no sentido de favorecer a melhoria das compras públicas, conferindo assim, atenção a pequenos detalhes que passaram despercebidos pela lei anteriormente e unificando as leis que eram esparsas em uma só. Analisando quatro processos de compras da UnB, entendeu-se que apenas a nova lei não é suficiente para resolver os gargalos verificados, pois muitos deles se originam na cultura organizacional. Ao final do relatório técnico, foi proposta uma inovação do processo de compras da UnB incorporando as alterações da lei de compras e alteração nos fluxos, de forma a eliminar os gargalos verificados.

Palavras-chave: Compras Públicas. Inovação. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Inovação em Processos. UnB

ABSTRACT

The public administration has a very high use of financial resources with regard to its purchases of goods and contracting of services. Scientific, Technological and Innovation Institutions, in order to meet their most diverse demands, need to overcome difficulties and obstacles imposed over the years by the Bidding Law N° 8,666/93. The University of Brasilia, object of this study, looks forward to the benefits that may be brought by the new Bidding Law and Administrative Contracts, Law N° 14,133/21. Thus, there was a wide survey of studies related to the theme and the current legislation. In addition, a case study was carried out on the difficulties and problems faced by the University of Brasilia regarding public procurement, as well as an analysis of how the Law N° 14,133/21 will improve and/or overcome such difficulties. In the same study, it was proposed how process innovation could favor the purchasing process at UnB. The legislator was concerned with bringing new instruments, in order to favor the improvement of public purchases, thus giving attention to small details that had previously gone unnoticed by the law and unifying the laws that were sparse in one. Analyzing UnB's four procurement processes, it was understood that the new law alone is not enough to solve the identified bottlenecks, as many of them originate in the organizational culture. At the end of the technical report, an innovation in UnB's procurement process was proposed, incorporating changes to the procurement law and changes in flows, in order to eliminate the bottlenecks.

Keywords: Public Purchases. Innovation. Bidding Law. Process Innovation. UnB

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
Andifes	Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
CF	Constituição Federal
CT&I	Ciência, Tecnologia e Inovação
DPO	Decanato de Planejamento e Orçamento e Avaliação Institucional
DPI	Decanato de Pesquisa e Inovação
EC	Emenda Constitucional
EDU	Editora Universidade de Brasília
ICT	Instituições Científica, Tecnológica e de Inovação
IES	Instituto de Ensino Superior
IFES	Instituto Federal do Espírito Santo
LGT	Lei Geral de Telecomunicações
MCTI	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações
MEC	Ministério da Educação
PD&I	Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PNCP	Portal Nacional de Contratações Públicas
RDC	Regime Diferenciado de Contratações
SIPAC	Patrimônio, Administração e Contratos
SRP	Sistema de Registro de Preços
TCU	Tribunal de Contas da União
TR	Termo de Referência
TT	Transferência de Tecnologia
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UnB	Universidade de Brasília

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 – Proposta de capacitação para elaboração e execução do PAC na UnB

Figura 02 – Proposta de fluxograma de processo para elaboração do PAC na UnB

Figura 03 – Proposta de fluxograma de processo para execução do PAC por cada Unidade de Compra (DAF, BCE, PRC ou STI) na UnB

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Principais diferenças entre os pregões convencionais e por registro de preços

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Principais alterações da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/21)

Tabela 02 – Dificuldades de compras contatadas das universidades catarinenses

Tabela 03 – Valor anual de compras diretas e indiretas na UnB

Tabela 04 – Documentos constantes no processo 23106.009275/2014-30

Tabela 05 – Documentos constantes no processo 23106.009671/2018-91

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
2. OBJETIVOS	12
2.1. Objetivos Específicos	12
3. REFERENCIAL TEÓRICO	13
3.1 A Universidade de Brasília	13
3.2 Histórico sobre lei de compras	16
3.2.1 A evolução dos processos de compra na administração pública	17
3.2.2 Impactos da Lei de Inovação nas contratações públicas	21
3.2.3 Modificações já consolidadas de leis para melhoria das aquisições e contratações públicas	23
3.3 A nova lei de compras (Lei nº 14.133/21)	29
3.4 Análise das compras por universidades públicas	30
3.5 Manual de Oslo: inovação em processos	34
4. METODOLOGIA	38
5. RESULTADOS E DISCUSSÕES	39
5.1 Análise das alterações nos processos de compras e contratação de serviços trazidos pela nova lei	39
5.1.1 Alterações da Lei nº 14.133/21 em relação à Lei 8.666 e suas melhorias	43
5.2 Panorama dos processos de compras na UnB nos últimos 3 anos	61
5.3 Principais gargalos nas compras públicas (análise de processos de compra) ..	64
5.4 Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/21) e o impacto nas compras da UnB	71
5.5 Discussão sobre inovação nos processos de compra da UnB	75
5.6 Proposta de um novo fluxograma de compras que atenda à nova legislação e possíveis novas melhorias à UnB	78
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	83
7. REFERÊNCIAS	85
Anexo 1 - Síntese da proposta de inovação nos processos de compras da UnB	92
Anexo 2 – Artigo submetido	99

1. INTRODUÇÃO

O tema compras públicas está presente no dia a dia das instituições do governo como um desafio a ser superado. Neste contexto, as universidades públicas, devido ao seu tamanho e diversidade, encontram um arcabouço enorme e variado de aquisições de bens e contratações de serviços para manter sua máquina funcionando e para o atingimento de sua missão institucional. Desse modo, a inovação é assunto recorrente quando se pensa em otimizar as compras públicas tornando-as mais eficientes do ponto de vista econômico e de qualificação de sua mão de obra. Para Cavalcanti e Cunha (2017) a inovação pode contribuir não só para o crescimento econômico, a transformação industrial e a vantagem competitiva, mas também para melhorar a qualidade e eficiência do serviço público ao aumentar a capacidade governamental em resolver problemas.

O Marco Legal de Inovação, Lei nº 13.243/2016, trouxe inúmeras melhorias ao ordenamento jurídico e estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação. Apesar dos avanços trazidos pela Lei de Inovação seu foco principal são as aquisições e contratações voltadas para a Pesquisa, Desenvolvimento & Inovação (PD&I) e, desta forma, não contemplam as compras públicas que são tratadas pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/21).

De fato, a Lei de Inovação nº 13.243/2016 trouxe um paradoxo: as compras para atividades envolvidas diretamente em PD&I tiveram uma significativa desburocratização e ganharam agilidade, mas o gerenciamento dos NITs, principais responsáveis pela proteção e transferência das tecnologias desenvolvidas nas ICTs, são regidas pela nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/21). Por outro lado, compras relacionadas com inovação nos processos das ICTs, além de outras atividades meio de apoio à PD&I, como é o caso das bibliotecas e dos serviços de informática, também são regidas pela Lei de Compras comuns (Lei nº 14.133/21).

A Lei de Licitações trata de compras da administração pública e evoluiu muito ao longo dos anos. Embora seja inegável o reconhecimento do avanço da Lei 8.666/93, ao seu tempo, na forma da administração pública contratar por meio de licitação, a adequação desse normativo à demanda atual de bens e serviços, especialmente aquelas da área de Pesquisa e Desenvolvimento e, em particular das Instituições Científica, Tecnológica e de Inovação (ICTs) é inadiável.

As unidades de compras da Universidade de Brasília sofrem com muitos gargalos que dificultam o seu processo de aquisições e contratações. Além das dificuldades mencionadas das inadequações da Lei nº 8.666/93 e as tentativas de melhoria incorporadas ao longo do tempo, as demandas atualmente são cada vez mais dinâmicas e muitas vezes o gestor não dá a devida atenção ao seu planejamento. Isso sem levar em conta o limitado quantitativo de servidores da Universidade para as atividades a serem desenvolvidas, que por diversas vezes não são treinados adequadamente e/ou estão acumulando funções.

Em abril de 2021, foi sancionada a Lei nº 14.133/21, que tem como objetivo atualizar a Lei de Licitações 8.666/93, com o propósito de tornar o processo de aquisição mais ágil, para que a administração consiga, assim, a proposta mais vantajosa para atender às suas demandas. Outras novidades trazidas pela nova lei trata do aumento dos valores para contratação direta (dispensas de licitação), instituição do Pregão para obras comuns, criação da figura de “agente de contratação” (servidor que acompanha o trâmite do processo e dá impulso ao procedimento licitatório), instituição de minutas padronizadas de editais de licitação, vedação à realização de obras e serviços de engenharia sem projeto executivo, a renovação dos contratos de serviços contínuos poderá atingir até 10 anos, entre outras.

A área de compras da UnB pode ser beneficiada pela otimização trazida pela Lei nº 14.133/21, mas melhorias na área de processos também podem trazer grandes avanços para a instituição. A inovação de processo tem o objetivo de aumentar a eficiência e eficácia dos processos organizacionais internos para facilitar a produção e entrega de bens e serviços aos cidadãos (foco interno) (CAVALCANTE E CAMÕES, 2017).

Portanto, almeja-se, por meio da realização do presente trabalho, averiguar se as novidades trazidas pela Lei nº 14.133/21 trarão melhorias significativas ao processo de compras da UnB, particularmente àquelas destinadas à manutenção e funcionamento adequado do NIT da universidade e àquelas destinadas à melhoria dos processos de atendimento à comunidade universitária em suas atividades de pesquisa, desenvolvimento e transferência de tecnologia. Pretende-se, ainda, investigar quais os benefícios que a inovação de processos pode trazer para a área de compras públicas da Universidade, garantindo, assim, um melhor controle dos gastos públicos com uma maior eficiência e efetividade.

2. OBJETIVOS

Diagnosticar os problemas enfrentados pela Universidade de Brasília para realizar as suas aquisições de bens e contratações de serviços para atender o NIT e outras atividades de apoio C&T&I, levando em consideração a legislação aplicável e, com ênfase, na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 14.133/21, e propor melhorias ao processo.

2.1. Objetivos Específicos

Visando o alcance do objetivo principal é preciso buscar os seguintes objetivos:

- Realizar um estudo sobre a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/21) e suas novidades, assim como das leis utilizadas na área de inovação;
- Revisar na literatura estudos sobre dificuldades de compras e propostas para melhoria;
- Fazer um levantamento de como a UnB realiza suas compras e contratações, por meio da realização de um estudo de caso, utilizando dados de compras e aquisições de serviços da UnB nos últimos 3 anos;
- Identificar os gargalos enfrentados nos processos de compra da UnB, usando casos destinados à inovação no gerenciamento da Biblioteca Central, um dos principais centros de apoio às atividades de pesquisa, desenvolvimento e transferência de tecnologia;
- Analisar o impacto das modificações da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/21) para novas contratações e aquisições;
- Analisar possíveis melhorias nos processos de compras da UnB;
- Elaboração de Relatório Técnico com resultados obtidos para auxiliar os técnicos e gestores de compras da UnB.

3. REFERENCIAL TEÓRICO

Para alcançar o objetivo de analisar os gargalos de compras enfrentados pela UnB e verificar as possíveis soluções, neste capítulo será feita uma revisão na literatura. Será levantado o histórico do marco legal de compras públicas, as atuais propostas em tramitação para alteração deste marco e um breve relato de estudos anteriores que se debruçaram sobre os gargalos nos processos de compra em universidades públicas e as soluções apontadas por estes estudos.

3.1 A Universidade de Brasília

A Universidade de Brasília, criada em 21 de abril de 1962 por ideologia de célebres e conhecidos personagens da história brasileira como: Darcy Ribeiro, Anísio Teixeira e Oscar Niemeyer, vem se tornando cada vez mais referência em excelência a cada ano. Neste viés e atendendo a sua missão de ser inovadora e inclusiva, a UnB tem se destacado no cenário como uma das melhores universidades do Brasil e da América Latina.

Segundo a pesquisa da “*QS World University Rankings*”, que é uma empresa que faz o ranking das melhores universidades do mundo, a UnB é a melhor universidade do centro-oeste, a sexta melhor universidade federal do Brasil e a décima melhor do país entre estaduais e particulares. Na América Latina, representa o país ocupando a vigésima nona posição. A pesquisa é feita levando em consideração os seguintes critérios: reputação acadêmica (baseada nas respostas dadas pela comunidade acadêmica global à Academic Survey), reputação do empregador (insights oferecidos por mais de 44 mil empregadores selecionados), proporção professor/aluno, citações por corpo docente (produtividade acadêmica), proporção de professores internacionais e proporção de alunos internacionais.

Segundo a Decana de Planejamento e Orçamento e Avaliação Institucional (DPO) da UnB, Denise Imbroisi, os bons resultados da UnB podem ser atrelados a maiores investimentos em editais relacionados a publicação de pesquisas (ARAÚJO, 2020). O Decanato de Pesquisa e Inovação (DPI) é o responsável pela promoção, pela coordenação e pela supervisão das políticas relativas à pesquisa e à inovação da UnB, visando estimular e fomentar o crescimento, a disseminação e a internacionalização da pesquisa e da inovação na universidade (BRASÍLIA, 2021). Reforçando esta responsabilidade citada, e em consonância com a Lei de Inovação (nº 13.243/2016), no ano de 2020 foi instituída a Política de Inovação da Lei de Inovação da UnB, por meio da Resolução do Conselho Universitário nº 0006/2020, que trata sobre orientar, integrar e promover um ambiente de pesquisa, inovação e

extensão da universidade com demais entes e ecossistemas tratando da geração de conhecimento, de produtos e de serviços para a sociedade (BRASIL, 2020).

A UnB conta, entre outros, com o DPI para fins de desenvolver as atividades de excelência em pesquisa e desenvolvimento. O aparato legal como a Resolução nº 0006/2020, a Lei de Inovação nº 13.243/2016 e o Manual de Oslo são, dentre outros, instrumentos que reforçam a importância de investimentos em promoção e continuidade dos processos de desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação. O DPI conta com o CDT que é responsável pela defesa e proteção da Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia (TT) da UnB e atua como NIT, segundo a Lei de Inovação. Para Stevens, Toneguzzo, & Bostrom (2005) a TT pode ser entendida como o conjunto de etapas que descrevem a transferência formal de invenções resultantes das pesquisas científicas realizadas pelas universidades ao setor produtivo. Deste modo, por meio deste artifício há o benefício de se atingir estágios mais avançados de desenvolvimento e êxito sem passar pelas fases iniciais de costumam ser mais caros e arriscados de pesquisa e desenvolvimento. BURLEM (1977) reforça o conceito de TT ao afirmar que é a ação de transferir um conhecimento ou tecnologia entre o gerador e o interessado na absorção. Tal mecanismo é um exemplo de ferramenta que impulsiona a UnB a estar entre as melhores universidades do Brasil.

A Biblioteca Central é a responsável pela guarda das teses e dissertações da Universidade de Brasília. Outrora os referidos trabalhos eram publicados sem nenhum critério de confidencialidade, o que em muitos casos, ocasionava a impossibilidade de possíveis futuros pedidos de proteção de propriedade intelectual por expor a invenção e/ou projeto. O CDT veio em parceria com a BCE tornar tal proteção ainda mais efetiva na medida em que criou dois documentos para resguardar a sua proteção, são eles:

- Formulário de solicitação para publicação parcial no repositório institucional da UnB;
- Termo de autorização para disponibilização de teses e dissertações eletrônicas no repositório institucional da UnB.

Além disso, a BCE é a responsável por manter os grupos de pesquisa munidos de bibliografia e fontes de informação para pesquisas científicas e tecnológicas. A parceria do NIT com a Biblioteca é muito importante e fomenta serviços como, por exemplo, o COMUT (Comutação bibliográfica) que tem como função atender pesquisadores e toda a comunidade e dá acesso a conteúdo de materiais, como: periódicos, teses e dissertações, anais de congressos e partes de documentos

existentes nas Bibliotecas Base do Programa Rede COMUT do IBICT. Essa interação com o CDT (NIT) é muito importante na medida em que ela protege as informações e permite a confidencialidade das informações, dando margem para que novas pesquisas possam ser realizadas.

O Manual de Oslo serve de guia e de instrumento para que novos conceitos possam ser incorporados e tomados como base para o desenvolvimento de entes, pessoas e empresas, assim como as ICTs e NITs. Como já discutido anteriormente, o Manual destaca que a inovação de processos pode ser determinante para tornar as atividades do serviço público mais eficientes e eficazes. A BCE em tempos de pandemia trouxe muitas inovações e melhorias para continuar prestando seus serviços da melhor forma e para manter a integração com o NIT. Dentre os destaques, podem ser citados:

- Amplos canais de comunicação com a BCE, são eles: e-mail, site, redes sociais (Instagram e Facebook), Twitter, Whatsapp e Google business;
- Canais de comunicação com as Bibliotecas Setoriais;
- Acesso a bases de dados remotamente (fora da UnB) com tutorial explicativo disponível no sítio da BCE;
- Acesso a e-books por meio de duas bases de dados de livros em português que podem ser acessados remotamente no sítio da BCE;
- Não geração de multas para livros emprestados enquanto as atividades presenciais estiverem suspensas e a possibilidade de renovação de livros emprestados por até cinco vezes por meio do sítio da BCE e acessando seu cadastro;
- A BCE está realizando o empréstimo de notebooks por 15 dias para estudantes dos seguintes grupos: assistência estudantil, indígenas e pessoas com deficiência;
- O empréstimo de livros está restrito aos professores e estudantes da pós-graduação vinculados à Universidade de Brasília durante o tempo que durar a transmissão sustentada do novo coronavírus e sendo feito mediante agendamento.

As compras públicas são de vital importância para dar suporte às medidas de enfrentamento e cuidados da pandemia, pois é por meio delas que são adquiridos os computadores a serem emprestados, as bases de dados que são contratadas e os e-books que são disponibilizados remotamente. Cabe, ainda, destacar que por se tratar de um momento tão delicado de prevenção e cautela quanto ao coronavírus, ainda não estão sendo utilizadas as inovações e melhorias da tecnologia do RFID, em sua plenitude, para auto empréstimos e a auto devoluções de material bibliográfico, entre outros novos recursos.

A Lei de Inovação desempenha papel primordial em um dos focos da UnB que é manter seu aprimorando, sempre inovando. A lei trata de diretrizes e incentivos em que foca na redução de desigualdades regionais, foca na promoção e continuidade dos processos de desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação, foca no fortalecimento das capacidades operacional, científica, tecnológica e administrativa das ICTs e foca na utilização do poder de compra do Estado para fomento à inovação, dentre outros enfoques. O empenho dos gestores e o seu engajamento em sempre estarem focados em melhorias, como a publicação da Resolução nº 0006/2020 fazem com que a universidade esteja em consonância com seus técnicos e docentes possam atingir resultados cada vez melhores no panorama mundial de educação.

Para suprir toda a sua demanda e se manter em funcionamento, a Universidade de Brasília possui uma diversidade muito grande de compras públicas devido ao seu tamanho e à sua enorme quantidade de setores e institutos que possui, inclusive com o foco na aquisição de bens e contratação de serviços relacionados à pesquisa, desenvolvimento e transferência de tecnologia, como o NIT e a Biblioteca Central, por exemplo. Para a UnB conseguir atender à sua missão de ser inovadora e inclusiva e estar comprometida com as finalidades essenciais de ensino, pesquisa e extensão ela tem como parceira os NITs que visam transferir todo conhecimento obtido por meio de pesquisas, porém suas atividades de compras não são contempladas pela Lei de Inovação. Tal lei trata, apenas, de mecanismos específicos de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I) e que não supre a demanda da universidade pela contratação de bens e serviços para manter o seu funcionamento. O foco em inovação e em atividades relacionadas aos centros de apoio à pesquisa, desenvolvimento e transferência de tecnologia, como o NIT e a Biblioteca Central, são responsáveis por melhores resultados relacionados a maior inovação em relação às atividades essenciais de ensino, pesquisa e extensão. A Lei de Licitações (nº 8.666/93) é um obstáculo a ser superado para que os NITs e centros de apoio possam ter resultados melhores, pois é a ferramenta que possibilita a realização da aquisição de bens e insumos e contratação de serviços da Universidade de Brasília e carece de muitas melhorias.

3.2 Histórico sobre lei de compras

Ao longo dos anos o legislador se preocupou em melhorar o ordenamento jurídico e, deste modo, as compras públicas foram se modernizando e se atualizando. Neste tópico será realizado um relato sobre a evolução das aquisições públicas, os impactos da lei de inovação nas contratações públicas e um detalhamento dos avanços que já ocorreram para as suas melhorias.

3.2.1 A evolução dos processos de compra na administração pública

Segundo a Lei de inovação (Lei nº 10.973/2004) o termo “inovação” pode ser definido como “introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo ou social que resulte em novos produtos, processos ou serviços [...]”. Simantob e Lippi (2003) reforçam que a inovação é uma iniciativa, modesta ou revolucionária, que surge como uma novidade para a organização e para o mercado e que, aplicada na prática, traz resultados econômicos para a empresa, sejam eles ligados à tecnologia, gestão, processos ou modelo de negócio. De um modo geral os processos de inovação e de transformações se dão para melhorar produtos, processos e serviços. Temos como exemplo, os normativos acerca dos processos de compras na administração pública sofreram várias alterações e melhorias ao longo do tempo.

Quando se trata de compras na administração pública, o termo a ser tratado é o de “licitação”. Para Celso Antônio Bandeira de Mello (2004):

Licitação, em suma síntese, é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estriba-se na ideia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preenchem os atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir (MELLO, 2004).

A expressão licitação não chegou a fazer parte do primeiro normativo em que se tratou das aquisições da administração pública. Tal documento foi publicado por meio do Decreto nº 2.926/1862 e foi regulamentado para as “arrematações dos serviços a cargo do Ministerio da Agricultura, Commercio e Obras Publicas” (Brasil, 1862). Segundo a ordem de importância e valor do objeto, o primeiro artigo, do referido decreto tratou que deveriam ser publicados anúncios convidando concorrentes e fixando o prazo de quinze dias a seis meses para a apresentação das propostas (Brasil, 1862). De acordo com o Decreto, o Órgão licitante deveria disponibilizar amostras dos objetos que se pretendia comprar em lugar acessível, assim como plantas e demais detalhes técnicos aos interessados pelas obras. A permissão do Ministro era necessária para que os concorrentes tivessem acesso aos orçamentos das obras ou consertos, a qual sendo concedida a um era estendida a todos os concorrentes. Até oito dias antes do certame, era necessário, para a participação, que os interessados apresentassem fiador ou caução. Era feita a inscrição dos interessados e depois disso era realizado um sorteio para saber a ordem em que os concorrentes leriam sua proposta em voz alta. Tal disputa se assemelhava muito com a modalidade de licitação Pregão Presencial, tendo como diferencial o fator

sorte, pois quem fosse sorteado para ser o último a apresentar a proposta levava vantagem sobre os demais. Ademais, o fornecimento de lance era único e não havia a rodada de lances dos competidores com a possibilidade de baixar ainda mais o valor do item ou serviço a ser adquirido.

Após diversas alterações no Decreto nº 2.926/1862, em 1922, ocorreu a promulgação do Código de Contabilidade Pública, por meio do Decreto Lei nº 4.536/1922. O normativo serviu como a base das normas de Finanças Públicas e dos controles na Administração Financeira e tratou apenas da concorrência como modalidade de compras e contratações. Spricigo e Fonseca (2008) reforçam o amadurecimento das leis que vêm sendo modificadas ao longo do tempo:

Sessenta anos depois, em 1922, é publicado o Decreto nº 4.536, que Organiza o Código de Contabilidade Pública da União e arbitra, nos artigos 49 a 58, os procedimentos para a realização de concorrências e a contratação de serviços com o Estado. Esta passou a ser considerada uma norma jurídica que consolidou atos legislativos anteriores, fixando novos valores de referência para as concorrências públicas, estabelecendo condições para a dispensa de concorrência e para a validade dos contratos, criando mecanismos de controle externo e fixando sanções para desvios funcionais (SPRICIGO E FONSECA 2008).

Quarenta e cinco anos após o Decreto Lei nº 4.536/1922 foi publicado o Decreto nº 200/1967 e pela primeira vez se fez referência à licitação e aos “princípios da licitação”. Para Simantob e Lippi (2008 APUD Peixoto 2007) o referido normativo:

Disponha sobre a organização da Administração Federal, estabelecendo “diretrizes para a Reforma Administrativa” do Estado, além de fixar outras providências. Peixoto afirma que o decreto já criava algo similar ao formato contemporâneo das licitações, com propostas lacradas em envelopes e maior documentação (Simantob e Lippi 2008 APUD Peixoto 2007).

A primeira aparição das modalidades de licitações concorrência, tomada de preços e convite vieram com o Decreto Lei nº 200/1967. No ano seguinte, por meio da Lei nº 5.456/1968, suas disposições foram estendidas aos Estados e Municípios.

Apenas com o Decreto Lei nº 2.300/1986 o ordenamento jurídico tratou, de forma pioneira e exclusiva, das licitações e contratos administrativos da Administração Federal (Brasil, 1986). Maurano (2007) reforça que “o Decreto-lei nº 2.300, de 21.11.86, atualizado em 1987, pelos Decretos Lei nºs 2.348 e 2.360, instituiu, pela primeira vez, o Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos Administrativos, reunindo normas gerais e especiais relacionadas à matéria, tendo sido substituído pela Lei nº 8.666/93, em vigor atualmente” (MAURANO, 2007).

Em 1988, com a promulgação da Constituição Federal (CF), a Administração Pública caminhava para detalhar ainda mais o seu ordenamento jurídico no que diz respeito à aquisição de bens e contratação de serviços. Foi o texto previsto no inciso

XXI do art. 37 da CF de 1988, que trouxe a obrigatoriedade da realização de licitações públicas:

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

Em complemento ao artigo anterior, o artigo 175 da CF de 1988 reforça a obrigatoriedade em licitar:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - O regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - Os direitos dos usuários;

III - Política tarifária;

IV - A obrigação de manter serviço adequado (BRASIL, 1988).

Cinco anos após a promulgação da CF de 1988, foi publicada a Lei nº 8.666/93 que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências (Brasil, 1993). Tal dispositivo legal prevê em seu artigo 22 suas cinco modalidades de licitação, são elas: concorrência, tomada de preços, convite, leilão e concurso. Já no seu artigo 3º, e em consonância com a CF de 1988, detalha seus princípios basilares:

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (BRASIL, 1993).

Embora a Lei nº 8.666/93 traga inovação e melhorias como a criação de princípios, formalidade e isonomia no ato de adquirir bens ou contratar serviços, também apresentou inúmeras lacunas que tornaram o processo lento e burocrático. Em relação às falhas da Lei de Licitações e Contratos, Maria Sylvia Zanella Di Pietro de forma brilhante nos ensina que:

Essa lei tem muitas falhas, além do excesso de formalismo que não existe em outros países, é um procedimento que peca pela falta de transparência, sempre achei errada a realização da fase de habilitação antes da fase de julgamento [...] É praticamente inexistente a possibilidade de saneamento de falhas que às vezes afasta um licitante por um erro bobo. (DI PIETRO, 2019).

No ano de 1997 foi criada a Lei Geral de Telecomunicações — LGT, Lei nº 9.472/1997, que criou uma autarquia federal: a Agência Nacional de

Telecomunicações (ANATEL) (Brasil, 1997). Por possuir regime próprio de contratações, independência administrativa e autonomia, a ANATEL trouxe inovações para a administração pública, entre elas a criação das modalidades de contratação chamadas “consulta” e “pregão”. Como disposto no inciso 8º do artigo 22 da Lei 8.666/1993 “é vedada a criação de outras modalidades de licitação ou a combinação das referidas neste artigo” (Brasil, 1993). Por este motivo e após resultados positivos da Anatel, foi criada a Medida Provisória nº 2.026/2000, regulamentada, posteriormente, pelo Decreto nº 3.555/2000, possibilitando a utilização do pregão pela União, até a criação da Lei Federal nº 10.520/2002 que permitiu a utilização do pregão em todas as esferas da Administração Pública (BRASIL, 2000).

A Lei nº 10.520/2002 instituiu, 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 outras providências (BRASIL, 2002). O pregão trouxe novidades ao ordenamento jurídico, como a inversão de fases (a realização da homologação após a adjudicação), a realização da habilitação apenas do licitante classificado em primeiro lugar e o critério de julgamento que será sempre o menor preço. José dos Santos Carvalho Filho reforça que, a nova modalidade licitatória possui “ (...) disciplina e procedimentos, visando acelerar o processo de escolha de futuros contratados da Administração em hipóteses determinadas e específicas” (CARVALHO FILHO, 2008).

O Decreto nº 5.450/2005 regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências tornando o processo de aquisições mais célere e dinâmico, ampliando a concorrência entre os licitantes e tornando possível o acompanhamento em tempo real do processo licitatório (BRASIL, 2005).

Dezessete anos depois o Decreto nº 10.024/2019 trouxe inovações à modalidade pregão, entre elas a obrigatoriedade do pregão eletrônico e importantes avanços no que diz respeito à etapa de planejamento da licitação (determina a obrigatoriedade de elaboração, prévia à do termo de referência, de um documento chamado de estudo técnico preliminar).

Em 2021 foi publicada a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei 14.133/21, que trouxe muitas inovações ao ordenamento jurídico e consolidou as maiores leis que tratam das compras públicas como o Pregão (Lei 10.520/2002), RDC (Lei nº 12.462/2011) e a Lei 8.666/93.

3.2.2 Impactos da Lei de Inovação nas contratações públicas

Para que um país, como o Brasil, possa se desenvolver, ele tem que estar em constantes mudanças, adaptando-se e inovando para atender a novas demandas cotidianas. No campo da educação e pesquisa pode-se dizer que inovação é referência obrigatória para alterar o cenário atual. Porém, para que melhorias sejam propostas e colocadas em vigor é necessário que haja políticas públicas do governo que se atentem a suprir as necessidades que surgem a cada dia. Para Costa (1998) política pública pode ser definida:

Considera-se como política pública o espaço de tomada de decisões autorizada ou sancionada por intermédio de atores governamentais, compreendendo atos que viabilizam agendas de inovação em políticas ou que respondem a demandas de grupos de interesse (COSTA, 1998, p.7).

São os atores governamentais por meio das políticas públicas que possibilitam e detém os esforços necessários para que as melhores práticas possam ser adotadas e que a inovação aconteça. A inovação pode ser tratada de muitas maneiras e pode estar contida numa nova tecnologia, numa nova prática, numa nova ideia, novo produto ou processo. Senhoras (2012) reforça o conceito supracitado:

Uma inovação pode ser entendida enquanto uma nova ideia, uma nova tecnologia, uma nova prática, um novo produto ou um novo material ou processo, pois ela tem diferentes naturezas, que podem ser refletidas em esquemas classificatórios, diferenciando-se entre inovações de produtos e inovações em processos organizacionais e técnicos (SENHORAS 2012, p. 17).

O governo tem a função de ser o viabilizador de mudanças e, desta forma, tratar que o ordenamento jurídico seja capaz de suportar e incentivar as melhorias e inovações necessárias para evoluir. Cumpre-se este papel quando ao publicar a Lei de Inovação Tecnológica (Lei nº 10.973/2004) “dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências” (BRASIL, 2004). Matias-Pereira e Kruglianskas (2005) ensinam os objetivos da lei:

A referida lei tem como objetivo criar um ambiente propício para aumentar o envolvimento das empresas no desenvolvimento de projetos inovadores que levem a gerar novos produtos e processos. Busca-se, com ela, uma elevação do nível de parcerias entre empresas, universidades e institutos científicos e tecnológicos para que ganhem força e estimulem o processo de inovação (MATIAS-PEREIRA E KRUGLIANSKAS, 2005).

Marçal Justen Filho (2014) complementa o objetivo da lei: “Incentivar o surgimento de polos de desenvolvimento de criações e novas tecnologias aplicáveis especialmente no setor produtivo. A finalidade é fomentar atividade de pesquisa aplicada, apta a gerar resultados econômicos, especialmente no setor industrial” (JUSTEN FILHO, 2014). A lei tem como foco construir um ambiente de parceria e de inovação entre empresas e Instituições Científicas e Tecnológicas (ICTs), alterando, assim, a Lei nº 8.666/93. Esta última apesar de ser um grande avanço, para a época

em que foi publicada, carecia de pontos específicos que flexibilizassem processos e contratações na área de inovação. Em 26 de fevereiro de 2015 foi aprovada a Emenda Constitucional (EC) nº 85 que adicionou dispositivos na Constituição Federal para alterar o Marco Legal vigente. No ano seguinte foi sancionada a Lei nº 13.243/2016 e, dois anos depois, o Decreto nº 9.283/2018 veio regulamentar e aprimorar as medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional do País, nos termos da Constituição Federal (BRASIL, 2018).

Segundo o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações - MCTIC (2018) a Lei nº 13.243/2016 foi construída seguindo os seguintes princípios:

- Promoção das atividades científicas e tecnológicas como estratégicas para o desenvolvimento econômico e social;
- Promoção da cooperação e interação entre os entes públicos, entre os setores público e privado e entre empresas;
- Incentivo à constituição de ambientes favoráveis à inovação e às atividades de transferência de tecnologia;
- Estímulo à atividade de inovação nas empresas e nas ICTs;
- Simplificação de procedimentos para gestão de projetos de ciência, tecnologia e inovação e adoção de controle por resultados em sua avaliação (MCTIC 2018).

Tais princípios serviram como base para fomentar as parcerias entre entidades públicas e privadas com o objetivo de promover e estimular a inovação e o desenvolvimento dentro das universidades e ICTs. Malgrado todo o esforço estivesse voltado para a desburocratização dos normativos de compras e sua inovação, a Lei nº 13.243/2016 contempla apenas as ICTs e são voltados exclusivamente para atividades de PD&I.

Dentre os estímulos e melhorias que a Lei de Inovação trouxe destacam-se:

1. Estímulos à constituição de alianças estratégicas e o desenvolvimento de projetos de cooperação que envolvam empresas, ICT e entidades privadas sem fins lucrativos;
2. Autorização às ICT públicas integrantes da administração pública indireta, às agências de fomento, às empresas públicas e às sociedades de economia mista a participarem minoritariamente do capital social de empresas;
3. Autorização para a administração pública direta, as agências de fomento e as ICT apoiar a criação, a implantação e a consolidação de ambientes promotores da inovação;
4. Facilidades para a transferência de tecnologia de ICT pública para o setor privado;
5. A ICT de direito público deverá instituir sua política de inovação que disporá sobre: a organização e a gestão dos processos que orientarão a transferência de tecnologia e a geração de inovação no ambiente produtivo;
6. O Núcleo de Inovação Tecnológica (NIT) poderá ser constituído com personalidade jurídica própria, como entidade privada sem fins lucrativos, inclusive sob a forma de fundação de apoio;
7. O poder público manterá mecanismos de fomento, apoio e gestão adequados à internacionalização das ICT públicas, que poderão exercer fora do território nacional atividades relacionadas com ciência, tecnologia e inovação;

8. Aperfeiçoamento de instrumentos para estímulo à inovação nas empresas, como a permissão de uso de despesas de capital na subvenção econômica, regulamentação da encomenda tecnológica e a criação do bônus tecnológico;
9. Regulamentação dos Instrumentos Jurídicos de parcerias para a pesquisa, o desenvolvimento e a inovação: termo de outorga, acordo de parceria para pesquisa, desenvolvimento e inovação, convênio para pesquisa, desenvolvimento e inovação;
10. Possibilidade de transposição, remanejamento ou transferência de recursos entre categorias de programação;
11. Prestação de contas simplificada, privilegiando os resultados obtidos;
12. Dispensável a licitação para a aquisição ou contratação de produto para pesquisa e desenvolvimento. No caso de obras e serviços de engenharia o valor limite passa de R\$ 15.000,00 para R\$ 300.000,00;
13. Documentação exigida para contratação de produto para pesquisa e desenvolvimento poderá ser dispensada, no todo ou em parte, para a contratação de, desde que para pronta entrega ou até o valor R\$ 80.000,00;
14. Os processos de importação e de desembaraço aduaneiro de bens e produtos utilizados em pesquisa científica e tecnológica ou em projetos de inovação terão tratamento prioritário e procedimentos simplificados (MCTIC 2018).

Percebe-se que o foco da lei de inovação é tratar de inovação e melhorias para ICTs e NITs. A promulgação da Lei nº 13.243/2016 trouxe alguns conceitos novos na própria Lei de Licitações, como em seu inciso LV, artigo 6º que cria o conceito de “produtos para pesquisa e desenvolvimento”. Segundo o conceito da Lei:

Produtos para pesquisa e desenvolvimento: bens, insumos, serviços e obras necessários para atividade de pesquisa científica e tecnológica, desenvolvimento de tecnologia ou inovação tecnológica, discriminados em projeto de pesquisa (BRASIL, 2021).

Embora o arcabouço de produtos e equipamentos relacionados à inovação e que são adquiridos para atender os NITs e outros serviços de apoio a C&T&I que sejam de volume muito grande, a Lei de Inovação não é capaz de atender tal demanda, uma vez que ela apenas pode ser aplicada para itens diretamente envolvidos em projetos de inovação tecnológica, pesquisas e desenvolvimento. Para tais compras, ditas “comuns” de materiais e bens e contratações de serviços, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/21) é a responsável e que deve ser seguida.

3.2.3 Modificações já consolidadas de leis para melhoria das aquisições e contratações públicas

Tendo como referência a área de aquisições e contratações públicas, o ordenamento jurídico vem passando por diversas alterações ao longo dos tempos para regular matérias e instituir melhorias e inovações para atender ao princípio da supremacia do interesse público. Conforme ensina Celso Antônio Bandeira de Mello:

A prevalência dos interesses da coletividade sobre os interesses dos particulares é pressuposto lógico de qualquer ordem social estável e justifica a existência de diversas prerrogativas em favor da Administração Pública,

tais como a presunção de legitimidade e a imperatividade dos atos administrativos, os prazos processuais e prescricionais diferenciados, o poder de autotutela, a natureza unilateral da atividade estatal, entre outras (MELLO, 2004).

A criação do Pregão, por meio da Lei nº 9.472/1997, foi muito importante, pois se tornou um dos principais, senão o principal, meio de compras e aquisições da administração pública para aquisição de bens e serviços comuns sendo regulamentado pelo Decreto nº 3.555/2000 (Pregão Presencial) e tendo como foco, a princípio, a União. Em razão da impossibilidade de se relacionar tudo que são bens e serviços comuns, o legislador anexou ao normativo uma lista, meramente exemplificativa, do que vem a ser bens e serviços de natureza comuns.

Como já mencionado anteriormente, é importante frisar que houve entendimento diferente do Tribunal de Contas da União (TCU), em relação ao que consta disponível no artigo 5º do Decreto, “a licitação na modalidade de pregão não se aplica às contratações de obras e serviços de engenharia, bem como às locações imobiliárias e alienações em geral, que serão regidas pela legislação geral da Administração” (BRASIL, 2000). Para o Ministro Bruno Dantas, Acórdão nº 713/2019 – Plenário do TCU, entende-se que:

São considerados serviços comuns, tornando obrigatória a utilização do pregão, preferencialmente em sua forma eletrônica, os serviços de engenharia consultiva com padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos no edital de licitação, por meio de especificações usuais no mercado (BRASIL, 2019).

Posteriormente, a Lei nº 10.520/2002, conhecida como a Lei do Pregão, instituiu a opção de utilização da modalidade de licitação para o âmbito nacional incluindo União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Em decorrência da lei supracitada, o Pregão ainda era utilizado somente na forma presencial. Apenas com o Decreto nº 5.450/2005 veio a obrigatoriedade da utilização do pregão e a sugestão de que a sua utilização fosse, preferencialmente, na forma eletrônica, conforme define seu artigo 4º: “nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns será obrigatória a modalidade pregão, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica” (BRASIL, 2005). Porém o Decreto era válido apenas para a União e apenas após a publicação do Decreto nº 5.504/2005 foi estendido aos demais entes:

(...) 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 (BRASIL, 2005).

A instituição do pregão na forma eletrônica foi um marco fundamental para trazer mais celeridade e eficiência nas compras públicas. Marçal Justen Filho define:

O pregão, na forma eletrônica, consiste na modalidade de licitação pública destinada à seleção da proposta mais vantajosa para a contratação de bem ou serviço comum, mediante propostas seguidas de lances sucessivos, em que os atos jurídicos da Administração Pública e dos interessados se desenvolvem com utilização dos recursos da Tecnologia da Informação, valendo-se especialmente a rede mundial de computadores (Internet) (JUSTEN FILHO, 2014).

Em 2013 houve a publicação do Decreto nº 7.892/2013 que revogou expressamente o Decreto nº 3.931/2001, que regulamentara, até então, o Sistema de Registro de Preços (SRP) previsto no artigo 15 da Lei nº 8.666/93. O próprio Decreto define o conceito de SRP “conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras” (BRASIL, 2013). Outro conceito importante que a lei define em seu inciso segundo do artigo segundo é a da ata de registro de preços que seria o “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” (BRASIL, 2013).

O Decreto trouxe grandes novidades ao ordenamento jurídico e ao processo de compras, onde se destacam:

- Obrigatoriedade de divulgação da Intenção de Registro de Preço (IRP) (artigo 4º);
- Possibilidade de assinatura da ata de registro de preços por meio de certificação digital (artigo 5º, §1º);
- Dispensa da previsão de dotação orçamentária (artigo 7º, §2º) aos Estados, Municípios e Distrito Federal para ser utilizado o pregão na forma eletrônica;
- Orientação de que seja contratada uma única empresa para a execução de um mesmo serviço, mesmo quando possível o seu parcelamento em itens (artigo 8º);
- Realização periódica de pesquisa de mercado para comprovação da vantajosidade dos preços registrados (artigo 9º, XI);
- Formação de cadastro de reserva (artigo 10 com artigo 11, I);
- Vedação ao acréscimo de quantitativo da Ata (artigo 12, §1º);
- Possibilidade de alteração qualitativa do objeto licitado por meio do SRP (artigo 12, § 3º);
- Negociação dos preços registrados (artigo 17);
- Limitação às adesões de outros órgãos e entidades denominados “carona” (artigo 22, §4º);
- Restrição às adesões realizadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública federal (artigo 22, §8º);
- Incidência do decreto revogado sobre as atas celebradas ainda sob sua vigência - artigo 25 (GOUVÊA; ACOCELLA, 2013).

O Sistema de Registro de Preços, inicialmente regida pelo Decreto nº 3.931/2001, trouxe diversas melhorias à administração pública, mas em contrapartida o fato de não haver limites para adesões às Atas de Registro de Preços por Órgãos, o “carona”, trouxe grande preocupação aos Órgãos de controle. Marçal Justen Filho dá a seguinte definição para o “carona”:

Em síntese, 'carona' consiste na contratação fundada num sistema de registro de preços em vigor, mas envolvendo uma entidade estatal dele não participante originalmente, com a peculiaridade de que os quantitativos contratados não serão computados para o exaurimento do limite máximo. De acordo com a prática, a única restrição admitida reside no limite de 100% do quantitativo máximo objeto do registro por entidade (JUSTEN FILHO, 2010, p. 207).

O TCU já havia manifestado em diversas oportunidades preocupação com as adesões às atas de registro de preços, conforme narra a Procuradora Federal Rossana Malta de Souza Gusmão, ao fazer referência a alguns acórdãos do tribunal de contas (Acórdão 1487/2007 Plenário; Acórdão 1793/2011 Plenário):

Não obstante sua previsão normativa, consoante as disposições acima transcritas, o Tribunal de Contas da União – TCU tem estado atento ao uso indiscriminado da adesão à ARP. De acordo com o TCU, a Administração perde na economia de escala, na medida em que, se a licitação fosse destinada inicialmente à contratação de serviços em montante bem superior ao demandado pelo órgão inicial, certamente os licitantes teriam condições de oferecer maiores vantagens de preço em suas propostas. Sendo assim, a Administração deve aproveitar o Sistema de Registro de Preços para obter preços por atacado, evitando os preços de retalho. Para tanto, tem de estabelecer lotes mínimos que permitam aos potenciais interessados formular a proposta mais vantajosa.

Entendeu, o TCU, que a atual regulamentação do Sistema de Registro de Preços, por meio do Decreto nº 3.931/01, ao permitir a adesão ilimitada de órgãos e entidades às Atas de Registro de Preços, afronta o princípio da competição, uma vez que, a partir de uma única licitação, múltiplos contratos são celebrados, estendendo-se a cada participante o limite de 100% do quantitativo inicialmente registrado. Diante de tal constatação, a Corte de Contas determinou ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, órgão central do sistema de serviços gerais do Governo Federal, que reavalie as regras atualmente estabelecidas para o registro de preços, de forma a estabelecer limites para a adesão, pelos órgãos e entidades, aos registros de preços realizados por outros, visando preservar os princípios que norteiam a Administração Pública (GUSMÃO, 2012).

O Decreto nº 7.892/2013 tratou de sanar parcialmente essa lacuna do número ilimitado de adesões limitando, em seu artigo 22, parágrafo quarto, "(...) não poderá exceder, na totalidade, ao quádruplo do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem" (BRASIL, 2013). Todavia, mesmo tendo limitado e diminuído o número de adesões possíveis às Atas de Registro de Preços ainda estava ocorrendo um número grande de adesões, o que acaba desvirtuando o objetivo final do pregão (proposta mais vantajosa para a administração pública) e perdendo em economia de escala. Para suprir tal lacuna foi editada a Lei nº 9.488/2018, que alterou a lei de 2013 e entre outras melhorias, reduziu ainda mais possibilidade de permitir o número de adesões do "carona" como segue o texto da lei:

Instrumento convocatório preverá que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não poderá exceder, na totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão

gerenciador e para os órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem (BRASIL, 2018).

Observa-se que a adesão ilimitada de atas de registro de preços sofreu diversas restrições ao longo do tempo pelas leis que abordam o tema. Depois de publicada a lei do SRP em 2001, houve um grande enfoque dos Órgãos de controle para restringir o “carona”, a princípio sendo visto como “vilão” do SRP. Apesar disso, as leis que tratam sobre o tema tiveram muitos pontos positivos e trouxeram inovações ao ordenamento jurídico e, por conseguinte, às aquisições da administração pública. Dentre as vantagens trazidas pelas leis está a Intenção de Registro de Preços (IRP) que pode ser definida pelo ato onde a administração pública torna pública a intenção de realizar uma contratação por meio do Registro de Preços. Deste modo, o Órgão que publica a IRP abre a possibilidade que outros Órgãos interessados possam participar da futura licitação, permitindo otimizar processos e, conseqüentemente, conseguindo obter melhores preços pela economia de escala. Dentre as vantagens do SRP pode ser destacado:

- Ganho em economia de escala, possibilitando a obtenção de um valor final inferior ao preço adquirido isoladamente e/ou em menor quantidade;
- O SRP não depende de previsão orçamentária prévia;
- Evita ocorrer a ilegalidade de fracionamento das compras de um item ou serviço várias vezes ao ano;
- O IRP possibilita que vários Órgãos manifestem interesse entrando na licitação como participantes, ocasionando, assim, um custo menor para fazer um certame ao invés de vários e aumentando o ganho de escala;
- Eliminação do problema de regulação dos estoques: utilização de espaços e produtos deteriorados; e
- Favorece o Planejamento.

Posteriormente às Leis que tratavam do SRP e aos Decretos de 2005 que tratavam do Pregão que expandiram a sua forma de utilização para a eletrônica e deram a possibilidade que os Estados, Municípios e Distrito Federal utilizassem, além da União, em 2019 foi editada a Lei nº 10.024/2019 em que tornou o pregão na modalidade eletrônica obrigatória e trataram de inovar em seus procedimentos. Entre os avanços da lei supracitada Peixoto (2019) destaca:

- Institui-se oficialmente a aplicação do Pregão Eletrônico para “serviços comuns de engenharia” (art. 1º);
- Os recursos da União decorrentes de transferências voluntárias (convênios e contratos de repasse) deverão ser licitados pela modalidade Pregão, na forma Eletrônica (art. 1º, 3º);
- A utilização do Pregão Presencial será permitida em caráter excepcional, mediante justificativa prévia (art. 1º, 3º);
- Torna-se obrigatório o “estudo técnico preliminar” na fase interna da licitação (art. 3º, inciso IV);
- Apesar de ser mantido o critério do “menor preço”, deverão ser levados em consideração outros elementos de avaliação da vantajosidade do bem ou serviço licitado (art. 7º, par. único);
- Pedido de esclarecimentos: até 3 dias úteis anteriores à data fixada para a abertura da sessão pública, devendo a resposta ser

disponibilizada no prazo de 2 dias úteis do recebimento do pedido (art. 23);

- Impugnação ao edital: até 3 dias úteis anteriores à data fixada para a abertura da sessão Pública. A decisão deverá ser proferida em até 2 dias úteis do recebimento da impugnação (art. 24);
- A proposta e os documentos de habilitação serão enviados simultaneamente (art. 26). Trata-se de uma das alterações mais significativas do Decreto;
- Mesmo com a entrega concomitante da proposta e habilitação, o licitante será obrigado a declarar previamente o cumprimento aos requisitos de habilitação, acrescido da declaração de conformidade de sua proposta com as exigências do edital;
- O Decreto institui duas formas de disputa:
 1. A “Prorrogação Automática” como critério de encerramento da fase de lances, sob a denominação de “modo de disputa aberto” (art. 31).
 2. O “Randômico” foi mantido, sob a denominação de “modo de disputa aberto e fechado”, mas de forma bastante diferente daquele tradicionalmente conhecido (art. 32) (PEIXOTO, 2019).

O pregão se tornou a principal modalidade de aquisição da administração pública tratando de aquisições e serviços comuns, e, também, valendo para as contratações de serviços comuns de engenharia.

Em 2011, o Regime Diferenciado de Contratações - RDC, Lei nº 12.462/11, tratou de inovar trazendo maior eficiência e teve como meta atender apenas às contratações de obras e serviços necessários aos eventos esportivos realizados no Brasil: Copa das Confederações (2013), Copa do Mundo (2014) e Jogos Olímpicos e Paraolímpicos (2016). Deste modo, seria uma opção de licitação exclusivamente usada nos casos mencionados e perderia sua validade após os eventos serem realizados, ou seja, após 2016. A princípio era esse o objetivo da lei, mas tal normativo sofreu alterações aumentando a abrangência de uso da norma.

Os normativos Lei nº 12.688/2012, Lei nº 12.722/2012, Lei nº 12.745/2012, Medida Provisória nº 630 de 2013 e Lei nº 12.980/2014 foram responsáveis por alterar a Lei nº 12.462/11 e ampliaram o seu alcance. Dentre as alterações que merecem destaque podem ser citadas:

- Obras e serviços de engenharia no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS);
- Licitações e contratos para obras e serviços de engenharia do sistema público de ensino;
- Ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Com o foco na eficiência da contratação, o RDC trouxe inovação ao modo de contratação, dentre elas estão:

- Sigilo no orçamento estimado (como justificativa para o órgão obter resultado mais vantajoso e estimular a concorrência, o orçamento ficaria disponível sempre aos órgãos de controle, porém só seria divulgado aos concorrentes ao final do certame);
- Indicação de marca ou modelo (há a possibilidade de se indicar, desde que observadas as hipóteses previstas no art. 7º, inciso I, alíneas “a”, “b” e “c”);

- Regime de contratação integrada (seria a possibilidade de contratar a empresa para realizar todas as etapas do projeto, desde a elaboração do projeto básico até a execução das obras);
- Remuneração Variável (estabelece parâmetros para definir a avaliação dos serviços, para então determinar o valor a ser pago pela Administração, hipótese prevista no art. 10º);
- Contrato de Eficiência (contrato de risco em que o contratado pode receber um “bônus” ou ter sua remuneração reduzida ao atingir, ou não, as metas estipuladas em contrato);
- Inversão das Fases;
- Recurso Único (a inversão de fases que já é utilizada no Pregão e recurso único que ocorre no final da licitação).

A Lei do Pregão e o RDC são exemplos de normativos que foram sofrendo mudanças a longo do tempo e que vieram para inovar e tornar as aquisições de bens e serviços na administração pública mais eficientes e melhores. Tendo em vista aperfeiçoar ainda mais o ordenamento jurídico, o legislador unificou as leis supracitadas e a Lei de Licitações e publicou a nova Lei de Licitações e Contratos, Lei nº 14.133/21, com muitas inovações e melhorias.

3.3 A nova lei de compras (Lei nº 14.133/21)

As compras na administração pública eram regidas pela Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93) que regulamentava o Art. 37, Inciso XXI, da Constituição Federal, que instituiu normas para Licitações e Contratos Administrativos (BRASIL, 1993). A lei surgiu baseada no modelo burocrático e teve como foco afastar a interferência pessoal, assim como superar a desconfiança, corrupção e subjetivismo do agente público. O legislador tentou criar uma padronização legislativa e de procedimentos administrativos com o objetivo de coibir mazelas presentes no âmbito da administração pública à época de sua criação.

Porém, criou tantos procedimentos e padrões que burocratizou, de certo modo, a atividade de compras da administração pública. Marçal Justen Filho (2014) asseverou a respeito do tema que “a uniformidade e a exaustividade da regulação legal provocam prejuízos à Administração, impedindo a eficiência na gestão da coisa pública. Deve ter-se cautela com essas acusações, em grande parte improcedentes” (JUSTEN FILHO, 2014). Para o autor, a elaboração ineficiente de atos convocatórios é a maior causa de dificuldades nas contratações e aquisições públicas, afirmando que:

Os defeitos da Lei nº 8.666/93 são agravados por interpretações mecanicistas, que pretendem enfrentar o diploma legal como se fosse uma espécie de “manual de instruções”, a ser obedecido literal e textualmente. Muitos problemas poderiam ser evitados se os editais deixassem de ser meras repetições automáticas do passado. São incluídas exigências dispensáveis e despropositadas. Em contrapartida, regras úteis e necessárias deixam de constar do ato convocatório (JUSTEN FILHO, 2014).

Durante 27 anos, a Lei nº 8.666/93 sofreu algumas melhorias e modificações (por outras leis) para que as aquisições fossem mais efetivas e dinâmicas. No entanto, a estrutura base da lei veio sendo mantida por todos esses anos e nem sempre atendeu ao resultado esperado que é buscar a proposta mais vantajosa e atender ao interesse público. Embora tal normativo tenha algumas características e procedimentos que atendam ao seu propósito, existem outras que não cooperam em nada para atingir seu objetivo final, como reafirma Pereira Júnior (2003):

Em razoável parte de suas mais de setecentas disposições (...), a vigente Lei nº 8.666/93, com as alterações posteriores, logra oferecer aos gestores e controladores princípios e normas que, se bem aplicados, podem produzir os resultados almejados. Em outra parte, não é feliz e funciona antes como entrave da Administração, sem proveito para o controle, inútil para a satisfação do interesse público (PEREIRA JÚNIOR, 2003).

Para fins de otimização e modificações, foi aprovada em 2021 a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 14.133/21, que altera a Lei de Licitações e traz inúmeras alterações e incrementos para as compras públicas da administração pública. A nova Lei foi promulgada com a missão de consolidar as leis referentes às contratações públicas, revogando a Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993), a Lei do Pregão (Lei nº 10.520/02) e o Regime Diferenciado de Contratações - RDC (Lei nº 12.462/2011). A norma ainda altera pequena parte do Código Penal e do Código de Processo Civil. Segundo a Lei nº 14.133/21, haverá um período de transição em que a União e estados terão até dois anos para se adequarem e municípios, de até 20 mil habitantes, seis anos.

3.4 Análise das compras por universidades públicas

As universidades públicas têm, por definição, o propósito de atender atividades essenciais de ensino, pesquisa e extensão com a intenção de formar cidadãos voltados para o exercício profissional. A CF/88, em seu artigo 207, define que as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão (BRASIL, 1988). Tais autonomias e princípios refletem também na missão que a universidade tem em investir em pesquisa científica e tecnológica e estar cada vez mais voltada à inovação, contudo por possuir muitas áreas de atuação torna-se uma organização complexa. Enfatizando tal conceito, Mintzberg (2003) reafirma que a universidade é um tipo de organização complexa, que apresenta um modelo de gestão muito particular e híbrido, que mescla características de uma burocracia mecanizada com as de uma burocracia profissional. Tal burocracia citada

pelo autor pode ser sentida diretamente nas compras públicas não só dos órgãos públicos, mas como também das universidades.

As compras públicas estão condicionadas aos trâmites burocráticos da legislação que as regem. Segundo Carvalho Filho (2007), as modalidades licitatórias originalmente previstas na Lei nº 8.666/1993, em muitos casos, não conseguiram dar a celeridade desejável à atividade administrativa destinada ao processo de escolha de futuros contratantes. Cabe destacar que a modalidade Pregão instituída pela Lei 10.520/2002, tradicionalmente utilizada para aquisição de bens e serviços comuns, trouxe muitos facilitadores em relação às modalidades previstas na Lei de Licitações, principalmente em compras menores. Conforme reafirma Carvalho Filho (2007), as grandes reclamações oriundas de órgãos administrativos não tinham como alvo os contratos de grande vulto e de maior complexidade, mas centravam-se nos contratos menores ou de mais rápida conclusão, prejudicados pela excessiva burocracia do processo regular de licitação.

As universidades públicas possuem autonomia e são entes de direito público e tem como função estimular a pesquisa científica e tecnológica e a inovação. Para atender sua função é necessário que faça constantes aquisições e contratações de serviços para que possa fomentar a educação e a pesquisa. Porém, há uma série de dificuldades a serem superadas ao longo do caminho desde a especificação do material até a chegada do material nas mãos do técnico ou do docente. São obstáculos a serem administrados para que o objetivo final da universidade não possa ser prejudicado.

As universidades particularmente enfrentam algumas dificuldades na área de compras públicas. A autora Peixoto (2016) destaca como problema encontrado na área de compras públicas da Reitoria do Instituto Federal do Espírito Santo (IFES) o fato de as quantidades estimadas dos registros de preços não refletirem a real necessidade do órgão, ou seja, não atingiram o melhor desempenho e os resultados esperados. Observou-se, pela autora, também que as etapas de planejamento e previsão de demanda nos processos de compras foram ineficientes, cabendo ressaltar que aparentemente nenhum método de previsão foi utilizado. A falta de planejamento é um problema que impacta diversos atores dentro do fluxo de compras, tanto a administração pública pode ficar prejudicada quanto os fornecedores que por diversas vezes ficam na expectativa de fornecer algum material superestimado ou dos técnicos/docentes que ficam sem material ou serviço por não tomar os procedimentos em tempo hábil. A falta de planejamento e a consequente estimativa ineficaz das necessidades impactam negativamente na Administração Pública,

levando a contratações desvantajosas e a dificuldades no alcance das metas institucionais (PEIXOTO, 2016).

Para Alves (2017) as dificuldades das compras públicas nas universidades vão muito além do seu planejamento. Em seu estudo sobre o processo de compras das universidades catarinenses constatou-se uma série de dificuldades e falhas que são elas:

- Falta de indicadores operacionais que meçam a eficiência em compras;
- Dificuldade de os servidores responsáveis pelas fases iniciais do processo compreenderem a sua função nele;
- Necessidade de atualização da equipe responsável pelas compras quanto aos novos procedimentos a serem adotados;
- A informação sobre a adoção de novas práticas e procedimentos, por parte do setor de compras, não chega aos servidores que realizam a instrução inicial do processo;
- Centralização ou descentralização das atividades desconsiderando as características da Instituição de Ensino Superior (IES);
- Legislação relacionada a compras é muito rígida;
- Problemas de relacionamento e insatisfação por parte da equipe, por falta de habilidade do gestor no trato com as pessoas;
- Demandas são criadas apenas para executar o orçamento disponível;
- Falta de integração entre os diversos sistemas utilizados durante a execução dos processos de compras;
- Tramitação física de processos;
- Relação processo de compra/servidores lotados no setor de compras inadequada (ALVES, 2017).

As universidades públicas catarinenses são três: Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) e Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). Alves (2017) destaca várias dificuldades individuais enfrentadas por cada universidade no seu processo de compras. Na tabela 02 podem ser observadas em destaque tais dificuldades mencionadas pelo autor.

Tabela 02 - Dificuldades de compras constatadas das universidades catarinenses

Universidade	Dificuldade constatada
UFSC	<ul style="list-style-type: none"> - Falhas na instrução inicial do processo; - Falta de capacitação dos servidores que instruem o processo; - Rotatividade do pessoal de compras; - Falta de preparação do gestor do setor responsável pelas compras para realizar a gestão de pessoas no seu âmbito de atuação; - Falta de servidores para desempenhar o trabalho; - Controle do padrão de normalidade rudimentar.
UFFS	<ul style="list-style-type: none"> - Receio dos gestores em razão das possíveis sanções legais aplicadas em caso de incorreção ou irregularidade dos processos, causando “engessamento”; - Planejamento reativo, que busca comprar apenas para executar o orçamento, e não o que a IES realmente precisa; - Controle manual do padrão de normalidade.

<p>UDESC</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de integração entre os sistemas informatizados utilizados para a execução dos processos de compras; - Processos ainda tramitam fisicamente; - Falta de envolvimento por parte das unidades demandantes; - Controle manual do padrão de normalidade.
--------------	--

Fonte: Alves 2017

Elaborada pelo autor.

A falta de planejamento e de preparo dos servidores que executam as compras nas universidades públicas, assim como do correto entendimento da legislação e sua execução é motivo de reflexão por parte dos gestores. Para Veloso (2018) as principais dificuldades enfrentadas pelos entes compradores concentram-se na fase interna da licitação e estão relacionadas com a dificuldade na elaboração do termo de referência/projeto básico e orçamento, falta de planejamento das unidades requisitantes e demora nas análises jurídicas. Segundo a autora, outros fatores que também impactam na demora da compra ou no seu insucesso são: falta de profissionais capacitados na área e de conhecimento técnico, editais mal planejados, atraso no pagamento dos contratos, recursos administrativos e impugnação e falta de equipe de apoio (VELOSO 2018).

Outro fator de profunda relevância das universidades e entes públicos na aquisição de bens e serviços é o caminho a ser percorrido entre a requisição por parte da área demandante até a área de compras. Dias e Costa (2012) ressaltam as vantagens e importância de se utilizar um manual: i) padronização das atividades, evitando ou diminuindo erros; ii) orientação de funcionários novos; iii) aprimoramento e melhora do desempenho das atividades cotidianas. Lautert e Gonçalves (2019) destacam entre as dificuldades levantadas em seu estudo sobre as compras de uma IES comunitária (localizada na região nordeste do Estado do Rio Grande do Sul, que atua em nove cidades e atinge diretamente uma população de mais de 1 milhão de habitantes) a ausência de um manual de procedimentos para solicitações de compras. De acordo com levantamento, percebeu-se que existiam casos em que as demandas aconteciam e que, tão logo, eram encaminhadas para a sua formalização que, no caso, seria a solicitação de compra, um formulário físico, papel ou eletrônico via sistema informatizado (LAUTERT; GONÇALVES, 2019). A ausência de um manual ocasiona muito atraso no processo de compras e por diversas vezes o solicitante não sabe a quem recorrer para tirar dúvidas ou qual o procedimento correto a ser utilizado para sua demanda ser atendida. Os autores relatam que, por falta de conhecimento do processo como um todo, tanto burocrático como legal, os setores demandantes por diversas vezes descrevem os itens de maneira genérica, o que ocasiona atrasos no processo ou compras equivocadas, e a unidade de compras é

atribuída a responsabilidade pela demora, ausência de itens ou incapacidade pelas demais unidades.

A Universidade de Brasília, assim como as demais universidades, também enfrenta problemas na área de compras. Estas dificuldades não são apenas para compras corriqueiras de manutenção da universidade, mas afetam também os centros que dão apoio à pesquisa, desenvolvimento e transferência de tecnologia, como o NIT e a Biblioteca Central, bem como naquelas que poderiam trazer inovações nos serviços e processos de atendimento à comunidade. Porém, para continuar prosperando e melhorando há a necessidade de constantes mudanças em direção à eficiência e ao seu foco. Deste modo, Cavado (2020) destaca como dificuldades na área de compras da UnB: tornar a gestão dos processos de compras em uma gestão mais proativa, a falta de planejamento e a legislação que é extremamente rígida e impõem obstáculos às compras. Tais dificuldades acabam tornando o processo lento e burocrático e trazendo, desta forma, um retorno para a sociedade menor do que o esperado. O autor ainda afirma a importância de investir na melhoria do planejamento estratégico como forma de alcançar seu potencial como política pública e assim trazer mais transparência e *accountability* como forma de retorno para a sociedade (CAVEDO, 2020).

A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos uniu as diversas leis esparsas relacionadas às compras, definiu melhor as garantias prestadas pelas empresas contratadas, modificou o valor máximo para contratação direta e tudo isso para tentar atender ao objetivo da administração pública que é atender da melhor forma ao interesse público. No entanto, deve-se destacar que a modificação do arcabouço legal não garante que as organizações incorporem os novos procedimentos por si só. Além disso, muitos dos entraves das compras públicas se originam na cultura organizacional. Assim, a agilidade nas compras públicas será conseguida apenas inovando no processo, alterando os fluxos de forma a incorporar as modificações da nova lei e alterar os procedimentos internos das organizações. Para entender melhor o conceito de inovação de processos, será feito, no item 3.5, uma discussão sobre o tema.

3.5 Manual de Oslo: inovação em processos

O Manual de Oslo tem o objetivo de orientar e padronizar conceitos, metodologias e construção de estatísticas e indicadores de pesquisa de PD&I nos países da OCDE. Encontra-se atualmente em sua 4ª edição e é um instrumento que serve de guia para pesquisas científicas e tecnológicas. O manual identifica melhor as práticas de coleta de dados sobre inovação, facilita a comparabilidade

internacional e fornece uma plataforma para pesquisa sobre medição de inovação. Ele também desempenha um papel fundamental em comunicar que a inovação muitas vezes não requer Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I) e que a inovação envolve também a difusão das tecnologias existentes e práticas em uma economia (OCDE 2018, nossa tradução).

Um dos conceitos fundamentais do manual diz respeito à inovação que pode ser entendida como:

Um produto ou processo novo ou melhorado (ou uma combinação dos mesmos) que difere significativamente dos produtos ou processos anteriores da unidade e que foi disponibilizado para usuários em potencial (produto) ou colocado em uso pela unidade (processo) (OCDE 2018, nossa tradução).

O Manual trouxe em relação à sua terceira edição, publicada em 2005, várias novidades importantes, entre elas pode-se destacar:

- Fornece uma estrutura conceitual e uma definição geral de inovação que é aplicável a todos os setores da economia (negócios, governo, organizações sem fins lucrativos, instituições ao serviço das famílias). Estes são necessários para desenvolver diretrizes futuras para medir a inovação em outros setores que não negócios e, eventualmente, construir uma visão estatística da economia e da sociedade de inovação, conforme recomendado no Fórum de 2016 da OCDE Blue Sky;
- Atualiza e simplifica as principais definições e taxonomias para facilitar a geração de relatórios e interpretação em todo o setor empresarial, incluindo empresas do setor de serviços especializadas na prestação de serviços baseados no conhecimento;
- Dá suporte na mensuração do investimento em ativos intangíveis, fazendo um link entre intangíveis (também descritos como capital baseado no conhecimento) e a geração de diferentes tipos de conhecimento para inovação, fornecendo explícitas recomendações de medição;
- Fornece orientação sobre como medir os fatores internos e externos que influenciam a inovação de negócios, integrando orientações *ad hoc* anteriores sobre como medir a inovação em países em desenvolvimento, bem como abordar a necessidade de medir a incidência e efeito de diversas políticas governamentais sobre a inovação;
- Promove a coleta de um conjunto mais amplo de dados relevantes para os não inovadores e empresas ativas para a inovação para ajudar a analisar os impulsionadores e facilitadores da inovação;
- O conceito de inovação definido no manual visa facilitar uma melhor compreensão da ampla gama de conceitos de inovações existentes e seus impactos na empresa e no mercado e no contexto social mais amplo em que opera;
- Fornece diretrizes metodológicas estendidas para todo ciclo de vida da inovação, desde a concepção e teste da pesquisa até a disseminação e curadoria de dados. Em comparação com as edições anteriores do manual, há consideravelmente mais orientações sobre métodos para avaliar itens de questão e as implicações do uso de diferentes métodos de pesquisa. A importância da duração do período de observação é discutida, destacando a importância de buscar maior convergência internacional nas práticas de pesquisa;
- Estende a orientação sobre a vinculação de pesquisas com outras fontes, como registros administrativos, e propõe métodos complementares para obtenção evidências sobre a inovação focal (ou seja, mais importante) de uma empresa. Demonstrando como um objeto baseado na abordagem pode fornecer melhorias significativas na qualidade dos dados de pesquisa;
- Oferece suporte aos usuários de dados de inovação com um novo capítulo que explica o uso de dados estatísticos sobre inovação para construção de indicadores e para análise. Apresenta um plano de produção de indicadores estatísticos de inovação por áreas temáticas, com base nas recomendações

dos capítulos anteriores. Também descreve métodos para analisar dados de inovação, com foco principal na análise de impactos de inovação e a avaliação empírica das políticas de inovação;

- Fornece um glossário de termos-chave para facilidade de referência e para facilitar a tradução esforços para línguas diferentes (OCDE 2018, nossa tradução).

A 3ª edição classifica os tipos de inovação em quatro categorias: produto, processo, marketing e organizacional. A 4ª edição reduziu a complexidade da definição da lista da edição anterior para dois tipos principais: inovações de produto e inovações de processos de negócios. As definições básicas de inovação de produto e de inovação de processos de negócios são as seguintes:

Uma inovação de produto é um produto ou serviço novo ou aprimorado que difere significativamente dos bens ou serviços anteriores da empresa e que foram introduzidos no mercado.

Uma inovação de processos de negócios é um processo de negócios novo ou aprimorado para uma ou mais funções de negócios da empresa que diferem significativamente dos processos anteriores da empresa e que foram colocados em uso pela empresa (OCDE 2018, nossa tradução).

Segundo Faria et al. (2017) a inovação é, atualmente, um tema recorrente nas organizações privadas e públicas em nível mundial, como instrumento estratégico na busca dos resultados. É por meio dela que se tem buscado alternativas para resoluções de questões que há anos não conseguem ser resolvidas, seja pela inovação de produto ou de processo. No setor público, a inovação vem sendo percebida como uma área de interesse capaz de contribuir para o crescimento econômico e para a elevação da capacidade governamental de resolver problemas por meio do incremento da qualidade e da eficiência do serviço público (CAVALCANTE; CAMÕES, 2017; ISIDRO, 2018; MONTEZANO; ISIDRO, 2020).

O objeto de estudo deste trabalho irá colocar em destaque a inovação em processos. Sua relevância no cenário atual encontra destaque tanto nos processos de negócios novos quanto nos aprimorados e podem ser motivados por metas de implementação de estratégias de negócios, por reduzir custos, melhorar a qualidade do produto ou condições de trabalho, ou atender requisitos regulamentares (OCDE 2018). Segundo o Manual de Oslo (2018) uma inovação de processos de negócios pode envolver melhorias em um processo ou mais aspectos de uma única função de negócios ou combinações de diferentes negócios. Tais melhorias ou aprimoramentos podem envolver contratações externas, por exemplo, de sistemas novos de contabilidade ou de recursos humanos. Com efeito, a inovação no setor público ganha impulso na medida em que os governos buscam atender às demandas contínuas por, entre outros, maior transparência, qualidade, eficiência e eficácia de suas ações, mediante processos interativos com cidadãos, empresas e sociedade (OCDE, 2015).

No setor público a inovação em processos vai muito além de procedimentos de contabilidade e recursos humanos. A legislação é a grande mediadora de mudanças e traz as maiores inovações de processos no serviço público. Mulgan e Albury (2003) conceituam inovações no setor público como novas ideias que funcionam (ou seja, a novidade deve estar implementada), sendo inovações de sucesso entendidas como a criação e a implementação de novos processos, produtos, serviços e métodos de entrega, os quais resultem em melhorias significativas em termos de eficiência, efetividade e qualidade. Tais melhorias significativas que tratam os autores dependem do empenho e determinação das partes envolvidas (servidores e gestores) para fazerem o processo de inovação funcionar.

O Manual de Oslo (2018) ainda destaca a importância da inovação organizacional, a qual inclui nos processos de negócios (administração e gestão), atividades que envolvem gestão estratégica e gestão de recursos humanos. Tal gestão tem como um de seus focos principais o desenvolvimento da área estratégica e de treinamento de pessoas voltadas para a área de compras governamentais. Para Cavalcanti e Cunha (2017) muitas inovações na área de compras públicas (*procurement*) surgem como consequência de exigências expressas pelo Estado sobre produção e aquisição de novas tecnologias e produtos que estão sendo desenvolvidos pelo mercado, incorporando valores e princípios, tais como a sustentabilidade. Estas exigências de compras se materializam, por exemplo, nas contratações públicas sustentáveis do governo federal (CAVALCANTI E CUNHA, 2017). A inovação em processos, no caso das compras públicas, tem como ponto principal dar suporte para que o processo possa melhorar como um todo, seja por meio da gestão de recursos humanos (treinamento e capacitação) ou por meio de gestão estratégica (aquisição de nova ferramenta tecnológica). Podem ser consideradas inovação em processos, as seguintes compras públicas:

- Introdução de códigos de barras ou de chips de identificação por frequência de rádio passiva (RFID) para rastrear materiais ao longo da cadeia de fornecimento;
- Softwares ou rotinas novos ou melhorados para sistemas de compra, contabilidade ou manutenção;
- Redes de computadores novas ou significativamente melhoradas;
- Sistemas de rastreamento GPS para equipamentos de transporte;
- Scanners/computadores portáteis para registrar bens e estoques (OCDE, 2005).

Cabe, ainda, mencionar o destaque que o Manual de Oslo (2018) faz quanto à frequente vinculação da implementação de inovação de processos de negócios e a

modificação de tecnologias digitais. Cada vez mais avançada, a tecnologia vem acompanhando os processos e tornando-os cada vez mais rápidos e eficazes.

4. METODOLOGIA

Para Barros (1990) a pesquisa científica é o produto de uma investigação, cujo objetivo é resolver problemas e solucionar dúvidas, mediante a utilização de procedimentos científicos. Neste sentido, a presente pesquisa pode ser classificada como aplicada, pois tem como finalidade propor soluções e melhorias a problemas específicos, práticos e operacionais, envolvendo a área de compras e seus correlatos procedimentos na Universidade de Brasília.

O procedimento a ser adotado na presente pesquisa pode ser definido como bibliográfico, pois será realizado um levantamento por meio de: livros, artigos científicos, documentos digitais e legislação aplicada ao tema investigado. Tal análise tem como intuito identificar os procedimentos mais adequados na área de compras possibilitados pela legislação vigente em comparação à sua proposta de alteração por meio de projeto de lei já existente.

Em relação às delimitações do trabalho (Gil, 2007), no aspecto temporal, a pesquisa tratou de acompanhar os processos de compras iniciados e concluídos nos períodos entre os anos de 2017 e 2019.

No presente trabalho se utilizará a metodologia de estudo de caso, uma vez que buscará entender e investigar determinado fenômeno em particular (YIN, 2005), de modo que o foco deste estudo se aterá às dificuldades e aos gargalos encontrados pela Universidade de Brasília em suas aquisições e contratações e o quanto a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei 14.133/21, pode ajudar a saná-las. Ademais, será verificado como a inovação de processos pode tornar o processo de compras mais eficiente e efetivo propondo soluções.

Deste modo, será realizado um estudo de caso onde será feito um levantamento tendo como base 2 processos de licitação e 2 processos de dispensa de licitação, enfatizando os gargalos e dificuldades encontradas para realizar tais aquisições e/ou contratações. Serão analisadas, ainda, se as melhorias da Lei nº 14.133/21 trarão mudanças significativas ao processo de compras da UnB. Será feita, também, uma análise com enfoque em inovações de processos apontando eventuais melhorias que podem ser obtidas nas áreas relacionadas às compras da Universidade.

5. RESULTADOS E DISCUSSÕES

5.1 Análise das alterações nos processos de compras e contratação de serviços trazidos pela nova lei

A Lei de Licitações, Lei nº 8.666/93, inovou a época de sua publicação, mas seu excesso de burocracia nem sempre trouxe os melhores resultados possíveis à administração pública. De Oliveira (2005) reafirmava que apesar do objetivo de a licitação aparentar ser vantajoso para a administração, nem sempre os processos licitatórios resultavam em vantagens para o órgão público. Isso porque, devido à enorme burocracia das leis, os procedimentos licitatórios percorriam um caminho extenso até sua finalização (DE OLIVEIRA, 2005). Ao longo dos anos, a Lei de Licitações sofreu inúmeras melhorias, mas é irrefutável que ainda era repleta de burocracia e não evoluiu o suficiente para tornar as compras públicas algo mais simples e didático aos seus executores. Para Justen Filho era necessário um novo normativo para suprir as lacunas que a lei deixa de atender. Para o autor, "de fato, a Lei nº 8.666/93 representava hoje um obstáculo ao desenvolvimento nacional. Era necessário substituí-la por um modelo mais adequado, com uma renovação de paradigmas" (JUSTEN FILHO, 2015).

A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 14.133/21 foi promulgada no dia 01 de abril de 2021. No entanto, diversos autores se debruçaram no estudo dos projetos que redundaram na nova lei, e muitos analisaram o possível impacto dela nas compras públicas. A seguir, far-se-á um levantamento desses trabalhos que tiveram como base as alterações que o Projeto de Lei nº 1.292/1995 previa em relação à Lei nº 8.666/93.

Para os autores Fiuza, Pompermayer e Rauen (2019) a tentativa de mudança da Lei de Licitações teve início no Projeto de Lei 1.292/1995 e culminou com o PL substitutivo nº 4.253/2020. Tais mudanças contidas no PL, segundo os autores, representavam um enorme avanço na legislação nacional de contratações públicas, dentre as quais podem ser destacadas:

- Orçamento sigiloso – um avanço introduzido na Lei do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), que visa dificultar a coordenação entre empresas, notadamente no segmento de construção;
- Simplificação das modalidades de licitação que permite diferentes critérios de julgamento e diferentes modos de disputa;
- Disciplina a abrangência da Lei Complementar 123, a Lei das Micro e Pequenas Empresas.
- Introduz a figura do “agente de contratação”, que deve ser do quadro permanente;
- Torna os atos preferencialmente digitais;
- Introduz em lei a obrigatoriedade do Plano Anual de Contratações (impõe adoção de ferramentas para melhorar o planejamento);

- Impõe que os entes contratantes instituam instrumentos de centralização de compras e dá prazo para que todos os Estados e Municípios criem Centrais de Compras ou adiram a consórcios, conforme seus tamanhos;
- Incorpora à legislação principal a figura da Matriz de Riscos, antes adstrita ao RDC;
- Introduz os procedimentos abertos de manifestação de interesse, um elemento útil vindo da legislação de Parcerias Público-Privadas;
- Introduz o diálogo competitivo;
- Incorpora elementos do Custo Total de Propriedade para o julgamento de propostas;
- Amplia o uso de técnica e preço e admite o uso do histórico de desempenho de fornecedores;
- Define melhor o critério de melhor técnica;
- Cria a figura do contrato de eficiência;
- Permite que o licitante dando um lance inicialmente previsto como inexequível ofereça garantias adicionais e se qualifique;
- Permite preços diferentes de um mesmo fornecedor a diferentes membros de uma Ata de Registro de Preços;
- Introduz o registro cadastral unificado;
- Introduz a possibilidade de o edital exigir a prestação da garantia na modalidade seguro-garantia;
- Remeteu a regulamento a função de disciplinar a subcontratação (FIUZA; POMPERMAYER; RAUEN, 2019).

Quase todas as mudanças previstas pelos autores no Projeto de Lei foram efetivadas pela Lei 14.133/21 exceto o termo “agente de licitação” que passou a ser chamado, nos mesmos moldes, de “agente de contratação”. Além disso, a lei não menciona o Custo Total de Propriedade para o julgamento de propostas.

Embora os autores deram grande destaque positivo às alterações do Projeto de Lei, os mesmos fizeram ressalvas quanto aos passos ainda tímidos e hesitantes na ampliação das opções de processos adjudicatórios e de gestão contratual na Administração Pública. Ainda de forma negativa, eles ainda questionaram pouco detalhamento de quais leilões poderiam ser utilizados, destacaram a grande quantidade de dispensas existentes, destacaram a forma acanhada de não se extinguir de vez os certames presenciais e destacaram a vontade de ressuscitar no PL (em desarmonia com o Poder Legislativo) as margens de preferência (FIUZA; POMPERMAYER; RAUEN, 2019).

Nem todos os pontos negativos levantados pelos autores foram efetivados na nova Lei de Compras, como é o caso das margens de preferência em que houve restrições ao invés de sua expansão. Outro ponto positivo da nova lei é o maior incentivo para que as licitações sejam realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, deixando a forma presencial apenas para ocasiões específicas. Como forma negativa e destacada pelos autores, a lei definiu a possibilidade de ser vendido, de forma genérica, por meio do leilão, quaisquer bens móveis ou imóveis da Administração Pública e muitas possibilidades de dispensas.

Outro destaque levantado pelos autores de suma importância e que foi efetivada pela nova lei diz respeito à inovação. Há menções importantes no texto da

lei em que Fiuza, Pompermayer e Rauen (2019) destacaram como estímulo à inovação a realização dos diálogos competitivos e a dispensa das encomendas tecnológicas do processo de licitação.

Para que uma lei possa ser alterada há um rito rigoroso que perpassa pelas duas casas do Poder Legislativo e tem seu início conforme consta no art. 61 da CF/88:

A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição (BRASIL 1988).

É baseado nesse rito rigoroso e muitas vezes demorado para alteração de uma lei que o autor Oliveira (2020) afirmava que sempre existiu um “custo político” em alterar, diretamente, a antiga Lei de Licitações, a Lei 8.666/1993. O autor reafirmava esse posicionamento citando os projetos enviados ao Congresso que não lograram êxito na substituição da Lei de Licitações e citava, também, as alterações do regime de contratações públicas de forma setorial, sem modificar, necessariamente, a Lei 8.666/1993, como exemplos de modificações:

- a) Lei 10.520/2002: criação da modalidade pregão;
- b) Decreto 3.931/2001, revogado pelo Decreto 7.892/2013: instituição do Sistema de Registro de Preços – SRP;
- c) LC 123/1996, alterada pela LC 147/2014: estipulação de tratamento diferenciado para as microempresas e empresas de pequeno porte que participam de licitações públicas;
- d) Instrução Normativa 01/2010, expedida pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão: normas relativas às licitações sustentáveis;
- e) Lei 12.232/2010: regramento específico para licitações de publicidade;
- f) Lei 12.462/2011: Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC (OLIVEIRA 2020).

Embora tais alterações citadas anteriormente pelo autor não fossem feitas diretamente no PL 1.292/95, e sim em leis periféricas de contratações públicas, o mesmo afirmava que o legislador ficou atento às inovações e melhorias para a nova lei. Segundo Oliveira (2020) as alterações referentes às contratações públicas, em sua grande maioria, estavam contidas no PL que altera a Lei de Licitações e que segundo o autor tem como destaque:

- a) planejamento e responsabilidade fiscal;
- b) celeridade do procedimento, com a diminuição de formalidades desnecessárias e a utilização de tecnologia;
- c) promoção de valores constitucionais fundamentais;
- d) preocupação com a eficiência econômica na contratação;
- e) maior transparência (OLIVEIRA 2020).

O destaque do autor foi importante à medida que o legislador se preocupou demonstrar maior transparência dos seus atos, diminuir suas formalidades desnecessárias, aumentar a utilização da tecnologia e recursos eletrônicos e

promover valores constitucionais, porém a nova lei deixa a desejar quando é rasa na parte do planejamento.

Dias (2020) destacava como principais pilares de sustentação das inovações do PL nº 1.292/1995 o combate à corrupção e o enfrentamento à ineficiência das contratações públicas. Nesse sentido, a nova Lei de Compras reforça de forma pormenorizada os conceitos e procedimentos das contratações públicas e, da mesma forma, responsabiliza quem dá causa a eventuais irregularidades ao certame. Quando se fala em contratações públicas não há como se ter sucesso sem que haja planejamento. Para Moraes (2001) planejamento pode ser definido como “o processo consciente e sistemático de tomar decisões sobre objetivos e atividades que uma pessoa, um grupo, uma unidade de trabalho ou uma organização buscarão no futuro”. Desta forma, para que um Projeto de Lei relacionado às compras públicas logre êxito é necessário que ele tenha inovação e melhorias na parte do planejamento da instituição voltado para este fim. Segundo a autora Dias (2020) há uma série de benefícios e inovações que podiam ser destacados do PL 1.292/95 que eram eles:

- Nova modalidade licitatória, o diálogo competitivo;
- Novas exigências de implementação de programas de integridade e *compliance*;
- Novo artigo e diretrizes que tratam o planejamento como princípio a ser observado na busca pela otimização e eficiência;
- Maior objetividade conferida às sanções administrativas bem como a reforma nos tipos penais ligados à licitação e aos contratos administrativos;
- Inseriu-se o contrato de eficiência (DIAS 2020).

A autora definiu com assertividade os benefícios e inovações que foram incluídos na nova lei como: a nova modalidade diálogo competitivo, o contrato de eficiência, a especificação (na lei) dos tipos penais ligados à licitação e aos contratos administrativos, programas de integridade e a definição do planejamento como princípio.

Segundo a análise feita por Dias (2020), apesar dos avanços do PL da nova Lei de Licitações, ainda havia espaço para melhorias. A não extirpação da fase de habilitação do procedimento licitatório, que seria mais eficaz se postergada para o momento da contratação, e ausência de expressa previsão de procedimentos mais concretos de fiscalização da execução dos contratos ou ainda a falta de incentivo real a denúncias de comportamentos desviantes são fatores que são insuficientes no ordenamento jurídico (DIAS, 2020). Porém, após a promulgação da nova Lei de Licitações constatou-se a destinação de um capítulo do normativo para detalhar o controle das contratações (fiscalização) e outro para tratar das infrações e sanções administrativas, o que demonstra a preocupação do legislador em definir e

pormenorizar tais temas. Em contrapartida e conforme crítica da autora, a fase de habilitação foi mantida pela lei.

O PL 1.292/95, e, por conseguinte a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos 14.133/21, teve como premissa substituir a Lei 8.666/93, bem como as leis do Pregão nº 10.520/2002 e do RDC nº 12.462/11. Desta forma, a nova lei contempla em seus 1.576 dispositivos, entre artigos, incisos, alíneas e parágrafos, diversas inovações trazidas pela Lei do Pregão e pelo RDC. Mânica (2021) listou as inovações e avanços do PL em três vertentes:

- 1 - Preocupação do legislador com a clareza e organização do texto normativo. Ao contrário da lei anterior, a nova lei de licitações é bem organizada e sistematizada, com tratamento detalhado e encadeamento lógico dos temas;
- 2 - Pacificação de diversas lacunas existentes na legislação anterior, à luz da interpretação dominante no Poder Judiciário e nos Tribunais de Contas. Muitas disputas intermináveis acerca do alcance de determinados conceitos foram resolvidas por previsão expressa na nova lei;
- 3 - Inovações pontuais, como as que reforçam a exigência de planejamento, as que exigem a antecipação de responsabilidades por eventuais eventos incertos que onerem a execução do contrato e aquelas que preveem maior interlocução entre o público e o privado em momento anterior à contratação (MÂNICA, 2021).

Apesar de todos os avanços citados pelo autor, ele ressaltou que o PL da nova lei segue o mesmo detalhamento extremo da lei anterior com exigências e procedimentos estanques seguindo uma vertente arraigada no pensamento jurídico e social brasileiro (MÂNICA, 2021). A nova Lei de Compras foi promulgada e se manteve de acordo com os apontamentos e preocupações do autor. Tal procedimento é sedimentado na desconfiança em relação aos participantes do certame e por este motivo o legislador optou por ter a lei tão detalhada a fim de evitar fraudes e desvios de conduta.

Como já citado em capítulo anterior, a Lei nº 14.133/21 trouxe muitas inovações e melhorias em comparação à Lei nº 8.666/93, cabe agora aos servidores e funcionários das instituições públicas aplicarem a norma a contento. Agregar as leis de compras em uma só e buscar um portal de compras são dois exemplos de passos importantes para melhorar as aquisições de compras e contratações de serviços públicos.

5.1.1 Alterações da Lei nº 14.133/21 em relação à Lei 8.666 e suas melhorias

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/21) prevê consolidação de boa parte das leis relacionadas a licitações e contratos. Vale ressaltar que nem todas as leis que versam sobre licitações e contratos foram

contempladas nas alterações da Lei nº 14.133/21, as Lei da Micro e Pequena Empresa (Lei Complementar nº 123/2006) e a Lei de Responsabilidade das Empresas Estatais (Lei nº 13.303/2016) não estão contempladas nas alterações da Lei 8.666/93 (Tabela 01).

As modalidades de licitação sofreram alterações, deixando de existir o Convite e a Tomada de Preços. A Lei traz novidades criando a modalidade Diálogo Competitivo que pode ser definida assim:

Diálogo competitivo: modalidade de licitação para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos (BRASIL, 2021).

A grande novidade trazida pela nova modalidade de licitação será o contato mais próximo com o fornecedor para atender demandas específicas que atualmente não conseguem ser satisfeitas ou atendidas de forma plena nos modelos atuais e que visam atender: inovação tecnológica ou técnica, impossibilidade de o órgão ou entidade ter sua necessidade satisfeita sem a adaptação de soluções disponíveis no mercado e impossibilidade de as especificações técnicas serem definidas com precisão suficiente pela Administração (BRASIL, 2021). O intuito da modalidade é convocar eventuais interessados para apresentarem ideias com objetivo de se chegar à melhor solução da demanda. Após a escolha da melhor solução, solicita-se o orçamento de cada licitante.

Cabe ressaltar que o Pregão e a Concorrência, ao contrário da modalidade Diálogo Competitivo, adotam critérios mais objetivos e o mesmo procedimento comum:

Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado. Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea “a” do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei. (BRASIL, 2021).

Outra novidade que pode ser constatada na nova lei está nas fases de licitação. Pela nova lei, haverá a inversão de fases estabelecendo primeiro a apresentação de propostas e lances dos licitantes e posteriormente a habilitação. Porém, a lei autoriza, mediante ato motivado com explicitação dos benefícios decorrentes, a “desinversão” (primeiro a habilitação e depois a disputa de preços).

Em relação aos critérios de julgamento das propostas a Lei incluiu de maneira formal e explícita, em seu artigo 33, “maior desconto” e “maior retorno econômico”. O primeiro critério já vinha sendo praticado nas aquisições apesar de não constar

explicitamente na Lei nº 8.666/93 e o segundo existe para contratos de eficiência, porém com regras muito restritas e de difícil aplicação prática. Com o intuito de atender ao interesse público, o legislador buscou tornar as regras mais claras e o controle mais transparente. Já os modos de disputa da licitação inovaram trazendo os modos aberto e fechado, que a Legislação define da seguinte forma:

Art. 56. O modo de disputa poderá ser, isolada ou conjuntamente:
I - aberto, hipótese em que os licitantes apresentarão suas propostas por meio de lances públicos e sucessivos, crescentes ou decrescentes;
II - fechado, hipótese em que as propostas permanecerão em sigilo até a data e hora designadas para sua divulgação (BRASIL, 2021).

Como descrito no artigo 56 da Lei nº 14.133/21, os modos de disputa podem ser combinados. Em vigor na lei, o modo de disputa aberto se assemelha ao Pregão Eletrônico e o fechado se assemelha à Concorrência. O Decreto 10.024/2019 que regulamenta o Pregão, em seu inciso I do artigo 31, define assim o modo de disputa aberto e fechado:

Art. 31. Serão adotados para o envio de lances no pregão eletrônico os seguintes modos de disputa:
I - aberto - os licitantes apresentarão lances públicos e sucessivos, com prorrogações, conforme o critério de julgamento adotado no edital; ou
II - aberto e fechado - os licitantes apresentarão lances públicos e sucessivos, com lance final e fechado, conforme o critério de julgamento adotado no edital (BRASIL, 2019).

Já no modo de disputa fechado e aberto, que se assemelha ao pregão presencial, adotaria a prática de todos os licitantes apresentarem seus valores em propostas fechadas, quando as propostas de preço mais favorável à administração pública serão convocadas para uma disputa final de lances (similar ao pregão presencial atual).

Anualmente, a administração pública federal investe muito na contratação de obras e serviços de engenharia. Pelo volume de capital investido é importante definir os termos de contratação e apesar do Decreto nº 3.555/2000, que trata do Pregão Presencial, vedar a contratação de obras e serviços de engenharia por meio desta modalidade, o ministro Bruno Dantas do Tribunal de Contas da União por meio do Acórdão nº 713/2019 – Plenário, de 27/03/2019, entendeu que:

São considerados serviços comuns, tornando obrigatória a utilização do pregão, preferencialmente em sua forma eletrônica, os serviços de engenharia consultiva com padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos no edital de licitação, por meio de especificações usuais no mercado (BRASIL, 2019).

Em setembro do mesmo ano (2019), o Decreto nº 10.024/2019 (Pregão Eletrônico) trouxe, no inciso VIII do art. 3º, conceito de “serviço comum de engenharia” definido anteriormente nos mesmos moldes do Acórdão do TCU:

Serviço comum de engenharia - atividade ou conjunto de atividades que necessitam da participação e do acompanhamento de profissional engenheiro habilitado, nos termos do disposto na Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966, e cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pela administração pública, mediante especificações usuais de mercado (BRASIL, 2019).

A Lei nº 14.133/21 traz como novidade em seu artigo 29 a possibilidade de utilização das modalidades Concorrência e Pregão para a contratação de serviços comuns, porém veda a utilização do Pregão, em seu Parágrafo único, para as contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia (BRASIL, 2021). Há um forte questionamento por parte das associações e conselhos que representam os arquitetos e engenheiros por perceberem que toda a atividade de engenharia é eminentemente intelectual, o que impossibilitaria a utilização do Pregão.

Ainda tocando no tema de obras e serviços de engenharia, a nova Lei é enfática ao dedicar um capítulo inteiro a respeito da exigência de prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras. O novo normativo manteve as modalidades de garantia já previstas na antiga Lei nº 8.666/93 (caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, seguro-garantia e fiança bancária), mas trouxe alterações importantes com objetivo de afastar das contratações com a administração pública empresas “aventureiras” e amadoras. A nova legislação menciona o limite de até 5% (cinco por cento) do valor inicial do contrato, mas traz como novidade autorizando a majoração do percentual para até 10% (dez por cento) do valor contratual mediante análise da complexidade técnica e dos riscos envolvidos. Já nas contratações de obras e serviços de engenharia de grande vulto, ou seja acima de R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais), poderá ser exigida a prestação de garantia, na modalidade seguro-garantia em percentual equivalente a até 30% (trinta por cento) do valor inicial do contrato (BRASIL, 2021).

Dentro das novidades trazidas pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/21) está a incorporação do conceito de contratação integrada que é definido como o regime de contratação de obras e serviços de engenharia em que o contratado é responsável por elaborar e desenvolver os projetos básico e executivo, executar obras e serviços de engenharia, fornecer bens ou prestar serviços especiais e realizar montagem, teste, pré-operação e as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto (BRASIL, 2021). O termo supracitado encontrava-se originalmente previsto no texto na Lei nº 12.462/2011 (RDC). A norma ainda inclui dois novos regimes: contratação semi-integrada e fornecimento e prestação de serviço associado.

Ao longo dos anos a internet trouxe inúmeros benefícios na área de compras, dentre eles podemos citar o Portal de Compras Governamentais - Comprasnet, por meio do qual são realizadas as compras da administração pública federal. Segundo dados do Ministério da Economia (ME) um ano após a publicação da Lei nº 10.024/2019, que torna obrigatório utilização do Pregão na forma eletrônica, foram realizados 55.300 pregões, dos quais 43.937 foram realizadas por estados, municípios e demais instituições e o restante, que somam 11.363, foram praticados por órgãos federais (BRASIL, 2019). Para Caio Andrade, Secretário Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, “os números mostram que, além da União, estados e municípios estão adotando o Comprasnet, mais uma ferramenta de transformação digital que torna as compras públicas mais rápidas e transparentes”. Embora no ano de 2019 o valor movimentado tenha sido de R\$ 46 bilhões, de acordo com o Ministério da Economia, os Poderes Legislativo e Judiciário não utilizam tal ferramenta, o que impede a centralização, padronização e, até, ganho de escala nas compras públicas.

A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/21) cria o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sítio eletrônico oficial destinado à divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos por esta Lei e realização facultativa das contratações pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos (BRASIL, 2021). As modificações da Lei nº 14.133/21 tem a intenção de agregar todas as compras da administração pública em um só sistema, com o intuito de uniformizar e qualificar melhor o processo de aquisições, para deste modo buscar a economia de escala e padronização dos preços. Além da criação de um Portal Nacional para gerenciar as contratações públicas, o legislador também cria a terminologia “agente de contratação” que, segundo a nova lei, será a pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação (BRASIL, 2021). O Pregoeiro continua existindo para a realização do pregão. A nova Lei prevê a criação de regulamento para definir as regras relativas à atuação do agente de contratação e da equipe de apoio e, também, prevê a possibilidade do apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno para o desempenho das funções essenciais dos agentes envolvidos na aquisição/contratação.

O novo ordenamento jurídico também se atenta à parte prática da licitação descartando as desclassificações por pequenas falhas e salientando que o desatendimento de exigências meramente formais que não comprometam a aferição da qualificação do licitante ou a compreensão do conteúdo de sua proposta não importará seu afastamento da licitação ou a invalidação do processo. Com isso, somente podem ser desclassificadas as propostas com vícios insanáveis. Houve também a instituição de novos princípios como o princípio da cooperação, da padronização, do parcelamento, da responsabilidade fiscal, da anualidade dos reajustes, da segregação de funções, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável.

Outro destaque importante é que, desde que justificado, poderá ser utilizado o orçamento sigiloso, outro termo herdado da Lei nº 12.462/2011 (RDC). Os procedimentos auxiliares das licitações são definidos na lei de forma clara e objetiva, facilitando assim o seu entendimento, assim como os critérios para o lançamento de uma licitação, que passam a ser previstos na lei de forma pormenorizada, elencando todos os requisitos que devem compor um projeto preliminar, projeto básico e edital.

A lei também traz a possibilidade de indicação de marcas ou modelos em determinadas hipóteses e de exigir amostras do licitante provisoriamente vencedor quando realizada na fase de julgamento das propostas ou de lances. Ainda para não restringir a ampla competitividade da licitação, a lei passou a prever a possibilidade de a visita técnica ser substituída por declaração formal assinada pelo responsável técnico do licitante acerca do conhecimento pleno das condições e peculiaridades da contratação. No mesmo sentido, a lei dispõe objetivamente de parcela de maior relevância na exigência de atestados técnicos, limitou a exigência de tempo de experiência e viabilizou ainda a possibilidade de substituição de atestados por outras provas previstas em regulamento.

Ainda pensando em pequenas modificações que fazem a diferença dentro das licitações, o legislador teve atenção em realizar as seguintes modificações:

- A lei introduziu novos critérios de desempate (Art. 60);
- Houve alteração de prazos para impugnações e recursos (Art.164);
- Previsão da possibilidade de suspensão dos prazos contratuais nos casos de paralisação da obra, com responsabilização dos responsáveis (Art. 115);

- Redução do prazo de inadimplência, de 90 para 60 dias, que o contratado era obrigado a seguir sem interromper a execução dos serviços (Art. 137, §2º);
- Previsão da possibilidade de suspensão dos prazos contratuais nos casos de paralisação da obra, com responsabilização dos responsáveis (Art. 115) e responsabilidade subsidiária da Administração Pública pelos encargos trabalhistas (Art. 121, §2º);
 - A participação de cooperativas no certame passa a ter procedimento expresse e definido (Art.16);
 - A lei passou a instituir cotas (Art. 25, § 9º) e margem de preferência (Art. 26);
 - Inclusão na lei da matriz de riscos (Art. 22 e Art. 103).

A nova Lei nº 14.133/21 passou a prever regra objetiva de observância à ordem cronológica de pagamentos dentro de cada categoria, dispondo objetivamente as situações que permitem a alteração da ordem e trouxe também como melhoria a possibilidade de utilização de meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias, notadamente a conciliação, a mediação, o comitê de resolução de disputas e a arbitragem. O legislador ainda se preocupou com a avaliação dos impactos da nulidade contratual, com a possibilidade de continuidade do contrato, e pela solução da irregularidade por meio de indenização por perdas e danos, sem prejuízo da apuração de responsabilidade e da aplicação de penalidades cabíveis.

A Lei nº 14.133/21 instituiu que os reajustes e repactuações passaram a ter conceituações e cabimentos bem definidos, assim como a previsão de prazo de resposta. Já os pedidos de equilíbrio financeiro passam a ter prazo para solicitação, os quais devem ser formulados durante a vigência do contrato e antes de eventual prorrogação. Houve alteração da Lei 8.666/93 que determinava que o processo licitatório poderia ser revogado por conveniência e oportunidade, já a nova lei afirma que o motivo determinante para tal deverá ser resultante de fato superveniente devidamente comprovado.

A nova legislação passou, ainda, a prever que nos casos de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis e a lei também garante que nos casos onde surgir a necessidade de defesa do agente público, e ausência de provas de atos ilícitos dolosos, este será defendido pela advocacia pública.

Outra mudança importante foi o fato da lei passar a prever a possibilidade de contrato verbal de pequenas compras ou de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$10.000,00 (dez mil reais). Houve também a elevação dos valores máximos para dispensa de licitação para R\$50.000,00 (cinquenta mil reais) para serviços e compras comuns, e R\$100.000,00 (cem mil reais) para serviços de engenharia.

A Lei traz como novidade a abertura do mercado de licitações para participação de empresas estrangeiras e passa a vigorar na lei a tipificação de crimes relacionados a licitações. A parte técnica também foi observada e trouxe como novidade os modos de disputa que poderão ser, isolada ou conjuntamente, aberto ou fechado, e buscou, também, esclarecer e delimitar as exigências relacionadas à qualificação técnica de forma clara e explícita na lei. Houve o estabelecimento da obrigatoriedade de programa de integridade para contratações de grande vulto e maior ênfase em um maior detalhamento sobre as práticas de gestão de riscos e de controle preventivo na fiscalização dos contratos.

Outro aspecto interessante trazido pela lei foi a possibilidade de a Administração solicitar ao mercado o Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI que seria a propositura e a realização de estudos, investigações, levantamentos e projetos de soluções inovadoras que contribuam com questões de relevância pública. Houve também a alteração dos percentuais de valores dos seguros.

A nova Lei tratou de restringir os benefícios das micro e pequenas empresas. Para tal, limitam-se ainda os benefícios a contratos celebrados que somados extrapolem no ano calendário o limite do valor do enquadramento e as licitações com contratos de vigência superior a um ano, considera-se o valor anual. A norma ainda afirma que os benefícios dos Arts. 42 ao 49 da Lei nº 123/06 não serão aplicados nos casos:

- I - no caso de licitação para aquisição de bens ou contratação de serviços em geral, ao item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte;
- II - no caso de contratação de obras e serviços de engenharia, às licitações cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte (BRASIL, 2021).

Segue abaixo a tabela 01, onde destacam-se as principais mudanças trazidas pela Lei nº 14.133/21.

Tabela 01 - Principais alterações da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/21)

Conteúdo da matéria	Lei nº 8.666/1993 (Redação Original) Licitações e Contratos	Alterações da Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos)	Modificações
Consolidação de leis	<ul style="list-style-type: none"> - Lei nº 8.666/93 – Licitações e Contratos; - Lei nº 10.520/2002 – Lei do Pregão; - Dispositivos das Lei nº 12.462/2011, Regime diferenciado de Contratações; - Parte do Decreto Lei nº 2.848/1940, Código Penal; - Parte da Lei nº 13.105/2015, Código de Processo Civil; - Alteração dos termos da Lei nº 123/2006 – Estatuto da Micro e Pequena Empresa (Arts. 42 a 49). 	<ul style="list-style-type: none"> - Art. 193, revogação completa da Lei nº 8.666/93, da Lei nº 10.520/02 (Lei do Pregão) e Lei nº 12.462/2011 (no que trata da RDC); - Altera pequena parte do Código Penal e do Código de Processo Civil; - Limita aplicações dos benefícios das Micro e Pequenas Empresas nas Licitações, aplicando-se o limite do faturamento anual de enquadramento; - Até o decurso do prazo de 2 anos da publicação, pode se licitar ou contratar com base nas Leis anteriores (vedada a aplicação combinada), Art. 191. 	<ul style="list-style-type: none"> - Destaque à parte do Código Penal e Civil inserido na Lei. - A Lei não abrange as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as suas subsidiárias, que são regidas pela Lei nº 13.303/2016.
Modalidades de Licitação	<p>Art. 22 da Lei nº 8.666/1993:</p> <ul style="list-style-type: none"> I - Concorrência; II - Tomada de preços; III - Convite; IV - Concurso; V - Leilão. <p>- Lei nº 10.520/2002:</p> <ul style="list-style-type: none"> VI – Pregão (presencial e eletrônico) <p>- Lei nº 12.462/2011 Regime Diferenciado de Contratações.</p>	<p>Art. 28 da Lei nº 14.133/2021:</p> <ul style="list-style-type: none"> I – Pregão; II – Concorrência; III – Concurso; IV – Leilão; V – Diálogo competitivo. 	<ul style="list-style-type: none"> - A inovação está na modalidade “diálogo competitivo”, uma modalidade inédita que permite ao gestor dialogar com potenciais interessados no sentido de melhor atender aos interesses da administração pública. - Deixam de existir as modalidades “convite” e a “tomada de preços”. - As modalidades Pregão e Concorrência têm rito comum (art. 29), ou seja, possuem procedimentos idênticos com lances abertos e sucessivos no critério menor preço
Gestão de riscos e controle preventivo	<p>A Lei nº 8.666/93 não tratava de gestão de riscos e nem de controle preventivo.</p>	<p>Art. 169 da Lei nº 14.133/2021: As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo.</p>	<p>A norma inova trazendo maior detalhamento sobre as práticas de gestão de riscos e de controle preventivo na fiscalização dos contratos.</p>

Tabela 01 - Principais alterações da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/21) (continuação)

Conteúdo da matéria	Lei nº 8.666/1993 (Redação Original) Licitações e Contratos	Alterações da Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos)	Modificações
Fases da licitação	Art. 43 da Lei nº 8.666/1993: I – preparação e divulgação do edital; II – habilitação; III – classificação; IV – homologação; e V – adjudicação.	Art. 17 da Lei nº 14.133/2021: I - preparatória; II - de divulgação do edital de licitação; III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso; IV - de julgamento; V - de habilitação; VI - recursal; VII - de homologação.	A novidade está na inversão de fases como regra e o acréscimo de fases que funcionam como um processo mais didático.
Critérios de julgamento	Art. 45 da Lei nº 8.666/1993: I – menor preço; II – melhor técnica; III – técnica e preço; IV – maior lance ou oferta.	Art. 33 da Lei nº 14.133/2021: I – menor preço; II – maior desconto; III – melhor técnica ou conteúdo artístico; IV – técnica e preço; V – maior lance, no caso de leilão; VI – maior retorno econômico.	A modificação ocorre em dois aspectos principais: – Maior desconto; – Maior retorno econômico;
Modos de disputa	Previsto no RDC - Lei 12.462/11, artigo 16, na Lei das Estatais - Lei 13.303/16, artigo 52 e no Decreto 10.024/19 – Lei do Pregão Eletrônico.	Art. 56 da Lei nº 14.133/2021: Integra na nova lei os modos de disputa aberto e fechado	Não estava previsto na Lei nº 8.666/93. Os modos de disputa aberto e fechado podem ser usados de forma combinada ou isoladamente.
Uso do pregão para obras	Os Decretos nº 3.555/00 e 10.024/19 determinam que o pregão não se aplica às contratações de obras e serviços de engenharia. Por entendimento favorável, o TCU passou a aceitar a contratação de “serviço comum de engenharia”, que seriam serviços mais simples.	Art. 29 da Lei nº 14.133/2021: Passa a fazer parte da nova lei a possibilidade de utilizar o Pregão para a contratação de serviço comum de engenharia (objetivamente padronizáveis).	Permite, expressamente, a utilização do Pregão para a serviço comum de engenharia, ou seja, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, porém veda a utilização para serviço especial de engenharia, aquele que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade não se enquadra na definição anterior.

Tabela 01 - Principais alterações da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/21) (continuação)

Conteúdo da matéria	Lei nº 8.666/1993 (Redação Original) Licitações e Contratos	Alterações da Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos)	Modificações
Obras e serviços de engenharia	São três as modalidades de garantia da Lei nº 8.666/93: I - Caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública; II - Seguro-garantia; III - Fiança bancária. A Lei proíbe exceder o limite de 5% do valor dos contratos, mas permite exceder até 10% para operações de grande vulto.	Art. 96 ao art. 102 da Lei nº 14.133/2021: Apesar de manter as modalidades de garantia, a Nova Lei de Licitações também traz inovações: - Para obras, serviços e fornecimentos, a garantia não poderá exceder a 10% (dez por cento) do valor inicial do contrato; - Nas obras e nos serviços de engenharia de grande vulto, será exigido seguro garantia com cláusula de retomada no percentual de 30% (trinta por cento) do valor inicial do contrato.	O legislador aumenta o valor das garantias com a finalidade de afastar empresas “aventureiras” e resguardar a administração pública de eventuais inadimplências e prejuízos.
Contratação Integrada	Previsto no Art. 09 da Lei 12.462/11 (RDC).	Art. 46 da Lei nº 14.133/2021: O novo projeto incorpora o mecanismo da Contratação Integrada.	A inovação, além da incorporação do dispositivo na lei, está em possibilitar o uso da contratação integrada nas obras e serviços de engenharia e estabelecer o limite acima de R\$ 10 milhões.
Plataforma online de licitações	Atualmente o site Compras Governamentais – Comprasnet é o sistema utilizado para licitações e contratos no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo.	Art. 174 da Lei nº 14.133/2021: A Lei prevê a criação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) que poderá conter as contratações pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos.	A agregação das informações referentes às contratações públicas em um só sistema é de fundamental importância para uniformizar, qualificar melhor o processo de compras, assim como parametrizar os preços, observando sempre a economia de escala no processo.
Servidor responsável pela licitação “agente de contratação”	Na Lei nº 8666/93 não existe uma terminologia exata para definir quem lidava com licitações.	Art. 8º da Lei nº 14.133/2021: É criada a terminologia “Agente de Contratação” para designar o responsável pela condução do certame.	A nova terminologia permite qualificar de forma específica e definir as responsabilidades dos agentes responsáveis pelas contratações. O pregoeiro continua a existir para operar o Pregão.

Tabela 01 - Principais alterações da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/21) (continuação)

Conteúdo da matéria	Lei nº 8.666/1993 (Redação Original) Licitações e Contratos	Alterações da Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos)	Modificações
Quanto às Micro e Pequenas Empresas	<ul style="list-style-type: none"> - Não existiam limitações às disposições dos Arts. 42 ao 49 da Lei Complementar nº 123/2006. - Constava na Lei nº 8.666/93, Art. 5º A. 	<p>Art. 4º, §1º, 2º e 3º da Lei nº 14.133/2021: Os benefícios dos Arts. 42 ao 49 da Lei nº 123/06 não serão aplicados:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nas aquisições de bens e serviços em geral, no item cujo valor estimado for superior a receita de enquadramento; - Nas obras e serviços de engenharia cujo valor estimado for superior a receita de enquadramento. 	<p>Houve restrição aos benefícios das micro e pequenas empresas na nova Lei.</p> <p>Limitam-se ainda os benefícios a contratos celebrados que somados extrapolem, no ano calendário, o limite do valor do enquadramento. Licitações com contratos de vigência superior a um ano, considera-se o valor anual.</p>
Desclassificação de propostas	Arts. 44 e 48 da Lei nº 8.666/93 estabelecem um rol de motivos de desclassificações de propostas relacionadas à licitação.	O Art. 12 da Lei nº 14.133/2021 Determina que as desclassificações por pequenas falhas meramente formais passam a não ser mais admitidas. Já o Art. 59, inc. I ao V somente permite que a desclassificação das propostas sejam feitas por motivos de vícios insanáveis.	A Lei trouxe como novidade o fim do excesso de formalismo e trouxe a desnecessidade de reconhecimento de firma, que somente será exigido quando houver dúvida de autenticidade, visando sempre condições mais vantajosas à Administração Pública.
Introdução de novos itens para melhora do ordenamento jurídico	<p>Art. 3º, § 2º da Lei nº 8.666/93 tratava de critérios de desempate.</p> <p>Art. 3º, § 5º da Lei nº 8.666/93 tratava de margens de preferência.</p> <p>Art. 24 do Decreto nº 10.024 tratava de prazos para impugnações e recursos.</p> <p>Art. 26 da IN 05 de 2017 do MPOG tratava do Mapa de Riscos.</p>	<p>Lei nº 14.133/2021:</p> <ul style="list-style-type: none"> - A lei introduziu novos critérios de desempate (Art. 60); - A lei passou a instituir cotas (Art. 25, § 9º) e margem de preferência (Art. 26); - Houve alteração de prazos para impugnações e recursos (Art.164); - Inclusão na lei da matriz de riscos (Art. 22 e Art. 103); - A nova lei prevê a possibilidade de indicação de marcas ou modelos em determinadas hipóteses (Art. 41, inc. I e III). 	<ul style="list-style-type: none"> - As novidades estão na alteração dos prazos para impugnação de recursos que passaram de dois dias para impugnar, para 3 (três) dias úteis. O prazo para recorrer de inabilitação ou desclassificação, passou de 5 dias, para 3 (três) dias úteis; - O mapa de riscos passou a ser chamado de matriz de riscos e a fazer parte da nova lei; - Houve restrição da margem de preferência e a inclusão de cotas na nova lei; - Passou a existir, excepcionalmente, a possibilidade de indicação de marcas e modelos em um rol taxativo previsto em lei.
Orçamento sigiloso	Art. 6º, § 3º da Lei nº 12.464/20 (RDC) - Previa a possibilidade do orçamento sigiloso.	Art. 24 da Lei nº 14.133/2021: Prevê a possibilidade do orçamento sigiloso da administração pública.	A Lei trouxe para a sua redação, desde que justificado, a possibilidade do orçamento estimado da contratação ter caráter sigiloso.

Tabela 01 - Principais alterações da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/21) (continuação)

Conteúdo da matéria	Lei nº 8.666/1993 (Redação Original) Licitações e Contratos	Alterações da Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos)	Modificações
Contrato verbal	Art. 60, Parágrafo único da Lei nº 8.666/1993: Previa contrato verbal para compras até R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) mediante adiantamento.	Art. 95, § 2º da Lei nº 14.133/2021: Contrato verbal de pequenas compras ou de prestação de serviços de pronto pagamento até \$10.000,00 (dez mil reais).	Houve um aumento de valor para contratações verbais de quatro para dez mil reais.
Direito de rescisão de contrato por parte do contratado	Art. 78, inc. XV da Lei nº 8.666/1993: Constituem motivo para rescisão do contrato atraso superior a 90 (noventa) dias dos pagamentos devidos pela Administração.	Art. 137, §2º, inc. IV da Lei nº 14.133/2021: O contratado terá direito à extinção por atraso superior a 2 (dois) meses dos pagamentos devidos pela Administração.	Redução do prazo de inadimplência, de 90 (noventa) para 60 (sessenta) dias, que o contratado era obrigado a seguir sem interromper a execução dos serviços.
Tipificação de crimes	A Lei nº 8.666/1993 não tratava da tipificação de crimes em seu conteúdo.	Art. 178, IV da Lei nº 14.133/2021: Passa a vigorar na lei a tipificação de crimes relacionados a licitações.	O legislador inovou trazendo para dentro da lei a tipificação de crimes relacionados às licitações e contratos administrativos.
Participação de empresas estrangeiras em licitações	A Lei nº 8.666/1993 não permitia a participação de empresas estrangeiras em licitações.	Art. 6, inc. XXXV da Lei nº 14.133/2021: Abertura do mercado de licitações para participação de empresas estrangeiras.	A nova lei apresentou como mudança a abertura do mercado de licitações a estrangeiros e, no mesmo sentido, as organizações nacionais também têm acesso a licitações públicas no exterior.
Qualificação Técnica	Art. 31 da Lei nº 8.666/1993: Documentação relativa à qualificação técnica.	Art. 67, § 10, incs. I e II da Lei nº 14.133/2021: Esclarecimentos e limitações detalhadas sobre as exigências relacionadas à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional.	A nova lei define formas alternativas para definir prova de qualificação técnica, a serem definidos no edital.
Reajustes e repactuações	Não havia previsão expressa na Lei nº 8.666/1993 dos reajustes e repactuações.	Lei nº 14.133/2021: Os reajustes e repactuações passaram a ter conceituações a cabimentos bem definidos (Art. 92, §4º e Art. 135) assim como a previsão de prazo de resposta (Art. 92, incs. X e XI e §6º)	O legislador passou a prever de forma bem definida na lei de reajustes e repactuações, bem como o prazo de resposta.

Tabela 01 - Principais alterações da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/21) (continuação)

Conteúdo da matéria	Lei nº 8.666/1993 (Redação Original) Licitações e Contratos	Alterações da Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos)	Modificações
Procedimentos auxiliares	Não havia definição de procedimentos auxiliares na Lei nº 8.666/1993.	Art. 78 da Lei nº 14.133/2021: Previsão de procedimentos auxiliares das licitações e das contratações obedecendo critérios claros e objetivos.	A norma inova trazendo procedimentos auxiliares que obedecerão a critérios claros e objetivos definidos em regulamento
Critérios para lançamento de uma licitação	Art. 43 da Lei nº 8.666/1993: Trata dos procedimentos da licitação e dos seus procedimentos.	Art. 18 da Lei nº 14.133/2021: Trata da fase preparatória do processo licitatório.	A inovação está na fase preparatória, que foi extremamente privilegiada, caracterizada pelo planejamento, incluindo Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, Projeto Básico e Executivo, Matriz de alocação de riscos, entre outros.
Amostras	A Lei nº 8.666/1993 não previa a possibilidade de solicitação de amostras.	Art. 41, inc. II da Lei nº 14.133/2021: No caso de licitação que envolva o fornecimento de bens, a Administração poderá exigir amostra ou prova de conceito do bem.	A nova lei passa a prever a possibilidade de exigir amostras do licitante provisoriamente vencedor quando realizada na fase de julgamento das propostas ou de lances.
Substituição da visita técnica formal por declaração	A Lei nº 8.666/1993 não previa a possibilidade de substituição da visita técnica.	Art. 63, §3º da Lei nº 14.133/2021: Possibilidade de substituição da visita técnica por declaração formal acerca do conhecimento pleno das condições e peculiaridades da contratação	O novo normativo torna obrigatório a existência no edital de licitação a previsão de possibilidade de substituição da vistoria por declaração formal assinada pelo responsável técnico do licitante acerca do conhecimento pleno das condições e peculiaridades da contratação.
Comprovação de qualidade técnica	Art. 30 da Lei nº 8.666/1993: A lei não permitia meios alternativos para comprovação de conhecimento técnico e	Art. 67 da Lei nº 14.133/2021: Possibilita a substituição por outra prova de que o profissional ou a empresa possui conhecimento técnico e experiência prática na execução de serviço de características semelhantes. Permite que o edital exija certidão ou atestado que o licitante tenha executado serviços similares ao objeto da licitação não superiores a 3 (três) anos.	A nova lei passou a prever objetivamente a parcela de maior relevância na exigência de atestados técnicos, limitou a exigência de tempo de experiência e viabilizou ainda a possibilidade de substituição de atestados por outras provas previstas em regulamento.

Tabela 01 - Principais alterações da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/21) (continuação)

Conteúdo da matéria	Lei nº 8.666/1993 (Redação Original) Licitações e Contratos	Alterações da Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos)	Modificações
Participação de cooperativas	A Lei nº 8.666/1993 não previa a participação de cooperativas.	Art. 16 da Lei nº 14.133/2021: Os profissionais organizados sob a forma de cooperativa poderão participar de licitação nas hipóteses definidas pelo artigo 16 da lei.	A participação de cooperativas no certame passou a ter procedimento expresso e definido na nova lei.
Divulgação de atraso de obras em meios públicos e indicação do responsável	A Lei nº 8.666/1993 não fazia essa divulgação e não indicava o agente que deu causa a inexecução temporária do contrato ou que deu causa ao atraso.	Art. 115, § 6º da Lei nº 14.133/2021: Em caso de impedimento, ordem de paralisação ou suspensão do contrato, a Administração deverá fazer a divulgação em meios públicos indicando o motivo e apontar o responsável pela inexecução temporária.	Previsão da possibilidade de suspensão dos prazos contratuais nos casos de paralisação da obra, com responsabilização dos responsáveis.
Responsabilidade subsidiária da Administração Pública pelos encargos trabalhistas	Art. 71, § 1º da Lei nº 8.666/1993: A Administração Pública não tinha responsabilidade subsidiária pelos encargos trabalhistas.	Art. 121, §2º da Lei nº 14.133/2021: Exclusivamente nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, a Administração responderá solidariamente pelos encargos previdenciários e subsidiariamente pelos encargos trabalhistas.	A lei inova prevendo em seu texto a responsabilidade subsidiária da Administração Pública pelos encargos trabalhistas da mão de obra de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva.
Ordem cronológica de pagamentos	A Lei nº 8.666/1993 não determinava uma ordem cronológica de pagamentos.	Art. 141, §2º da Lei nº 14.133/2021: No dever de pagamento pela Administração, será observada a ordem cronológica para cada fonte diferenciada de recurso.	A nova lei passou a prever regra objetiva de observância à ordem cronológica de pagamentos dentro de cada categoria, dispondo objetivamente as situações que permitem a alteração da ordem.
Resolução de controvérsias e disputas	A Lei nº 12.464/2011 (RDC) admitia a arbitragem como meio de resolução de disputa e a Lei nº 8.666/93 não fazia menção a nenhum meio de mediação.	Art. 151 da Lei nº 14.133/2021: Poderão ser utilizados meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias, notadamente a conciliação, a mediação, o comitê de resolução de disputas e a arbitragem	A lei trouxe como melhoria a possibilidade de utilização de meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias, notadamente a conciliação, a mediação, o comitê de resolução de disputas e a arbitragem.

Tabela 01 - Principais alterações da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/21) (continuação)

Conteúdo da matéria	Lei nº 8.666/1993 (Redação Original) Licitações e Contratos	Alterações da Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos)	Modificações
Avaliação dos impactos da nulidade contratual	A Lei nº 8.666/1993 não previa a possibilidade de um procedimento licitatório prosseguir estando irregular e ser reparado de outra forma, mesmo sendo vantajoso para o interesse público.	Art. 147 da Lei nº 14.133/2021: A Lei passou a permitir a continuidade do procedimento licitatório mesmo constatada a irregularidade, levando em conta o interesse público, por meio de indenização por perdas e danos.	Avaliação dos impactos da nulidade contratual com a possibilidade de continuidade do contrato e pela solução da irregularidade por meio de indenização por perdas e danos, sem prejuízo da apuração de responsabilidade e da aplicação de penalidades cabíveis.
Revogação motivada	A Lei nº 8.666/93 determinava que o processo licitatório poderia ser revogado por conveniência e oportunidade.	Art. 71, § 2º da Lei nº 14.133/2021: A Lei determina que o motivo determinante para a revogação do processo licitatório deverá ser resultante de fato superveniente devidamente comprovado.	A nova lei determina que para o processo licitatório seja revogado o motivo determinante para tal deverá ser resultante de fato superveniente devidamente comprovado.
Responsabilidade solidária	A Lei nº 8.666/93 não previa a responsabilização solidária do agente público e contratado.	Art. 73 da Lei nº 14.133/2021: Na hipótese de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente.	Levando em consideração ao que já ocorria nos tribunais, a nova lei passou a prever que nos casos de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.
Reequilíbrio econômico-financeiro	A Lei nº 8.666/93 não definia prazos para a solicitação de pedidos de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro.	Art. 131, Parágrafo único da Lei nº 14.133/2021: O pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro deverá ser formulado durante a vigência do contrato e antes de eventual prorrogação.	Os pedidos de equilíbrio-financeiro passam a ter prazo para solicitação, os quais devem ser formulados durante a vigência do contrato e antes de eventual prorrogação.

Tabela 01 - Principais alterações da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/21) (continuação)

Conteúdo da matéria	Lei nº 8.666/1993 (Redação Original) Licitações e Contratos	Alterações da Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos)	Modificações
Princípios	Art. 3º da Lei nº 8.666/93: Princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo.	<p>- Art. 5º da Lei nº 14.133/21: Princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável.</p> <p>- Art. 25, § 6º da Lei nº 14.133/21: Princípios da celeridade, da cooperação, da economicidade e da eficiência.</p> <p>Art. 40, inc. V da Lei nº 14.133/21: Princípios da padronização, do parcelamento e da responsabilidade fiscal.</p> <p>- Art. 135, §4º da Lei nº 14.133/21: princípio da anualidade dos reajustes.</p>	Houve a inclusão na nova lei de um extenso rol de princípios jurídicos a com o intuito de estruturar as licitações e as contratações públicas no Brasil. Muitos destes princípios não estavam explícitos na Lei nº 8.666/93 ou encontravam-se esparsos em diversos outros normativos.
Valores de dispensa de licitação	Art. 24, incs. I e II da Lei nº 8666/93: Dispensa de licitação para R\$17.600,00 (cinquenta mil reais) para serviços e compras comuns e R\$33.000,00 (cem mil reais) para serviços de engenharia.	Art. 75, incs. I e II da Lei nº 14.133/21: Elevação dos valores máximos para dispensa de licitação para R\$50.000,00 (cinquenta mil reais) para serviços e compras comuns e R\$100.000,00 (cem mil reais) para obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores.	Os valores de dispensas de licitação ficaram muitos anos sem serem corrigidos (houve uma pequena mudança em 2018) e foi muito importante para a Administração Pública, no sentido de melhorar a eficiência e eficácia de pequenas aquisições, haver esse acréscimo de valores para compras, manutenções e serviços de pequeno valor.

Tabela 01 - Principais alterações da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/21) (continuação)

Conteúdo da matéria	Lei nº 8.666/1993 (Redação Original) Licitações e Contratos	Alterações da Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos)	Modificações
Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI)	A Lei nº 8.666/93 não previa o dispositivo de Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI).	Art. 81 da Lei nº 14.133/2021: Trata da propositura e a realização de estudos, investigações, levantamentos e projetos de soluções inovadoras que contribuam com questões de relevância pública.	O legislador inova trazendo a possibilidade de a Administração solicitar ao mercado o procedimento de manifestação de interesse – PMI que seria a propositura e a realização de estudos, investigações, levantamentos e projetos de soluções inovadoras que contribuam com questões de relevância pública.
Defesa do servidor público	A legislação atual não prevê o custeio da contratação de defesa para servidores que lidam com licitação.	Art. 10º da Lei nº 14.133/2021: A lei determina que os atos dos servidores serão defendidos pela advocacia pública.	Inova-se buscando maior segurança jurídica aos servidores que atuam na área de licitações e contratos.
Programa de integridade e “compliance”	A Lei 8.666/93 não estabelece a obrigatoriedade da existência de nenhum programa de integridade (“compliance”).	Art. 25º da Lei nº 14.133/2021: Determina que será obrigatório a implantação de programa de integridade para os licitantes vencedores.	O legislador busca inovar e trazer maior qualidade, eficiência, vantajosidade e sustentabilidade às contratações públicas.
Audiência e consulta pública	Não consta no normativo a prática de consultas ou audiências públicas para que interessados possam tratar sobre licitações.	Art. 21 da Lei nº 14.133/2021: Trata da possibilidade de serem realizadas audiências e consultas públicas estabelecendo prazos e dando a oportunidade de manifestação de todos os interessados.	Mais uma vez o legislador preza pela qualidade da compra/contratação e visa estar mais perto do fornecedor para, desta forma ser melhor atendido em suas necessidades.
Glossário de termos	Os termos utilizados pela legislação atual apresenta apenas artigos iniciais, superficiais e espalhados por diversos normativos.	Art. 6º da Lei nº 14.133/2021: A lei trata “das definições” para descrever seus termos mais importantes dentro do ambiente de licitações e contratos administrativos.	A inovação está presente ao reunir em uma só norma os termos técnicos serem utilizados no ambiente de licitações e contratos, deste modo fica mais claro e de melhor entendimento aos servidores públicos que trabalham na área.

Fonte: Lei nº 14.133/21

Elaborada pelo autor

5.2 Panorama dos processos de compras na UnB nos últimos 3 anos

As universidades públicas possuem função essencial no desenvolvimento de profissionais e aprimoramento do conhecimento. Anísio Teixeira reforça tal conceito e aponta quatro funções da universidade:

- Formação profissional;
- Alargamento da mente humana;
- Desenvolvimento do saber humano;
- Transmissão de uma cultura comum.

Para que as funções da Universidade Pública possam ser atingidas, parcialmente ou em sua quase plenitude, faz-se necessário o investimento de recursos pessoais e orçamentários. A Universidade de Brasília recebe recursos anualmente do Ministério da Educação - MEC/Governo Federal provenientes da matriz de distribuição orçamentária de capital e custeio, conhecida por Matriz OCC. Tal Matriz é elaborada pela Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) para atender às suas demandas, manter a sua estrutura física, pagar funcionários e desenvolver suas atividades agregando valor e inovando, entre outras funções. Como o volume de recursos destinados à área de educação são escassos, é necessário priorizar onde os investimentos serão realizados e ter um bom controle orçamentário de suas finanças. O planejamento das ações governamentais não é só fundamental para atingir os objetivos pretendidos, mas também é obrigatório e necessário. Os Tribunais de Contas são responsáveis pela fiscalização e exigem, com base nas normas constitucionais e legais, maior responsabilidade e comprometimento dos gestores. Faria (2016) afirma que o planejamento é uma das mais importantes ferramentas da administração e o conceito de planejar está intimamente ligado à necessidade de se ter conhecimento prévio das atitudes a serem tomadas e das ações a serem desempenhadas. Andrade (2008) reforça que a prática do planejamento tem como objetivo corrigir distorções administrativas, alterar condições indesejáveis para a coletividade, remover empecilhos institucionais e assegurar a viabilização de objetivos e metas que se pretende alcançar. A Universidade de Brasília reforça a importância do planejamento ao elaborar e seguir o documento chamado Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2018-2022, que tem caráter obrigatório (conforme determinado às IES - Instituições de Ensino Superior do país, sejam públicas ou privadas, pelo Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017) e que tem como propósito fundamental:

Ser um instrumento de gestão que contribua para o alcance dos resultados institucionais e para atingir os objetivos de eficiência, de eficácia, de efetividade e de transparência das informações públicas. O plano encontra-se alinhado aos desafios contemporâneos e às atuais demandas relacionadas ao ensino, à pesquisa, à extensão e à inovação no âmbito da Universidade (BRASIL, 2018).

O controle orçamentário da Universidade de Brasília é feito tendo como base o seu PDI. Frezatti (2005) define bem o que vem a ser controle orçamentário:

Controle orçamentário é um instrumento da contabilidade gerencial que deve permitir à organização identificar quão próximos estão seus resultados em relação ao que se planejou para dado período. O gestor deve identificar suas metas, os resultados alcançados, as variações numéricas entre eles, analisar, entender as causas da variação e decidir ações que ajustem as metas no futuro ou que permitam manter aquelas que foram decididas (FREZATTI, 2005).

A UnB tem como rotina lançar anualmente um relatório de gestão onde apresenta seus resultados aos órgãos de controle interno e externo e à sociedade. Este documento anual é um instrumento de prestação de contas a que esta unidade jurisdicionada está obrigada a fornecer nos termos do art. 70 da Constituição Federal. Tal relatório consta, entre outros dados, o controle de gastos e utilização de recursos, orçamento disponível, controle orçamentário e financeiro. Conforme pode ser constatado na tabela 2, a UnB nos últimos 3 anos utilizou predominantemente o Pregão como modalidade de licitação principal, além da dispensa e inexigibilidade na forma de contratação direta.

Tabela 03 - Valor anual de compras diretas e indiretas na UnB

Ano	2017	2018	2019
Total das Modalidades de Licitação	R\$120.313.000,00	R\$102.850.000,00	R\$65.750.000,00
Concorrência	R\$917.000,00	R\$0,00	R\$0,00
Pregão	R\$119.396.000,00	R\$102.850.000,00	R\$65.750.000,00
Total das Contratações Diretas	R\$36.976.000,00	R\$60.860.000,00	R\$46.880.000,00
Dispensa	R\$33.070.000,00	R\$57.790.000,00	R\$40.560.000,00
Inexigibilidade	R\$3.906.000,00	R\$3.070.000,00	R\$6.320.000,00
Total Anual	R\$156.372.000,00	R\$163.710.000,00	R\$112.630.000,00

Fonte: Relatório de Gestão UnB

Elaborada pelo autor

Cabe ressaltar que houve um decréscimo no ano de 2019 na utilização de recursos públicos para contratações diretas e indiretas da Universidade de Brasília muito influenciado pelo contingenciamento realizado pelo MEC naquele ano. A saída encontrada pelos gestores da área de compras da UnB para atender as demandas das unidades foi utilizar o método de compra chamado Sistema de Registro de Preços (SRP). Cabe ressaltar que o SRP se diferencia da aquisição convencional, via Pregão, pois o quantitativo total não precisa ser adquirido e o Órgão licitante não precisa ter o dinheiro todo em caixa no momento da licitação. O artigo 3º do Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, detalha os casos aos quais se aplicam o SRP:

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

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

- II - Quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;
- III - Quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou
- IV - Quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração (BRASIL, 2013).

Existem muitas diferenças entre o pregão convencional e o SRP que podem ser encontradas em destaque no Quadro 01.

Quadro 1 – Principais diferenças entre os pregões convencionais e por registro de preços.

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

Fonte: CAVEDO (2020)

Cabe ressaltar que as Instituições de Ensino Superior são entidades da Administração Pública Federal Indireta e, deste modo, suas aquisições e/ou contratações são regidas pelas normas de licitação. Por se tratar de uma instituição de ensino, as Universidades possuem uma vasta demanda e dos mais diversos grupos de materiais. A UnB define sua missão como:

Ser uma universidade inovadora e inclusiva, comprometida com as finalidades essenciais de ensino, pesquisa e extensão, integradas para a formação de cidad es e cidad es  ticos e qualificados para o exercício profissional e empenhados na busca de soluções democráticas para questões nacionais e internacionais, por meio de atuação de excelência (BRASIL, 2019).

As normas de licitações pouco flexíveis para determinadas aquisições e a capilaridade dos mais diversos grupos de materiais tornam o processo lento e muitas vezes impossível de ser adquirido dentro do prazo. Para Pimenta (1998) o excesso de formalismo e de uniformidade nos procedimentos da Lei de licitações leva a uma demora excessiva para a realização de qualquer processo de compra além de se apresentar como uma forma de controle burocrático de eficácia duvidosa. Ainda tendo como foco a sua missão e desenvolvimento de processos inovadores, a Universidade de Brasília adquiriu em 2018 o Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC). Tal sistema tem como função processar demandas de compras por meio do controle eficaz das contratações diretas, pois possui um catálogo gerenciável e padronizado permitindo assim a identificação dos materiais ou

serviços constantes em estoque no Almoxarifado, atas de registro de preços, contratos e licitações em andamento (BRASIL, 2019).

5.3 Principais gargalos nas compras públicas (análise de processos de compra)

Para o estudo do item em destaque, foi realizada uma seleção de 4 (quatro) processos, dentre os principais procedimentos utilizados para aquisição de bens e contratação de serviços para atendimento das necessidades da Universidade de Brasília. Desta forma, foram relacionados 02 (dois) processos de dispensa de licitação e 02 (dois) pregões eletrônicos.

Importante destacar que as aquisições dos 04 (quatro) processos trouxeram inúmeras melhorias e inovações para a Universidade de Brasília, em especial para a Biblioteca Central. No processo (23106.009275/2014-30) que envolve a tecnologia RFID houve transferência de tecnologia e modernização da segurança do acervo bibliográfico da Biblioteca. Outros itens de modernização podem ser citados em relação aos avanços trazidos com a ferramenta de Identificação por Rádio Frequência Passiva (RFID), entre elas:

- Segurança mais eficaz contra furtos;
- Localização de materiais perdidos nas estantes;
- Inventário mais ágil;
- Atendimento de empréstimo e devolução mais ágil;
- Autodevolução 24 horas;
- Autoatendimento com altura ajustável, possibilitando a acessibilidade.

Já o processo (23106.009671/2018-91) de eletrodomésticos e áudio/vídeo teve como premissa adquirir ventiladores e climatizadores de ar para que fossem colocados em salas de estudos onde pesquisadores e estudantes pudessem usufruir de uma melhor comodidade para realizar seus estudos. Ademais, em virtude do calor que faz na Universidade de Brasília em determinadas épocas do ano, também foram utilizados ventiladores na área de atendimento aos usuários para que, deste modo, não impactasse de maneira negativa o trato com os estudantes e os professores e mantivesse a excelência do suporte à comunidade.

No que diz respeito ao processo (23106.019676/2016-60) de aquisição de 4 (quatro) impressoras térmica não fiscal, a Biblioteca Central primou, na época, pelo serviço de apoio ao aluno ao imprimir o cupom fiscal como forma de lembrete da data de devolução do acervo tomado como empréstimo. Tal aquisição foi tomada com base no conforto do usuário em dispor do comprovante tendo em vista o número de livros retirados da BCE diariamente. Atualmente, o processo foi inovado, e primando pela economia de papel, tal

demanda foi reduzida e substituída quase que totalmente pelo envio do comprovante para o e-mail do usuário.

Ademais, o processo (23106.141635/2017-30) de aquisição da impressora térmica industrial para etiquetas foi fundamental, pois a BCE adquire um quantitativo grande de acervo bibliográfico e há a necessidade desse material ser etiquetado para que possa ir para as estantes e ser emprestado para os usuários. A aquisição do equipamento trouxe uma série de melhorias ao processo de impressão de etiquetas para livros novos e ao serviço prestado pela Biblioteca Central às atividades de pesquisa e desenvolvimento, entre elas:

- Menores gastos com aquisição de toners, visto que trabalha com impressão em cera, cujos rolos são infinitamente mais baratos e de maior durabilidade;
- Maior velocidade na impressão de etiquetas;
- Maior qualidade e durabilidades das etiquetas;
- Impressora com manutenção simplificada em comparação com a anterior utilizada na BCE.

Apesar das compras relacionadas anteriormente terem impacto direto nas atividades de pesquisa e inovação e interação com o NIT nenhuma delas poderia ser adquirida via Lei de Inovação.

Vale ressaltar que os processos relacionados neste trabalho são públicos, e foram extraídos do Sistema Eletrônico de Informação (SEI) da Universidade de Brasília, portanto, as informações aqui relacionadas encontram respaldo legal para a sua divulgação. Os dados e documentos presentes nos processos alvos das análises, que estiverem classificados como sigilosos não serão divulgados, em respeito aos termos da Lei de Acesso à Informação.

PREGÃO ELETRÔNICO

1) Processo Administrativo 23106.009275/2014-30

O presente processo teve por objetivo a contratação de empresa especializada para a implantação de uma solução de segurança para o acervo com tecnologia RFID - Identificação por Rádio Frequência Passiva - na Biblioteca Central da Universidade de Brasília e em suas respectivas bibliotecas setoriais. O sistema consiste em um método de identificação automática através de sinais de rádio, recuperando e armazenando dados remotamente, por meio de dispositivos chamados de *tags* RFID, e tem como finalidade promover a modernização de atendimento ao usuário, à segurança do acervo e à automação dos serviços correspondentes.

A tabela 04 traz discriminado os documentos e as quantidades de cada um deles constantes no processo.

Tabela 04 – Documentos constantes no processo 23106.009275/2014-30

Nº	Documento	Quantidade
1	Memorando	2
2	Estudo Técnico Preliminar	2
3	Termo de Referência	6
4	Análise de Riscos	2
5	Relatório Nédio de Preços	3
6	Ato de nomeação do Pregoeiro e Equipe de apoio	1
7	Certificado do Pregoeiro	1
8	Propostas das Empresas interessadas	6
9	Minuta de Edital da licitação	4
10	Edital de Licitação	1
11	Ata do Pregão	1
12	Documentos da Empresa Vencedora do Pregão	6
13	Termo de Adjudicação do Pregão	1
14	Ata de Registro de Preços	1
15	Nota de Dotação	3
16	Nota de empenho	4
17	E-mails diversos anexados ao processo	18
18	Parecer da Comissão Permanente para aquisição de equipamentos e contratação de serviços de segurança, preservação e controle de acervo bibliográfico por meio da tecnologia RFID (Identificação por Radiofrequência)	1
19	Pareceres da Procuradoria Jurídica (PJU)	9
20	Parecer da Comissão Permanente de Aquisições e Contratações de TI (CPARTI)	1
21	Publicação de extrato no Diário Oficial (DOU)	1

Fonte: SEI UnB

Elaborada pelo autor

O processo, que contém 566 páginas, teve início no dia 14/04/2014 na Faculdade da UnB do Gama, recebeu o parecer final favorável ao prosseguimento do processo pela Procuradoria Jurídica (PJU) no dia 31/03/2016, porém esbarrou no dia 16/06/2016 (dois anos, dois meses e dois dias depois do seu início) em parecer do Diretor do Centro de Informática recomendando o desenvolvimento da tecnologia pela própria UnB tendo em vista a quantidade de itens de informática, mobiliário e equipamentos que poderiam utilizar a tecnologia em questão. O processo foi retomado no dia 22/03/2018, contou com muitos documentos e 1.221 páginas, até ter a publicação do extrato de seu contrato no DOU no valor total de R\$ 4.836.764,00 (quatro milhões oitocentos e trinta e seis mil setecentos e sessenta e quatro reais) no dia 24/12/2019, ou seja, cerca de 01 (um) ano e 8 meses depois da retomada de seu processo.

2) Processo Administrativo 23106.009671/2018-91

Objetivou-se por meio do processo em destaque, as aquisições dos equipamentos que não foram contemplados no pregão de eletrodomésticos e áudio/vídeo iniciadas no ano de 2017, sob o processo SEI nº 23106.097268/2017-20. O certame teve como premissa atender as necessidades pontuais de diversas unidades da UnB e manter o bom funcionamento das

suas dependências, fazendo a substituição de equipamentos danificados nas unidades requisitantes a saber: unidades acadêmicas, unidades administrativas, laboratórios e salas de reunião dos 4 campi (Darcy Ribeiro, Ceilândia, Planaltina e Gama).

A instrução processual que foi observada no processo e suas quantidades estão discriminadas na Tabela 05.

Tabela 05 – Documentos constantes no processo 23106.009671/2018-91

Nº	Documento	Quantidade
1	Memorando/Despacho com assinatura e justificativa de abertura de processo assinado pela Coordenadora da Coordenação de Análise e Instrução Processual da Diretoria de Compras do DAF	1
2	Planilha de levantamento das necessidades de eletrodomésticos	1
3	Termo de Referência	7
4	Planilha com consulta de preços	3
5	Planilha de preço médio	3
6	Requisição do Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC)	1
7	Planilha com Órgãos interessados em participar do Pregão Eletrônico - Intenção de Registro de Preços (IRP)	1
8	Termo de manifestação de interesse de participação na IRP	1
9	Resolução Pregoeiro e Ordenador de Despesas	1
10	Minuta de Edital	1
11	Pareceres da Procuradoria Jurídica (PJU)	2
12	Edital do Pregão Eletrônico (PE)	1
13	Planilha com relação de itens do Pregão Eletrônico	1
14	Publicação no DOU do Pregão Eletrônico	1
15	Proposta e Documentação das Empresas Vencedoras do Pregão Eletrônico na modalidade Sistema de Registro de Preços (SRP)	28
16	Comprovante de regularidade do SICAF das empresas ganhadoras	1
17	Balanco Patrimonial (DRE) das empresas vencedoras do certame	9
18	Ata de Realização do Pregão Eletrônico	1
19	Planilha com resultado por fornecedor	1
20	Termo de Adjudicação do Pregão Eletrônico	1
21	Termo de Homologação do Pregão Eletrônico	1
22	Atas de Registro de Preços	18
23	Publicação de extrato do PE no Diário Oficial (DOU)	1
24	E-mails aos fornecedores ganhadores dos itens do Pregão Eletrônico	20

Fonte: SEI UnB

Elaborada pelo autor

Ao todo o processo possui cerca de 2.542 páginas. Seu início de fevereiro de 2018 e sua finalização ocorreu apenas em agosto de 2019. Sendo assim, foi necessário cerca de 01 (um) ano e 06 (seis) meses para que o processo tivesse êxito em seu objetivo principal. A falta do material e o tempo gasto para que ocorresse a efetivação da compra gera, por diversas vezes, grande desconforto e prejuízos operacionais ou psicológicos em torno dos servidores. Baily et al. (2008) afirma que o objetivo da área de compras é comprar o material correto com qualidade, no tempo certo, na quantidade exata, da fonte certa, ao preço adequado.

Após as primeiras análises, pode ser percebido um padrão na organização da instrução de ambos os processos e, também, obstáculos parecidos que ocasionaram maior tempo para sua finalização. Pode ser constatado que os dois processos se utilizaram da licitação na modalidade Pregão, em sua forma eletrônica e menor preço.

O primeiro processo (23106.009275/2014-30) teve início em 2014 e foi interrompido em 2016, sendo retomado apenas em 2018 até ser finalizado no final de 2019. Dentre as questões que demandaram tempo ao desenvolvimento do processo pode-se perceber:

- Falta de estudo detalhado da área técnica sobre o assunto;
- O alto valor a ser investido gerou dúvidas sobre a efetividade da tecnologia;
- Demora da aprovação da contratação pela Procuradoria Jurídica;
- Dificuldade inicial em adequar o Termo de Referência à realidade da contratação;
- Dúvida dos gestores sobre investir e desenvolver tal tecnologia na UnB ou comprar a tecnologia de terceiros;
- Falta de orçamento para custear tal investimento;
- Poucos fornecedores no mercado.

Tais dificuldades foram encontradas nas duas versões do processo (2014 a 2016 e 2018 a 2019), porém na sua segunda alguns itens foram superados. O processo, assim como seu termo de referência, estava mais bem instruído e detalhado. Houve a inclusão de documentos fundamentais para o planejamento do processo e segurança jurídica como “Análise de Riscos” e “Estudo Técnico Preliminar” em atendimento com a Instrução Normativa do Ministério da Economia (SGD/ME) nº 01, de 04 de abril de 2019. Ao todo o valor do contrato firmado com a empresa vencedora foi de R\$ 4.836.764,00 (quatro milhões oitocentos e trinta e seis mil setecentos e sessenta e quatro reais) e trouxe significativo avanço tecnológico e científico à Universidade de Brasília, sendo uma das poucas universidades do Brasil a dispor de tal aparato de segurança.

No segundo processo (23106.009671/2018-91) também houve dificuldade em se determinar o Termo de Referência final para a realização do Pregão. Devido ao tamanho da Universidade de Brasília e ao número de departamentos e unidades é notado um problema constante em relação ao quantitativo a ser adquirido. A falta de planejamento pode ser notada, pois houve itens que não entraram no Pregão de 2017 e, portanto, não foram adquiridos, e ainda assim, novos itens não foram possíveis de fazer parte do novo certame de 2018. Ao todo o valor do certame foi de R\$ 822.778,50 (oitocentos e vinte e dois mil e setecentos e setenta e oito reais e cinquenta centavos) e resultou na modernização e reposição de equipamentos essenciais para a prática das atividades dos servidores no desempenho de suas funções.

DISPENSA DE LICITAÇÃO COM BASE NO ART. 24, II (para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a")

1) Processo Administrativo 23106.019676/2016-60

Trata-se de processo que formalizou a aquisição de 4 (quatro) impressoras térmicas não fiscal, justificando a necessidade da Biblioteca Central de imprimir comprovantes emitidos pela Biblioteca no ato do empréstimo, devolução e pagamento de multa. Registra-se a impressão média de 915 comprovantes por dia.

A instrução do procedimento foi realizada da seguinte forma e ordem:

- Memorando solicitando e justificando a necessidade da compra e assinado pelo diretor da unidade;
- Cadastro do pedido no sistema do pedido de compras SIMAR;
- Declaração afirmando haver local apropriado e condições de instalação do equipamento;
- Documento reiterando a competência da unidade em adquirir tal equipamento por se tratar de aquisição específica;
- Documento questionando se demais unidades similares (bibliotecas setoriais) haveria interesse em adquirir tal equipamento;
- Propostas de preços das empresas interessadas;
- Termo de Referência;
- Nota de dotação;
- Solicitação de detalhamento do crédito orçamentário;
- Nota de dotação de detalhamento do crédito orçamentário;
- Documento verificando que o valor se encontrava inferior a R\$ 8.000,00 e poderia ser comprado por dispensa de licitação;
- Certidões de regularidade e negativas da empresa de menor valor;
- Solicitação de nota de empenho em favor da empresa de menor valor.

O processo em questão foi adquirido com base no limite de R\$ 8.000,00, instituído pelo Art. 24, II da Lei 8.666/93. Vale frisar que o Decreto nº. 9.412/2018 alterou esse valor para R\$ 17.600,00 no caso de serviços e compras e de R\$ 15.000,00 para R\$ 33.000,00 no caso de obras e serviços de engenharia. O processo conta com 53 páginas e teve seu início no dia 07/06/2016 com emissão de nota fiscal do equipamento para pagamento do mesmo em 14/07/2017, ou seja, levou cerca de 01 (um) ano para a aquisição e a emissão do pagamento da nota fiscal.

2) Processo Administrativo 23106.141635/2017-30

Trata-se de processo que formalizou a aquisição de impressora térmica industrial para etiquetas, justificando a necessidade do Setor de Processos Técnicos da Biblioteca Central em imprimir uma alta quantidade de etiquetas por dia tanto para livros novos catalogados quanto para itens do acervo com avarias de etiquetagem. Justificou-se ainda a aquisição do equipamento pela velocidade de impressão e diminuição dos seus custos.

A instrução do procedimento foi realizada da seguinte forma e ordem:

- Memorando solicitando e justificando a necessidade da compra e assinado pelo diretor da unidade;
- Termo de Referência;
- Orçamentos das empresas (primeiro conjunto de orçamentos);

- Planilha de preço médio (primeira)
- Despacho do Decanato de Planejamento, Orçamento e Avaliação Institucional (DPO) para a Secretaria de Tecnologia da Informação - STI (antigo CPD) solicitando a indicação da instrução processual por se tratar de item de informática;
- Despacho da STI solicitando atualização das propostas das empresas e ajuste do termo de referência;
- Novo termo de referência (segundo no processo);
- Orçamentos das empresas (segundo conjunto de orçamentos);
- Despacho do Decanato de Administração (DAF) homologando a despesa;
- Nota de dotação contemplando o valor do equipamento;
- Despacho apontando pendências no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF)
- Termo de referência atualizado (terceiro no processo);
- Orçamentos das empresas (terceiro conjunto de orçamentos);
- Despacho apontando falha nos orçamentos;
- Orçamentos das empresas (quarto conjunto de orçamentos);
- Despacho ao DPO solicitando detalhamento do crédito orçamentário (passo anterior à emissão do empenho);
- Emissão de nota de empenho em favor do fornecedor de menor valor.

O processo em questão foi adquirido com base no limite de R\$ 8.000,00, instituído pelo Art. 24, II da Lei 8.666/93. O processo conta com 123 páginas e teve seu início no dia 16/11/2017 com emissão de nota fiscal do equipamento, para pagamento do mesmo, em 30/07/2018, ou seja, levou cerca de oito meses e quatorze dias entre o início do processo e a emissão da nota fiscal do equipamento.

O processo teve problemas em relação à busca dos fornecedores e seu cadastro junto ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF. Tal sistema é fundamental para que os fornecedores possam prestar serviço aos Órgãos do Governo Federal. A falta de prática e de informação dos setores internos que não lidam diretamente com compras e a falta de informações para a pesquisa correta dos itens mínimos que devem conter nos orçamentos, acarretam em muitos retrabalhos e em demora no tempo final do processo para aquisição.

Após as elucidações iniciais, percebe-se que houve uma demora excessiva para a finalização em ambos os processos e o trâmite que deveria demorar em média de 3 (três) meses durou cerca de doze meses e oito meses, respectivamente. No primeiro caso (23106.019676/2016-60) o processo permaneceu muito tempo parado na caixa do SEI e depois que foi retomado seguiu um trâmite uniforme até o seu final. No segundo processo (23106.141635/2017-30), apesar de ter levado menos tempo para ser finalizado, houve um problema grande em relação à obtenção da cotação do equipamento. Tiveram que ser obtidas muitas cotações e correções para se chegar a um documento válido e aceito perante a legislação para que a dispensa de licitação pudesse ser concretizada de maneira correta. Percebe-se a necessidade de uma maior comunicação e/ou treinamento entre a área de compras e a área demandante para que a documentação chegue de maneira correta e o processo não utilize maior tempo do que deveria em seu curso normal.

5.4 Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/21) e o impacto nas compras da UnB

A mudança é algo contínuo, constante e rotineiro, faz parte do dia a dia das pessoas e das organizações e com ela atinge-se a novos patamares. Conforme reafirmam Vieira e Vieira (2003) a mudança deve ser encarada como um processo permanente, contínuo, uma necessidade de atualização que gera atualização. Para os autores, a reprodução de modelos passados representa a contradição de uma cultura a ser sustentada pela inovação e, portanto, voltada para o futuro. Desta forma, organização, inovação e desempenho são palavras-chave na nova concepção das universidades federais brasileiras (VIEIRA; VIEIRA, 2003).

A Universidade de Brasília estava totalmente dependente das amarras burocráticas da Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93) a qual estava vigente há quase 28 (vinte e oito) anos. A missão da UnB inclui ser inovadora e inclusiva para atender as finalidades essenciais de ensino, pesquisa e extensão, mas como ser inovadora com uma legislação de compras antiga que vem se arrastando há anos e sem preocupações em ser mais efetiva e eficiente? Afinal, todo tipo de insumo/aquisição (exceto em alguns casos de PD&I) e serviços necessitam de tal lei para que as compras ocorram. A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 14.133/21, pretende trazer muitas novidades ao processo de compras dos Órgãos Públicos, incluindo, as Universidades Federais.

Existem muitas dificuldades no processo de compras da Universidade de Brasília, dentre os quais podem ser citados:

- Falta de planejamento;
- Falta de uma agenda de compras;
- Falta de treinamento;
- Falta de treinamento para se elaborar o Termo de Referência;
- Falta de treinamento para se elaborar a Análise de Riscos e o Estudo Técnico Preliminar;
- Falta de informação e comunicação entre os setores demandantes e o setor responsável pela aquisição;
- Demora excessiva para definir o quantitativo e o quais itens serão comprados;
- Demora excessiva no trâmite do processo;
- Demora do processo “parado” na caixa SEI dos setores;
- Problemas para realizar a pesquisa de preço;
- Sistema de cotação de preços lento e demorado (Comprasnet);

O novo normativo traz muitas novidades ao ordenamento jurídico a fim de melhorar a atividade de compras da UnB e suprir suas unidades e departamentos com insumos e serviços essenciais para o desempenho de suas atividades. Dentre elas pode ser citada em seu artigo 12, inciso VII, a importância que se dá ao planejamento e à sua transparência por meio do Plano Anual das Contratações (PAC), conforme o texto:

VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

§ 1º O plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput deste artigo deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e será observado pelo ente federativo na realização de licitações e na execução dos contratos (BRASIL, 2021).

O planejamento é um problema recorrente nas contratações e que, na sua ausência, persiste em preocupar os responsáveis por tal tarefa. A Lei nº 14.133/21 traz como benefício a criação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) em que ficam facultadas as contratações pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos. A agregação das informações em um só sistema é fundamental para uniformização e parametrização de preços, economia de escala e melhoria do processo de compras. Resta saber se, na prática, a performance do sistema será melhor do que a do sistema atual (Comprasnet) que é bem lento e, constantemente, cai a conexão, tendo sempre que ser feito o reinício da consulta. A implantação do PNCP para os órgãos públicos de um modo geral, assim como para a UnB, trará um enorme avanço para agilizar as cotações e mais eficiência nas cotações, tendo em vista a ineficiência do sistema atual.

A criação de uma nova modalidade chamada “diálogo competitivo” tende a trazer benefícios para a UnB, pois como a mesma lida com diversas obras e melhorias em sua estrutura física pode tratar de determinadas peculiaridades específicas diretas com os fornecedores interessados em prestar o serviço. Tal instrumento trata de inovações tecnológicas ou técnicas que ainda não foram disponibilizadas no mercado e de especificações que não podem ser supridas de maneira eficaz pela administração pública sem a interação com os fornecedores com a proposição de uma solução técnica mais adequada. Porém, não há como saber da efetividade da nova modalidade antes da administração pública começar a operar e verificar se de fato trará muitos benefícios à Universidade, tendo em vista que a maior parte das contratações e serviços são de menor valor, mais simples e cotidianas. Para certos projetos que envolvam inovação tecnológica ou técnica, impossibilidade da UnB ter sua necessidade satisfeita sem a adaptação de soluções disponíveis no mercado, que são poucos e muito específicos, a nova modalidade trará algum diferencial para a Universidade. Ainda haverá a necessidade de prover ao servidor capacitação (treinamento) e tempo hábil para se adaptar à rotina dos novos procedimentos.

A nova Lei resguarda o servidor trazendo a novidade que os mesmos serão defendidos pela advocacia pública. Tal mudança é um avanço e traz segurança jurídica aos servidores que trabalham na área de compras, já que atualmente estes, caso

necessitem, precisam contratar um advogado particular para fazer sua defesa. De outro modo e com o intuito de resguardar a administração pública de empresas inidôneas e evitar a inadimplência, a Lei 14.133/21 afirma que o edital deverá prever a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade (*compliance*) pelo licitante vencedor. Tal alteração é importante e trará benefícios para a UnB, tendo em vista o número de empresas inadimplentes que causam prejuízos com atrasos em obras, prestação de serviços e fornecimentos de materiais. Outra novidade diz respeito aos critérios de julgamento em que surgem o maior desconto e o maior retorno econômico (utilizado exclusivamente para a celebração de contrato de eficiência). O primeiro critério já era utilizado pela Universidade e só foi oficializado pela nova lei, já o segundo poderá trazer vantagens, pois incidirá de forma proporcional à economia efetivamente obtida na execução do contrato.

A nova Lei de Compras e Contratos Administrativos (Lei nº 14133/21) apenas cita a capacitação nos casos de improbidade formal, em que se preocupa com a capacitação dos servidores responsáveis e faz menção no caso da capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual. A falta de treinamento é um dos principais entraves ao desenvolvimento bem-sucedido das compras dos Órgãos Públicos de forma geral, e com a UnB não é diferente. O normativo não dá ênfase na resolução deste problema ficando, desta forma, evidente a necessidade de modificar os processos atuais para que a Universidade possa desenvolver suas compras de maneira mais eficaz e efetiva. Apesar de trazer uma boa novidade do “agente de contratação” para acompanhar as licitações, não estabelece a necessidade de treinamento do servidor para exercer a função. O acompanhamento do certame do início ao fim pode trazer significativa melhoria ao processo de compras da Universidade de Brasília, mas para tal é necessário engajamento das partes envolvidas e adequado cronograma de capacitação. Embora a nova legislação inove em muitos aspectos, a falta de uma ênfase maior no planejamento impede uma melhoria realmente efetiva nas compras públicas.

O planejamento tem pouca ênfase na nova Lei. O PNCP destaca que deverá ser fornecido um sistema de planejamento e gerenciamento de contratações. A norma ainda determina que os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, a partir de documentos de formalização de demandas, elaborar plano de contratações anual para garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias. A fase preparatória do processo licitatório deve estar alinhada com o seu planejamento, plano de contratações anual, assim como com as leis orçamentárias e todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão como o estudo técnico preliminar, por exemplo. Ainda em relação ao planejamento, embora o legislador mencione na nova Lei a inclusão do Plano Anual de Contratações (PAC) e sua divulgação na internet dos itens a serem adquiridos no ano subsequente, acredita-se ser

um avanço importante, mas não suficiente para suprir as lacunas existentes nas compras públicas dos Órgãos Públicos de um modo geral e da Unb em específico. O planejamento envolve, dentre outros fatores, o treinamento, a gestão da compra, a designação de pessoas responsáveis pela compra, o tempo em que vai ser comprado e o recurso necessário para realizar a compra. Os itens a serem comprados também são importantes, mas não únicos a serem levados em conta no planejamento. Foram relatados problemas, nas unidades e departamentos da Universidade de Brasília, para serem elaborados documentos como, por exemplo, Termo de Referência, Análise de Riscos e Estudo Técnico Preliminar. Neste caso, a capacitação e a conscientização, por parte dos gestores, da importância dos setores em participar destas capacitações poderiam ajudar a resolver grande parte destes problemas. Chega-se à conclusão que sem o melhoramento dos processos não há como a nova Lei alcançar o seu objetivo maior que é tornar as compras públicas mais eficientes e eficazes.

Para que a UnB possa superar os problemas que persistiram por anos e anos com a antiga Lei de Licitações, Lei nº 8.666, estima-se ser necessário mais do que um novo normativo, como é o caso da nova Lei de Licitações e Contratos. É fundamental que os processos sejam aprimorados em consonância com as novas definições da lei. Alguns prazos devem ser definidos em processos internos dentro da Universidade para que as compras possam fluir sem atrasos e de maneira mais efetiva. Alguns dos problemas que a UnB enfrenta são a demora dos processos dentro da caixa Sei, ou atrasos para a definição de itens e quantitativos, ou até mesmo a má discriminação dos itens a serem comprados, por exemplo, e para resolver tais demandas não dependem da nova lei em si, mas sim da definição de novos processos.

A Lei 14.133/21 possui muitas melhorias periféricas e, muitas das vezes, propõem melhorias na parte operacional que pode incluir a definição de um novo critério de julgamento (maior desconto e maior retorno econômico), um novo modo de disputa (aberto e fechado), a utilização da modalidade contratação integrada ou até mesmo a oficialização da utilização do Pregão para obras e serviços padronizáveis de engenharia. Porém, existem outros fatores que devem ser analisados dentro da UnB para que tal normativo possa ser melhor aproveitado. Atualmente, na Universidade, há um número escasso de servidores desempenhando suas atividades e há uma rotatividade de servidores muito grande da mão de obra capacitada. Algumas destas questões devem ser questionadas e reavaliadas para que haja uma melhoria no processo de compras como um todo e que a atualização do normativo por si só não é capaz.

5.5 Discussão sobre inovação nos processos de compra da UnB

O processo de compras é regido pela sua legislação que muitas vezes torna o processo lento, burocrático e caótico. Nem a possibilidade de um novo normativo pode aparar as arestas existentes em uma legislação voltada para impedir a corrupção e não para fazer a melhor compra para a administração pública. A necessidade de mudança se torna latente e necessária, seja no aspecto legal ou na gestão (inovação) dos processos de compras. O servidor público, assim como o ser humano em geral, é resistente a processos inovadores e a mudanças. Stephen Hawking no auge do seu conhecimento afirmava que inteligência é a capacidade de se adaptar à mudança.

Segundo o Manual de Apoio ao Preenchimento da Pintec (2017), inovação tecnológica de processo refere-se à implementação de um novo ou substancialmente aperfeiçoado método de produção ou de entrega de produtos. O processo de compras públicas é muito complexo e envolve muitos atores e uma quantia considerável do orçamento do governo anualmente. Lima (2015) reforça tal importância afirmando que a área de compras governamentais é um mercado estimado em cerca de meio trilhão de reais por ano – somados os valores utilizados pela União, Distrito Federal, Estados e Municípios, que envolvem a administração direta, indireta, empresas mistas, autarquias e fundações.

Ferrer (2015) ainda destaca que as compras públicas são um dos processos mais transversais que existem no setor público, o que permite multiplicar seu poder transformador quando são inovadas e otimizadas. Tal inovação pode estar relacionada não apenas à parte legislativa, mas principalmente à parte da inovação de processos, pois a primeira depende de uma série de fatores que vão além da capacidade do servidor que está na linha de frente do processo de gerir as compras.

Segundo Oliveira (2004), o planejamento consiste em identificação, análises estruturação, coordenação de missão, propósitos, objetivos, desafios, metas, estratégias, políticas internas e externas, programas, projetos e atividades, a fim de alcançar de modo mais eficiente, eficaz, efetivo o máximo do desenvolvimento possível, com a melhor concentração de esforços e recursos. O planejamento é um dos principais problemas da Universidade de Brasília. Sua ausência ocasiona a falta de um processo de trabalho definido, pois não há padronização, e, assim, erros e ineficiências se perpetuam. A introdução do planejamento como uma ferramenta inicial de gestão para motivar as aquisições e contratações pode ser um fator determinante para a melhoria das compras públicas a curto ou médio prazo. Pelo fato da UnB dispor de várias unidades de compras descentralizadas (Prefeitura - PRC, Biblioteca Central - BCE, Informática - Secretaria de Tecnologia da Informação - STI, e Diretoria de Compras - DCO) é interessante que se faça um planejamento com prazos e uma agenda por tipo de itens a serem adquiridos ao longo

do ano. A inovação do processo não se daria apenas com a inclusão de uma nova agenda de planejamento de prazos, mas também com a demanda contínua de treinamento que englobaria também a confecção de documentos carentes nos processos de compras atualmente.

No ano de 2018 a Universidade de Brasília confeccionou um manual, com ao todo 80 páginas, que tinha como intuito esclarecer à comunidade Universitária as diretrizes e procedimentos para as compras de materiais e contratações de serviços no âmbito da Fundação Universidade de Brasília, bem como estabelecer fluxos e instruções processuais padronizados (BRASÍLIA, 2018). O documento ainda buscava dar ênfase à fase de planejamento (fase interna) das aquisições/contratações da UnB, considerando a etapa mais crítica do processo de contratação pública, com vistas a minimizar os retrabalhos em processos destoantes dos dispositivos legais. Considera-se de fundamental importância a iniciativa que foi dada no sentido de melhorar o planejamento e todo o processo de compras no momento em que o manual foi criado, porém com a mudança de reitor o documento foi abandonado e o caminho percorrido no sentido de organizar a demanda de aquisições e contratação de serviços foi perdida.

Os processos sofrem constantemente com a ausência da instrução correta, normalmente, da unidade demandante que não inclui de forma correta os seguintes documentos:

- Termo de referência;
- Análise de riscos (quando necessário);
- Estudo técnico (quando necessário);
- Pesquisa de preço atual com papel timbrado da empresa e Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF atualizado;

Para sanar tal problema de instrução processual sugere-se um trabalho de marketing e conscientização com iniciativa da administração superior que pode envolver palestras ou reuniões com foco na importância das compras públicas para os setores demandantes. A inovação do processo está em trazer e demonstrar para as partes envolvidas a importância do papel de cada um para que no final da compra a parte demandante e a parte que realizará a aquisição possam se ajudar de maneira satisfatória.

Atualmente percebe-se que o processo de compras na Universidade de Brasília é tratado sempre como urgente e demandado sem muito tempo hábil para que sua correta instrução possa ser feita em tempo hábil. Isso é um problema muito sério, pois muitas das vezes a pressa em realizar a aquisição ou a contratação de um serviço pode resultar em uma má contratação, em desperdício de dinheiro público ou a prorrogação desnecessária de aditivos ao invés de uma nova realização de um certame com melhores condições para a instituição.

Há a necessidade de inovação do processo no sentido de se antever as necessidades da Universidade e não de correr atrás do prejuízo. Apesar da nova legislação, Lei nº 14.133/21, trazer boas melhorias às compras públicas, acredita-se que o empenho dos servidores em trazer a inovação ao processo se antecipando aos problemas e não buscando saná-las depois de já iniciados pode ser um ótimo meio de se melhorar as compras governamentais. O planejamento e a capacitação são fundamentais para inovar e se antecipar a questionamentos já conhecidos e tratados sempre a posteriori. Outro aspecto, já mencionado e muito importante, são os gestores entenderem que um trabalho de conscientização precisa ser feito em todos os setores que necessitam da área de compras, para que estes setores também participem de treinamento e cooperem em todo o processo de compras, inclusive com a confecção correta de documentos fundamentais e pesquisa de preços.

É importante destacar que, no ano de 2017, a Universidade de Brasília firmou um Acordo de Cooperação junto à Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN para a utilização dos seus Sistemas Integrados de Gestão, os quais contemplam o Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos - SIPAC, Sistema Integrado de Gestão de Recursos Humanos - SIGRH, Administração e Comunicação – ADMIN e o Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas – SIGAA. Apesar de um grande avanço no sentido de tentar uniformizar, modernizar os sistemas e trazer novos recursos, ainda não abandonou os sistemas antigos e por diversas vezes tem que fazer um retrabalho alimentando dois sistemas ou alimentando o antigo e deixando o novo sem o dado atual. Essa fase de transição de sistemas é necessária, porém há a necessidade de que os processos sejam bem definidos e que os servidores que irão fazer os lançamentos (alimentar o sistema) possam ser capacitados para que os gargalos possam ser superados. Atualmente existe um manual do SIPAC em que se dispõe de diretrizes gerais de como se operar o sistema, porém atualmente não existe ampla divulgação sobre a importância dos servidores saberem operar o sistema e nem de incentivos de participarem de oficinas e capacitação para tal.

O processo de aquisição e contratações da Universidade de Brasília ainda é visto pelas suas unidades e departamentos como parte específica dos servidores da área de compras, porém para que os materiais sejam efetivamente comprados e/ou as contratações sejam realizadas há a necessidade que seja feita a instrução processual correta da área demandante. A inovação de processos deve agir no sentido de conscientizar que as compras são importantes para todos os setores e que determinados conhecimentos devem ser dominados, como, por exemplo, elaborar um termo de referência, análise de riscos ou estudo técnico preliminar. A UnB dispõe atualmente para este fim, dos interlocutores de compras, porém estes acumulam as obrigações de instruir

processos de compras além das atividades rotineiras do seu cargo, o que leva a desmotivação e a falta de vontade. Para que o processo passe a funcionar de maneira mais efetiva, ele deve ser inovado de modo que o servidor seja capacitado adequadamente para exercer seu papel na área de compras e de reservar parte do tempo de suas tarefas, em acordo e com o apoio da chefia imediata, para desempenhar seu papel de interlocutor de compras.

5.6 Proposta de um novo fluxograma de compras que atenda à nova legislação e possíveis novas melhorias à UnB

Devido às alterações na lei e aos gargalos identificados nos capítulos anteriores verifica-se a necessidade de um novo fluxograma seja desenhado para otimizar as compras públicas para a Universidade de Brasília. Para dar início ao processo, é necessário que a alta administração dê suporte e “assuma” a área de compras como fundamental para o desempenho da universidade. A seguir serão apontadas algumas ações que poderiam melhorar o processo de compras, atendendo à legislação em vigor e fazendo inovações de processo de forma a eliminar alguns dos gargalos identificados.

A primeira sugestão é desenvolver uma agenda de capacitação periódica para os interlocutores de compras que pode ser on-line de forma trimestral (quatro vezes ao ano) e dispor, também, de forma presencial semestralmente (duas vezes ao ano). Há, ainda, a necessidade de uma companhia e ênfase, por parte da Administração Superior, do treinamento consciente, pois em muitos casos, servidores fazem cursos que têm pouca ou nenhuma relação às suas atividades apenas para preencher carga horária e subir na carreira, não atendendo assim o propósito do curso ministrado. Esse processo pode ser melhor visualizado na Figura 01 onde é apresentado uma proposta de capacitação para elaboração e execução do PAC na UnB.

Para elaboração do PAC sugere-se criar uma Comissão Permanente de Elaboração do PAC com representantes das unidades que realizam compras na UnB: Biblioteca Central (BCE), Diretoria de Administração (DAF), Prefeitura (PRC) e Secretaria de Tecnologia da Informação (STI). Esta Comissão irá definir um calendário para que as unidades elaborem uma lista com as suas necessidades de compras, bem como os termos de referência dos itens necessários. Esse processo pode ser melhor visualizado na Figura 02 onde é apresentado uma proposta de elaboração do PAC na UnB.

Outra sugestão, consiste na criação em cada unidade/departamento de uma Comissão Permanente de Compras que será composta por técnicos e/ou gestores que possuem conhecimento detalhado do material e da quantidade utilizada durante o período de um ano. Tal Comissão será responsável por iniciar o processo de compras elaborando o Memorando de Aquisição, assim como, o Termo de Referência contendo a especificação

e os quantitativos do (s) material (ais) e/ou serviço (s). Assim que o Processo Sei estiver com os documentos supracitados em anexo, este deverá ser encaminhado para a Comissão Permanente de Elaboração do PAC.

Finalizada a etapa de elaboração das listas de compras e os termos de referência, os documentos serão verificados pela comissão do PAC. Caso ocorram inconformidades nas solicitações das unidades, a Comissão retornará os processos para sanar as inconsistências identificadas. Quando as listas estiverem em conformidade, a Comissão irá consolidar uma única lista e apontar a modalidade de compra mais adequada. Dependendo do valor das contratações ou serviços, pode ser adquirido por dispensa de licitação com valor de até R\$50.000,00 (cinquenta mil reais) para serviços e compras comuns, e até R\$100.000,00 (cem mil reais) para serviços de engenharia, ou por meio do Pregão Eletrônico.

Quando for o caso de se fazer a licitação, cada unidade de compras (DAF, BCE, PRC e STI) deverá ter formada uma Comissão de Licitação composta pelo representante da unidade na Comissão Permanente de Elaboração do PAC, um pregoeiro e demais membros como equipe de apoio para que possam realizar os procedimentos necessários às suas compras. Cada unidade terá uma lista própria dos itens pertinentes à sua área de atuação e será responsável pela averiguação do quantitativo e a sua aquisição, sempre com o que foi levantado em termos de quantidade no PAC do ano anterior. A nova lei ainda trata de novo personagem dentro da área de compras, diferente do pregoeiro, chamado de “agente de contratação” que deverá ser nomeado e terá a função de acompanhar o processo licitatório do início ao fim. Antes de abrir o Pregão, normalmente, abre-se a Intenção de Registro de Preços (IRP) para que demais órgãos interessados no mesmo pleito possam participar também aumentando, assim, o quantitativo total dos itens e/ou serviços prestados. Ao final do processo licitatório e definido o ganhador é gerado a ata de registro de preços ou um contrato de fornecimento de itens ou serviços. Desta forma, a unidade de compras dará retorno ao departamento ou à unidade que solicitou tal item ou serviço e este entrará em contato com o fornecedor para escolher o melhor meio de receber o material ou executar o serviço. Por fim, após o recebimento do material pela unidade solicitante, ocorre o ateste de recebimento e conformidade da nota fiscal e envio para a Tesouraria (DAF) para que a mesma seja paga e, em seguida, seja feito a liquidação da Nota de Empenho. Esse processo pode ser melhor visualizado na Figura 03 onde é apresentada uma proposta de fluxograma para a execução do PAC na UnB.

Figura 01 – Proposta de capacitação para elaboração e execução do PAC na UnB

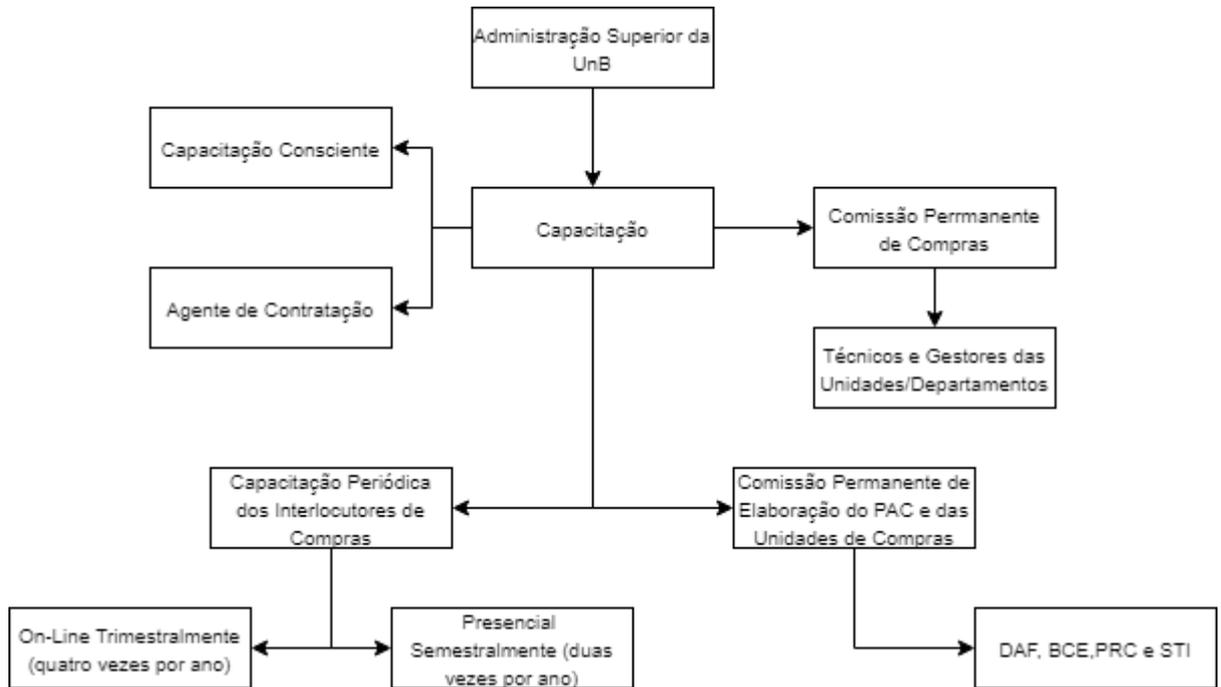


Figura 02 – Proposta de fluxograma de processo para elaboração do PAC na UnB

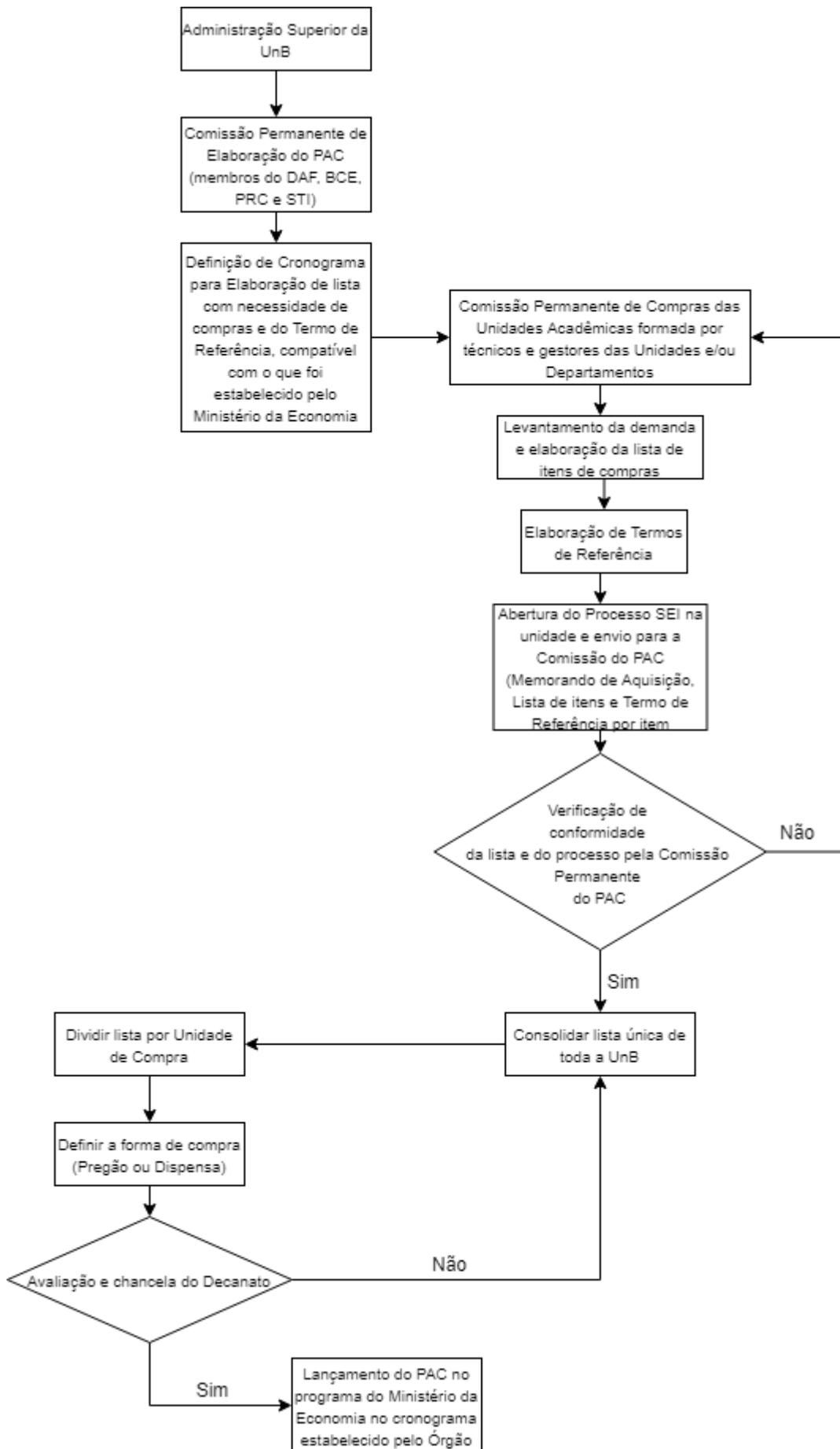
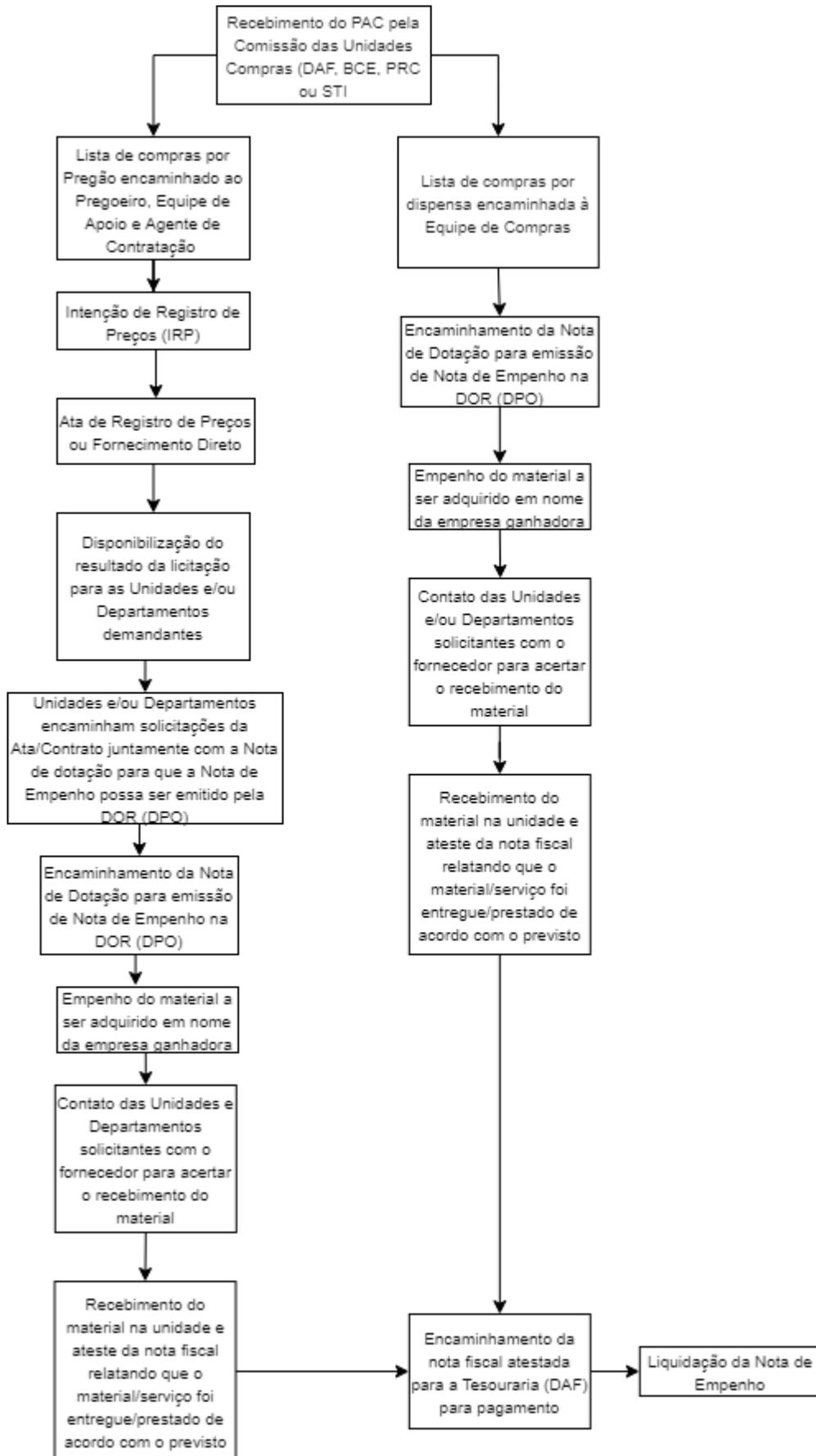


Figura 03 – Proposta de fluxograma de processo para execução do PAC por cada Unidade de Compra (DAF, BCE, PRC ou STI) na UnB



6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os NITs são fundamentais para estimular e promover a inovação nas ICTs, fazendo, assim, a ligação entre a política de inovação e o empreendedorismo, porém para que possam realizar as suas compras comuns não utilizam os benefícios da Lei de Inovação (Lei nº 13.243/2016), mas, sim, a Lei de Licitações (Lei nº 14.133/21).

Torna-se evidente a necessidade de reavaliação do processo de compras nos órgãos públicos e, em destaque, na Universidade de Brasília. As melhorias trazidas pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 14.133/21, que tratam da atualização da Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93), foram recebidas pela comunidade acadêmica e gestores que lidam com as compras governamentais com esperança de tempos melhores. As novidades trazidas pelo projeto, que ainda não puderem ser verificadas o quanto poderão melhorar na prática o processo de compras, parecem ser promissoras e relevantes.

Dentre as muitas alterações promovidas pela nova Lei, percebe-se a atenção do legislador para agrupar o ordenamento jurídico em um só, focar na lisura e coesão do processo tendo como base a implementação de programa de *compliance* nas empresas/organizações com o intuito de afastar empresas aventureiras e corruptas e trazer o prestador de serviço mais próximo da administração pública com a criação da nova modalidade “diálogo competitivo”. Entretanto, em relação a este novo ordenamento jurídico, fica evidente o avanço que ele traz, mas houve pouca preocupação em relação ao seu planejamento e sua capacitação. Em toda a lei, o primeiro é mencionado no caso do Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP em que deverá fornecer um sistema de planejamento e gerenciamento de contratações, e a lei, ainda, afirma que precisa ser elaborado um Plano de Contratações Anual (PAC) para garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias, já o segundo, fica, por exemplo, criada a nova figura do “agente de contratação”, mas sem mencionar nada sobre sua capacitação.

Encontra-se respaldado na visão do gestor e na vontade de se sobressair em tarefa tão árdua em que pese contratar e comprar no serviço público, resta se antecipar aos problemas e demandas, e inovar nos processos. A inovação de processos mostra-se o caminho mais eficaz e objetivo para se antecipar a problemas que ocorrem rotineiramente dentro dos processos de compras. A prática do planejamento efetivo, assim como do treinamento das áreas mais sensíveis e participativas do processo de compras e da conscientização por parte dos gestores às áreas envolvidas em todo o processo podem ser muito efetivas e eficazes à medida que se antecipam às dificuldades e problemas. Olhar o processo de fora e antes que ele aconteça pode ser muito benéfico ao invés de tentar agir depois que a demanda urgente surgir. Inova-se no processo agindo de maneira mais

simples e efetiva por meio do planejamento (que vai além do PAC), capacitação (das unidades descentralizadas de compras e áreas envolvidas no processo, inclusive requisitantes) e conscientização (por parte dos gestores trazendo a todas as áreas a importância e responsabilidades de cada um no processo). Com a ênfase da Administração Superior da UnB na capacitação consciente e na conscientização da importância do planejamento e treinamento dos responsáveis pelas compras nas unidades e departamentos, os processos podem ser melhorados adotando um fluxograma com uma agenda definida e fechada perante as necessidades de melhoria da Universidade de Brasília. Ademais, o novo fluxo do processo tende a uniformizar as atividades, otimizando recursos e tempo utilizado para resolver demandas. Não é fácil para a UnB colocar em prática novos processos e a conscientização dos servidores perante a importância da área de compras e é essencial para que a Universidade continue a se desenvolver e a atingir patamares cada vez mais altos.

7. REFERÊNCIAS

ALVES, Guilherme Krause. **Gestão dos processos de compras: um estudo nas Universidades Públicas Catarinenses**. 2017. 144 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/179882>. Acesso em: 03 fev. 2021.

ANDRADE, Caio Mario Paes de. **Estados e municípios realizaram mais de 40 mil pregões eletrônicos em um ano**. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/noticias/estados-e-municipios-realizaram-mais-de-40-mil-pregoes-eletronicos-em-um-ano>. Acesso em: 28 out. 2020.

ARAÚJO, Ana Lídia. Universidade de Brasília é eleita a 6ª melhor federal do Brasil. **Correio Braziliense**. Brasília, p. 1-10. 05 mar. 2020. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/eu-estudante/ensino_ensinosuperior/2020/03/05/interna-ensinosuperior-2019,832282/universidade-de-brasilia-e-eleita-a-6-melhor-federal-do-brasil.shtml. Acesso em: 29 jan. 2021.

BAILY, Peter et al. **Compras: princípios e administração**. São Paulo: Atlas, 2008.

BASSI, Marília de Oliveira. **O projeto da nova disciplina jurídica de licitações e contratos públicos: algumas das principais mudanças trazidas pelo PL 1292/95**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/323914/o-projeto-da-nova-disciplina-juridica-de-licitacoes-e-contratos-publicos-algumas-das-principais-mudancas-trazidas-pelo-pl-1292-95>. Acesso em: 10 maio 2020.

BRASIL. Congresso. Senado. Constituição (2020). Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020. **Dispõe Sobre As Medidas Para Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus Responsável Pelo Surto de 2019**. Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13979compilado.htm. Acesso em: 15 abr. 2020.

BRASIL. Congresso. Senado. Constituição (2020). Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020. **Altera A Lei Nº 13.979, de 6 de Fevereiro de 2020, Para Dispor Sobre Procedimentos Para Aquisição de Bens, Serviços e Insumos Destinados Ao Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus**. Brasília, DF, 20 mar. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv926.htm. Acesso em: 15 abr. 2020.

BRASIL. Constituição (2005). 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**. Brasil, DF, 01 jun. 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm. Acesso em: 15 maio 2020.

BRASIL. Constituição (2021). Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Brasília: Presidência da República, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. Deputado Augusto Coutinho. Câmara dos Deputados (org.). **Projeto de Lei 1292 de 1995**. 2018. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1698056&filename=SBT-A+1+PL129295+%3D%3E+PL+1292/1995. Acesso em: 01 out. 2020.

BRASIL. MARCELO OLIVEIRA. (Ed.). **Câmara aprova texto-base de nova Lei de Licitações**. 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/560807-camara-aprova-texto-base-de-nova-lei-de-licitacoes/>. Acesso em: 17 abr. 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. (Org.). **Estados e municípios realizaram mais de 40 mil pregões eletrônicos em um ano**: obrigatoriedade para entes federados tornou o processo mais ágil e transparente. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/noticias/estados-e-municipios-realizaram-mais-de-40-mil-pregoes-eletronicos-em-um-ano>. Acesso em: 21 out. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 713/2019**. Plenário. Relator: Ministro Bruno Dantas. Sessão de 5/5/2010. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo*/NUMACORDAO%253A713%2520ANOACORDAO%253A2019%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uuid=08214db0-65bf-11e9-87e6-a3681dda779f. Acesso em: 15 maio 2020.

BRASÍLIA. UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. 1ª ED.: **Manual de Compras**. 2018. 80 p. Disponível em: encurtador.com.br/mvzRU. Acesso em: 13 mai. 2021.

BRASÍLIA. UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Resolução do Conselho Universitário nº 0006/2020**, de 06 de fevereiro de 2020. Brasília, DF, 06 fev. 2020. Disponível em: https://sei.unb.br/sei/publicacoes/controlador_publicacoes.php?acao=publicacao_visualizar&id_documento=5548213&id_orgao_publicacao=0. Acesso em: 29 jan. 2021.

BRASÍLIA. UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. (comp.). **UnB Decanato de Pesquisa e Inovação**. Disponível em: <http://dpi.unb.br/pt/o-decanato-de-pesquisa-e-inovacao>. Acesso em: 29 jan. 2021.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo**. 18ª ed. rev. ampl. Atual. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 2008, p. 284

CAVALCANTE, Pedro; CUNHA, Bruno Queiroz. **É preciso inovar no governo, mas por quê?** In: CAVALCANTE, Pedro et al. (org.). **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil**. Brasília: IPEA, 2017. p. 15-32.

CAVALCANTE, Pedro; CAMÕES, Marizaura R. S. **INOVAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: uma visão geral de seus tipos, resultados e indutores**. Brasília: Ipea, 2017. p. 1-36.

CAVEDO, Thiago da Silva. **Eficiência na gestão universitária: contribuições do sistema de compras na Universidade de Brasília**. 2020. 135 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Economia, Universidade de Brasília, Brasília, 2020. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/39420>. Acesso em: 05 fev. 2021.

COSTA, N. do R. **Políticas públicas, justiça distributiva e inovação: saúde e saneamento na agenda social**. São Paulo: Hucitec, 1998.

DE OLIVEIRA, Regina H. **Licitações: agilização ou morosidade dos processos de compra nos Órgãos Públicos? O Caso da Prefeitura do Município de Araraquara**. Araraquara: UNESP, 2005.

DIAS, Lidiane Dutra. Projeto da nova lei de licitações: uma análise dos principais avanços e críticas. **Revista Vertentes do Direito**, Juiz de Fora, v. 02, n. 07, p. 50-80, 03 ago. 2020. ISSN nº 2359 - 0106. Disponível em: <https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/direito/article/view/2020.v7n2.p50-80>. Acesso em: 08 fev. 2021.

DIAS, Mário; COSTA, Roberto Figueiredo. **Manual do comprador: conceitos, técnicas e práticas indispensáveis em um departamento de compras**. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

DÍAZ, Elias. **Estado de Derecho y Sociedad Democrática**. Taurus: Madrid, 1998.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Professora Maria Sylvia aponta falhas na lei 8.666/93 e afirma que licitações são portas abertas para a corrupção. **Fórum**, 2019. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/noticias/item/professora-maria-sylvia-aponta-falhas-na-lei-8-66693-e-afirma-que-licitacoes-sao-portas-abertas-para-corrupcao/>. Acesso em: 27 abr. 2020

FIUZA, Eduardo Pedral Sampaio; POMPERMAYER, Fabiano Mezadre; RAUEN, André Tortato. **A Retomada da Agenda Perdida das Compras Públicas: Notas Sobre o Novo Projeto de Lei de Licitações da Câmara dos Deputados em 2018-2019**. 47. ed. Brasil: Ipea, 2019. 150 p. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9362>. Acesso em: 05 fev. 2021.

GOUVÊA, Tatiana Alvarenga; ACOCELLA, Jéssica. **Decreto 7.892/2013 dá transparência ao SRP**. 2013. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-mai-09/decreto-7892-transparencia-sistema-registro-precos>. Acesso em: 16 maio 2020.

GUSMÃO, Rossana Malta de Souza. **Da adesão à ata de registro de preços pela administração pública**. 2012. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/29649/da-adesao-a-ata-de-registro-de-precos-pela-administracao-publica>. Acesso em: 16 maio 2020.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Pesquisa de inovação tecnológica - PINTEC 2017**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Rio de

Janeiro, 2017. Disponível em: <<http://www.pintec.ibge.gov.br>>. Acesso em: 23 março 2021.

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

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos / Marçal Justen Filho**. – 14 ed. São Paulo: Dialética, 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 16. ed. São Paulo: RT, 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Coluna da Gazeta do Povo - Mas temos muito ainda a falar sobre licitação**. 2015. Disponível em: <http://justenfilho.com.br/tags/lei-8666/>. Acesso em: 07 fev. 2021.

LAUTERT, Julia; GONÇALVES, Roberto Birch. A internacionalização dos processos de compras em IES comunitárias. **Revista Gestão Universitária na América Latina - Gual**, [S.L.], v. 2, n. 12, p. 94-117, 2 maio 2019. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). <http://dx.doi.org/10.5007/1983-4535.2019v12n2p94>. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/gual/article/view/1983-4535.2019v12n2p94>. Acesso em: 03 fev. 2021.

LIMA, Bruno Quick L. de. **O uso do poder de compra é uma política eficaz de desenvolvimento sustentável**. IN: FERRER, Florencia; SANTANA, Jair Eduardo. (Coord.) **Compras Públicas Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

MÂNICA, Fernando. **Nova lei de licitações: texto e contexto**. 2021. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/nova-lei-de-licitacoes-texto-e-contexto/>. Acesso em: 10 fev. 2021.

MATIAS-PEREIRA, José; KRUGLIANSKAS, Isak. **Gestão de inovação: a lei de inovação tecnológica como ferramenta de apoio às políticas industrial e tecnológica do Brasil**. *Rae Eletrônica*, [s.l.], v. 4, n. 2, p. 1-21, dez. 2005. FapUNIFESP (SCIELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s1676-56482005000200003>. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1676-56482005000200003. Acesso em: 30 abr. 2020.

MAURANO, Adriana.
https://www.conlicitacao.com.br/sebrae_am/bd/resposta_legislacao.php?id=139.
2007. Disponível em:
https://www.conlicitacao.com.br/sebrae_am/bd/resposta_legislacao.php?id=139.
Acesso em: 27 abr. 2020.

MINTZBERG, H. **Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MEIRELLES, Helly Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32a edição. São Paulo: Malheiros, 2006;

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 17. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

MORAES, Anna Maris Pereira de. **Iniciação ao estudo da Administração**. 2. ed. São Paulo: Makron Books, 2001.

MULGAN, G.; ALBURY, D. **Innovation in the public sector**. London: Strategy Unit, London, 2003. v. 1.9.

NOBREGA, Theresa Christine de Albuquerque; BRITO, Marina Falcão Lisboa. A NOVA LEI DE LICITAÇÕES NO BRASIL / A LICITAÇÃO DIANTE DAS TRANSIÇÕES LEGISLATIVAS. **Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor**, Brasília, v. 2, n. 5, p. 68-98, 20 ago. 2018. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/REPATS/article/view/9151/pdf>. Acesso em: 27 abr. 2020.

NOVO MARCO LEGAL DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO, 2018, Brasília. **Folder**. Brasília: Mctic, 2018. 80 p. Disponível em: https://www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/arquivos/marco_legal_de_cti.pdf. Acesso em: 02 maio 2020.

OECD. **Manual de Oslo: diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação**. OECD, Eurostat, traduzido pela FINEP–Financiadora de Estudos e Projetos, 2005.

OCDE – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **The innovation imperative in the Public Sector: setting an agenda for action**. Paris: OECD Publishing, 2015.

OECD/Eurostat. **Oslo Manual 2018: guidelines for collecting, reporting and using data on innovation. 4th. ed. The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities**. OECD Publishing, Paris/Eurostat: Luxembourg, 2018. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/oslo-manual-2018_9789264304604-en>. Acesso em: 10 fev. 2021.

OLIVEIRA, Djalma de P. R. de. **Planejamento Estratégico: conceitos, metodologia e práticas**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. A nova Lei de Licitações: um museu de novidades? **Revista Consultor Jurídico**, Rio de Janeiro, v. 01, n. 01, p. 1-6, 23 dez. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-dez-23/rafael-oliveira-lei-licitacoes-museu-novidades?imprimir=1>. Acesso em: 08 fev. 2021.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e contratos administrativos: teoria e prática**. 9. ed. São Paulo: Método, 2020. p. 138

PEIXOTO, Ariosto Mila. **Alterações significativas no pregão eletrônico regulamentado pelo governo federal**. 2019. Disponível em: <http://portaldelicitacao.com.br/2019/artigos/alteracoes-significativas-no-pregao-eletronico-regulamentado-pelo-governo-federal/>. Acesso em: 20 maio 2020.

PEIXOTO, Graziani Mendonça. **Previsão de demanda em registro de preços: análise dos processos de compras da reitoria do instituto federal do espírito santo**. 2016. 174 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Gestão Pública, Universidade Federal do Espírito Santo, Espírito Santo, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufes.br/handle/10/8673>. Acesso em: 02 fev. 2021.

SEBRAE (Brasília) (org.). **Compras Públicas: Um bom negócio para a sua empresa**. 2017. Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/SEBRAE/Compras-Pblicas.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2020.

SENHORAS, Elói Martins; ZOUEN, Maurício Elias (Org). **Estruturas de gestão estratégica da inovação em universidades brasileiras**. Boa Vista: Editora da UFRR, 2012. SENNES, Ricardo. **Inovação no Brasil: Políticas Públicas e Estratégias Empresariais**. Brasil, 2009.

SENADO FEDERAL. **1º ED.: Guia de Pesquisa: Instruções para pesquisa no Arquivo. 1 ed. Brasília: Senado Federal, 2019.** 27 p. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/arquivo/pesquisa/guia-de-pesquisa>. Acesso em: 10 maio 2020.

SENADO FEDERAL. **2º ED.: Manual de Normas e Procedimentos de Protocolo Administrativo.** 2013. 41 p. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/arquivo/arquivos-pdf/manuais-tecnicos-do-arquivo>. Acesso em: 10 maio 2020.

SIMANTOB, Moysés; LIPPI, R; **Guia Valor Econômico de Inovação nas Empresas**; Editora Globo; SP, 2003, pg.12-18

SPRICIGO, P. R.; FONSECA, S. A. **Inovações nos procedimentos para compras e contratações na administração pública: breve avaliação das contribuições do pregão**. Revista Temas de Administração Pública, Araraquara, v. 2, n. 3, p. 1- 12, 2008.

SCHUMPETER, J.A. **A teoria do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

STEVENS, A., Toneguzzo, F., & Bostrom, D. (2005). **AUTM U.S. licensing survey: FY 2004 [Survey summary]**. *Association of University Technology Managers*. Disponível em http://www.immagic.com/eLibrary/ARCHIVES/GENERAL/AUTM_US/A051216S.pdf Acesso em: 29 jan. 2021.

SUBJECT, Qs World University Ranking By (org.). **Latin American university rankings**. 2021. Disponível em: <https://www.topuniversities.com/university-rankings/latin-american-university-rankings/2020>. Acesso em: 28 jan. 2021.

VIEIRA, E. F.; VIEIRA, M. M. F. Estrutura organizacional e gestão do desempenho nas universidades federais brasileiras. **Revista de Administração Pública**, v. 37, n. 4, p. 899-920, 2003.

VELOSO, Ana Caroline de Azevedo. **Compras públicas - benefícios e dificuldades em contratações públicas, por meio de licitação, na perspectiva dos licitantes e da administração pública**. 2018. 35 f. TCC (Graduação) - Curso de Administração, Universidade de Brasília, Brasília, 2018. Disponível em: <https://bdm.unb.br/handle/10483/23857>. Acesso em: 03 fev. 2021.

Anexo 1 - Síntese da proposta de inovação nos processos de compras da UnB

Os NITs têm como objetivo favorecer a criação de um ambiente propício para a Transferência de Tecnologia e para a devida proteção do conhecimento nas ICTs, buscando a inovação e utilizando a Lei de Inovação, Lei nº 13.243/2016, como instrumento principal para dar suporte no seu processo de aquisições e contratações de serviços. Porém, a Lei de inovação não pode ser usada para aquisições e contratações de serviços comuns dos Nits das IFES, uma vez que esta lei se restringe a compras relacionadas diretamente a projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação. De fato, as compras para os Nits, assim como para os demais serviços de apoio aos ambientes de inovação nas universidades, deverão continuar sendo adquiridas por meio da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 14.133/21. Ou seja, mesmo para aquisições de materiais e contratações de serviços que atendem diretamente à pesquisa, desenvolvimento e inovação, o gestor deverá seguir o padrão burocrático de uma compra comum.

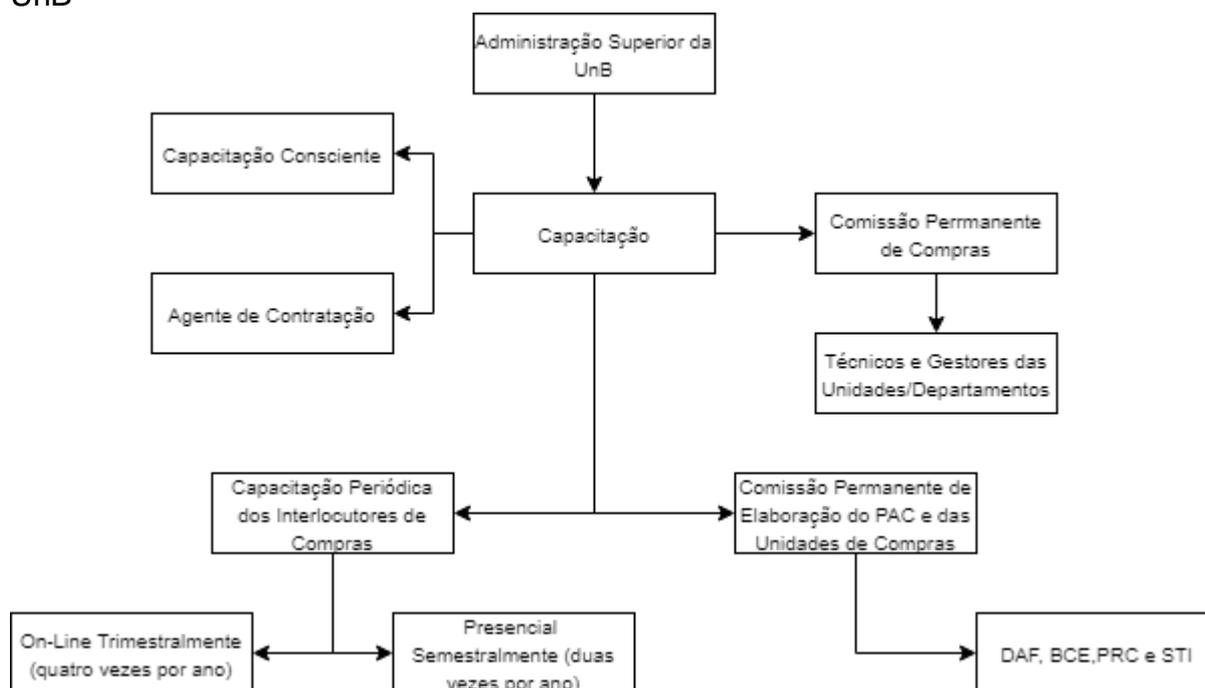
A legislação de compras para o serviço público é nova e foi alterada em 2021, porém, ainda não é capaz de alcançar as modificações necessárias para otimizar e agilizar as compras, principalmente quando irão suprir necessidades dos serviços do NIT e demais órgãos de apoio à pesquisa, desenvolvimento e inovação. Assim, para se obter um melhor aproveitamento da Lei supracitada é fundamental que haja uma melhoria de processos. A inovação de processos tem como propósito entregar para a sociedade e comunidade acadêmica uma otimização da aplicação da nova Lei e, ao mesmo tempo, a resolução de gargalos atrelados a antigos hábitos e vícios que comprometem o interesse público de se obter a melhor aquisição ou contratação de serviços para a administração pública. Assim, este manual propõe as adequações necessárias na área de compras para atender à nova legislação, bem como propor inovações no processo de aquisições e contratações da Universidade de Brasília.

Para atender à nova lei de licitações e promover a inovação do processo de compras, propõe-se a criação de uma Comissão Permanente de Elaboração do PAC com representantes das unidades que realizam compras na UnB: Biblioteca Central (BCE), Diretoria de Administração (DAF), Prefeitura (PRC) e Secretaria de Tecnologia da Informação (STI). Esta Comissão tem como intuito definir um calendário para que as unidades possam elaborar uma lista com as suas necessidades de compras, bem como os termos de referência dos itens necessários. Outra sugestão, consiste na criação em cada unidade/departamento de uma Comissão Permanente de Compras que será composta por técnicos e/ou gestores que possuem conhecimento detalhado

do material e da quantidade utilizada durante o período de um ano. Tal Comissão tem como intuito ser responsável por iniciar o processo de compras elaborando o Memorando de Aquisição, assim como, o Termo de Referência contendo a especificação e os quantitativos do (s) material (ais) e/ou serviço (s). Assim que o Processo SEI estiver com os documentos supracitados em anexo, este deverá ser encaminhado para a Comissão Permanente de Elaboração do PAC.

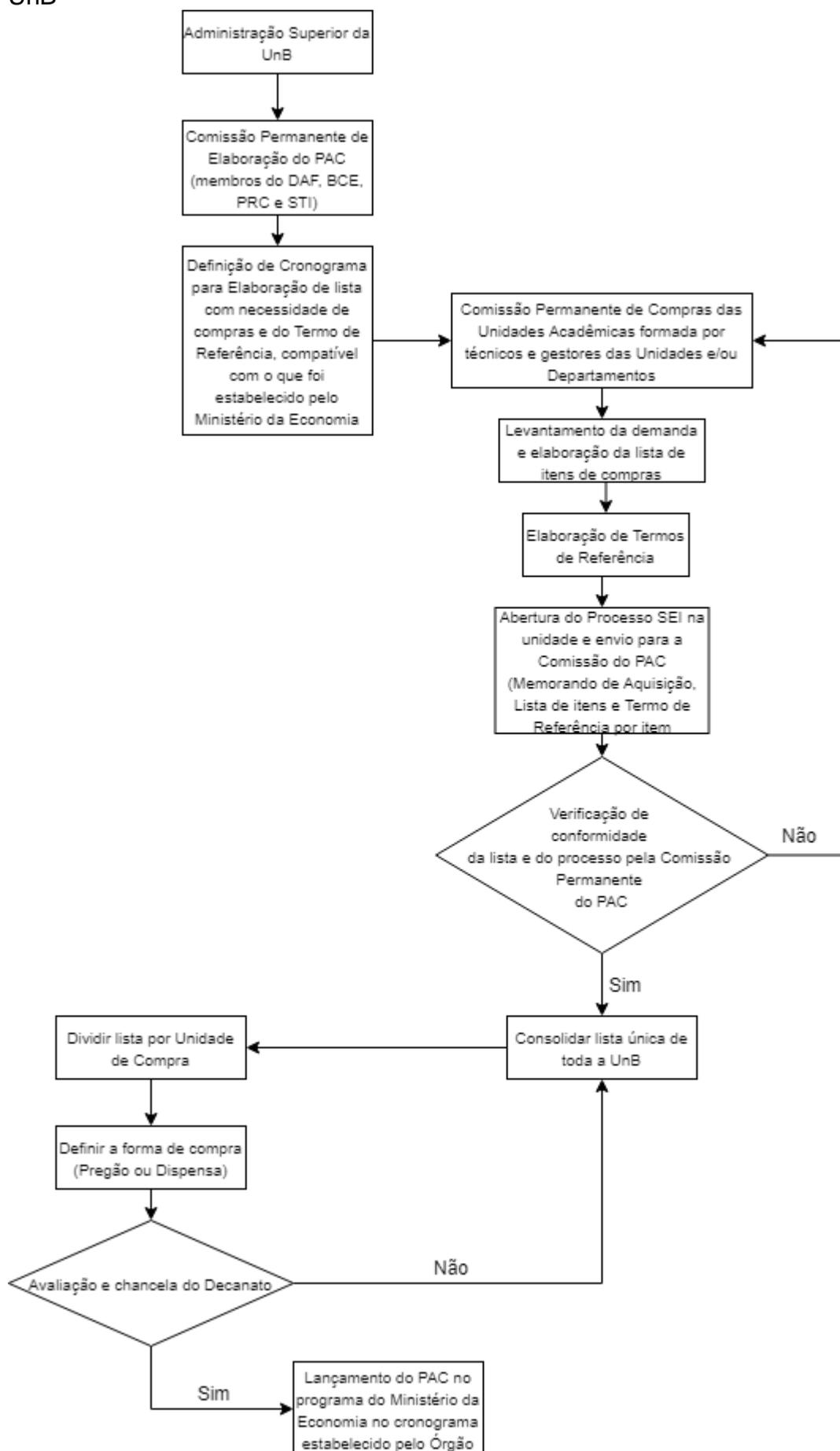
A capacitação é fundamental para que a administração pública possa ter profissionais qualificados e aptos a lidarem com as mudanças da nova legislação. Porém, foi verificado que muitos treinamentos realizados pelos servidores públicos não estão de acordo com as atividades desempenhadas pelos mesmos e, em muitos dos casos, o interesse é apenas nas horas/aula para algum preenchimento de pré-requisito para desenvolvimento dentro da carreira. Para melhorar este gargalo, estima-se ser necessário haver empenho por parte da Administração Superior da UnB no sentido de desenvolver um trabalho de conscientização e marketing sobre os servidores desempenharem uma capacitação consciente atrelando seus treinamentos às funções desempenhadas pelo seu cargo. Na área de compras, considera-se haver a necessidade de treinamento de forma periódica para os interlocutores de compras. Sugere-se que a capacitação seja realizada de maneira contínua e com calendário fixo durante o ano. Para tal, sugere-se, conforme a Figura 01, uma proposta de capacitação para elaboração e execução do PAC na UnB que pode ser realizado on-line de forma trimestral (quatro vezes ao ano) e, também, de forma presencial semestralmente (duas vezes ao ano).

Figura 01 – Proposta de capacitação para elaboração e execução do PAC na UnB



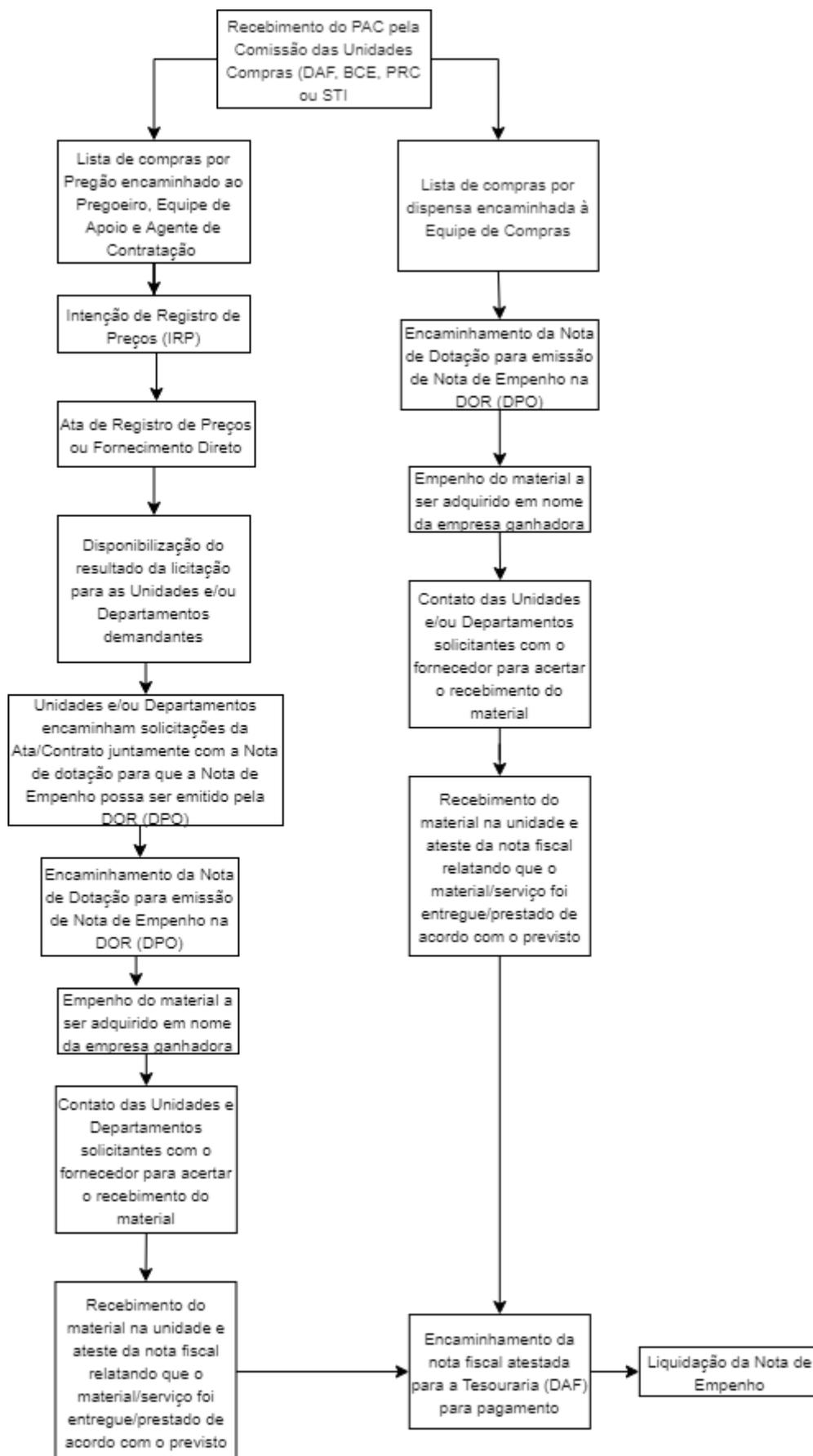
Propõe-se a criação de um fluxograma de processo para elaboração do PAC na UnB. Nesta proposta, a Administração Superior da UnB demandaria da Comissão Permanente do PAC um cronograma para elaboração de lista com as necessidades de compras e do Termo de Referência, compatível com o que foi estabelecido pelo Ministério da Economia. Deste modo a Comissão Permanente de Compras das Unidades Acadêmicas, formada por técnicos e gestores das Unidades e/ou Departamentos, faria os levantamentos das demandas e a elaboração da lista de itens de compras, a elaboração dos Termos de Referência e a abertura do Processo SEI na unidade e envio para a Comissão Permanente do PAC. Após a verificação de conformidade da lista e do processo pela Comissão do PAC, e estando de acordo, o processo seria consolidado em lista única de toda a UnB e dividido por Unidade de Compra, caso contrário, o processo retorna para a Comissão para os ajustes necessários. É feito a separação pela forma de compras (dispensa ou pregão), onde há a avaliação e chancela do Decanato e, estando de acordo, ocorre o lançamento do PAC no programa do Ministério da Economia no cronograma estabelecido pelo Órgão, caso contrário, o processo retorna para a Comissão Permanente do PAC para que a lista seja consolidada com os novos ajustes. Esse processo pode ser melhor visualizado na Figura 02, onde é apresentada uma proposta de elaboração do PAC na UnB.

Figura 02 – Proposta de fluxograma de processo para elaboração do PAC na UnB



Para a efetivação das aquisições de itens e contratações de serviços, propõe-se fluxograma para a execução do PAC na UnB. A Comissão da Unidade de Compra responsável (DAF, BCE, PRC ou STI) receberia a lista consolidada do PAC e definiria o modo de compra (dispensa ou licitação). Dependendo do valor das contratações ou serviços, pode ser adquirido por dispensa de licitação com valor de até R\$50.000,00 (cinquenta mil reais) para serviços e compras comuns, e até R\$100.000,00 (cem mil reais) para serviços de engenharia, ou por meio do Pregão Eletrônico. Quando for o caso de se fazer a licitação, cada unidade de compras (DAF, BCE, PRC e STI) deverá ter formada uma Comissão de Licitação composta pelo representante da unidade na Comissão Permanente de Elaboração do PAC, um pregoeiro e demais membros como equipe de apoio para que possam realizar os procedimentos necessários às suas compras. Cada unidade terá uma lista própria dos itens pertinentes à sua área de atuação e será responsável pela averiguação do quantitativo e a sua aquisição, sempre com o que foi levantado em termos de quantidade no PAC do ano anterior. A nova Lei ainda destaca figura importante no processo, o “agente de contratação”, que deverá ser nomeado e terá a função de acompanhar o processo licitatório do início ao fim. Alguns dias antes do Pregão, normalmente, abre-se a Intenção de Registro de Preços (IRP) para que demais Órgãos interessados no mesmo pleito possam participar aumentando o quantitativo total dos itens e/ou serviço (s) prestado (s). Ao final do processo licitatório e definido o ganhador é gerado a ata de registro de preços ou um contrato de fornecimento direto de itens ou serviços. Desta forma, a unidade de compras dará retorno ao departamento ou à unidade que solicitou tal item ou serviço e este entrará em contato com o fornecedor para escolher o melhor meio de receber o material ou executar o serviço. Por fim, após o recebimento do material e/ou serviço pela unidade solicitante, ocorre o ateste de recebimento e conformidade da nota fiscal e envio para a Tesouraria (DAF) para que a mesma seja paga e, em seguida, seja feito a liquidação da Nota de Empenho. Esse processo pode ser melhor visualizado na Figura 03 onde é apresentada uma proposta de fluxograma para a execução do PAC na UnB.

Figura 03 – Proposta de fluxograma de processo para execução do PAC por cada Unidade de Compra (DAF, BCE, PRC ou STI) na UnB



Acredita-se que observando as melhorias propostas, a UnB terá servidores mais bem qualificados e um cronograma de treinamentos de forma rotineira. Os processos de compras tendem a ser otimizados e inovados sempre em busca de alcançar a proposta mais vantajosa para a administração pública. Tais modificações irão auxiliar o NIT da UnB, melhorando a forma dele se relacionar com a sociedade e com a comunidade da Universidade de Brasília, bem como irão otimizar recursos da instituição e promoverão avanços em suas estruturas como um todo.

Anexo 2 – Artigo submetido

17/11/2021 13:11

Gmail - [RSP] Agradecimento pela submissão



Diogo Nunes <diogos82@gmail.com>

[RSP] Agradecimento pela submissão

Cláudio Djissey Shikida <pesquisaenap@enap.gov.br>
Para: Diogo Nunes de Souza <diogos82@gmail.com>

17 de novembro de 2021 13:05

Prezado/a Diogo Nunes de Souza,

Acuso recebimento do artigo "Avaliação dos processos de compra de ICTS para inovação tecnológica e transferência de tecnologia e propostas de inovação: estudo de caso da UnB", enviado para fins de publicação na Revista do Serviço Público.

Acompanhe o progresso da sua submissão por meio da interface de administração do sistema, disponível em:

URL da submissão: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/authorDashboard/submission/6488>

Login: diogos82

O artigo será apresentado à Equipe Editorial da RSP em sua próxima reunião, quando será realizado o desk review. A RSP adota a prática de desk review, que consiste na análise do artigo, por até três editores da Revista, sem qualquer identificação dos autores, para decidir se o trabalho deverá ou não ser encaminhado a pareceristas.

Alguns aspectos avaliados nesse momento são: a adequação do tema do artigo ao foco da Revista, a qualidade do texto, o balanço teórico-empírico e a contribuição para o avanço da área temática. Não são fornecidos detalhes dessa decisão.

Retornaremos contato assim que possível.

Atenciosamente,

Cláudio Djissey Shikida

Avaliação dos processos de compra de ICTS para inovação tecnológica e transferência de tecnologia e propostas de inovação: estudo de caso da UnB

Diogo Nunes de Souza e Paulo Anselmo Ziani Suarez
PROFNIT, Universidade de Brasília, Brasília-DF, Brasil.

O artigo evidencia o volume de recursos financeiros utilizados pela administração pública em suas aquisições de bens e contratações de serviços. As Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTS), para atender as suas mais diversas demandas, necessitam se adaptar e transformar a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos em termos práticos. A Universidade de Brasília, objeto deste estudo, busca com a nova Lei melhorar e otimizar a área de compras, bem como inovar seus processos no que diz respeito a essa área. Desse modo, houve um amplo levantamento de estudos correlacionados ao tema e à nova legislação vigente. Além disso, foi realizado um estudo de caso acerca das dificuldades e problemas enfrentados pela UnB acerca das compras públicas, assim como uma análise de como a Lei 14.133/21 poderá melhorar e/ou superar tais dificuldades. Foi proposto como a inovação em processos poderia favorecer o processo de compras na UnB. O legislador se preocupou em trazer novos instrumentos, no sentido de favorecer a melhoria das compras públicas, conferindo assim, atenção a pequenos detalhes que passaram despercebidos pela lei anteriormente e unificando as leis, antes esparsas, em uma só. Analisando quatro processos de compras da UnB, entendeu-se que apenas a nova lei não é suficiente para resolver os gargalos verificados, pois muitos deles se originam na cultura organizacional. Ao final do relatório técnico, foi proposta uma inovação do processo de compras da UnB incorporando as alterações da lei de compras e alteração nos fluxos, de forma a eliminar os gargalos verificados.

Palavras-chave: Compras Públicas. Inovação. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Inovação em Processos. UnB

Evaluación de los procesos de compra de TIC para la innovación tecnológica y la transferencia de tecnología y propuestas de innovación: estudio de caso de la UnB

El artículo destaca el volumen de recursos financieros que utiliza la administración pública en sus compras de bienes y contratación de servicios. Las Instituciones Científicas, Tecnológicas y de Innovación (ICTS), para atender sus más diversas demandas, necesitan adecuar y transformar la nueva Ley de Contratación Pública y Contratos Administrativos en términos prácticos. La Universidad de Brasilia, objeto de este estudio, busca con la nueva ley mejorar y optimizar el área de compras, así como innovar sus procesos con respecto a esta área. Así, se realizó un amplio relevamiento de estudios relacionados con el tema y la nueva legislación vigente. Además, se realizó un estudio de caso sobre las dificultades y problemas que enfrenta la UnB en

materia de contratación pública, así como un análisis de cómo la Ley 14.133/21 puede mejorar y/o superar dichas dificultades. Se propuso cómo la innovación de procesos podría favorecer el proceso de compra en la UnB. El legislador se preocupó por traer nuevos instrumentos, en el sentido de favorecer la mejora de las compras públicas, atendiendo así pequeños detalles que antes habían pasado desapercibidos por la ley y unificando las leyes, que solían ser escasas, en una sola. Al analizar cuatro procesos de adquisiciones de la UnB, se entendió que la nueva ley por sí sola no es suficiente para resolver los cuellos de botella identificados, ya que muchos de ellos se originan en la cultura organizacional. Al final del informe técnico, se propuso una innovación en el proceso de adquisiciones de la UnB, incorporando cambios a la ley de adquisiciones y cambios en los flujos, con el fin de eliminar los cuellos de botella.

Palabras clave: Compras públicas. Innovación. Contratos Administrativos y Ley de Licitaciones. Innovación en Procesos. UnB

Assessment of ICTS purchasing processes for technological innovation and technology transfer and innovation proposals: UnB case study

The public administration has a very high use of financial resources with regard to its purchases of goods and contracting of services. Scientific, Technological and Innovation Institutions, in order to meet their most diverse demands, need to overcome difficulties and obstacles imposed over the years by the Bidding Law N° 8,666/93. The University of Brasilia, object of this study, looks forward to the benefits that may be brought by the new Bidding Law and Administrative Contracts, Law N° 14,133/21. Thus, there was a wide survey of studies related to the theme and the current legislation. In addition, a case study was carried out on the difficulties and problems faced by the University of Brasilia regarding public procurement, as well as an analysis of how the Law N° 14,133/21 will improve and/or overcome such difficulties. In the same study, it was proposed how process innovation could favor the purchasing process at UnB. The legislator was concerned with bringing new instruments, in order to favor the improvement of public purchases, thus giving attention to small details that had previously gone unnoticed by the law and unifying the laws that were sparse in one. Analyzing UnB's four procurement processes, it was understood that the new law alone is not enough to solve the identified bottlenecks, as many of them originate in the organizational culture. At the end of the technical report, an innovation in UnB's procurement process was proposed, incorporating changes to the procurement law and changes in flows, in order to eliminate the bottlenecks.

Keywords: Public Purchases. Innovation. Bidding Law. Process Innovation. UnB

1 Introdução

As universidades públicas ocupam destaque nas compras públicas e encontram variadas aquisições de bens e contratações de serviços para manter sua máquina funcionando e para o atingimento de sua missão institucional. Desse modo, a inovação é assunto recorrente para a otimização das compras públicas tornando-as mais eficientes. Para Cavalcanti e Cunha (2017) a inovação tem a missão de melhorar a qualidade e eficiência do serviço público ao aumentar a capacidade governamental em resolver problemas.

O Marco Legal de Inovação, Lei nº 13.243/2016, trouxe melhorias ao ordenamento jurídico e estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação. Apesar dos avanços trazidos pela Lei de Inovação seu foco são as aquisições e contratações voltadas para a Pesquisa, Desenvolvimento & Inovação (PD&I) e, não contemplam as compras públicas que são tratadas pela nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/21).

As unidades de compras da Universidade de Brasília (UnB) sofrem com muitos gargalos que dificultam o seu processo de aquisições e contratações. Em abril de 2021, foi sancionada a Lei nº 14.133/21, que tem como objetivo atualizar a Lei nº 8.666/93, com o propósito de tornar o processo de aquisição mais ágil, para que a administração consiga, assim, a proposta mais vantajosa para atender às suas demandas. A nova lei trata do aumento dos valores para contratação direta (dispensas de licitação), instituição do Pregão para obras comuns, criação da figura de “agente de contratação”, instituição de minutas padronizadas de editais de licitação, vedação à realização de obras e serviços de engenharia sem projeto executivo, a renovação dos contratos de serviços contínuos poderá atingir até 10 anos, entre outras.

A área de compras da UnB pode ser beneficiada pela otimização trazida pela Lei nº 14.133/21, mas melhorias na área de processos também podem trazer grandes avanços para a instituição. A inovação de processo tem o objetivo de aumentar a eficiência e eficácia dos processos organizacionais internos para facilitar a produção e entrega de bens e serviços aos cidadãos (CAVALCANTE E CAMÕES, 2017).

Portanto, almeja-se, por meio da realização do presente trabalho, averiguar se as novidades trazidas pela Lei nº 14.133/21 trarão melhorias significativas ao processo de compras da UnB, particularmente àquelas destinadas à manutenção e funcionamento adequado do NIT da universidade e àquelas destinadas à melhoria dos processos de atendimento à comunidade universitária em suas atividades de

pesquisa, desenvolvimento e transferência de tecnologia. Pretende-se, ainda, investigar quais os benefícios que a inovação de processos pode trazer para a área de compras públicas da Universidade, garantindo, assim, um melhor controle dos gastos públicos com uma maior eficiência e efetividade.

2 Metodologia

Para Barros (1990) a pesquisa científica é o produto de uma investigação, cujo objetivo é resolver problemas e solucionar dúvidas, mediante a utilização de procedimentos científicos. Neste sentido, a presente pesquisa pode ser classificada como aplicada, pois tem como finalidade propor soluções e melhorias a problemas específicos, práticos e operacionais, envolvendo a área de compras e seus correlatos procedimentos na UnB.

O procedimento a ser adotado na presente pesquisa pode ser definido como bibliográfico, pois será realizado um levantamento por meio de: livros, artigos científicos, documentos digitais e legislação aplicada ao tema investigado. Tal análise tem como intuito identificar os procedimentos mais adequados na área de compras possibilitados pela legislação vigente em comparação à sua proposta de alteração por meio de projeto de lei já existente.

Em relação às delimitações do trabalho (Gil, 2007), no aspecto temporal, a pesquisa tratou de acompanhar os processos de compras iniciados e concluídos nos períodos entre os anos de 2017 e 2019.

No presente trabalho se utilizará a metodologia de estudo de caso, uma vez que buscará entender e investigar determinado fenômeno em particular (YIN, 2005), de modo que o foco deste estudo se aterá às dificuldades e aos gargalos encontrados pela UnB em suas aquisições e contratações e o quanto a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei 14.133/21, pode ajudar a saná-las. Ademais, será verificado como a inovação de processos pode tornar o processo de compras mais eficiente e efetivo propondo soluções.

Deste modo, será realizado um estudo de caso onde será feito um levantamento tendo como base 2 processos de licitação e 2 processos de dispensa de licitação, enfatizando os gargalos e dificuldades encontradas para realizar tais aquisições e/ou contratações. Serão analisadas se as melhorias da Lei nº 14.133/21 trarão mudanças significativas ao processo de compras da UnB. Será feita, também,

uma análise com enfoque em inovações de processos apontando eventuais melhorias que podem ser obtidas nas áreas relacionadas às compras da Universidade.

3 Alterações da Lei nº 14.133/21 em relação à Lei 8.666 e suas melhorias

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/21) prevê consolidação das leis de compras. Porém, nem todas as leis que versam sobre compras públicas foram contempladas nas alterações da Lei nº 14.133/21, as Lei da Micro e Pequena Empresa (Lei Complementar nº 123/2006) e a Lei de Responsabilidade das Empresas Estatais (Lei nº 13.303/2016) não estão contempladas nas alterações da Lei nº 8.666/93.

As modalidades de licitação Convite e Tomada de Preços deixaram de existir. A Lei criando a modalidade Diálogo Competitivo. A grande novidade trazida pela nova modalidade será o contato mais próximo com o fornecedor para atender demandas que atualmente não conseguem ser satisfeitas de forma plena nos modelos atuais e que visam atender: inovação tecnológica ou técnica, impossibilidade de o órgão ou entidade ter sua necessidade satisfeita sem a adaptação de soluções disponíveis no mercado (BRASIL, 2021).

Ressalta-se que o Pregão e a Concorrência adotam critérios mais objetivos e o mesmo procedimento comum que consta no artigo 29 da Lei nº 14.133/21. Já nas fases de licitação haverá a inversão de fases, estabelecendo primeiro a apresentação de propostas e lances e posteriormente a habilitação.

A Lei incluiu nos critérios de julgamento, em seu artigo 33, “maior desconto” e “maior retorno econômico. Já os modos de disputa da licitação trazem os modos aberto e fechado, que podem ser combinados (art. 56, Lei nº 14/133/21).

Anualmente, a administração pública federal investe muito na contratação de obras e serviços de engenharia. Apesar do Decreto nº 3.555/2000 (Pregão Presencial) vedar a contratação de obras e serviços de engenharia, o ministro Bruno Dantas do TCU por meio do Acórdão nº 713/2019–Plenário, de 27/03/2019, entendeu que:

São considerados serviços comuns, tornando obrigatória a utilização do pregão (...) os serviços de engenharia consultiva com padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos no edital de licitação (...) (BRASIL, 2019).

A Lei nº 14.133/21, artigo 29, traz a possibilidade de utilização das modalidades Concorrência e Pregão para a contratação de serviços comuns, porém veda a utilização do segundo, em seu Parágrafo único, para as contratações de serviços técnicos de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia (BRASIL, 2021).

O novo normativo manteve as modalidades de garantia já previstas na antiga Lei nº 8.666/93, mas trouxe alterações importantes com objetivo de afastar da administração pública empresas “aventureiras” e amadoras. A nova legislação menciona o limite de até 5% (cinco por cento) do valor inicial do contrato, mas autoriza a majoração para até 10% (dez por cento) do valor contratual mediante análise da complexidade técnica e dos riscos envolvidos. Já nas contratações de obras e serviços de engenharia de grande vulto, ou seja acima de R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais), poderá ser exigida a prestação de garantia, na modalidade seguro-garantia equivalente a até 30% (trinta por cento) do valor do contrato (BRASIL, 2021).

A Lei nº 14.133/21 traz o conceito de contratação integrada como o regime de contratação de obras e serviços de engenharia em que o contratado é responsável por elaborar e desenvolver a obra e serviços, incluindo os materiais e projetos básicos do início ao fim. (BRASIL, 2021). A norma inclui dois novos regimes: contratação semi-integrada e fornecimento e prestação de serviço associado.

A Lei de Licitações (Lei nº 14.133/21) cria o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), destinado à divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos por esta Lei e realização facultativa das contratações pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos (BRASIL, 2021). As modificações da Lei nº 14.133/21 tem a intenção de agregar todas as compras da administração pública em um só sistema, com o intuito de uniformizar e qualificar melhor o processo de aquisições, buscando economia de escala e padronização dos preços. O legislador cria o “agente de contratação” que será a pessoa designada pela autoridade competente para acompanhar os trâmites do processo do início ao fim. (BRASIL, 2021). O Pregoeiro continua existindo para a realização do pregão.

A Lei descarta as desclassificações por pequenas falhas, apenas procedendo assim no caso das propostas com vícios insanáveis. Houve a instituição de novos princípios como o princípio da cooperação, da padronização, do parcelamento, da responsabilidade fiscal, da anualidade dos reajustes, da segregação de funções, do

planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável.

Outro destaque é que, desde que justificado, poderá ser utilizado o orçamento sigiloso. Os procedimentos auxiliares das licitações são definidos na lei de forma clara e objetiva, que passam a ser previstos na lei de forma pormenorizada, elencando todos os requisitos que devem compor um projeto preliminar, projeto básico e edital.

A lei traz a possibilidade de indicação de marcas ou modelos em determinadas hipóteses e de exigir amostras do licitante provisoriamente vencedor quando realizada na fase de julgamento das propostas ou de lances. O legislador passou a prever a possibilidade de a visita técnica ser substituída por declaração formal assinada pelo responsável técnico do licitante acerca do conhecimento pleno das condições e peculiaridades da contratação. A lei ainda limitou a exigência de tempo de experiência e viabilizou a possibilidade de substituição de atestados por outras provas previstas em regulamento.

O legislador ainda teve atenção em realizar as seguintes modificações:

- Novos critérios de desempate (Art. 60);
- Alteração de prazos para impugnações e recursos (Art. 164);
- Previsão da possibilidade de suspensão dos prazos contratuais nos casos de paralisação da obra, com responsabilização dos responsáveis (Art. 115);
- Redução do prazo de inadimplência, de 90 para 60 dias, que o contratado era obrigado a seguir sem interromper a execução dos serviços (Art. 137, §2º);
- Possibilidade de suspensão dos prazos contratuais nos casos de paralisação da obra, com responsabilização dos responsáveis (Art. 115) e responsabilidade subsidiária da Administração Pública pelos encargos trabalhistas (Art. 121, §2º);
- Participação de cooperativas no certame passa a ter procedimento expresse e definido (Art. 16);
- Instituição de cotas (Art. 25, § 9º) e margem de preferência (Art. 26);
- Inclusão na lei da matriz de riscos (Art. 22 e Art. 103).

A Lei nº 14.133/21 passou a prever regra objetiva de observância à ordem cronológica de pagamentos dentro de cada categoria e trouxe a possibilidade de utilização de meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias, notadamente a conciliação, a mediação, o comitê de resolução de disputas e a arbitragem. O legislador ainda se preocupou com a avaliação dos impactos da nulidade contratual, com a possibilidade de continuidade do contrato, e pela solução da irregularidade por meio de indenização por perdas e danos, sem prejuízo da apuração de responsabilidade e da aplicação de penalidades cabíveis.

A Lei nº 14.133/21 instituiu que os reajustes e repactuações passaram a ter conceituações a cabimentos bem definidos, assim como a previsão de prazo de resposta. Já os pedidos de equilíbrio financeiro passam a ter prazo para solicitação, os quais devem ser formulados durante a vigência do contrato e antes de eventual prorrogação. A nova lei determina que a licitação pode só pode ser revogada por motivo determinante para tal e deverá ser resultante de fato superveniente devidamente comprovado.

A nova legislação passou, ainda, a prever que nos casos de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis. Determina ainda que a advocacia pública irá defender o agente público nos casos de ausência de provas de atos ilícitos dolosos.

A Lei previu a possibilidade de contrato verbal de pequenas compras ou de prestação de serviços de pronto pagamento, de valor não superior a R\$10.000,00 (dez mil reais). Os valores máximos para dispensa de licitação aumentaram para R\$50.000,00 (cinquenta mil reais) para serviços e compras comuns, e R\$100.000,00 (cem mil reais) para serviços de engenharia.

A nova legislação determina a abertura do mercado de licitações para participação de empresas estrangeiras e passa a vigorar a tipificação de crimes relacionados a licitações. Os modos de disputa poderão ser, isolada ou conjuntamente, aberto ou fechado. Houve o estabelecimento da obrigatoriedade de programa de integridade para contratações de grande vulto e maior ênfase em um maior detalhamento sobre as práticas de gestão de riscos e de controle preventivo na fiscalização dos contratos.

Outro aspecto interessante trazido pela lei foi a possibilidade de a Administração solicitar ao mercado o Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI que seria a propositura e a realização de estudos, investigações, levantamentos e projetos de soluções inovadoras que contribuam com questões de relevância pública. Houve também a alteração dos percentuais de valores dos seguros.

A nova Lei restringiu os benefícios das micro e pequenas empresas. Para tal, limitam-se ainda os benefícios a contratos celebrados que somados extrapolem no ano calendário o limite do valor do enquadramento e as licitações com contratos de vigência superior a um ano, considera-se o valor anual. Os benefícios dos Arts. 42 ao 49 da Lei nº 123/06 não serão aplicados nos casos:

- I – (...) ao item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte;
- II – (...) às licitações cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte (BRASIL, 2021).

No anexo 01 destacam-se as principais mudanças trazidas pela Lei nº 14.133/21.

4 Panorama dos processos de compras na UnB nos últimos 3 anos

Anísio Teixeira define as funções da universidade: formação profissional, alargamento da mente humana, desenvolvimento do saber humano e transmissão de uma cultura comum. Para que as funções da Universidade Pública possam ser atingidas, faz se necessário o investimento de recursos pessoais, orçamentários e planejamento.

Faria (2016) afirma que o planejamento está ligado à necessidade de se ter conhecimento prévio das atitudes a serem tomadas e das ações a serem desempenhadas. Para Andrade (2008) o planejamento objetiva corrigir distorções administrativas, alterar condições indesejáveis, remover empecilhos institucionais e assegurar a viabilização de objetivos e metas.

A UnB utiliza como planejamento o chamado Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2018-2022, conforme determina o Decreto nº 9.235/97, para atuar como instrumento de gestão e nas demandas de ensino para o alcance de resultados institucionais e dos objetivos de eficiência, eficácia e transparência das informações públicas (BRASIL, 2018).

O controle orçamentário da UnB é feito com base no seu PDI. Frezatti (2005) define controle orçamentário como instrumento de contabilidade gerencial de identificação de metas e resultados alcançados para analisar e entender as causas da variação e decidir ações que ajustem as metas do futuro.

A UnB lança anualmente relatório de gestão onde apresenta seus resultados aos órgãos de controle interno e externo e à sociedade. Este documento é a prestação de contas regido pelo artigo 70 da CF/88. Tal relatório consta o controle de gastos e utilização de recursos, orçamento disponível, controle orçamentário e financeiro. Conforme tabela 01, a UnB nos últimos 3 anos utilizou predominantemente o Pregão como modalidade de licitação principal, além da dispensa e inexigibilidade na forma de contratação direta.

Tabela 01 - Valor anual de compras diretas e indiretas na UnB

Ano	2017	2018	2019
Total das Modalidades de Licitação	R\$120.313.000,00	R\$102.850.000,00	R\$65.750.000,00
Concorrência	R\$917.000,00	R\$0,00	R\$0,00
Pregão	R\$119.396.000,00	R\$102.850.000,00	R\$65.750.000,00
Total das Contratações Diretas	R\$36.976.000,00	R\$60.860.000,00	R\$46.880.000,00
Dispensa	R\$33.070.000,00	R\$57.790.000,00	R\$40.560.000,00
Inexigibilidade	R\$3.906.000,00	R\$3.070.000,00	R\$6.320.000,00
Total Anual	R\$156.372.000,00	R\$163.710.000,00	R\$112.630.000,00

Fonte: Relatório de Gestão UnB

Elaborada pelo autor

Houve um decréscimo em 2019 na utilização de recursos públicos para contratações diretas e indiretas da UnB influenciado pelo contingenciamento realizado pelo MEC naquele ano. Utilizou-se o SRP, pelas áreas de compras, para atender as demandas devido à retenção financeira citada. O Decreto nº 7.892/13, artigo 3º, define os detalhes os quais se aplicam o SRP.

As Instituições de Ensino Superior são entidades da Administração Pública Federal Indireta e suas aquisições e/ou contratações são regidas pelas normas de licitação. Por se tratar de uma instituição de ensino, as Universidades possuem uma vasta demanda e dos mais diversos grupos de materiais.

As normas de licitações pouco flexíveis para determinadas aquisições e a capilaridade dos mais diversos grupos de materiais tornam o processo lento e muitas vezes impossível de ser adquirido dentro do prazo. Para Pimenta (1998) o excesso de formalismo e de uniformidade nos procedimentos da Lei de licitações leva a uma demora excessiva para a realização de qualquer processo de compra. A UnB adquiriu em 2018 o Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC), com a função de processar demandas de compras por meio do controle eficaz das contratações diretas e com um catálogo gerenciável e padronizado permitindo assim a identificação dos materiais ou serviços constantes em estoque no Almoxarifado, atas de registro de preços, contratos e licitações em andamento (BRASIL, 2019).

5 Principais gargalos nas compras públicas (análise de processos de compra)

Para o estudo do item em destaque, utilizou-se quatro processos de compras da UnB. Desta forma, foram relacionados dois processos de dispensa de licitação e dois pregões eletrônicos.

A aquisição dos quatro processos trouxeram melhorias e inovações para a UnB, em especial para a BCE. No processo (23106.009275/2014-30) que envolve a tecnologia RFID houve transferência de tecnologia e modernização da segurança do acervo bibliográfico. Outros itens de modernização podem ser citados em relação aos avanços trazidos com o RFID:

- Maior segurança contra furtos;
- Localização de materiais perdidos;
- Inventário ágil;
- Atendimento de empréstimo e devolução ágil;
- Autodevolução 24 horas;
- Autoatendimento com altura ajustável (acessibilidade).

O processo (23106.009671/2018-91) de eletrodomésticos e áudio/ adquiriu ventiladores e climatizadores de ar para as salas de estudos onde pesquisadores e estudantes pudessem usufruir de uma melhor comodidade para realizar seus estudos. Também foram adquiridos, devido ao calor, ventiladores na área de atendimento aos usuários para que, não impactasse de maneira negativa o atendimento e mantivesse a excelência do suporte à comunidade.

Em relação ao processo (23106.019676/2016-60) de aquisição de quatro impressoras térmica não fiscal, a BCE primou pelo serviço de apoio ao aluno ao imprimir o cupom fiscal como forma de lembrete da data de devolução do material emprestado. Atualmente, tal demanda foi reduzida e substituída quase que totalmente pelo envio do comprovante para o e-mail do usuário.

Ademais, o processo (23106.141635/2017-30) de aquisição da impressora térmica industrial para etiquetas foi fundamental, pois a BCE adquire um quantitativo grande de acervo bibliográfico que precisa ser etiquetado para ficar disponível nas estantes. A aquisição trouxe muitas melhorias às atividades de pesquisa e desenvolvimento, entre elas:

- Menores gastos com aquisição de toners;
- Maior velocidade na impressão de etiquetas;
- Maior qualidade e durabilidades das etiquetas;
- Impressora com manutenção simplificada em comparação com a anterior.

Apesar das compras relacionadas anteriormente terem impacto direto nas atividades de pesquisa e inovação e interação com o NIT nenhuma delas poderia ser adquirida via Lei de Inovação.

Vale ressaltar que os processos relacionados neste trabalho são públicos, e foram extraídos do Sistema Eletrônico de Informação (SEI) da UnB, portanto, as informações aqui relacionadas encontram respaldo legal para a sua divulgação. Os dados e documentos presentes nos processos alvos das análises, que estiverem classificados como sigilosos não serão divulgados, em respeito aos termos da Lei de Acesso à Informação.

PREGÃO ELETRÔNICO

1) Processo Administrativo 23106.009275/2014-30

O objetivo foi a contratação de empresa para a implantação de solução de segurança para o acervo com tecnologia RFID na BCE/UnB e bibliotecas setoriais. Com o uso de etiquetas, o RFID faz a identificação automática através de sinais de rádio, recuperando e armazenando dados remotamente, promovendo a modernização de atendimento ao usuário, à segurança do acervo e à automação dos serviços. A tabela 02 discrimina os documentos no processo.

Tabela 02 – Documentos constantes no processo 23106.009275/2014-30

Nº	Documento	Quantidade
1	Memorando	2
2	Estudo Técnico Preliminar	2
3	Termo de Referência	6
4	Análise de Riscos	2
5	Relatório Médio de Preços	3
6	Ato de nomeação do Pregoeiro e Equipe de Apoio	1
7	Certificado do Pregoeiro	1
8	Propostas das Empresas Interessadas	6
9	Minuta de Edital da Licitação	4
10	Edital de Licitação	1
11	Ata do Pregão	1
12	Documentos da Empresa Vencedora do Pregão	6
13	Termo de Adjudicação do Pregão	1
14	Ata de Registro de Preços	1
15	Nota de Dotação	3
16	Nota de empenho	4
17	E-mails diversos anexados ao processo	18
18	Parecer da Comissão Permanente para aquisição de equipamentos e contratação de serviços de segurança, preservação e controle de acervo bibliográfico por meio da tecnologia RFID (Identificação por Radiofrequência)	1

19	Pareceres da Procuradoria Jurídica (PJU)	9
20	Parecer da Comissão Permanente de Aquisições e Contratações de TI (CPARTI)	1
21	Publicação de extrato no Diário Oficial (DOU)	1

Fonte: SEI UnB

Elaborada pelo autor

O processo, com 566 páginas, iniciou em 14/04/2014 na Faculdade da UnB/Gama, recebeu o parecer final favorável pela Procuradoria Jurídica (PJU) em 31/03/2016, porém esbarrou em 16/06/2016 (dois anos, dois meses e dois dias após seu início) em parecer do Diretor do Centro de Informática recomendando o desenvolvimento da tecnologia pela própria UnB analisando a quantidade de itens de informática, mobiliário e equipamentos que poderiam utilizar a tecnologia em questão. O processo foi retomado em 22/03/2018, contou com muitos documentos e 1.221 páginas, até a publicação do extrato no DOU no valor total de R\$ 4.836.764,00 (quatro milhões oitocentos e trinta e seis mil setecentos e sessenta e quatro reais) em 24/12/2019, cerca de 01 (um) ano e 8 meses após sua retomada.

2) Processo Administrativo 23106.009671/2018-91

No processo, as aquisições dos equipamentos que não foram contemplados no pregão de eletrodomésticos e áudio/vídeo no ano de 2017, sob o processo SEI nº 23106.097268/2017-20. O objetivo do certame foi atender as necessidades das diversas unidades da UnB e manter o funcionamento das suas dependências, fazendo a substituição de equipamentos danificados das suas unidades/departamentos. A tabela 03 discrimina os documentos e as quantidades no processo.

Tabela 03 – Documentos constantes no processo 23106.009671/2018-91

Nº	Documento	Quantidade
1	Memorando/Despacho com assinatura e justificativa de abertura de processo assinado pela Coordenadora da Coordenação de Análise e Instrução Processual da Diretoria de Compras do DAF	1
2	Planilha de levantamento das necessidades de eletrodomésticos	1
3	Termo de Referência	7
4	Planilha com consulta de preços	3
5	Planilha de preço médio	3
6	Requisição do Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC)	1
7	Planilha com Órgãos interessados em participar do Pregão Eletrônico – Intenção de Registro de Preços (IRP)	1
8	Termo de manifestação de interesse de participação na IRP	1
9	Resolução Pregoeiro e Ordenador de Despesas	1

10	Minuta de Edital	1
11	Pareceres da Procuradoria Jurídica (PJU)	2
12	Edital do Pregão Eletrônico (PE)	1
13	Planilha com relação de itens do Pregão Eletrônico	1
14	Publicação no DOU do Pregão Eletrônico	1
15	Proposta e Documentação das Empresas Vencedoras do Pregão Eletrônico na modalidade Sistema de Registro de Preços (SRP)	28
16	Comprovante de regularidade do SICAF das empresas ganhadoras	1
17	Balanço Patrimonial (DRE) das empresas vencedoras do certame	9
18	Ata do Pregão Eletrônico	1
19	Planilha com resultado por fornecedor	1
20	Termo de Adjudicação do Pregão Eletrônico	1
21	Termo de Homologação do Pregão Eletrônico	1
22	Atas de Registro de Preços	18
23	Publicação de extrato do PE no Diário Oficial (DOU)	1
24	E-mails aos fornecedores ganhadores dos itens do Pregão Eletrônico	20

Fonte: SEI UnB

Elaborada pelo autor

Ao todo o processo possui cerca de 2.542 páginas. Iniciou-se em fevereiro de 2018 e finalizou-se em agosto de 2019. Foi necessário um ano e seis meses para que o processo chegasse ao final.

Após as primeiras análises, pode ser percebido que os dois processos se utilizaram da licitação na modalidade Pregão, em sua forma eletrônica e menor preço.

O primeiro processo (23106.009275/2014-30) iniciou em 2014 e foi interrompido em 2016, sendo retomado apenas em 2018 até ser finalizado em 2019. Dentre os motivos de demora ao andamento do processo pode-se destacar:

- Falta de estudo detalhado da área técnica;
- O alto valor a ser investido gerou dúvidas sobre a efetividade da tecnologia;
- Demora da aprovação da contratação pela Procuradoria Jurídica;
- Dificuldade inicial em adequar o Termo de Referência;
- Dúvida dos gestores sobre investir e desenvolver tal tecnologia na UnB ou comprar de terceiros;
- Falta de orçamento;
- Poucos fornecedores no mercado.

Tais dificuldades foram encontradas nas duas versões do processo (2014 a 2016 e 2018 a 2019), porém na sua segunda alguns itens foram superados. O processo, assim como seu TR, estava mais bem instruído e detalhado. Houve a inclusão de documentos fundamentais para o planejamento do processo e segurança

jurídica como “Análise de Riscos” e “Estudo Técnico Preliminar” em atendimento com a Instrução Normativa do Ministério da Economia (SGD/ME) nº 01, de 04/04/2019. Ao todo o valor do contrato firmado foi de R\$ 4.836.764,00 (quatro milhões oitocentos e trinta e seis mil setecentos e sessenta e quatro reais) e trouxe significativo avanço tecnológico e científico à UnB, sendo uma das poucas universidades do Brasil a dispor de tal aparato de segurança.

No segundo processo (23106.009671/2018-91) também houve dificuldade em se determinar o TR. Devido ao tamanho da UnB e ao número de departamentos/unidades é notado um problema constante em relação ao quantitativo a ser adquirido. Ao todo o valor do certame foi de R\$ 822.778,50 (oitocentos e vinte e dois mil e setecentos e setenta e oito reais e cinquenta centavos) e resultou na modernização e reposição de equipamentos essenciais.

DISPENSA DE LICITAÇÃO COM BASE NO ART. 24, II (para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a")

1) Processo Administrativo 23106.019676/2016-60

Trata-se de processo que formalizou a aquisição de quatro impressoras térmicas não fiscal, justificando a necessidade da BCE de imprimir comprovantes emitidos pela Biblioteca no ato do empréstimo, devolução e pagamento de multa. Registra-se a impressão média de 915 comprovantes por dia.

A instrução do procedimento foi realizada da seguinte forma e ordem:

- Memorando de compra assinado pelo diretor da unidade;
- Cadastro do pedido no SIMAR;
- Declaração de local apropriado e condições de instalação do equipamento;
- Documento reiterando a competência da unidade em adquirir tal equipamento por se tratar de aquisição específica;
- Documento questionando se demais unidades similares haveria interesse em adquirir tal equipamento;
- Propostas de preços das empresas interessadas;
- Termo de Referência;
- Nota de dotação;
- Detalhamento do crédito orçamentário;
- Nota de dotação do crédito orçamentário;
- Autorização de dispensa de licitação;
- Certidões de regularidade e negativas da empresa de menor valor;
- Solicitação de nota de empenho em favor da empresa de menor valor.

O processo em questão foi adquirido com base no limite de R\$ 8.000,00, instituído pelo Art. 24, II da Lei 8.666/93. Vale frisar que o Decreto nº. 9.412/2018 alterou esse valor para R\$17.600,00 no caso de serviços e compras e de

R\$15.000,00 para R\$33.000,00 no caso de obras e serviços de engenharia. O processo conta com 53 páginas, com início em 07/06/2016 e emissão de nota fiscal do equipamento para pagamento em 14/07/2017, ou seja, levou cerca de um ano entre a aquisição e o pagamento da nota fiscal.

2) Processo Administrativo 23106.141635/2017-30

Trata-se da aquisição de impressora térmica industrial para etiquetas, justificando a necessidade do Setor de Processos Técnicos da BCE em imprimir uma alta quantidade de etiquetas por dia tanto para catalogação e livros.

A instrução do procedimento foi realizada da seguinte forma e ordem:

- Memorando de compra assinado pelo diretor da unidade;
- Termo de Referência;
- Orçamentos das empresas;
- Planilha de preço médio;
- Despacho do DPO para a STI solicitando a indicação da instrução processual;
- Despacho da STI solicitando atualização das propostas e ajuste do termo de referência;
- Novo termo de referência;
- Orçamentos das empresas;
- Homologação de despesa (DAF);
- Nota de dotação;
- Despacho apontando pendências no SICAF;
- Termo de referência atualizado terceiro no processo;
- Orçamentos das empresas;
- Despacho apontando falhas nos orçamentos;
- Orçamentos das empresas;
- Despacho ao DPO solicitando detalhamento do crédito orçamentário;
- Emissão de nota de empenho.

O processo em questão foi adquirido com base no limite de R\$ 8.000,00, instituído pelo Art. 24, II da Lei 8.666/93. O processo conta com 123 páginas, com início em 16/11/2017, e emissão de nota fiscal do equipamento para pagamento em 30/07/2018, ou seja, levou cerca de oito meses e quatorze dias entre o início do processo e a emissão da nota fiscal do equipamento.

O processo teve problemas em relação à busca dos fornecedores e seu cadastro junto ao SICAF. Tal sistema é obrigatório para que os fornecedores possam prestar serviço aos Órgãos do Governo Federal. A falta de prática e informação dos setores internos que não lidam diretamente com compras e a falta de informações para a pesquisa correta dos itens mínimos que devem conter nos orçamentos, acarretam em muitos retrabalhos e demora excessiva.

Após as elucidações iniciais, percebe-se que houve muita demora para a finalização em ambos os processos e o trâmite que deveria demorar em média de

três meses durou cerca de doze meses e oito meses, respectivamente. No primeiro caso (23106.019676/2016-60) o processo permaneceu muito tempo parado na caixa do SEI e depois que foi retomado seguiu um trâmite uniforme até o seu final. No segundo processo (23106.141635/2017-30), apesar de ter levado menos tempo para ser finalizado, houve problemas em relação à obtenção da cotação do equipamento. Percebe-se a necessidade de uma maior comunicação e/ou treinamento entre a área de compras e a área demandante para que a documentação chegue de maneira correta e o processo não utilize tempo excessivo para o seu desfecho.

6 Discussão sobre inovação nos processos de compra da UnB

O processo de compras públicas é complexo e envolve uma quantia considerável do orçamento do governo anualmente. Ferrer (2015) destaca que as compras públicas são processos mais transversais que existem no setor público, o que permite multiplicar seu poder transformador quando são inovadas e otimizadas. Tal inovação pode estar relacionada não apenas à parte legislativa, mas principalmente à parte da inovação de processos, pois a primeira depende de uma série de fatores que vão além da capacidade do servidor que está na linha de frente do processo de gerir as compras.

Segundo Oliveira (2004), o planejamento consiste em identificação, análises estruturação, coordenação de missão, propósitos, objetivos, desafios, metas, estratégias, políticas internas e externas, programas, projetos e atividades, a fim de alcançar de modo mais eficiente, eficaz, efetivo o máximo do desenvolvimento possível, com a melhor concentração de esforços e recursos. O planejamento é um dos principais problemas da UnB. Sua ausência ocasiona a falta de um processo de trabalho definido, pois não há padronização, e, assim, erros e ineficiências se perpetuam. Pelo fato da UnB dispor de várias unidades de compras descentralizadas (PRC, BCE, STI e DAF) é interessante um planejamento com prazos e agenda por tipo de itens a serem adquiridos ao longo do ano. A inovação do processo não se daria apenas com a inclusão de uma nova agenda de planejamento de prazos, mas também com a demanda contínua de treinamento que englobaria também a confecção de documentos carentes nos processos de compras atualmente.

Os processos sofrem constantemente com a ausência da instrução correta das unidades demandantes que não incluem de forma correta os documentos:

- Termo de referência;

- Análise de riscos;
- Estudo técnico;
- Correta pesquisa de preço e SICAF atualizado.

Para sanar tal problema de instrução processual sugere-se um trabalho de marketing e conscientização com iniciativa da administração superior que pode envolver palestras ou reuniões com foco na importância das compras públicas para os setores demandantes. A inovação do processo está em trazer e demonstrar para as partes envolvidas a importância do papel de cada um para que no final elas se ajudem.

Há a necessidade de inovação do processo no sentido de se antever as necessidades da Universidade e não de correr atrás do prejuízo. O planejamento e a capacitação são fundamentais para inovar e se antecipar a questionamentos já conhecidos e tratados sempre a posteriori.

O processo de aquisição e contratações da UnB ainda é visto pelas suas unidades e departamentos como parte específica dos servidores da área de compras, porém para que os materiais sejam efetivamente comprados e/ou as contratações sejam realizadas há a necessidade que seja feita a instrução processual correta da área demandante. A inovação de processos deve agir no sentido de conscientizar que as compras são importantes para todos os setores e que determinados conhecimentos devem ser dominados. A UnB dispõe atualmente para este fim, dos interlocutores de compras, porém estes acumulam as obrigações de instruir processos de compras além das atividades rotineiras do seu cargo, o que leva à desmotivação e à falta de vontade. Para que o processo passe a funcionar de maneira efetiva, ele deve ser inovado de modo que o servidor seja capacitado adequadamente para exercer seu papel na área de compras e de reservar parte do tempo de suas tarefas com o apoio da chefia imediata.

7 Proposta de um novo fluxograma de compras que atenda à nova legislação e possíveis novas melhorias à UnB

Devido aos gargalos identificados, há a necessidade de um novo fluxograma para otimizar as compras públicas da UnB. De início, é necessário que a alta administração dê suporte e “assuma” a área de compras como fundamental para o desempenho da universidade. A seguir serão apontadas algumas ações que poderiam melhorar o processo de compras, atendendo à legislação e fazendo inovações de processo para eliminar alguns dos gargalos identificados.

A primeira sugestão é desenvolver uma agenda de capacitação periódica para os interlocutores de compras que pode ser on-line de forma trimestral e de forma presencial semestralmente. Há a necessidade de uma companhia por parte da Administração Superior, do treinamento consciente, pois em muitos casos, servidores fazem cursos que têm pouca ou nenhuma relação às suas atividades apenas para preencher carga horária e subir na carreira, não atendendo assim ao propósito do curso ministrado. O anexo 02 apresenta uma proposta de capacitação para elaboração e execução do PAC/UnB.

Para elaboração do PAC sugere-se criar uma Comissão Permanente de Elaboração do PAC com representantes das unidades que realizam compras na UnB: BCE, DAF, PRC e STI. Esta Comissão irá definir um calendário para que as unidades elaborem uma lista com as suas necessidades de compras, bem como os TRs dos itens necessários. A anexo 03 apresenta a proposta de elaboração do PAC/UnB.

Outra sugestão, consiste na criação em cada unidade/departamento de uma Comissão Permanente de Compras que será composta por técnicos e/ou gestores que possuem conhecimento detalhado do material e da quantidade utilizada durante o período anual. Tal Comissão será responsável por iniciar o processo elaborando o Memorando de Aquisição, assim como, o TR contendo a especificação e os quantitativos do (s) material (ais) e/ou serviço (s). Assim que o Sei estiver com os documentos supracitados em anexo, este deverá ser encaminhado para a Comissão Permanente de Elaboração do PAC.

Finalizada a etapa de elaboração das listas de compras e os TRs, os documentos serão verificados pela comissão do PAC. Caso ocorram inconformidades nas solicitações das unidades, a Comissão retornará os processos para sanar os problemas. Quando as listas estiverem corretas, a Comissão consolidará uma única lista e apontará a modalidade de compra mais adequada. A aquisição poderá ser por dispensa de licitação com valor de até R\$50.000,00 (cinquenta mil reais) para serviços e compras comuns, e até R\$100.000,00 (cem mil reais) para serviços de engenharia, ou por meio do Pregão Eletrônico.

Quando for o caso de se fazer a licitação, cada unidade de compras deverá ter formada uma Comissão de Licitação composta pelo representante da unidade na Comissão Permanente de Elaboração do PAC, um pregoeiro e equipe de apoio para que possam realizar os procedimentos necessários. Cada unidade terá uma lista própria dos itens pertinentes à sua área de atuação e será responsável pela averiguação do quantitativo e a sua aquisição, sempre com o que foi levantado em

termos de quantidade no PAC do ano anterior. O “agente de contratação” deverá ser nomeado e terá a função de acompanhar o processo licitatório do início ao fim. Antes de abrir o Pregão abre-se a Intenção de Registro de Preços (IRP) para que demais órgãos interessados no mesmo pleito possam participar também aumentando o quantitativo total dos itens e/ou serviços prestados. Ao final do processo e definido o ganhador é gerado a ata de registro de preços ou um contrato de fornecimento de itens/serviços. A unidade de compras retornará ao departamento ou à unidade que solicitou tal item/serviço e este entrará em contato com o fornecedor para escolher o melhor meio de receber o material/executar o serviço. Por fim, após o recebimento do material pela unidade solicitante, ocorre o ateste de recebimento e conformidade da nota fiscal e envio para a Tesouraria (DAF) para que a mesma seja paga e seja feito a liquidação da Nota de Empenho. A anexo 04 apresenta uma proposta de fluxograma para a execução do PAC/UnB.

8. Considerações finais

Os NITs estimulam e promovem a inovação nas ICTs, fazendo a ligação entre a política de inovação e o empreendedorismo, porém para que possam realizar as suas compras comuns não utilizam os benefícios da Lei de Inovação (Lei nº 13.243/2016), mas, sim, a Lei de Licitações (Lei nº 14.133/21).

Torna-se evidente a necessidade de reavaliação do processo de compras nos órgãos públicos e, em destaque, na UnB. As melhorias trazidas pela Lei nº 14.133/21 foram recebidas pela comunidade acadêmica e gestores que lidam com as compras governamentais com esperança de tempos melhores.

Percebe-se especial atenção do legislador para agrupar o ordenamento jurídico em um só, focar na lisura e coesão do processo tendo como base a implementação de programa de *compliance* nas empresas/organizações com o intuito de afastar empresas aventureiras e trazer o prestador de serviço mais próximo da administração pública com a criação da nova modalidade “diálogo competitivo”. Entretanto, em relação a este novo ordenamento jurídico, fica evidente o avanço que ele traz, mas houve pouca preocupação em relação ao seu planejamento e sua capacitação. Em toda a lei, o primeiro é mencionado no caso do PNCP em que deverá fornecer um sistema de planejamento e gerenciamento de contratações, e a lei, ainda, afirma que precisa ser elaborado o PAC para garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias, já o segundo, fica, por exemplo, criada a nova figura do “agente de contratação”, mas sem mencionar nada sobre sua capacitação.

A inovação de processos mostra-se o caminho mais eficaz e objetivo para se antecipar a problemas que ocorrem dentro dos processos de compras. Olhar o processo de fora e antes que ele aconteça pode ser muito benéfico ao invés de tentar agir depois que a demanda urgente surgir. Inova-se no processo agindo de maneira mais simples e efetiva por meio do planejamento, capacitação e conscientização. Com a ênfase da Administração Superior da UnB na capacitação consciente e na conscientização da importância do planejamento e treinamento dos responsáveis pelas compras, os processos podem ser melhorados adotando um fluxograma com uma agenda definida e fechada perante as necessidades de melhoria da UnB. Não é fácil para a UnB colocar em prática novos processos e a conscientização dos servidores perante a importância da área de compras é essencial para que a Universidade continue a se desenvolver e a atingir patamares cada vez mais altos.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Caio Mario Paes de. **Estados e municípios realizaram mais de 40 mil pregões eletrônicos em um ano.** 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/noticias/estados-e-municipios-realizaram-mais-de-40-mil-pregoes-eletronicos-em-um-ano>. Acesso em: 28 out. 2020.

BRASIL. Congresso. Senado. Constituição (2020). Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020. **Dispõe Sobre As Medidas Para Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus Responsável Pelo Surto de 2019.** Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13979compilado.htm. Acesso em: 15 abr. 2020.

BRASIL. Constituição (2005). 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.** Brasil, DF, 01 jun. 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm. Acesso em: 15 maio 2020.

BRASIL. Constituição (2021). Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** Brasília: Presidência da República, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. Deputado Augusto Coutinho. Câmara dos Deputados (org.). **Projeto de Lei 1292 de 1995.** 2018. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1698056&filename=SBT-A+1+PL129295+%3D%3E+PL+1292/1995. Acesso em: 01 out. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 713/2019.** Plenário. Relator: Ministro Bruno Dantas. Sessão de 5/5/2010. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo*/NUMACORDAO%253A713%2520ANOACORDAO%253A2019%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uuid=08214db0-65bf-11e9-87e6-a3681dda779f. Acesso em: 15 maio 2020.

BRASÍLIA. UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. 1ª ED.: **Manual de Compras.** 2018. 80 p. Disponível em: encurtador.com.br/mvzRU. Acesso em: 13 mai. 2021.

BRASÍLIA. UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. (comp.). **UnB Decanato de Pesquisa e Inovação.** Disponível em: <http://dpi.unb.br/pt/o-decanato-de-pesquisa-e-inovacao>. Acesso em: 29 jan. 2021.

CAVALCANTE, Pedro; CUNHA, Bruno Queiroz. **É preciso inovar no governo, mas por quê?** In: CAVALCANTE, Pedro et al. (org.). **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil.** Brasília: IPEA, 2017. p. 15-32.

CAVALCANTE, Pedro; CAMÕES, Marizaura R. S. **INOVAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: uma visão geral de seus tipos, resultados e indutores**. Brasília: Ipea, 2017. p. 1-36.

CAVEDO, Thiago da Silva. **Eficiência na gestão universitária: contribuições do sistema de compras na Universidade de Brasília**. 2020. 135 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Economia, Universidade de Brasília, Brasília, 2020. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/39420>. Acesso em: 05 fev. 2021.

DE OLIVEIRA, Regina H. **Licitações: agilização ou morosidade dos processos de compra nos Órgãos Públicos? O Caso da Prefeitura do Município de Araraquara**. Araraquara: UNESP, 2005.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Pesquisa de inovação tecnológica - PINTEC 2017**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <<http://www.pintec.ibge.gov.br>>. Acesso em: 23 março 2021.

NOVO MARCO LEGAL DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO, 2018, Brasília. **Folder**. Brasília: Mctic, 2018. 80 p. Disponível em: https://www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/arquivos/marco_legal_de_cti.pdf. Acesso em: 02 maio 2020.

OLIVEIRA, Djalma de P. R. de. **Planejamento Estratégico: conceitos, metodologia e práticas**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

SENADO FEDERAL. 2º ED.: **Manual de Normas e Procedimentos de Protocolo Administrativo**. 2013. 41 p. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/arquivo/arquivos-pdf/manuais-tecnicos-do-arquivo>. Acesso em: 10 maio 2020.

Diogo Nunes de Souza

<https://orcid.org/0000-0002-8311-2758>

Mestrando do PROFNIT/UnB e Técnico Administrativo da Universidade de Brasília lotado no Setor de Compras na Biblioteca Central

E-mail: diogonunes@unb.br

Paulo Anselmo Ziani Suarez

<https://orcid.org/0000-0002-1195-3128>

Orientador do PROFNIT/UnB e Professor do Instituto de Química da Universidade de Brasília

E-mail: psuarez@unb.br

Anexo 01 - Principais alterações da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/21)

Conteúdo da matéria	Lei nº 8.666/1993 (Redação Original) Licitações e Contratos	Alterações da Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos)	Modificações
Consolidação de leis	<ul style="list-style-type: none"> - Lei nº 8.666/93 – Licitações e Contratos; - Lei nº 10.520/2002 – Lei do Pregão; - Dispositivos das Lei nº 12.462/2011, Regime diferenciado de Contratações; - Parte do Decreto Lei nº 2.848/1940, Código Penal; - Parte da Lei nº 13.105/2015, Código de Processo Civil; - Alteração dos termos da Lei nº 123/2006 – Estatuto da Micro e Pequena Empresa (Arts. 42 a 49). 	<ul style="list-style-type: none"> - Art. 193, revogação completa da Lei nº 8.666/93, da Lei nº 10.520/02 (Lei do Pregão) e Lei nº 12.462/2011 (no que trata da RDC); - Altera pequena parte do Código Penal e do Código de Processo Civil; - Limita aplicações dos benefícios das Micro e Pequenas Empresas nas Licitações, aplicando-se o limite do faturamento anual de enquadramento; - Até o decurso do prazo de 2 anos da publicação, pode se licitar ou contratar com base nas Leis anteriores (vedada a aplicação combinada), Art. 191. 	<ul style="list-style-type: none"> - Destaque à parte do Código Penal e Civil inserido na Lei. - A Lei não abrange as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as suas subsidiárias, que são regidas pela Lei nº 13.303/2016.
Modalidades de Licitação	<p>Art. 22 da Lei nº 8.666/1993:</p> <ul style="list-style-type: none"> I - Concorrência; II - Tomada de preços; III - Convite; IV - Concurso; V - Leilão. <p>- Lei nº 10.520/2002:</p> <ul style="list-style-type: none"> VI – Pregão (presencial e eletrônico) <p>- Lei nº 12.462/2011 Regime Diferenciado de Contratações.</p>	<p>Art. 28 da Lei nº 14.133/2021:</p> <ul style="list-style-type: none"> I – Pregão; II – Concorrência; III – Concurso; IV – Leilão; V – Diálogo competitivo. 	<ul style="list-style-type: none"> - A inovação está na modalidade “diálogo competitivo”, uma modalidade inédita que permite ao gestor dialogar com potenciais interessados no sentido de melhor atender aos interesses da administração pública. - Deixam de existir as modalidades “convite” e a “tomada de preços”. - As modalidades Pregão e Concorrência têm rito comum (art. 29), ou seja, possuem procedimentos idênticos com lances abertos e sucessivos no critério menor preço
Gestão de riscos e controle preventivo	<p>A Lei nº 8.666/93 não tratava de gestão de riscos e nem de controle preventivo.</p>	<p>Art. 169 da Lei nº 14.133/2021: As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo.</p>	<p>A norma inova trazendo maior detalhamento sobre as práticas de gestão de riscos e de controle preventivo na fiscalização dos contratos.</p>

Anexo 01 - Principais alterações da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/21) (continuação)

Conteúdo da matéria	Lei nº 8.666/1993 (Redação Original) Licitações e Contratos	Alterações da Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos)	Modificações
Fases da licitação	Art. 43 da Lei nº 8.666/1993: I – preparação e divulgação do edital; II – habilitação; III – classificação; IV – homologação; e V – adjudicação.	Art. 17 da Lei nº 14.133/2021: I - preparatória; II - de divulgação do edital de licitação; III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso; IV - de julgamento; V - de habilitação; VI - recursal; VII - de homologação.	A novidade está na inversão de fases como regra e o acréscimo de fases que funcionam como um processo mais didático.
Critérios de julgamento	Art. 45 da Lei nº 8.666/1993: I – menor preço; II – melhor técnica; III – técnica e preço; IV – maior lance ou oferta.	Art. 33 da Lei nº 14.133/2021: I – menor preço; II – maior desconto; III – melhor técnica ou conteúdo artístico; IV – técnica e preço; V – maior lance, no caso de leilão; VI – maior retorno econômico.	A modificação ocorre em dois aspectos principais: – Maior desconto; – Maior retorno econômico;
Modos de disputa	Previsto no RDC - Lei 12.462/11, artigo 16, na Lei das Estatais - Lei 13.303/16, artigo 52 e no Decreto 10.024/19 – Lei do Pregão Eletrônico.	Art. 56 da Lei nº 14.133/2021: Integra na nova lei os modos de disputa aberto e fechado	Não estava previsto na Lei nº 8.666/93. Os modos de disputa aberto e fechado podem ser usados de forma combinada ou isoladamente.
Uso do pregão para obras	Os Decretos nº 3.555/00 e 10.024/19 determinam que o pregão não se aplica às contratações de obras e serviços de engenharia. Por entendimento favorável, o TCU passou a aceitar a contratação de “serviço comum de engenharia”, que seriam serviços mais simples.	Art. 29 da Lei nº 14.133/2021: Passa a fazer parte da nova lei a possibilidade de utilizar o Pregão para a contratação de serviço comum de engenharia (objetivamente padronizáveis).	Permite, expressamente, a utilização do Pregão para a serviço comum de engenharia, ou seja, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, porém veda a utilização para serviço especial de engenharia, aquele que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade não se enquadra na definição anterior.

Anexo 01 - Principais alterações da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/21) (continuação)

Conteúdo da matéria	Lei nº 8.666/1993 (Redação Original) Licitações e Contratos	Alterações da Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos)	Modificações
Obras e serviços de engenharia	São três as modalidades de garantia da Lei nº 8.666/93: I - Caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública; II - Seguro-garantia; III - Fiança bancária. A Lei proíbe exceder o limite de 5% do valor dos contratos, mas permite exceder até 10% para operações de grande vulto.	Art. 96 ao art. 102 da Lei nº 14.133/2021: Apesar de manter as modalidades de garantia, a Nova Lei de Licitações também traz inovações: - Para obras, serviços e fornecimentos, a garantia não poderá exceder a 10% (dez por cento) do valor inicial do contrato; - Nas obras e nos serviços de engenharia de grande vulto, será exigido seguro garantia com cláusula de retomada no percentual de 30% (trinta por cento) do valor inicial do contrato.	O legislador aumenta o valor das garantias com a finalidade de afastar empresas “aventureiras” e resguardar a administração pública de eventuais inadimplências e prejuízos.
Contratação Integrada	Previsto no Art. 09 da Lei 12.462/11 (RDC).	Art. 46 da Lei nº 14.133/2021: O novo projeto incorpora o mecanismo da Contratação Integrada.	A inovação, além da incorporação do dispositivo na lei, está em possibilitar o uso da contratação integrada nas obras e serviços de engenharia e estabelecer o limite acima de R\$ 10 milhões.
Plataforma online de licitações	Atualmente o site Compras Governamentais – Comprasnet é o sistema utilizado para licitações e contratos no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo.	Art. 174 da Lei nº 14.133/2021: A Lei prevê a criação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) que poderá conter as contratações pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos.	A agregação das informações referentes às contratações públicas em um só sistema é de fundamental importância para uniformizar, qualificar melhor o processo de compras, assim como parametrizar os preços, observando sempre a economia de escala no processo.
Servidor responsável pela licitação “agente de contratação”	Na Lei nº 8666/93 não existe uma terminologia exata para definir quem lidava com licitações.	Art. 8º da Lei nº 14.133/2021: É criada a terminologia “Agente de Contratação” para designar o responsável pela condução do certame.	A nova terminologia permite qualificar de forma específica e definir as responsabilidades dos agentes responsáveis pelas contratações. O pregoeiro continua a existir para operar o Pregão.

Anexo 01 - Principais alterações da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/21) (continuação)

Conteúdo da matéria	Lei nº 8.666/1993 (Redação Original) Licitações e Contratos	Alterações da Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos)	Modificações
Quanto às Micro e Pequenas Empresas	<ul style="list-style-type: none"> - Não existiam limitações às disposições dos Arts. 42 ao 49 da Lei Complementar nº 123/2006. - Constava na Lei nº 8.666/93, Art. 5º A. 	<p>Art. 4º, §1º, 2º e 3º da Lei nº 14.133/2021: Os benefícios dos Arts. 42 ao 49 da Lei nº 123/06 não serão aplicados:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nas aquisições de bens e serviços em geral, no item cujo valor estimado for superior a receita de enquadramento; - Nas obras e serviços de engenharia cujo valor estimado for superior a receita de enquadramento. 	<p>Houve restrição aos benefícios das micro e pequenas empresas na nova Lei.</p> <p>Limitam-se ainda os benefícios a contratos celebrados que somados extrapolem, no ano calendário, o limite do valor do enquadramento. Licitações com contratos de vigência superior a um ano, considera-se o valor anual.</p>
Desclassificação de propostas	Arts. 44 e 48 da Lei nº 8.666/93 estabelecem um rol de motivos de desclassificações de propostas relacionadas à licitação.	O Art. 12 da Lei nº 14.133/2021 Determina que as desclassificações por pequenas falhas meramente formais passam a não ser mais admitidas. Já o Art. 59, inc. I ao V somente permite que a desclassificação das propostas sejam feitas por motivos de vícios insanáveis.	A Lei trouxe como novidade o fim do excesso de formalismo e trouxe a desnecessidade de reconhecimento de firma, que somente será exigido quando houver dúvida de autenticidade, visando sempre condições mais vantajosas à Administração Pública.
Introdução de novos itens para melhora do ordenamento jurídico	<p>Art. 3º, § 2º da Lei nº 8.666/93 tratava de critérios de desempate.</p> <p>Art. 3º, § 5º da Lei nº 8.666/93 tratava de margens de preferência.</p> <p>Art. 24 do Decreto nº 10.024 tratava de prazos para impugnações e recursos.</p> <p>Art. 26 da IN 05 de 2017 do MPOG tratava do Mapa de Riscos.</p>	<p>Lei nº 14.133/2021:</p> <ul style="list-style-type: none"> - A lei introduziu novos critérios de desempate (Art. 60); - A lei passou a instituir cotas (Art. 25, § 9º) e margem de preferência (Art. 26); - Houve alteração de prazos para impugnações e recursos (Art.164); - Inclusão na lei da matriz de riscos (Art. 22 e Art. 103); - A nova lei prevê a possibilidade de indicação de marcas ou modelos em determinadas hipóteses (Art. 41, inc. I e III). 	<ul style="list-style-type: none"> - As novidades estão na alteração dos prazos para impugnação de recursos que passaram de dois dias para impugnar, para 3 (três) dias úteis. O prazo para recorrer de inabilitação ou desclassificação, passou de 5 dias, para 3 (três) dias úteis; - O mapa de riscos passou a ser chamado de matriz de riscos e a fazer parte da nova lei; - Houve restrição da margem de preferência e a inclusão de cotas na nova lei; - Passou a existir, excepcionalmente, a possibilidade de indicação de marcas e modelos em um rol taxativo previsto em lei.
Orçamento sigiloso	Art. 6º, § 3º da Lei nº 12.464/20 (RDC) - Previa a possibilidade do orçamento sigiloso.	Art. 24 da Lei nº 14.133/2021: Prevê a possibilidade do orçamento sigiloso da administração pública.	A Lei trouxe para a sua redação, desde que justificado, a possibilidade do orçamento estimado da contratação ter caráter sigiloso.

Anexo 01 - Principais alterações da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/21) (continuação)

Conteúdo da matéria	Lei nº 8.666/1993 (Redação Original) Licitações e Contratos	Alterações da Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos)	Modificações
Contrato verbal	Art. 60, Parágrafo único da Lei nº 8.666/1993: Previa contrato verbal para compras até R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) mediante adiantamento.	Art. 95, § 2º da Lei nº 14.133/2021: Contrato verbal de pequenas compras ou de prestação de serviços de pronto pagamento até \$10.000,00 (dez mil reais).	Houve um aumento de valor para contratações verbais de quatro para dez mil reais.
Direito de rescisão de contrato por parte do contratado	Art. 78, inc. XV da Lei nº 8.666/1993: Constituem motivo para rescisão do contrato atraso superior a 90 (noventa) dias dos pagamentos devidos pela Administração.	Art. 137, §2º, inc. IV da Lei nº 14.133/2021: O contratado terá direito à extinção por atraso superior a 2 (dois) meses dos pagamentos devidos pela Administração.	Redução do prazo de inadimplência, de 90 (noventa) para 60 (sessenta) dias, que o contratado era obrigado a seguir sem interromper a execução dos serviços.
Tipificação de crimes	A Lei nº 8.666/1993 não tratava da tipificação de crimes em seu conteúdo.	Art. 178, IV da Lei nº 14.133/2021: Passa a vigorar na lei a tipificação de crimes relacionados a licitações.	O legislador inovou trazendo para dentro da lei a tipificação de crimes relacionados às licitações e contratos administrativos.
Participação de empresas estrangeiras em licitações	A Lei nº 8.666/1993 não permitia a participação de empresas estrangeiras em licitações.	Art. 6, inc. XXXV da Lei nº 14.133/2021: Abertura do mercado de licitações para participação de empresas estrangeiras.	A nova lei apresentou como mudança a abertura do mercado de licitações a estrangeiros e, no mesmo sentido, as organizações nacionais também têm acesso a licitações públicas no exterior.
Qualificação Técnica	Art. 31 da Lei nº 8.666/1993: Documentação relativa à qualificação técnica.	Art. 67, § 10, incs. I e II da Lei nº 14.133/2021: Esclarecimentos e limitações detalhadas sobre as exigências relacionadas à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional.	A nova lei define formas alternativas para definir prova de qualificação técnica, a serem definidos no edital.
Reajustes e repactuações	Não havia previsão expressa na Lei nº 8.666/1993 dos reajustes e repactuações.	Lei nº 14.133/2021: Os reajustes e repactuações passaram a ter conceituações a cabimentos bem definidos (Art. 92, §4º e Art. 135) assim como a previsão de prazo de resposta (Art. 92, incs. X e XI e §6º)	O legislador passou a prever de forma bem definida na lei de reajustes e repactuações, bem como o prazo de resposta.

Anexo 01 - Principais alterações da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/21) (continuação)

Conteúdo da matéria	Lei nº 8.666/1993 (Redação Original) Licitações e Contratos	Alterações da Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos)	Modificações
Procedimentos auxiliares	Não havia definição de procedimentos auxiliares na Lei nº 8.666/1993.	Art. 78 da Lei nº 14.133/2021: Previsão de procedimentos auxiliares das licitações e das contratações obedecendo critérios claros e objetivos.	A norma inova trazendo procedimentos auxiliares que obedecerão a critérios claros e objetivos definidos em regulamento
Critérios para lançamento de uma licitação	Art. 43 da Lei nº 8.666/1993: Trata dos procedimentos da licitação e dos seus procedimentos.	Art. 18 da Lei nº 14.133/2021: Trata da fase preparatória do processo licitatório.	A inovação está na fase preparatória, que foi extremamente privilegiada, caracterizada pelo planejamento, incluindo Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, Projeto Básico e Executivo, Matriz de alocação de riscos, entre outros.
Amostras	A Lei nº 8.666/1993 não previa a possibilidade de solicitação de amostras.	Art. 41, inc. II da Lei nº 14.133/2021: No caso de licitação que envolva o fornecimento de bens, a Administração poderá exigir mostra ou prova de conceito do bem.	A nova lei passa a prever a possibilidade de exigir amostras do licitante provisoriamente vencedor quando realizada na fase de julgamento das propostas ou de lances.
Substituição da visita técnica formal por declaração	A Lei nº 8.666/1993 não previa a possibilidade de substituição da visita técnica.	Art. 63, §3º da Lei nº 14.133/2021: Possibilidade de substituição da visita técnica por declaração formal acerca do conhecimento pleno das condições e peculiaridades da contratação	O novo normativo torna obrigatório a existência no edital de licitação a previsão de possibilidade de substituição da vistoria por declaração formal assinada pelo responsável técnico do licitante acerca do conhecimento pleno das condições e peculiaridades da contratação.
Comprovação de qualidade técnica	Art. 30 da Lei nº 8.666/1993: A lei não permitia meios alternativos para comprovação de conhecimento técnico e	Art. 67 da Lei nº 14.133/2021: Possibilita a substituição por outra prova de que o profissional ou a empresa possui conhecimento técnico e experiência prática na execução de serviço de características semelhantes. Permite que o edital exija certidão ou atestado que o licitante tenha executado serviços similares ao objeto da licitação não superiores a 3 (três) anos.	A nova lei passou a prever objetivamente a parcela de maior relevância na exigência de atestados técnicos, limitou a exigência de tempo de experiência e viabilizou ainda a possibilidade de substituição de atestados por outras provas previstas em regulamento.

Anexo 01 - Principais alterações da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/21) (continuação)

Conteúdo da matéria	Lei nº 8.666/1993 (Redação Original) Licitações e Contratos	Alterações da Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos)	Modificações
Participação de cooperativas	A Lei nº 8.666/1993 não previa a participação de cooperativas.	Art. 16 da Lei nº 14.133/2021: Os profissionais organizados sob a forma de cooperativa poderão participar de licitação nas hipóteses definidas pelo artigo 16 da lei.	A participação de cooperativas no certame passou a ter procedimento expresso e definido na nova lei.
Divulgação de atraso de obras em meios públicos e indicação do responsável	A Lei nº 8.666/1993 não fazia essa divulgação e não indicava o agente que deu causa a inexecução temporária do contrato ou que deu causa ao atraso.	Art. 115, § 6º da Lei nº 14.133/2021: Em caso de impedimento, ordem de paralisação ou suspensão do contrato, a Administração deverá fazer a divulgação em meios públicos indicando o motivo e apontar o responsável pela inexecução temporária.	Previsão da possibilidade de suspensão dos prazos contratuais nos casos de paralisação da obra, com responsabilização dos responsáveis.
Responsabilidade subsidiária da Administração Pública pelos encargos trabalhistas	Art. 71, § 1º da Lei nº 8.666/1993: A Administração Pública não tinha responsabilidade subsidiária pelos encargos trabalhistas.	Art. 121, §2º da Lei nº 14.133/2021: Exclusivamente nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, a Administração responderá solidariamente pelos encargos previdenciários e subsidiariamente pelos encargos trabalhistas.	A lei inova prevendo em seu texto a responsabilidade subsidiária da Administração Pública pelos encargos trabalhistas da mão de obra de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva.
Ordem cronológica de pagamentos	A Lei nº 8.666/1993 não determinava uma ordem cronológica de pagamentos.	Art. 141, §2º da Lei nº 14.133/2021: No dever de pagamento pela Administração, será observada a ordem cronológica para cada fonte diferenciada de recurso.	A nova lei passou a prever regra objetiva de observância à ordem cronológica de pagamentos dentro de cada categoria, dispondo objetivamente as situações que permitem a alteração da ordem.
Resolução de controvérsias e disputas	A Lei nº 12.464/2011 (RDC) admitia a arbitragem como meio de resolução de disputa e a Lei nº 8.666/93 não fazia menção a nenhum meio de mediação.	Art. 151 da Lei nº 14.133/2021: Poderão ser utilizados meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias, notadamente a conciliação, a mediação, o comitê de resolução de disputas e a arbitragem	A lei trouxe como melhoria a possibilidade de utilização de meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias, notadamente a conciliação, a mediação, o comitê de resolução de disputas e a arbitragem.

Anexo 01 - Principais alterações da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/21) (continuação)

Conteúdo da matéria	Lei nº 8.666/1993 (Redação Original) Licitações e Contratos	Alterações da Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos)	Modificações
Avaliação dos impactos da nulidade contratual	A Lei nº 8.666/1993 não previa a possibilidade de um procedimento licitatório prosseguir estando irregular e ser reparado de outra forma, mesmo sendo vantajoso para o interesse público.	Art. 147 da Lei nº 14.133/2021: A Lei passou a permitir a continuidade do procedimento licitatório mesmo constatada a irregularidade, levando em conta o interesse público, por meio de indenização por perdas e danos.	Avaliação dos impactos da nulidade contratual com a possibilidade de continuidade do contrato e pela solução da irregularidade por meio de indenização por perdas e danos, sem prejuízo da apuração de responsabilidade e da aplicação de penalidades cabíveis.
Revogação motivada	A Lei nº 8.666/93 determinava que o processo licitatório poderia ser revogado por conveniência e oportunidade.	Art. 71, § 2º da Lei nº 14.133/2021: A Lei determina que o motivo determinante para a revogação do processo licitatório deverá ser resultante de fato superveniente devidamente comprovado.	A nova lei determina que para o processo licitatório seja revogado o motivo determinante para tal deverá ser resultante de fato superveniente devidamente comprovado.
Responsabilidade solidária	A Lei nº 8.666/93 não previa a responsabilização solidária do agente público e contratado.	Art. 73 da Lei nº 14.133/2021: Na hipótese de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente.	Levando em consideração ao que já ocorria nos tribunais, a nova lei passou a prever que nos casos de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.
Reequilíbrio econômico-financeiro	A Lei nº 8.666/93 não definia prazos para a solicitação de pedidos de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro.	Art. 131, Parágrafo único da Lei nº 14.133/2021: O pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro deverá ser formulado durante a vigência do contrato e antes de eventual prorrogação.	Os pedidos de equilíbrio-financeiro passam a ter prazo para solicitação, os quais devem ser formulados durante a vigência do contrato e antes de eventual prorrogação.

Anexo 01 - Principais alterações da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/21) (continuação)

Conteúdo da matéria	Lei nº 8.666/1993 (Redação Original) Licitações e Contratos	Alterações da Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos)	Modificações
Princípios	Art. 3º da Lei nº 8.666/93: Princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo.	<p>- Art. 5º da Lei nº 14.133/21: Princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável.</p> <p>- Art. 25, § 6º da Lei nº 14.133/21: Princípios da celeridade, da cooperação, da economicidade e da eficiência.</p> <p>Art. 40, inc. V da Lei nº 14.133/21: Princípios da padronização, do parcelamento e da responsabilidade fiscal.</p> <p>- Art. 135, §4º da Lei nº 14.133/21: princípio da anualidade dos reajustes.</p>	Houve a inclusão na nova lei de um extenso rol de princípios jurídicos a com o intuito de estruturar as licitações e as contratações públicas no Brasil. Muitos destes princípios não estavam explícitos na Lei nº 8.666/93 ou encontravam-se esparsos em diversos outros normativos.
Valores de dispensa de licitação	Art. 24, incs. I e II da Lei nº 8666/93: Dispensa de licitação para R\$17.600,00 (cinquenta mil reais) para serviços e compras comuns e R\$33.000,00 (cem mil reais) para serviços de engenharia.	Art. 75, incs. I e II da Lei nº 14.133/21: Elevação dos valores máximos para dispensa de licitação para R\$50.000,00 (cinquenta mil reais) para serviços e compras comuns e R\$100.000,00 (cem mil reais) para obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores.	Os valores de dispensas de licitação ficaram muitos anos sem serem corrigidos (houve uma pequena mudança em 2018) e foi muito importante para a Administração Pública, no sentido de melhorar a eficiência e eficácia de pequenas aquisições, haver esse acréscimo de valores para compras, manutenções e serviços de pequeno valor.

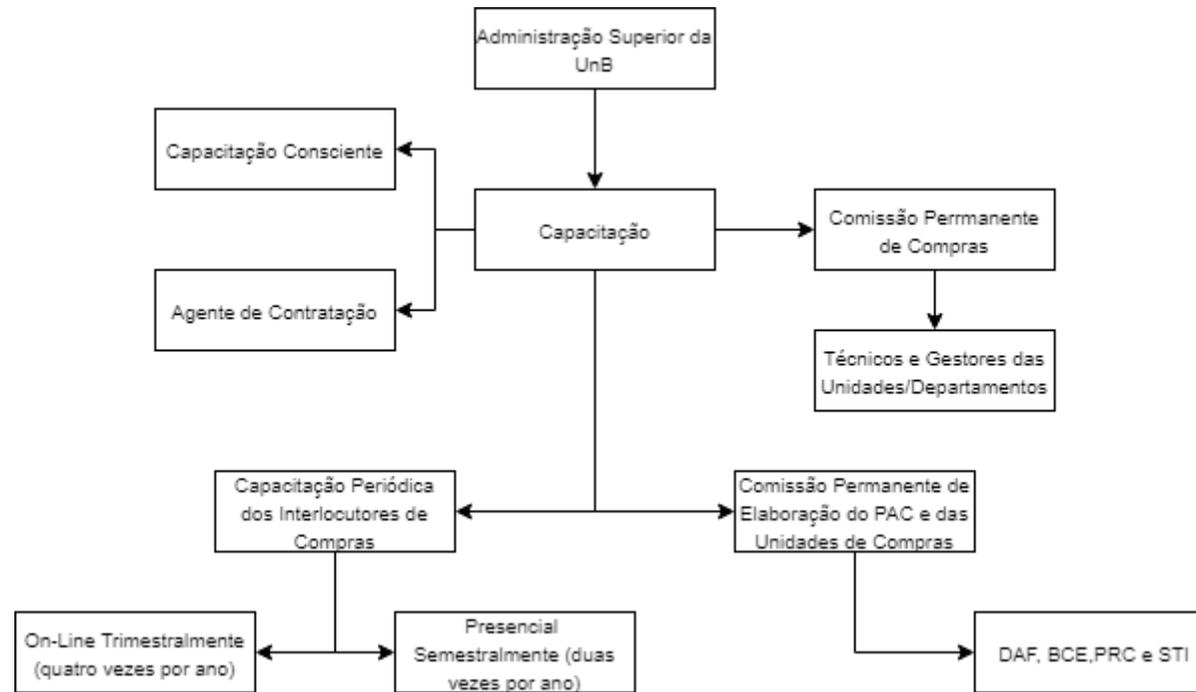
Anexo 01 - Principais alterações da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/21) (continuação)

Conteúdo da matéria	Lei nº 8.666/1993 (Redação Original) Licitações e Contratos	Alterações da Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos)	Modificações
Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI)	A Lei nº 8.666/93 não previa o dispositivo de Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI).	Art. 81 da Lei nº 14.133/2021: Trata da propositura e a realização de estudos, investigações, levantamentos e projetos de soluções inovadoras que contribuam com questões de relevância pública.	O legislador inova trazendo a possibilidade de a Administração solicitar ao mercado o procedimento de manifestação de interesse – PMI que seria a propositura e a realização de estudos, investigações, levantamentos e projetos de soluções inovadoras que contribuam com questões de relevância pública.
Defesa do servidor público	A legislação atual não prevê o custeio da contratação de defesa para servidores que lidam com licitação.	Art. 10º da Lei nº 14.133/2021: A lei determina que os atos dos servidores serão defendidos pela advocacia pública.	Inova-se buscando maior segurança jurídica aos servidores que atuam na área de licitações e contratos.
Programa de integridade e “compliance”	A Lei 8.666/93 não estabelece a obrigatoriedade da existência de nenhum programa de integridade (“compliance”).	Art. 25º da Lei nº 14.133/2021: Determina que será obrigatório a implantação de programa de integridade para os licitantes vencedores.	O legislador busca inovar e trazer maior qualidade, eficiência, vantajosidade e sustentabilidade às contratações públicas.
Audiência e consulta pública	Não consta no normativo a prática de consultas ou audiências públicas para que interessados possam tratar sobre licitações.	Art. 21 da Lei nº 14.133/2021: Trata da possibilidade de serem realizadas audiências e consultas públicas estabelecendo prazos e dando a oportunidade de manifestação de todos os interessados.	Mais uma vez o legislador preza pela qualidade da compra/contratação e visa estar mais perto do fornecedor para, desta forma ser melhor atendido em suas necessidades.
Glossário de termos	Os termos utilizados pela legislação atual apresenta apenas artigos iniciais, superficiais e espalhados por diversos normativos.	Art. 6º da Lei nº 14.133/2021: A lei trata “das definições” para descrever seus termos mais importantes dentro do ambiente de licitações e contratos administrativos.	A inovação está presente ao reunir em uma só norma os termos técnicos serem utilizados no ambiente de licitações e contratos, deste modo fica mais claro e de melhor entendimento aos servidores públicos que trabalham na área.

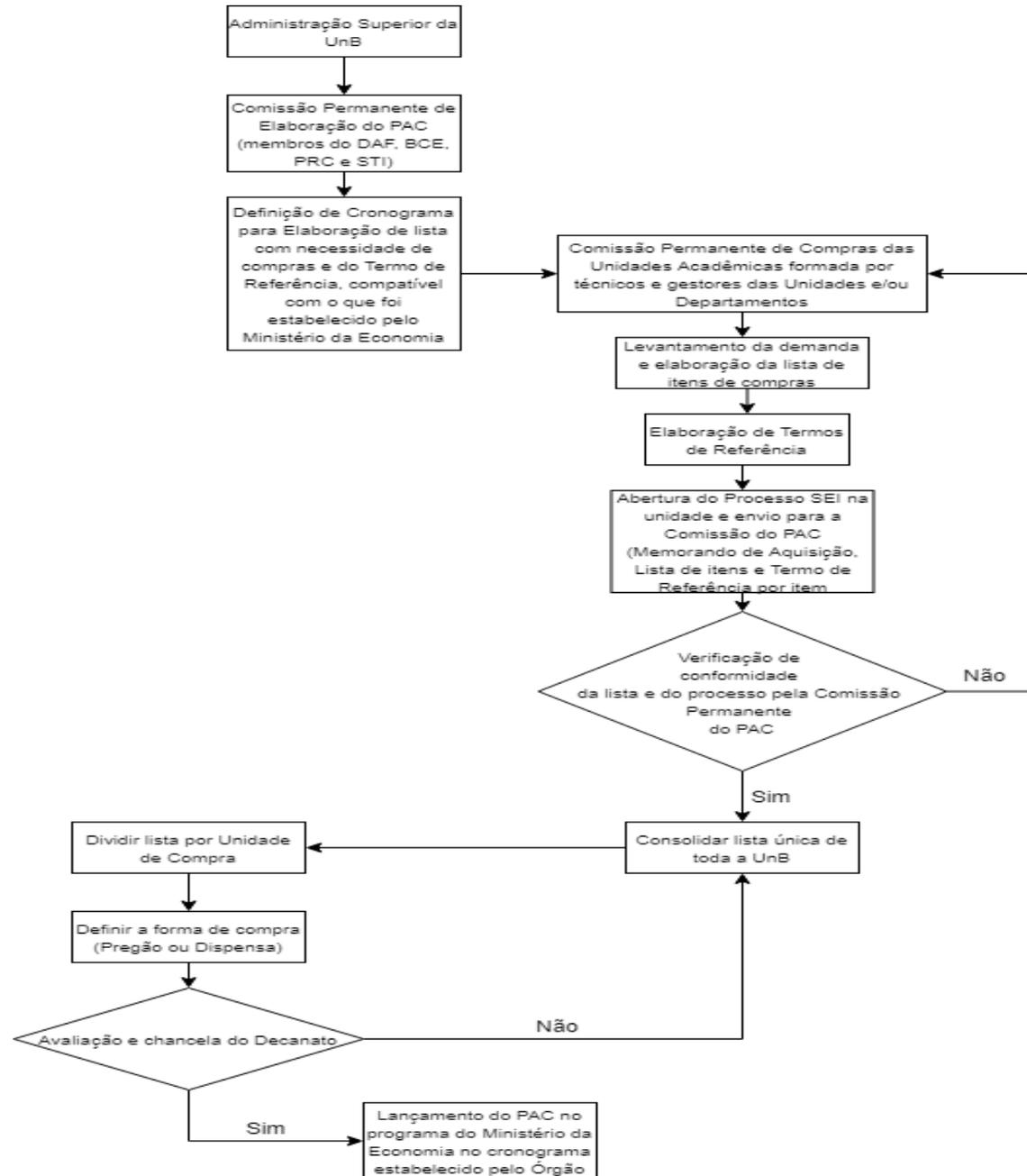
Fonte: Lei nº 14.133/21

Elaborada pelo autor

Anexo 02 – Proposta de capacitação para elaboração e execução do PAC na UnB



Anexo 03 – Proposta de fluxograma de processo para elaboração do PAC na UnB



Anexo 04 – Proposta de fluxograma de processo para execução do PAC por cada Unidade de Compra (DAF, BCE, PRC ou STI) na UnB

