

IV SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS
DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

V SIDETEG
SEMINÁRIO INTERNACIONAL DA REDE
IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA

11 A 14 DE NOVEMBRO DE 2024

PROMOTORES:



PARCEIROS:



APOIO:



Sessão Temática 3: Políticas públicas, dinâmicas democráticas e planejamento urbano e regional.

COMPETITIVIDADE NAS DISPENSAS DE LICITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO LOCAL: ESTUDO NOS COREDES FRONTEIRA NOROESTE, MISSÕES E NOROESTE COLONIAL

COMPETITIVIDAD EN EXENCIONES DE LICITACIÓN Y DESARROLLO LOCAL: UN ESTUDIO
DE LA FRONTERA NOROESTE, MISIONES Y NOROESTE COLONIAL

COMPETITIVENESS IN BIDDING WAIVERS AND LOCAL DEVELOPMENT: STUDY IN THE
NORTHWEST BORDER, MISSIONS AND COLONIAL NORTHWEST

Carlos Thomé¹, Enise Barth²

¹ Doutorando do PPGDPP da UFFS – Campus Cerro Largo.

² Doutora em Engenharia e Produção e Pós-Doutora em Administração (UFSC) e Docente do PPGDPP da UFFS – Campus Cerro Largo.

Palavras-chave: Princípios da licitação. Compras diretas. Disputa eletrônica. Participação. Tomada de decisão.

Palabras clave: Principios de licitación. Compras directas. Disputa electrónica. Participación. Toma de decisiones.

Keywords: Principles of bidding. Direct purchases. Electronic dispute. Participation. Decision making.

1 INTRODUÇÃO

As compras públicas desempenham um papel estratégico na economia brasileira, com gastos e investimentos que representam cerca de 12% do Produto Interno Bruto (OCDE, 2021), valor representativo que desperta o interesse de fornecedores e investidores em negociar com o governo.

O procedimento licitatório é um processo complexo, cujo ritual administrativo que compõe as etapas procedimentais dispõe de uma trajetória que perpassa por situações peculiares em cada caso. Essencial é assegurar em cada estágio administrativo os princípios licitatórios, em especial os da transparência, competitividade, desenvolvimento nacional sustentável, eficiência, eficácia e efetividade na aquisição de bens ou na contratação de serviços (Brasil, 2021).

Nas licitações e contratações públicas regidas pela antiga Lei nº 8.666/1993, a competitividade era tratada em paralelo ao princípio da isonomia, numa perspectiva de tratamento igual entre os participantes, e como “meio de promoção” da competição entre eles, ao passo que na atual Lei nº 14.133/2021, foi impresso *status* de princípio licitatório. Com isso, a nova lei deixou mais objetiva a intenção de haver concorrência na disputa pelos recursos público-financeiros, a intencionalidade de ampliar a participação no pleito e, conseqüentemente, promover maior

IV SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS
DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

V SIDETEG

SEMINÁRIO INTERNACIONAL DA REDE
IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERANÇA



11 A 14 DE NOVEMBRO DE 2024

PROMOTORES:



PARCEIROS:



APOIO:



disputa entre os arrematantes e mais economia aos cofres públicos, sem perder de vista o tratamento isonômico e concessão de privilégios à partícipes.

A publicação da Lei nº 14.133/2021 inovou e demandou necessidades adaptativas em toda a Administração Pública brasileira, estabelecendo um prazo de dois anos para que todos os órgãos se adequassem a ela. Porém, sua promulgação em 01 de abril de 2021, flexibilizou a coexistência de dois institutos legais no Brasil abordando a temática das licitações e contratações públicas (Brasil, 2021). Aos municípios com população inferior a 20 mil habitantes foi concedido prazo, até 31 de março de 2027, para que se adaptassem às condições de aplicabilidade da lei em vigor, em especial à realização das licitações na forma eletrônica.

Utilizar a licitação é a regra para a realização de compras, contratação de serviços, execução de obras ou alienações na Administração Pública, salvo as exceções previstas em legislação (Brasil, 1988). No caso, a contratação direta pode ser feita mediante procedimento de dispensa de licitação (DL), de inexigibilidade de licitação, ou ainda a licitação dispensada, conforme estabelece a Lei nº 14.133/2021.

Com o avanço dos acessos e recursos tecnológicos desde o início do século XXI, modernização do aparelho do estado brasileiro e promulgação da Lei nº 14.133/2021, a Administração Pública Federal (APF) instituiu a Instrução Normativa SEGES nº 67/2021 que dispõe sobre a dispensa de licitação na forma eletrônica com possibilidade de uso do recurso da disputa (Brasil, 2021a), cujos procedimentos são realizados no Comprasgov.br, uma plataforma *on-line* do Governo Federal para a realização dos procedimentos de compras públicas aos órgãos federais, e disponível para uso gratuito para os estados e municípios (Brasil, 2024).

De acordo com matéria publicada pelo Ministério da Gestão e Inovação, “as compras públicas movimentam a economia, geram empregos, competitividade e fomentam a indústria e o comércio local” (MGI, 2024), promovendo, desta forma, o desenvolvimento, que, entende-se, ser aquele que ocorre diretamente em âmbito regional/local. A repercussão das compras governamentais, neste sentido, pode refletir em elementos desencadeadores do desenvolvimento local, como a inclusão social, o fortalecimento e diversificação da economia local, e a inovação na gestão pública.

O conceito de desenvolvimento local aqui assumido, é visto como um processo colaborativo que envolve lideranças, instituições, empresas e habitantes de um local engajados em com atividades que favoreçam mudanças nas condições de produção e comercialização de bens e serviços com vistas a melhorar as condições de vida dos cidadãos, bem como valorizar e potencializar os recursos locais (Jesus, 2003).

Frente ao exposto, o objetivo deste estudo é relacionar o modo de disputa adotado pelos gestores públicos de municípios com mais de 20 mil habitantes que pertencem aos COREDEs Fronteira Noroeste, Missões e Noroeste Colonial nas dispensas de licitação com repercussão no desenvolvimento local.

As regiões escolhidas estão inseridas num contexto de fronteira transnacional, e no bojo delas há universidades (públicas e comunitárias), que estão engajadas com o desenvolvimento da região em diversas frentes, justificando-se, assim, a tomada destes COREDEs¹ (Conselhos Regionais de Desenvolvimento) como base para o estudo.

IV SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS
DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

V SIDETEG

SEMINÁRIO INTERNACIONAL DA REDE
IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNAÇÃO



11 A 14 DE NOVEMBRO DE 2024

PROMOTORES:



PARCEIROS:



APOIO:



2 METODOLOGIA

Pesquisas que buscam situar o pesquisador no mundo em um conjunto de práticas observáveis e mensuráveis possuem enfoque quantitativo (Creswell, 2012). No presente caso, o ambiente de estudo são os órgãos públicos municipais dos COREDEs citados, procurando-se dar interpretação aos dados primários coletados no PNCP - Portal Nacional de Compras Públicas.

Para o desenvolvimento deste trabalho foi extraído do Atlas Sociográfico do Rio Grande do Sul² a relação dos municípios que integra cada COREDE a ser estudado e planilhados em plataforma do Excel o quantitativo de habitantes³ informado no PNCP, selecionando-se para o estudo aqueles que excedem os 20 mil.

Os dados referentes ao número de licitações realizadas por cada órgão municipal selecionado, o modo de disputa, o quantitativo de itens por processo de dispensa de licitação e as informações referentes ao arrematador, foram extraídas do PNCP entre os dias 30 e 31 de julho de 2024 e registradas em planilha do Excel para análise com a utilização de recursos da estatística descritiva (Martins, Theóphilo, 2016).

Com as informações sistematizadas, foi feita a interpretação dos dados traçando-se um paralelo entre a repercussão delas no mercado local conforme inferido pelo MGI (2024) e com elementos desencadeadores do desenvolvimento local propostos por Brose (2000).

3 DESENVOLVIMENTO

A publicação da Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), sem revogar imediatamente a Lei Geral de Licitações (LGL), flexibilizou ao gestor público a opção de escolher qual dos regimes seguir para prover a Administração Pública de bens e serviços. A coexistência de duas legislações que tratassem da temática das compras governamentais foi permitida desde a publicação da Lei nº 14.133/2021, limitando a faculdade de escolher entre as duas até 29/12/2023, definida como data limite para a utilização da Lei nº 8.666/1993.

A NLLC trouxe, também, novas alternativas ao gestor público nos processos de dispensa de licitação, flexibilizando a opção de seguir os ritos tradicionais da LGL ou aplicar a disputa eletrônica. Assim como o Governo Federal por meio da IN nº 67/2021 normatizou a possibilidade de ampliar a participação de interessados em negociar com a APF e com preços mais competitivos, na esfera municipal o legislador igualmente pode se apropriar deste recurso.

Outra mudança na Lei nº 14.133/2021 se refere à maior transparência e publicidade, obrigando a Administração Pública em geral a divulgar todos seus processos de compras realizados com base nesta lei em um único portal, o PNCP, de consulta pública aberta e em tempo real (reforça-se que municípios com até 20 mil habitantes tem prazo até 31 de março de 2027 para se adequarem à legislação). Porém, frisa-se que atualmente toda a Administração Pública deve utilizar a NLLC em seus processos de compras.

Em vias de verificar a aplicabilidade da disputa eletrônica nos municípios que integram os COREDEs em estudo e cuja divulgação dos dados é obrigatória no PNCP, foi feito um levantamento no portal para identificar a partir de quando, e em que medida as unidades de análise passaram a utilizar a NLLC para as dispensas de licitação.

IV SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

V SIDETEG
SEMINÁRIO INTERNACIONAL DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA

11 A 14 DE NOVEMBRO DE 2024

PROMOTORES:



PARCEIROS:



APOIO:



Tabela 2 - Modos de disputa utilizados em 2024 nas dispensas de licitação.

Modo de Disputa	Três de Maio	Santa Rosa	Santo Ângelo	São Luiz Gonzaga	Ijuí	Panambi	Total
Com disputa	0	1	0	2	1	6	10
Sem disputa	35	8	21	10	74	9	157
Total	35	9	21	12	75	15	167

Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

A utilização da disputa eletrônica nas dispensas de licitação, como se observa na Tabela 2, indica, por um lado, que ela é incipiente para alguns municípios, podendo-se pensar que eles estão experimentando o “modo disputa”. Panambi é quem se destaca em utilizar a disputa e oportunizar maior participação de interessados, apropriando-se deste modo em cerca de 40% dos processos. Por outro lado, pode-se pressupor o predomínio da forma tradicional nas compras diretas nas demais municipalidades, ou seja, nos moldes em que o processo ocorria quando da vigência da Lei nº 8.666/1993, embora alguns já tenham experimentado a disputa (20% das DL em São Luiz Gonzaga, 12,50% em Santa Rosa, e menos de 1% para Ijuí).

O objetivo de realizar uma dispensa de licitação na forma eletrônica na busca por um preço mais acessível reflete uma mudança de paradigmas na administração pública. Tradicionalmente, neste formato, não havia disputa e a Administração convidava empresas a participarem do pleito e, dentre as interessadas, contratava-se com a que oferecia a proposta mais vantajosa. O formato eletrônico visa quebrar esta ideologia, implementando na Lei nº 14.133/2021 o princípio da competitividade com a intenção de gerar maior economia aos cofres públicos e ampliar a participação, além de dar mais transparência aos atos administrativos.

Para além da perspectiva apresentada no parágrafo anterior, rupturas culturais podem ser gradativamente inseridas no setor público, incorporando a ideia de que não há delimitação de fronteiras para priorizar a contratação com empresas sediadas nos limites geográficos do município ou região.

Na dispensa de licitação não há regras para limitar o número de itens que compõem o processo, mas deve ser observado o valor de acordo com o inciso do artigo da lei que o município utilizar, se for o caso (Brasil, 2021). Assim, este quantitativo pode ser relativamente variável, implicando igualmente no número de arrematadores do processo de acordo com o modo de disputa adotado pelo gestor público. Para dimensionar esta relação, a Tabela 3 sintetiza estas informações de acordo com a amostra selecionada.

Ao comparar os dados embrionários das Tabela 2 e Tabela 3, a média modal nas dispensas de licitação de todos os municípios, independente do modo, é de um item, variando até dois no modo com disputa. Por outro lado, a amplitude de itens em cada processo no modo sem disputa é relativa. Em Três de Maio se observou a maior variação, havendo processos com até 41 itens, seguido por São Luiz Gonzaga com 11, Santo Ângelo e Ijuí com oito, Santa Rosa com seis e Panambi com dois.

IV SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

V SIDETEG

SEMINÁRIO INTERNACIONAL DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERANÇA

11 A 14 DE NOVEMBRO DE 2024

PROMOTORES:



PARCEIROS:



APOIO:



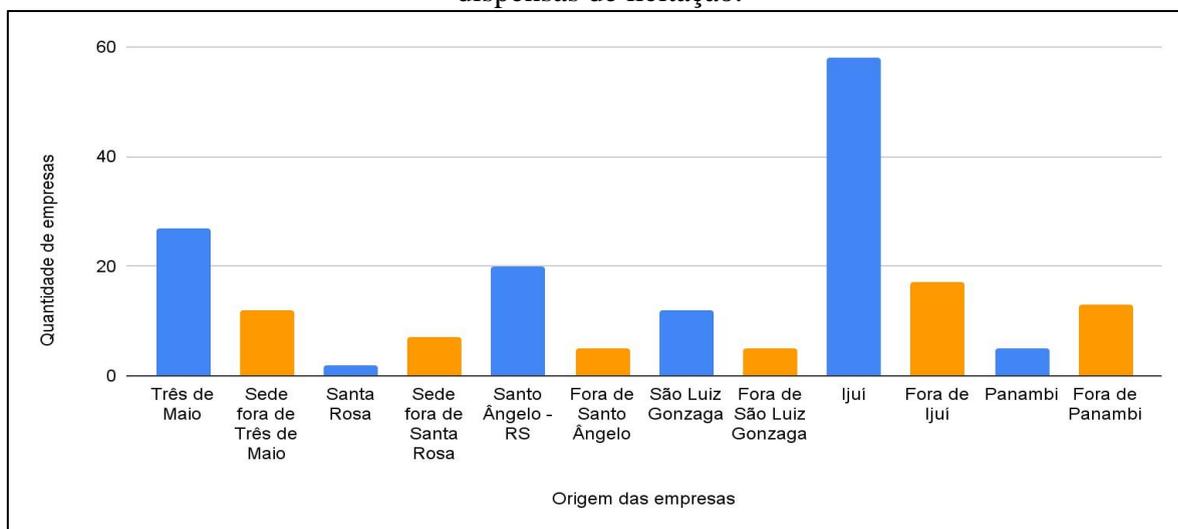
Tabela 3 - Quantidade total de itens por modo de disputa nas dispensas de licitação.

Itens por município	Três de Maio	Santa Rosa	Santo Ângelo	São Luiz Gonzaga	Ijuí	Panambi	Total
Com disputa	0	1	0	3	1	7	12
Sem disputa	208	21	42	38	104	12	425
Total	208	22	42	41	105	19	437

Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

A utilização do modo com disputa e incidência sob poucos itens - Tabela 2 e Tabela 3 -, além da baixa adesão à modalidade, podem indicar situações em que não há fornecedores locais para atender demandas específicas, dado que o objeto não foi analisado. Por outro lado, os dados computados indicam uma pulverização de estabelecimentos comerciais quando utilizado o modo sem disputa, além de uma concentração em torno de um único arrematador para todo o processo na maioria dos casos, sinalizando, desta forma, a concentração do destino da aplicação do recurso público em uma empresa. Ao focar na sede dos empreendedores, o Gráfico 1 indica que, na maioria dos casos, elas se situam no próprio município organizador do processo.

Gráfico 1 - Relação entre a sede dos órgãos públicos e das suas empresas contratadas nas dispensas de licitação.



Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

A sede origem dos contratados por dispensa de licitação, de acordo com o Gráfico 01, é predominantemente do próprio local, de sobremaneira em municípios como Três de Maio e Santo Ângelo, municipalidades que não ainda não utilizaram o modo com disputa, e São Luiz Gonzaga e Ijuí, que pouco a adotaram. Em Santa Rosa, mesmo predominando o modo sem disputa, os contratados têm sede em locais fora de sua territorialidade. Já em Panambi, que, conforme a Tabela 2 e Tabela 3, mais tem adotado o modo com disputa, as empresas contratadas também têm, em sua maioria, sede em outra localidade.

Analisando especificamente os resultados dos processos em que foi adotado o modo com disputa, o resultado indicou que do conjunto de 12 itens (Tabela 3), em 11 deles o fornecedor

