



JOSÉ CARLOS WANDERLEY DIAS DE FREITAS

**COMPRAS PÚBLICAS NO PACTO
FEDERATIVO BRASILEIRO**

LAVRAS - MG

2015

JOSÉ CARLOS WANDERLEY DIAS DE FREITAS

COMPRAS PÚBLICAS NO PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Curso Mestrado Profissional, área de concentração em Gestão de Organizações Públicas, para a obtenção do título de Mestre.

Orientadora

Dra. Silvia Helena Rigatto

LAVRAS – MG

2015

**Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da Biblioteca
Universitária da UFLA, com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).**

Freitas, José Carlos Wanderley Dias de.
Compras públicas no Pacto Federativo Brasileiro / José Carlos
Wanderley Dias de Freitas. – Lavras : UFLA, 2015.
76 p. : il.

TCC(mestrado profissional)–Universidade Federal de Lavras,
2015.

Orientadora: Silvia Helena Rigatto.
Bibliografia.

1. Compras Públicas Governamentais. 2. Pacto Federativo
Cooperativo. 3. Sistema de Registro de Preço. I. Universidade
Federal de Lavras. II. Título.

JOSÉ CARLOS WANDERLEY DIAS DE FREITAS

COMPRAS PÚBLICAS NO PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Curso Mestrado Profissional, área de concentração em Gestão de Organizações Públicas, para a obtenção do título de Mestre.

APROVADO em 03 de agosto de 2015.

Dr. Mozar José de Brito UFLA

Dr. José Luiz Quadros UFMG

Dra. Silvia Helena Rigatto
Orientadora

LAVRAS – MG

2015

AGRADECIMENTOS

Agradeço à professora/orientadora Doutora Silvia Helena Rigatto pela sua capacidade didática, generosidade, paciência, extrema competência e senso de orientação que nos foi emprestado ao longo de todo o percurso desta jornada, sem o que, seguramente, não teria conseguido chegar ao final.

Agradeço o apoio, o carinho e o incentivo recebido, de forma incondicional, da minha querida família, Cynthia e Rodrigo Freitas.

Agradeço ao grupo de professores da Universidade Federal de Lavras que organizou, incentivou, e conduziu este curso de Mestrado tão desafiador e estratégico.

Agradeço aos diversos agentes públicos de estados e municípios brasileiros com quem tive a honra de conviver e trabalhar, sempre buscando aprimorar os processos que viabilizassem a realização de compras com mais qualidade, transparência e eficiência e que me permitiram uma experiência fundamental para construção deste trabalho.

Agradeço aos inúmeros colegas (sobretudo os do FNDE) que caminharam comigo, ao longo de toda a jornada no setor público, em especial nas áreas das compras públicas, sempre buscando alcançar os mais altos patamares de competência e compromisso com a coisa pública e os melhores resultados na implementação das políticas públicas.

RESUMO

A finalidade deste trabalho é a de contribuir para um melhor entendimento sobre a questão das compras públicas no Brasil a partir de um olhar sobre o pacto federativo e da relevância das compras públicas para o desenvolvimento dos entes federados. Após uma análise sobre a formação e os conceitos que traduzem o pacto federativo no Brasil, além de uma investigação sobre a formação da federação americana, o pesquisador passa a abordar o contraditório entre a assistência técnica que a União pode oferecer aos estados e municípios na condução dos processos de compras públicas, agregando uma maior capacidade técnica dos seus agentes e instituições e disponibilizando processos de compras mais maduros, consistentes e eficientes e a possível quebra da autonomia dos entes federados dentro da dinâmica do pacto federativo. Esta abordagem leva o pesquisador a apresentar uma experiência trazida da sua prática, construída em mais de 25 anos de vida profissional na gestão pública brasileira, no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. A experiência do FNDE, na implementação do Registro de Preços Nacional (RPN), utiliza o mecanismo do Sistema de Registro de Preços (SRP) para adquirir e disponibilizar diversos produtos utilizados pelos sistemas de ensino de todos os estados e municípios: gera um significativo ganho de escala, um sistema de padronização dos produtos; constitui uma cadeia produtiva mais orientada ao atendimento da real necessidade dos sistemas de ensino, um sistema de definição e controle da qualidade; atua no planejamento da compra, definindo especificações adequadas e, no fim do processo, garante a conformidade do produto adquirido, em condições mais adequadas e seguras. Este processo, construído com base no protagonismo do FNDE, em articulação e em conjunto com os diversos estados e municípios brasileiros, que encontram toda ordem de dificuldade na execução dos seus orçamentos, está voltado para aquisição de produtos que se destinam ao regular funcionamento dos sistemas de ensino, agregando mais qualidade e garantindo uma maior transparência na utilização dos recursos públicos no Brasil. A metodologia utilizada se baseou em conceitos e dados de relatórios oficiais do governo brasileiro, incidindo na exploração do tema proposto baseado em referenciais teóricos, com vistas à formação argumentativa do texto e das afirmativas apresentadas.

Palavras-chave: Compras Públicas Governamentais. Pacto Federativo Cooperativo. Sistema de Registro de Preço. Registro de Preço Nacional. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

ABSTRACT

The objective of this work is to contribute for a better understanding of the public procurement issue in Brazil with view of the federative pact and relevance of public procurements for the development of the federated entities. After an analysis on the formation and concepts that translate the federative pact in Brazil, and an investigation on the formation of the American Federation, the researcher approaches the conflict between the technical assistance the Union offers states and municipalities on the condition of the public procurement processes. This allows the aggregation of higher technical capacity to the Union's agents and institutions, making more mature, consistent and efficient procurement processes available, in addition to the possible break on the autonomy exerted by the federated entities within the dynamics of the federative pact. This approach leads the researcher to present his experience, built over more than 25 years of professional life within Brazilian public management at the National Fund of Education Development – FNDE. The experience within the FNDE in implementing the National Price Registry (RPN) uses the mechanism from the Price Registry System (SRP) in order to acquire and make available many products used by the education systems of all states and municipalities. This generated a significant scale gain, a product standardization system; constitutes a productive chain more oriented to meeting the real needs of the education systems, a quality control definition system; acts on procurement planning, defining adequate specifications and, at the end of the process, guarantees the conformity of the acquired product, in more adequate and secure conditions. This process is constructed based on the prominence of the FNDE, and functions in articulation and along with the many Brazilian states and municipalities, undergoing all kinds of difficulties in its budget execution. It is oriented to the acquisition of products destined for the normal operating of the education systems, aggregating more quality and guaranteeing larger transparency in the use of Brazilian public resources. The methodology used was based on concepts and data obtained from official reports of the Brazilian government concerning the proposed theme from theoretical references, with sights on the argumentative formation of the text and statements presented.

Keywords: Governmental Public Procurements. Cooperative Federative Pact. Price Registry System. National Price Registry. National Fund of Education Development.

LISTA DE SIGLAS

ARP	Ata de Registro de Preço
CEL	Comissão Especial de Licitação
CGU	Controladoria Geral da União
CPL	Comissão Permanente de Licitação
EBSERH	Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FAE	Fundação de Assistência ao Estudante
FDESP	Fundação de Desenvolvimento da Educação de São Paulo
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
INMETRO	Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia
MEC	Ministério da Educação
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
PPA	Plano Plurianual
RPN	Registro de Preços Nacional
SIASG	Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais
SICAF	Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores
SICON	Sistema de Gestão de Contratos
SIDEC	Sistema de Divulgação Eletrônica de Compras Contratações
SIRESP	Sistema Integrado de Registro de Preços
SRP	Sistema de Registro de Preços
TCU	Tribunal de Contas da União
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
1.1	Objetivos	13
1.1.1	Objetivo Geral	14
1.1.2	Objetivos Específicos	14
1.2	Justificativa	14
1.3	Percurso Metodológico	16
2	COMPRAS PÚBLICAS: DO PLANEJAMENTO À LICITAÇÃO, DEMANDAS POR RECURSOS HUMANOS E TECNOLÓGICOS ...	20
2.1	Planejamento das compras públicas	21
2.1.1	Do procedimento de compras no âmbito da administração pública: a licitação	26
2.1.2	Do procedimento administrativo licitatório e a exigência da capacidade técnico-administrativa	31
2.1.3	O auxílio dos recursos de tecnologia da informação e o SRP: a busca da eficiência e transparência dos gastos do FNDE	35
3	PACTO FEDERATIVO: A UNIÃO PROMOVENDO MAIOR COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL E FORTALECIMENTO DA RELAÇÃO FEDERATIVA PELAS COMPRAS PÚBLICAS	44
3.1	Estado Federado: tipos, característica e o princípio da não-intervenção	46
3.1.1	O federalismo norte-americano e o federalismo brasileiro com suas peculiaridades	47
3.2	Compras Governamentais como Prática de Atividade Integrada e Fortalecedora do Pacto Federativo Colaborativo: Eficiência e Transparência da Aplicação dos Recursos no FNDE	53
3.2.1	Programa Caminho da Escola: Modelo de Compras Governamentais como Prática de Atividade Integrada e Fortalecedora do Pacto Federativo Colaborativo	59
4	A PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE NACIONAL E O PRINCÍPIO DA NÃO INTERVENÇÃO DO PACTO FEDERATIVO: AS DIFICULDADES SUPERADAS PELA COOPERAÇÃO DAS ENTIDADES FEDERATIVA	65
5	CONCLUSÃO	69
	REFERÊNCIAS	73

1 INTRODUÇÃO

Compras públicas governamentais é, hoje, tema relevante para a Administração Pública, considerando que representa montantes expressivos da parcela do Produto Interno Bruto (PIB) aplicados à aquisição de bens e produtos, como também manutenção de serviços dos Estados. Por conseguinte, o sistema de compras governamentais deve garantir a qualidade de bens e produtos adquiridos pela administração pública, assim como dos serviços a ela e por ela prestados, buscando eficiência de seus gastos, transparência nas ações governamentais e dos atores que com ela negociam seus produtos, bens e serviços, primando, sempre, pelo interesse público. Contudo, considerando-se o montante do erário em jogo no cenário das compras públicas, esta atividade governamental está vulnerável ao desvio de finalidades e recursos.

Diante dessa situação, a administração pública busca, continuamente, modernizar suas estruturas e aprimorar o procedimento de compras, por meio de implantação de sistemas integrados, mediados por tecnologia da informação, que garantem a celeridade no desenvolvimento e qualidade dos produtos e bens adquiridos, com menor custo para o erário e a transparência de seus gastos e negociações.

Este trabalho vem partilhar a experiência do processo de compras públicas, implantado no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), com base na experiência decorrida da utilização do Registro de Preço Nacional (RPN), empregando-se do Sistema de Registro de Preço (SRP), pelo qual esta autarquia governamental define, por meio de pregão eletrônico, os preços de diversos produtos ligados à educação. Em breves palavras, este procedimento de compras funciona como um leilão reverso e o vencedor do pregão eletrônico é aquele que oferece o menor preço ao produto, bem ou serviço, cujas especificações definidas em edital, pautam-se em padrões

definidos por institutos de verificação de qualidade. Com os preços registrados em ata (Ata de Registro de Preço – ARP), basta os entes federativos – estados e municípios – utilizarem tal mecanismo, propiciado pelo FNDE, para contratarem as compras diretamente com os fornecedores. Esse modelo traz uma série de vantagens para as aquisições de estados e municípios na área de educação, como rapidez nas aquisições, mediante atenuação do processo burocrático, com padronização e controle de qualidade dos produtos, além de economia aos cofres públicos, vez que o Governo Federal, por meio da implantação de recursos tecnológicos, sintetiza a utilização de recursos humanos, com competências e habilidades, na condução do complexo procedimento.

O fato que fundamentou as intervenções nas ações de compras, no âmbito do FNDE, foi perceber que os recursos orçamentários e financeiros, destinados à educação, repassados, por meio de convênios aos estados e municípios, não obedeciam a uma padronização no atendimento das demandas – que deveriam ser baseadas nas necessidades dos beneficiários (escolas, estudantes e educadores). Aliado a este problema havia, ainda, a precária estrutura técnico-administrativa e de recursos tecnológicos nos estados e municípios que não permitiam – e muitos deles ainda não permitem – uma boa aplicação e execução orçamentária dos recursos, ou seja, uma adequada condução do procedimento administrativo licitatório.

Mas a implantação desse procedimento de compras pelo FNDE encontrou entraves institucionais e resistência por parte dos agentes políticos. Primeiramente, foram as dificuldades em se padronizar bens, produtos e materiais no atendimento das demandas baseadas nas necessidades dos beneficiários, segundo as peculiaridades regionais. A seguir, o FNDE teve que enfrentar a resistência, por parte de fornecedores e vendedores perante a exigência do Estado por produtos de qualidade, segundo padrões estabelecidos por institutos de verificação de qualidade. Se antes a centralidade do poder de

negociação estava nas mãos de fornecedores e vendedores, que impunham aos estados e municípios suas exigências, agora essa questão estava sob o controle da autarquia federal que, com a concentração das demandas, passou a ter maior poder de negociação e poder de compra, determinando o padrão de qualidade, em busca do menor preço e em defesa e primazia do interesse público. Os entraves e resistências institucionais foram com relação às mudanças burocráticas e legislativas, para se permitir e viabilizar o modelo de compras centralizada que apresentava o FNDE. Todavia, um aspecto muito peculiar chamou a atenção deste pesquisador, qual seja, a alegação de que a centralização das compras do setor da educação, num órgão da União, feria o pacto federativo, feito pelos agentes políticos dos estados e municípios – e, muitas vezes, de procuradores e assessores legislativos que acompanhavam as rodadas de discussões no FNDE. Visando à adequação e ao aprimoramento da legislação –, configuravam a ação em invasão de autonomia e competências das entidades componentes da federação. Os agentes políticos alegavam que o SRP feria sua autonomia decisória e política, ou seja, feria o princípio da não intervenção do pacto federativo.

Dessa forma, os argumentos deste trabalho pretendem demonstrar que as práticas de centralização de compras, realizadas pelo FNDE, visam suprir as deficiências e faltas de estruturas administrativas nos estados e municípios, consubstanciando-se em práticas integradas e de colaboração entre as entidades da federação que devem ser entendidas como fortalecedores do pacto federativo. Tratar as compras públicas como uma ação estratégica e central, para o desenvolvimento do país, é imprescindível no processo de evolução do serviço público brasileiro e, em especial, dos resultados que se esperam da ação da União como entidade federal que deve viabilizar e articular políticas nacionais, promovendo a integração de suas entidades federativas.

Assim, este trabalho na primeira parte, busca caracterizar o referido processo de compras públicas com base em práticas existentes no âmbito do governo federal, mais especificamente, no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. A seguir, estabelece as bases teóricas do federalismo, buscando compreender o pacto federativo brasileiro, para demonstrar que as práticas preconizadas pelo FNDE visam à integração e colaboração entre as entidades da federação, no intuito de realizar compras públicas com eficiência e transparência, primando pelo interesse público.

Esta sistematização e revisão teórica foram importantes para responder ao problema de pesquisa, estabelecido diante das resistências encontradas perante os atores participantes, qual seja: como e porque as compras públicas podem ser um importante instrumento de integração das ações de planejamento do Governo Federal brasileiro, promovendo maior cooperação intergovernamental e fortalecimento da relação federativa?

Assim, a exposição lógico-reflexiva e a compreensão teórica do contexto situacional desse novo procedimento de compras, no âmbito do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, mereciam ser abordadas e compreendidas por este pesquisador, participante e gestor público que liderou a equipe, na figura de diretor, na época da sua implantação. Tal abordagem teórica e compreensão daquela realidade somente foram possíveis por meio do método de leitura científica, que possibilitou a estruturação deste artigo que, orientado pelo marco do federalismo cooperativo, pôde traçar e explorar sua experiência e vivência profissional, relatando-a e sistematizando-a, com a liberdade que permite tal modalidade de trabalho científico.

E, primando pelo rigor científico, este trabalho utilizou-se de conceitos e dados de relatórios e documentos oficiais do governo brasileiro em razão da atualidade de sua abordagem e publicação. Dessa forma, acredita que obteve o êxito em unir a prática com a teoria, objetivo da formação deste Mestrado

Profissional em Administração Pública e construir argumentos sólidos, que lhe permitirão continuar a implantação desses procedimentos de compras em outros órgão ou autarquias federais.

Cabe ressaltar, ainda, que essa experiência de compras públicas foi premiada pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) no 16º Concurso “Inovação na Gestão Pública Federal – 2011¹” (BRASIL, 2011).

Atualmente, este gestor público e pesquisador participa da equipe responsável pela implantação desse procedimento de compras, em outra autarquia federal, no estratégico setor de saúde, auxiliando os hospitais universitários e, também, depara-se com a resistência de seus gestores e os argumentos de cerceamento de liberdade e autonomia das autarquias federais de educação na condução de suas compras e contratações.

1.1 Objetivos

Realizar um estudo mais atento sobre as compras públicas no Brasil estabelecendo uma correlação desse processo sobre a eficiência da implementação das políticas públicas e o funcionamento do pacto federativo foi o eixo central deste trabalho.

Para percorrer com mais clareza o universo das compras públicas e o seu impacto no pleno exercício do pacto federativo foi apresentado um exemplo real da atuação de uma das maiores autarquias do país no contexto das compras públicas compartilhadas, no exercício do pacto federativo e no modelo de financiamento da Educação no Brasil.

¹ Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/1/393>.

1.1.1 Objetivo Geral

Investigar o processo de compras públicas, em parceria com estados e municípios, no âmbito de uma autarquia federal, evidenciando as suas especificidades em termos de práticas de integração e de colaboração entre as entidades da federação.

1.1.2 Objetivos Específicos

- a) Caracterizar o processo de compras públicas realizado no âmbito do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE);
- b) Verificar se as práticas de colaboração e integração em compras públicas articuladas entre as entidades federativas ferem ou não suas autonomias à luz do Pacto Federativo;
- c) Evidenciar como algumas deficiências estruturais e de gestão foram superadas a partir de adoção de práticas de colaboração e integração por parte da autarquia federal estudada.

1.2 Justificativa

O debate sobre compras governamentais, ainda, é muito incipiente na administração pública brasileira, pois seu procedimento envolve aspectos complexos e conhecimento técnico, sendo pouco atrativo para a maior parte da população. O fato é que esta atividade governamental envolve consideráveis gastos e investimentos públicos, advindos desse contexto, importantes questões que merecem debates e estudos, tais como as compras públicas como instrumento de gestão e desenvolvimento e as compras públicas como atividade

estatal vulnerável ao desvio de finalidade e recursos, manipulável de acordo com os interesses de fornecedores e governantes.

Assim, é importante que a administração pública planeje suas políticas de compras setoriais, bem como estruture processos de gestão de compras que busquem maximizar a eficiência de seus gastos, a transparência nos procedimentos de aquisição de bens, produtos, serviços e contratações, visando à primazia do interesse público.

A importância deste trabalho está no fato de apresentar uma experiência exitosa de compras governamentais, com base na utilização de todo aparato de servidores técnico-administrativos e tecnologia institucional que apresenta uma autarquia federal, para auxiliar estados-membros e municípios nas compras de bens, produtos e materiais no setor de educação.

Cabe salientar que a discussão buscou argumentos teóricos no federalismo cooperativo para contra-argumentar posicionamentos políticos e ideológicos, que entendem que a prática de compras governamentais centralizadas numa autarquia federal fere a autonomia das entidades federativas.

Este assunto pode se tornar mais familiar ao olhar do leitor menos familiarizado com a temática, se é tomado como exemplo o caso mais conhecido da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), cuja questão central, também, é a invasão de autonomia, neste caso específico, das universidades federais: [...] “a autonomia da Universidade é uma questão discutida, pois como a EBSERH é uma empresa vinculada ao Ministério da Educação, sua sede fica em Brasília e as decisões serão tomadas à distância” [...] “isso representa, sim, uma quebra da autonomia que ocorre, também, nos aspectos políticos e pedagógicos²”.

² BARIN, M. F. EBSERH: problema ou solução? **Revista TXT**, Santa Maria, n. 19, jul. 2015. Disponível em: <http://coral.ufsm.br/revistatxt/?attachment_id=1694>. Acesso em: 20 jul. 2015.

A importância deste trabalho está no fato de apresentar, por meio de dados do governo federal, como práticas centralizadas numa autarquia da União podem se tornar práticas de integração e cooperação entre as entidades federativas sem, contudo, configurar intervenção federativa. Em que pese a EBSEH ser uma empresa estatal dependente, cuja finalidade e objetivo são distintas da autarquia sobre a qual se analisa o caso concreto, o fato é que ambas atuam a serviço do interesse público e com predominância do interesse geral e nacional, pois envolvem interesse e recebem dotação orçamentária do governo federal. Nessa perspectiva, a atuação da União – seja por seus órgãos ou entidades coligadas – atua, sempre, em defesa da predominância do interesse geral ou nacional. Neste trabalho, o estudo tem como enfoque o caso das compras públicas governamentais do estratégico setor da educação, que tem no proveito de zelar pela eficiente e transparente aplicação de recursos, o interesse nacional e a primazia do interesse público – principalmente, perante a situação precária de que dispõem estados e municípios para realizarem o complexo procedimento administrativo de aquisição (licitação), em virtude das razões apresentadas ao longo do trabalho.

Ao final, os dados apresentados comprovam o montante significativo em economia de escala, feita pelo governo federal brasileiro, nesse modelo de compras, premiado em âmbito nacional e internacional.

1.3 Percorso Metodológico

Descrever o percurso metodológico de uma pesquisa é tentar descrever os passos e cada momento de uma investigação. Assim, cabe, primeiramente, a este pesquisador apresentar-se como iniciante no processo de sistematização do conhecimento acadêmico, mas ressaltar que a curiosidade e ousadia sempre nortearam sua prática como gestor público. Ao longo de vinte e sete anos de

atividade como servidor público federal de carreira, muitos foram os momentos em que as dúvidas, curiosidades e falta de compreensão e argumentação, sobre algumas situações, caracterizaram o agir deste gestor. A modernização da administração pública brasileira passa, também, pela preocupação em capacitar e aprimorar as práticas de seus gestores, razão pela qual, nesta oportunidade, este pesquisador encontra, no espaço acadêmico, uma oportunidade de aprofundar o seu conhecimento científico e por meio dele sistematizar sua experiência. Dentre as várias experiências adquiridas, no âmbito da atividade estatal como servidor público, as compras governamentais trouxeram desafios e êxitos que mereceram ser mapeados e compreendidos à luz da teoria e métodos acadêmicos.

Na realização deste trabalho de conclusão de curso de Mestrado Profissional em Administração pública, adotou-se o método qualitativo de pesquisa qualitativa. Trata-se de estudo descritivo-analítico, em que a observação participante, da análise de documentos públicos e de registros pessoais, foram empregadas como técnicas de coleta de dados. O trabalho de observação começou a ser delineado, baseado na participação real deste pesquisador junto aos fatos e situações relatados neste trabalho, na função de gestor que liderou a equipe responsável pela implantação, no FNDE, do Registro de Preços Nacional (RPN), potencializando e aprimorando o emprego do Sistema de Registro de Preços (SRP) do Governo Federal.

Buscando o avanço dessa metodologia, foram produzidos registros pessoais e anotações sobre o referido processo de compras públicas, nos termos mencionados por Marconi e Lakatos (2013). Esses autores ressaltam que “o observador participante enfrenta grandes dificuldades para manter a objetividade, pelo fato de exercer influência no grupo, ser influenciado por antipatias ou simpatias pessoais” (MARCONI; LAKATOS, 2006, p. 196).

Como observador-participante, pertencente e líder do grupo, ressalta-se que é inevitável a neutralidade científica, tantas vezes defendida por positivistas

das ciências, e já tolerada por olhares mais críticos ao “mito da neutralidade da ciência” (JAPIASSU, 1975).” Nesse contexto, é importante destacar, aos olhos e críticas do leitor, que, muitas vezes, o conteúdo poderá apresentar trechos não muito esclarecedores, em decorrência do fato de o assunto ser tão trivial no cotidiano deste pesquisador, podendo vir a negligenciar o detalhamento de determinados aspectos, que somente com as críticas e observações podem vir a ser aprimorados. Cabe, também, ressaltar que o papel de observador-participante possibilitou a este pesquisador acompanhar reuniões e discussões, que suscitaram a necessidade de buscar a compreensão teórica para a explicação e compreensão de fatos e discussões.

Assim, considerando os objetivos e necessidades do pesquisador, a busca teve uma etapa exploratória, visando à familiaridade teórica com o objeto de pesquisa, na tentativa de sistematizar e teorizar a experiência. E, ainda, houve uma fase mais descritiva, buscando retratar, caracterizar, sistematizar e analisar cientificamente o conhecimento empírico deste pesquisador, com anotações feitas ao longo do processo, oriundas da observação constante deste participante (GIL, 2010). Portanto, as fontes da pesquisa foram documentais – em sites, documentos e relatórios oficiais do governo federal – e bibliográficas. A revisão bibliográfica da literatura científica permitiu verificar que a temática “compras públicas ou compras governamentais” começa a ganhar merecido destaque e pesquisa no âmbito dos periódicos da administração pública brasileira, mas carece do olhar da experiência, aliada à prática que ora oferece esta pesquisa. A revisão da literatura permitiu a compreensão da teoria do federalismo e sua definição como marco teórico para fundamentar os argumentos, redação e citação que estruturam esta investigação.

A elucidação de termos, também, foi primada por este trabalho, utilizando-se definições estabelecidas pelas normas e documentos oficiais do governo federal, considerando que se trata de compras públicas governamentais

– procedimento adstrito à legalidade e às orientações de Ministérios e Órgãos governamentais.

A ciência lida com conceitos, isto é, termos simbólicos que sintetizam as coisas e os fenômenos perceptíveis na natureza, do mundo psíquico do homem ou na sociedade, de forma direta ou indireta. Para que se possa esclarecer o fato ou fenômeno que se está investigando e ter possibilidade de comunicá-lo, de forma não ambígua, é necessário defini-lo com precisão.

[...]

Outro fato que deve ser levado em consideração é que os conceitos podem ter significados diferentes de acordo com o quadro de referências ou a ciência que os emprega (MARCONI; LAKATOS, 2006, p. 227).

A tentativa de entender os benefícios do processo centralizado de compras, na figura da União, no contexto do pacto federativo, demanda uma abordagem cuidadosa e interdisciplinar, motivo que levou o autor a analisar o tema pela administração pública, ciência política e jurídica, áreas das quais retirou, também, alguns conceitos, citações e compreensões.

A dimensão da análise do objeto tomou por base as experiências empíricas deste observador-participante e gestor público, adstritas à interpretação à luz do marco da teoria do federalismo e as discussões em torno dos conflitos que emergem do pacto federativo e do princípio da não intervenção.

2 COMPRAS PÚBLICAS: DO PLANEJAMENTO À LICITAÇÃO, DEMANDAS POR RECURSOS HUMANOS E TECNOLÓGICOS

As compras públicas governamentais envolvem consideráveis e relevantes dispêndios dos gastos públicos, configurando o Estado como um dos maiores e melhores compradores no cenário empresarial, o que faz com que muitos dos seus fornecedores trabalhem, exclusivamente, voltados para atender suas demandas. Para se ter uma ideia dos gastos do governo federal brasileiro, como um dos maiores e melhores compradores do mercado interno nacional, estudos comprovam que 15% do PIB, aproximadamente R\$ 600 bilhões de reais, são gastos em produtos e serviços para atender às demandas da administração pública ou a aquisição de produtos, bens ou serviços para atendimento das demandas sociais (BRASIL, 2011). Por esta razão, ser fornecedor ou vendedor para o Estado é um importante e estratégico negócio comercial, além do pagamento certo e garantido.

Nesse sentido, há muitos interesses econômicos em jogo e fazer parte deste rentável negócio comercial demanda do Estado mecanismos que preservem e primem pelo interesse público e transparência nos procedimentos de compras, pois indústrias e empresas, para se garantirem e se manterem neste cenário, podem utilizar-se de meios para induzir, ou, muitas vezes, serem coagidas a favorecimentos de pessoas, ao desvio de finalidade e de recursos públicos.

E, visando preservar o interesse público, ampliar a qualidade e oferta de serviços públicos e melhorar o funcionamento do Estado, de seus órgãos e entidades com otimização dos recursos, o Estado desenvolve ações que visam ao fortalecimento e integração das funções de planejamento, orçamento e execução de processos e políticas públicas na aplicação do erário. Assim, o processo de compras públicas governamentais configura-se como um importante e

estratégico processo de alocação de recursos, que deve ser cuidadosamente planejado e monitorado de forma a zelar pelo equilíbrio das contas públicas com foco em resultados de seus órgãos e entidades e, conseqüentemente, em frutos para a sociedade. O processo de compras públicas implantado no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), com base na experiência do Registro de Preços Nacional (RPN), utilizando-se do Sistema de Registro de Preços (SRP), é um modelo que objetiva e zela pelas ações integradas de planejamento do Governo Federal na área de educação e promove maior cooperação intergovernamental e fortalecimento da relação federativa. As autarquias e órgãos federais concebem suas diretrizes, ações e processos por meio de planejamentos que irão nortear sua administração, procurando sempre o aproveitamento máximo de seus recursos, sejam eles, financeiros, humanos, naturais ou administrativos para objetivos traçados em consonância com estratégias de desenvolvimento e sustentabilidade estabelecidos por Ministérios do Governo Federal. (BRASIL, 2011a).

Fundamentar e retratar a boa prática do processo de compras implantado no FNDE, baseada em práticas integradas e de colaboração entre as entidades da federação, com respeito aos princípios do pacto federativo, é a finalidade deste trabalho.

2.1 Planejamento das compras públicas

As compras na administração pública precisam de planejamentos e procedimentos específicos para que suas realizações sejam executadas com eficiência e, assim, a aquisição de bens e serviços possa atingir a finalidade de escolher, dentre os vários concorrentes de cada setor, a proposta mais vantajosa para o poder público, no que se refere aos aspectos de preço e qualidade, com vistas a preservar o interesse público e a otimização de recursos financeiros. E,

visando a este fim, o FNDE criou um processo de compras públicas utilizando-se do RPN no âmbito do SRP que será detalhadamente analisado.

As estratégias de planejamento de gestão e ações dos órgãos e autarquias do governo federal são desenvolvidas com base e fundamento nas diretrizes estabelecidas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), órgão integrante do poder Executivo Federal, responsável por planejar e coordenar as políticas de gestão da Administração Pública Federal, formulando, assim, o planejamento estratégico nacional. Desta forma, por meio do Plano Plurianual (PPA), o Governo Federal divulga o conjunto de políticas públicas, estratégias e objetivos de seu governo.

O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento previsto no art. 165 da Constituição Federal destinado a organizar e viabilizar a ação pública, com vistas a cumprir os fundamentos e os objetivos da República.

Por meio dele, é declarado o conjunto das políticas públicas do governo para um período de quatro anos e os caminhos trilhados para viabilizar as metas previstas, construindo um Brasil melhor.

O PPA orienta o Estado e a sociedade no sentido de viabilizar os objetivos da República. O Plano apresenta a visão de futuro para o País, macrodesafios e valores que guiam o comportamento para o conjunto da Administração Pública Federal.

Por meio dele o governo declara e organiza sua atuação, a fim de elaborar e executar políticas públicas necessárias. O Plano permite, também, que a sociedade tenha um maior controle sobre as ações concluídas pelo governo”. (BRASIL, 1988; BRASIL, 2011b).

E, de acordo com as diretrizes PPA, todos os Ministérios, autarquias e órgãos ligados ao governo federal estão vinculados ao cumprimento de suas metas e objetivos, pois “a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de

capital³ e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (Art. 165 § 1º, CF 1988).

E, para cumprir as diretrizes, objetivos e metas do PPA com as despesas de capitais, cada órgão da administração pública elabora seu planejamento interno. O que se verá no foco deste trabalho é o planejamento interno das compras públicas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), órgão ligado ao Ministério da Educação (MEC) cuja missão é prestar assistência técnica e financeira e executar ações que contribuam para uma educação de qualidade.

Mas, para se compreender o processo de compras do FNDE e seu alinhamento com o planejamento estatal do governo brasileiro, é preciso conceber o cenário que antecedeu a implantação do planejamento estratégico de compras, o qual culminou no processo que se consolidou no âmbito desse órgão, alcançando a premiação de sua experiência.

O FNDE passou por diversas transformações institucionais, sendo a mais importante delas, para o aspecto analisado neste trabalho, a fusão entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) ocorrida em 1997. A partir desta fusão, o FNDE passou a ser responsável pelo apoio executivo das ações do MEC, voltadas para Educação Básica, junto aos estados e municípios e, principalmente, responsável pelas compras necessárias à prestação da educação com qualidade neste nível educacional. Todavia, é importante ressaltar que a fusão desses órgãos demandou arranjos institucionais internos, para a redefinição e reorganização

³ Despesas de capital são as despesas relacionadas com aquisição de máquinas equipamentos, realização de obras, aquisição de participações acionárias de empresas, aquisição de imóveis, concessão de empréstimos para investimento. Normalmente, uma despesa de capital concorre para a formação de um bem de capital, assim como para a expansão das atividades do órgão. (Glossário do Orçamento Federal. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/glossario-1/despesa-de-capital>. Acesso em: 18 de abril de 2015).

clara de suas funções e competências, até se estabelecer como responsável pelas compras setoriais desse Ministério.

A partir do ano 2000, o “Projeto de Fortalecimento Institucional” estabeleceu metas e diretrizes no âmbito do MEC, bem como o papel estratégico de cada um dos seus principais órgãos subordinados e vinculados. Nesse documento, o FNDE também teve suas futuras ações e metas claramente estabelecidas e assumiu o papel de executor dos programas do MEC, voltados para Educação Básica. Essa autarquia passou, então, a operacionalizar um grande e estratégico percentual do orçamento público federal destinado à educação básica e isto demandava eficiência e transparência de seus gastos.

O ponto de partida para se estabelecer mudanças e otimização da aplicação de recursos, no âmbito do FNDE, foi perceber que os recursos orçamentários e financeiros destinados à educação e repassados, por meio de convênios aos estados e municípios, não obedeciam a uma padronização no atendimento das demandas – que deveriam ser baseadas nas necessidades dos beneficiários (escolas, estudantes e educadores). Aliadas a estes problemas havia, ainda, a precária estrutura técnica administrativa e de recursos tecnológicos, nos estados e municípios, que não permitiam uma boa aplicação e execução orçamentária dos recursos, ou seja, de uma adequada condução do procedimento administrativo licitatório – procedimento necessário a quaisquer contratações de obras, serviços, publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública.

Nesta época, o FNDE já possuía um efetivo de servidores públicos federais dotados de capacidade técnica e organizacional, capazes de auxiliar estados e municípios nas compras de equipamentos, produtos e materiais destinados às escolas. E, mapeados por essas dificuldades inicialmente identificadas, a equipe multidisciplinar do FNDE iniciou uma série de ações e

correções na forma de gerir as compras no setor de educação, cujo êxito resultou na ampliação de suas ações⁴.

Mas, para se compreender essas intervenções e os ganhos em eficiência e transparência nas compras públicas do FNDE, é necessário compreender como ocorre o procedimento de compras, no âmbito da administração pública, o efetivo de servidores envolvidos nesta atividade e o papel da tecnologia da informação. Todos esses aspectos estavam devidamente estruturados e à disposição da administração pública federal, mas eram precários, na maioria dos municípios e estados brasileiros. Esse cenário ensejou a centralização das ações de compras no âmbito do FNDE, mas não sem resistências por parte dos estados e municípios e, também, por parte de fabricantes, fornecedores e vendedores, conforme se demonstra ao longo do trabalho.

Com relação aos fabricantes, fornecedores e vendedores, a resistência ocorreu em razão do fato de entenderem que a centralização do processo de compras, por meio do SRP, retiraria a capacidade de competição em processos licitatórios. Evidentemente, a implantação do SRP reduziu o poder de barganha e a capacidade de muitos fornecedores em participar de procedimentos licitatórios, por não estarem preparados para atuarem segundo as prerrogativas do novo sistema. É evidente, também, que a transparência apresentada pelo SRP rompeu com a lógica de “compra local” e da cultura do personalismo nas relações com a administração pública, o que, por conseguinte, rompeu com as possibilidades de desvio da finalidade e dos recursos. Isto significa dizer que houve a inversão do comando das negociações em compras públicas. Se antes municípios e estados, principalmente os de pequeno e médio porte, não tinham poder de exigir e negociar com seus fornecedores e vendedores por causa do

⁴ Em 2005 que o FNDE se tornou o órgão de referência em assuntos de compras públicas no Governo Federal, atendimento as diversas Secretarias do MEC e demais Órgãos do Poder Executivo – conforme dispôs a Resolução do Conselho Deliberativo do FNDE Nº 27, de 5 de julho de 2005.

volume de suas compras, agora são os fornecedores e vendedores que devem se submeter às exigências técnicas, de qualidade e preço da administração pública. Isto significa dizer que o interesse público, a transparência e a eficiência passaram a nortear as compras públicas, executadas no âmbito do FNDE.

A resistência por parte de gestores municipais e estaduais ocorreu em consequência do fato de entenderem que a centralização do processo de compras preconizado pelo SRP feria sua autonomia decisória e política – ou seja, feria o princípio da não intervenção do pacto federativo. Os argumentos deste trabalho vão demonstrar que as práticas de centralização de compras em órgãos da União auxiliam estados e municípios – bem como podem auxiliar, também, autarquias, entidades e órgãos públicos – com fundamento em práticas integradas e de colaboração entre as entidades da federação, que devem ser entendidas como fortalecedores do pacto federativo.

2.1.1 Do procedimento de compras no âmbito da administração pública: a licitação

Conforme exposto anteriormente, as compras de bens e produtos e contratações de serviços, principalmente as contratações de serviços para obras públicas, envolvem expressivo gasto do erário público, tendo as empresas, comércio e indústria interesse em serem parceiros e fornecedores deste estratégico mercado que é negociar com a Administração Pública. Destaforma, preservando o interesse público, o órgão ou entidade estatal busca selecionar a proposta que melhor atenda suas demandas de qualidade e melhor preço. Todo esse processo, também, deve zelar pela transparência dos atos entre os interessados em participar do processo de compras ou contratação com a Administração Pública que, por sua vez, também, tem o dever de zelar e estabelecer critérios para assegurar o princípio constitucional da isonomia, ou

seja, garantir a todos os concorrentes igualdade de condições na participação das licitações (Art. 3º, Lei 8.666/93), além de primar e cumprir outros princípios norteadores da licitação.

Licitação é um procedimento administrativo formal, isonômico, de observância obrigatória pelos órgãos/entidades governamentais, realizado anteriormente à contratação, que, obedecendo à igualdade entre os participantes interessados, visa escolher a proposta mais vantajosa à Administração, com base em parâmetros e critérios antecipadamente definidos em ato próprio (instrumento convocatório). Ao fim do procedimento, a Administração em regra celebrará um contrato administrativo com o particular vencedor da disputa, para a realização de obras, serviços, concessões, permissões, compras, alienações ou locações.

O procedimento administrativo licitatório é integrado por atos e fatos da Administração e dos licitantes que se propõem a participar da competição. Exemplos destes atos e fatos por parte da Administração: o edital ou convite, o recebimento das propostas, a habilitação, a classificação, a adjudicação, o julgamento de recursos interpostos pelos interessados, a revogação, a anulação, os projetos, as publicações, anúncios, atas, etc. Por parte dos particulares licitantes, podem ser citadas: a retirada do edital, a proposta, a desistência, a prestação de garantia, a apresentação de recursos e as impugnações (Lei 8.666/93)

Como se pode deprender, o procedimento administrativo licitatório é ato administrativo complexo que exige competências e efetivo técnico-administrativo habilitado para sua execução, pois todos estes documentos e atos transformam-se em documentos que irão compor a licitação, objeto de futura prestação de contas da administração pública e passível de responsabilização de seus membros participantes. E, em virtude da complexidade deste procedimento, muitos municípios e alguns estados não conseguiam realizar com êxito a licitação que, além de se defrontar com a ausência de recursos humanos suficientes e capacitados, depara-se com a ausência de recursos tecnológicos,

que viabilizem a licitação com a estrita observância a todo seu rigor técnico exigido.

O fato é que as verbas da educação não eram empregadas na melhoria das compras destinadas à educação e acabavam sendo devolvidas à União ou eram mal empregadas, em razão do abuso do poder econômico das empresas em impor aos pequenos municípios suas condições mercadológicas de vendas e fornecimentos – pagando altos custos a produtos que não correspondiam em qualidade. Para além dessas questões, a ausência de transparência, por causa da incapacidade operacional e ausência de mecanismos de controle do próprio órgão público, gerava dificuldades de clareza, publicidade e isonomia de informações e tratamentos entre participantes e interessados na licitação, envolvendo de vícios o processo, em razão do desvio de sua finalidade e de erário público. Não é de hoje que os desvios de finalidade, envolvendo execução de obras públicas e compras, configuram como o meio de desvio de finalidade da licitação e da verba orçamentária da administração pública (SADEK, 2009)

A corrupção é apontada como algo inerente à cultura política do Estado Brasileiro, sendo um dos fatores apontados como impeditivo do desenvolvimento das instituições e da cidadania brasileiras. Uma via possível, ainda que limitada e reducionista, para se compreender a corrupção no Brasil, é tomar a condição antropológica do brasileiro e a análise de seu caráter (FILGUEIRAS, 2009).

Diante desta realidade, implantar um processo de compras que representasse economia para a educação, preservação do interesse público e rompesse com esta cultura de negligência com o dinheiro público, por parte do fornecedor/vendedor e do gestor público, foi um dos desafios enfrentados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Cabe demonstrar ao leitor que as modalidades de licitação, ou seja, as regras a serem observadas em um determinado procedimento licitatório são modalidades de licitação previstas legalmente: convite, tomada de preços, concorrência, concurso e leilão cuja própria lei estabelece seus conceitos, Art. 22, Lei 8.666/93:

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

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

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

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

§ 5º Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação (Lei 8.666/93).

O procedimento de licitação, para atender ao órgão público, é compreendido em duas fases: a primeira fase é a dos procedimentos internos

para a elaboração do edital, a escolha do tipo e da modalidade de licitação que melhor se adequa ao pleito, executados por uma comissão que é constituída para essa finalidade; a segunda fase é a externa, momento em que o órgão público dá publicidade – informa e dá conhecimento – que o processo licitatório será iniciado. A publicação do Edital convoca os interessados a se habilitarem para a apresentação de propostas, dos documentos, classificação e julgamento, homologação e adjudicação.

As modalidades de licitação são escolhidas de acordo com as necessidades e valores dos bens ou serviços a serem adquiridos ou contratados pela administração pública.

Dois critérios são utilizados na definição da modalidade de licitação, um quantitativo e outro qualitativo. De acordo com o critério qualitativo, a modalidade de licitação deverá ser definida em função das características do objeto licitado, independentemente do valor estimado para a contratação. Já pelo critério quantitativo, a modalidade será definida em função do valor estimado para a contratação, se não houver dispositivo obrigando a utilização do critério qualitativo.

Um exemplo de uso do critério qualitativo são as licitações que visem promover concessões de direito real de uso, nas quais é obrigatório o uso da modalidade concorrência. Já um exemplo do uso do critério quantitativo é a utilização da modalidade convite para obras e serviços de engenharia de até R\$ 150 mil.

De acordo com o art. 23 da Lei nº 8.666/1993, assim são definidos os valores limites para cada modalidade de licitação: para obras e serviços de engenharia: a) convite - até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais); b) tomada de preços - até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais); c) concorrência - acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais); para compras e serviços não referidos acima: a) convite - até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais); b) tomada de preços - até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais); c) concorrência - acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).

Nos casos em que couber convite, a Administração poderá utilizar a tomada de preços e, em qualquer caso, a concorrência. (BRASIL, 1993; 2011).

Convém ressaltar que a Administração Pública brasileira vem passando, desde os anos 90, por sucessivas e contínuas reformas administrativas – abordadas por autores como: (BRESSER, 1995, 1996; PAES DE PAULA, 2005; ABRUCIO, 2007; PEREIRA, 2008; SECCHI 2009) – visando melhorar sua eficiência. Neste contexto, o procedimento licitatório, também, ganhou dinamismo com a nova modalidade de licitação chamada pregão.

O pregão é modalidade de licitação instituída pela Lei 10.520, de 17 de julho de 2002, aplicável à Administração Direta e Indireta de todos os entes federativos e de quaisquer de seus Poderes. O pregão poderá ser realizado, por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica, modalidade que recebe o nome de pregão eletrônico. O instrumento das TICs, como instrumento de eficácia e transparência nas compras públicas, será abordado em tópico específico. (BRASIL, 2002).

2.1.2 Do procedimento administrativo licitatório e a exigência da capacidade técnico-administrativa

As mudanças e inovações no procedimento de aquisições no FNDE iniciaram-se a partir da fusão entre órgãos do MEC em 1997 e, depois, com as novas competências estabelecidas por lei. Após a identificação das dificuldades encontradas por estados e municípios em conduzir o procedimento de licitação e, muitas vezes, pela inexecução dos recursos destinados a essas entidades federativas, para investimento na educação, essa Autarquia passou a configurar-se como responsável pelo apoio executivo das ações do MEC voltadas para Educação Básica.

Assim, ciente de que na maioria dos municípios e, em alguns estados membros, não existiam técnicos administrativos em número suficiente e, ainda, capacitados para conduzir os procedimentos das compras públicas, exigidos por Lei, o FNDE passou a centralizar e incumbir-se de auxiliá-los na boa aplicação da dotação orçamentária. Ainda hoje é fato que muitas dessas entidades não conseguem recorrer a equipes capacitadas ou mesmo retê-las.

Somente para se ter uma ideia, de acordo com a modalidade de licitação escolhida, o Art. 6º da Lei 8.666/93 exige que seja designada uma Comissão Permanente de Licitação (CPL) ou uma Comissão Especial de Licitação (CEL) ou o Pregoeiro e a sua Equipe de Apoio. A CPL ou a CEL serão compostas de, no mínimo, 3 (três) membros, sendo pelo menos 2 (dois) deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsáveis pela licitação (Art. 51). Os membros das Comissões de licitação responderão solidariamente por todos os atos praticados pela Comissão, salvo se posição individual divergente estiver devidamente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que tiver sido tomada a decisão.

Além do mais, toda ação da administração pública destinada à contratação de obras, serviços, às contratações com terceiros, compras, alienações e locações, realizadas no âmbito dos Poderes da União (Executivo, Legislativo e Judiciário) dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, devem ser feitas observadas a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Essa Lei, conhecida como a Lei das Licitações, tem por objetivo a regulamentação do Art. 37º, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, e regulamenta os procedimentos necessários para licitações e contratos da Administração Pública entre outras medidas inerentes ao assunto, abrangendo a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. (BRASIL, 1993).

Conforme se pode ver, a licitação é procedimento administrativo complexo e, dada a vulnerabilidade do ato de aquisição, perante o montante

pecuniário envolvido, deve ser ato designado a servidor que comporá a Comissão, permanente ou especial. Apenas em caso da licitação na modalidade convite é que a comissão poderá ser substituída por servidor formalmente designado pela autoridade competente, desde que se trate de unidade administrativa com pequeno número de técnicos administrativos disponíveis para a função de modo que justifique tal medida. No caso de pregão, a autoridade competente designará, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, cuja atribuição inclui atividades que exigem responsabilidade e compromisso, moralidade e ética do servidor. Dentre as atividades inclui-se: o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor (Art. 3º, IV, Lei 10.520/2002). Atualmente, a capacitação do Pregoeiro pode ser aferida a critério da autoridade competente ou que responsável pela promoção da licitação ou, ainda, ele pode pertencer a órgãos que integrem o Sistema de Serviços Gerais (SISG).

Mas a legislação, também, é clara ao exigir servidor exclusivamente capacitado para a função ao dispor que somente poderá atuar como pregoeiro o servidor que tenha realizado capacitação específica para exercer a atribuição (art. 7º, § único, Decreto nº 3.555/2000), (BRASIL, 2000).

A Lei 10.520, de 17 de julho de 2000, instituiu o pregão no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, visando à maior eficiência e transparências nas compras governamentais.

Pregão é uma modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública. O § 1º do artigo 2º da Lei nº 10.520/2002m permite que o pregão seja realizado por meio da utilização de recursos de tecnologia

de informação, nos termos de regulamentação específica. Essa regulamentação consta do Decreto nº 5.450/2005.

A Medida Provisória nº 2.182/2001 havia instituído o pregão apenas para a União. Essa restrição estava sendo considerada inconstitucional pela quase totalidade da doutrina que tratou do assunto tendo em vista que, em se tratando de norma geral, tinha que ter aplicação para todos os entes federativos.

A questão ficou superada quando a medida provisória converteu-se na Lei nº 10.520/2002, que não mais restringiu à União o âmbito da nova modalidade de licitação. (DI PIETERO, 2010, p. 422)

De qualquer forma, o que fica claro com as alterações de procedimentos e legislações governamentais é a preocupação em zelar pela atividade de compras governamentais, que significam investimentos e gastos públicos. Portanto, o planejamento das compras inclui, também, a adoção de mecanismos que propiciem maior agilidade e proteção a todos os interessados no procedimento de aquisição – fornecedores, vendedores, administração pública e sociedade – traduzindo esses atos em eficiência e transparência no procedimento de licitação. Ainda nesse sentido, o Governo Federal e os Órgãos responsáveis pelas licitações e, principalmente, pelos pregões eletrônicos investiram em capacitações técnicas, tanto de seu efetivo de recursos humanos, como também em capacitação de outras pessoas, agentes e gestores públicos de instituições parceiras, para se tornarem aptas a operacionalizar os sistemas informatizados e integrados de compras públicas.

A União acompanha de perto os novos procedimentos do setor e investe em capacitação e aprimoramento técnico de seus gestores, visando à conscientização da necessidade de transformação da cultura institucional, indispensável para que os processos de compra tenham capital humano, preparado para um desempenho eficaz, seja na redução dos custos, seja pela

moralidade na condução dos procedimentos e, também, na qualidade dos bens adquiridos.

Desta forma, novas parcerias com o setor privado, com outras áreas de governo e com outros países se manifestam como estratégias para as mudanças necessárias ao desenvolvimento da nação.

Dentre as parcerias de expressiva importância, estabelecidas no âmbito no FNDE, para lhe auxiliar nas atividades de compras, estão as parcerias firmadas com universidades federais, Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO) e institutos federais de pesquisa, para conceber as especificações dos produtos, sendo consideradas as necessidades dos usuários finais e os ambientes em que serão aplicados.

Os órgãos auxiliares do poder executivo nacional, também, têm se empenhado em capacitar e qualificar seus técnicos administrativos, na busca de aprimorar os procedimentos da administração pública em outros setores estratégicos. Todavia, como este trabalho tem como objeto as compras governamentais, restringirá seu olhar e comentários sobre este setor. Enfim, cabe ressaltar o empenho Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, atualmente, dedica-se aos estudos de um novo Anteprojeto de Lei das Licitações visando à evolução e estabelecimento de novos processos e sistemas que permitam, cada vez mais, aproximar a ação do resultado e afastar as práticas nocivas de malversação de recursos públicos, garantindo transparência e eficiência na preservação do interesse público.

2.1.3 O auxílio dos recursos de tecnologia da informação e o SRP: a busca da eficiência e transparência dos gastos do FNDE

A Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) é um instrumento facilitador da licitação, agregando valor às compras públicas. Inamine, Erdmann

e Marchi (2012) analisaram o sistema eletrônico de compras do Governo Federal brasileiro e demonstraram que, em termos de eficiência, encontra-se como um dos mais desenvolvidos no sistema eletrônico de compras do Governo Federal. Já, a categoria transparência, neste sistema de compras, configura-se em grau adequado na publicidade dos atos administrativos (INAMINE; ERDMANN; MARCHI, 2012, p. 136).

Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, OCDE, (2007), em razão de vários fatores, inclusive o grande montante pecuniário, envolvidos nas compras públicas, elas se tornam uma atividade vulnerável à corrupção:

A corrupção no setor público dificulta a eficiência dos serviços públicos, mina a confiança nas instituições públicas e aumenta o custo de transações públicas. A integridade é essencial para a construção de instituições fortes e resistentes à corrupção (OCDE, 2007).

No processo de modernização da administração pública brasileira, a tecnologia da informação, também, foi um importante instrumento agregado à eficiência e transparência, proporcionando rapidez no fluxo de informações e transparência aos participantes – e cidadãos – interessados no processo de compras.

Não somente a tecnologia da informação, mas a web – meio utilizado para disponibilizar informações para os cidadãos nas diversas esferas da administração pública - possibilita acesso a dados, para que estejam ao alcance de quaisquer pessoas, instituições ou órgãos interessados em dados governamentais e, no caso desta pesquisa, nos procedimentos de compras governamentais. Todavia, é necessário que esses dados e conteúdos possam ser acessíveis a todos os cidadãos, em termos de necessidades especiais ou de quaisquer outras barreiras (FREIRE; CASTRO; FORTE, 2009). Neste último

caso, convém ressaltar que não basta apenas a disponibilização dos dados. É necessário que eles sejam também compreensíveis aos olhos menos preparados e menos tecnicistas dos cidadãos que buscam compreender e acompanhar os atos e procedimentos da administração pública (MICHENER, 2015).

Decorre deste contexto que “uma das principais formas de modernização do estado está fortemente apoiado no uso das novas tecnologias para a prestação de serviços públicos, mudando a maneira com que o governo interage com os cidadãos, empresas e outros governos” (BRASIL, 2015).

Nesse cenário, a tarefa de comprar, visando suprir as necessidades da administração pública e observar os princípios norteadores desse procedimento de aquisição, foi viabilizada pelo Governo Federal por meio do Sistema de Registro de Preços (SRP). O Sistema de Registro de Preços (SRP) é regulamentado pelo Decreto nº 7.892/2013 para contratações de serviços e a aquisição de bens no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente pela União.

Sistema de Registro de Preços é o conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras. O SRP não é uma nova modalidade de licitação. Após efetuar os procedimentos do SRP, é assinada uma Ata de Registro de Preços – ARP, documento de compromisso para contratação futura, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas (CGU, 2014)

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

quaisquer dos itens registrados. Essa é uma característica peculiar do SRP (MEIRELLES, 2006 p.).

O SRP possibilita a prática de compras conjuntas, pois os órgãos interessados nos produtos podem aderir como órgãos participantes e, em virtude do grande volume das demandas dos produtos ou bens licitados pelo órgão gerenciador, decorre a economia de escala. E esta é a função do FNDE, atuar como órgão gerenciador das compras no setor de educação, pois dispõe da equipe especializada, com habilidade e exclusivamente dedicada às compras do setor público. E, na busca de se estabelecer um padrão de qualidade de produtos e bens, o FNDE firmou parcerias com órgãos governamentais e não-governamentais responsáveis por controle de qualidade. Essas parcerias possibilitam ao FNDE fazer descritivos de bens e materiais, observando os padrões normatizados de qualidade e durabilidade, negociando e orientando indústrias, empresas, fornecedores e vendedores sobre as especificações que deseja encontrar nos produtos a serem adquiridos.

Para os procedimentos de aquisição de bens e operações realizadas pelo SRP, são adotadas as seguintes definições:

Art. 2º

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

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

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

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

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

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

VI - compra nacional - compra ou contratação de bens e serviços, em que o órgão gerenciador conduz os procedimentos para registro de preços destinado à execução descentralizada de programa ou projeto federal, mediante prévia indicação da demanda pelos entes federados beneficiados; e VII - órgão participante de compra nacional - órgão ou entidade da administração pública que, em razão de participação em programa ou projeto federal, é contemplado no registro de preços independente de manifestação formal. (Decreto nº 7.892/2013). (BRASIL, 2013).

O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado: a. quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes; b. 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; c. 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 d. quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração (Art. 3º Dec. 7.892/2013).

Desta forma, o processo de aquisição centralizado no FNDE (órgão gerenciador) possibilita: a. ganhos em qualidade nas especificações de produtos; b. ganho com a redução de custos do produto em virtude do maior número de demandas; c. melhor planejamento de compras, reduzindo estoques e espaços

físicos para sua armazenagem; d. redução do número de procedimentos administrativos de licitação; e. dedicação de equipe técnica especializada e destinada somente para a atividade de compras; f. poder de compras centralizado nas mãos da administração, que age em proteção do interesse público; g. recursos tecnológicos e sistemas integrados de gestão que facilitam integração e comunicação entre órgãos, possibilitando rapidez nas aquisições e eficiência de recursos e, ainda, transparência pública das ações.

Como se pode depreender, são muitos os benefícios trazidos pelo SRP e, também, as vantagens nas contratações em decorrência da utilização desse sistema em comparação com os sistemas convencionais. Assim, vejamos:

Enquanto o procedimento administrativo por meio de SRP visa selecionar a proposta e o fornecedor para contratações não específicas que poderão ser realizadas, por repetidas vezes, durante certo período; as contratações convencionais elegem a proposta e o fornecedor que melhor atende a interesses específicos da Administração Pública, culminando, na maioria das vezes, ao final do procedimento, na sua contratação. É importante ressaltar que os quantitativos a serem contratados por meio de SRP são desconhecidos a priori. E é essa indefinição que faz que a contratação via SRP seja vantajosa para a Administração Pública, pois permite que atenda a demandas imprevisíveis, reduza seu volume de estoque, elimine os fracionamentos de despesa, reduza o número de licitações e consequentemente seus custos (BRASIL, 2014).

Outra vantagem em se utilizar o SRP nas contratações pública é o fato de não ser necessária a indicação de recursos orçamentários no edital de licitação para registro de preços, pois assim dispõe a lei:

Art. 7º A licitação para registro de preços será realizada na modalidade de concorrência, do tipo menor preço, nos termos da Lei nº 8.666, de 1993, ou na modalidade de pregão, nos termos da Lei nº 10.520, de 2002, e será precedida de ampla pesquisa de mercado (BRASIL, 1993).

[...]

§ 2º Na licitação para registro de preços não é necessário indicar a dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil. (Decreto nº 7.892/2013). (BRASIL, 2013).

Há, ainda, alguns outros sistemas informatizados, integrados ao SRP, que auxiliam no procedimento de compras, bem como em conduzir informações aos interessados disponíveis no Portal de Compras do Governo Federal. O Portal de Compras, gerenciado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), oferece informações para realização de licitações de todos os tipos de modalidades, incluindo o pregão e as cotações eletrônicas; as contratações para a Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e; é acessível à sociedade para consulta aos editais existentes e ao monitoramento das licitações:

- a) Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF) – cadastro de pessoas físicas e jurídicas interessadas em fornecer bens, produtos e serviços à Administração Pública Federal, previamente aprovado e liberado para participar de quaisquer licitações realizadas pelos órgãos públicos;
- b) Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG) – sistema que segue as orientações e o padrão do Federal *Supply Classification* do governo americano destinado a catalogar os itens inerentes ao sistema. Atualmente ele é composto por mais de 45.000 produtos classificados por linhas de fornecimento: 13.000 de bens e 2.000 de serviços;
- c) COMUNICA – desenvolvido em conjunto com o SICAF, tem o papel de desempenhar um intercâmbio de informações entre dois sistemas importantes para acelerar os processos administrativos: SICAF e SIASG;

- d) Sistema de Divulgação Eletrônica de Compras e Contratações (SIDECE) – sistema responsável pela divulgação dos avisos de licitação junto à Imprensa Oficial;
- e) Sistema Integrado de Registro de Preços (SIRESP) – sistema responsável por informar aos gestores públicos os preços obtidos pelas licitações da administração pública;
- f) Sistema de Gestão de Contratos (SICON) – sistema que monitora os contratos do governo federal.

Outra procedimento que se utiliza de meio eletrônico é o Cartão de Crédito Cooperativo para aquisição de bilhetes de passagem aérea e compras de materiais e serviços (regulamentado pelo Decreto Nº 3.892/01). É possível, também, o uso do cartão governamental, para compras de pequeno valor, para atender às demandas de projetos ou ação da administração pública, denominado suprimento de fundos, processo que garante agilidade e transparência no gasto público. Esse procedimento tornou o acompanhamento das despesas mais rápido porque é possível visualizar os extratos *online* no *site* da administradora do cartão cooperativo. O limite para os gastos é determinado pelo ordenador de despesas (responsável pela prestação de contas e pelos gastos). O ordenador define o quê e quanto pode ser pago, por quem tem autorização de utilizar essa modalidade para efetuar as compras públicas.

Com todos estes sistemas, estudos comprovam que as compras governamentais eletrônicas foram um marco importante para o avanço em eficiência e transparência das compras governamentais, pois a economia com os gastos públicos já contabiliza cerca de 20% do efetivo total em compras (MPOG, 2012). Com estes resultados, os governos estaduais adotaram essa política de compras e, também, estão implantando portais semelhantes em busca de eficiência e economia com os gastos das compras públicas, dos quais

podemos citar, como exemplo, os estados de São Paulo, Bahia, Rio Grande do Sul, Tocantins e Mato Grosso do Sul. O Banco do Brasil, importante parceiro na administração pública, instituiu o sistema Licitações-BB e o disponibilizou para instituições públicas nas três esferas: federal, estadual e municipal.

3 PACTO FEDERATIVO: A UNIÃO PROMOVENDO MAIOR COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL E FORTALECIMENTO DA RELAÇÃO FEDERATIVA PELAS COMPRAS PÚBLICAS

Ao longo da análise dos procedimentos de compras, pôde-se perceber que algumas ações e experiências são, primeiramente, implantadas no âmbito da União – como exemplo, pode-se citar o caso do pregão – outras vezes, pelos benefícios que apresentam já desde sua implantação, são estendidas às demais esferas integrantes da federação – como o sistema Licitações-BB.

O fato é que muitas ações do governo federal, visando à modernização da administração pública, têm sido elaboradas e implantadas no âmbito da União, servindo como parâmetro e modelo para as demais entidades, pois a União não pode impor determinadas formas de gestão e ações para as entidades da federação.

Por isso, nesta etapa do trabalho, a abordagem recairá sobre alguns aspectos teóricos do pacto federativo, para demonstrar os tipos de federalismos existentes, suas características, a autonomia de cada entidade componente da federação, o pacto federativo e o princípio da não intervenção que norteia este tipo de estado.

Esta abordagem é importante porque o governo federal vem tentando implantar práticas integradas e cooperativas de compras junto aos estados e municípios – e em outros setores junto a entidades e autarquias – e tem se deparado com os argumentos de que este tipo de prática do governo é interventiva na autonomia das entidades federativas e, portanto, fere o pacto federativo e o princípio da não-intervenção.

Este argumento, também, foi um dos entraves enfrentados pelo FNDE junto aos atores, órgãos e entidades envolvidos na implantação do sistema de compras centralizado – em que pesem os benefícios já percebidos, desde o início

das primeiras aquisições, conforme apresentado anteriormente e ao longo deste trabalho.

Essa questão fora alegada pelos agentes políticos dos estados e municípios que, muitas vezes, fora acompanhada por procuradores e assessores legislativos que conduziam as rodadas de discussões no FNDE, visando à adequação e o aprimoramento da legislação.

Ocorre que, na época, deparando-se com todos os benefícios disponíveis no âmbito da União, com relação à viabilização de compras públicas no setor educacional, refletiu-se em considerável economia de escala; compras de bens, materiais e produtos com garantia de controle sobre as especificações determinadas por institutos de verificação de qualidade e/ou estabelecidas nos editais e com custos reduzidos; efetivo técnico administrativo e de recursos tecnológicos que permitiam maior transparência, fluxo de informações e aumento da capacidade de concorrência entre fornecedores e vendedores, este pesquisador, intuitivamente, percebia que essas ações em nada feriam o pacto federativo. Mas, naquela oportunidade, faltavam-lhe argumentos e fundamentações no campo da administração pública, da ciência política e jurídica para as defesas da implantação de sistemas centralizados de compras em órgãos, autarquias ou entidades da União, visando auxiliar estados, municípios e suas instituições.

Neste tópico, portanto, serão demonstradas as bases teórico-acadêmicas percorridas pelo pesquisador, durante a revisão bibliográfica, que lhe possibilitou compreender o pacto federativo brasileiro. No tópico subsequente, a discussão será para demonstrar que as práticas de compras públicas, preconizadas pelo FNDE, consubstanciam-se em conduta de integração e colaboração entre as entidades da federação, traduzidas em relevantes aspectos como a eficiência, transparência e manutenção do interesse público.

3.1 Estado Federado: tipos, característica e o princípio da não-intervenção

Segundo a Constituição, o Brasil é uma República Federativa, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal e dentre seus objetivos fundamentais está reduzir as desigualdades sociais e regionais, sendo vedadas quaisquer deliberações e propostas tendentes a abolir a forma federativa de Estado.

A forma de organização em Estado Federado foi instituída no Brasil a partir da Constituição de 1891, quando após a Proclamação de República (1889), novo poder constituinte foi nomeado para examinar o novo texto constitucional.

Marechal Deodoro da Fonseca, proclamador da República e chefe do governo provisório e Rui Barbosa, seu vice, nomearam uma comissão de cinco pessoas para apresentar um projeto a ser examinado pela futura Assembleia Constituinte. O projeto escolhido vigorou como Constituição Provisória da República até as conclusões da Constituinte. Esta Constituição ficou conhecida como Constituição de Rui Barbosa, porque ele escreveu o seu anteprojeto, em quase sua totalidade, inspirado no modelo de constituição norte-americano, em razão de seu interesse pelo constitucionalismo daquele país. Decorre daí, a nomenclatura do país, a partir de 1891, como Estados Unidos do Brasil, tendo como tipo de Estado a Federação – união de vários estados autônomos que unidos, constituem o Estado Federado – a forma de governo republicano – modelo em que o governo é o representante que cumpre mandato escolhido pelo povo que detém a soberania – e o sistema de governo, o presidencialista – instituindo a tripartição dos poderes executivo, legislativo e judiciário (BONAVIDES, 2012).

Mas, para se compreender melhor a formação e as características desse tipo de organização administrativa de Estado, é preciso compreender sua origem, que se funda em um modelo muito estudado e debatido, mas que vai

apresentando características muito peculiares e diferenciadas em cada país em que é implantado. Assim, vale recorrer aos clássicos estudiosos do federalismo norte-americano Hamilton, Madison e Jay que por meio de diversos ensaios jornalísticos, publicados no *Daily Advertiser* de New York, século XVIII, foram apresentando análises e argumentos sobre esse tipo de organização de Estado, que mais tarde deram origem à célebre obra intitulada *O Federalista* (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003).

3.1.1 O federalismo norte-americano e o federalismo brasileiro com suas peculiaridades

Nos Estados Unidos, o processo de estruturação e organização do estado federado teve início na revolução e independência do país, quando as colônias norte-americanas entraram em conflito com a Inglaterra, pois a política adotada pelo Parlamento Inglês já não era mais vista com bons olhos e as colônias britânicas ansiavam por autonomia. Assim, primeiramente, os colonos americanos declararam sua autonomia em 1777, instituindo o pacto confederativo. Mas essa forma de organização e pacto eram vulneráveis perante as nações europeias, havendo a necessidade de um novo modelo de governo. Os delegados dos Estados norte-americanos buscaram estabelecer um regime constitucional que atendesse plenamente seus objetivos de independência e fortalecimento político internacional e, após a Convenção da Filadélfia (1787), repensaram o modelo de governabilidade adotado e ratificaram, em 1788, por meio da Constituição Federal dos Estados Unidos, o federalismo como sendo o modelo que consolidou o governo central a ficar fortalecido, dando autonomia de governo para os entes federados. O povo norte-americano uniu-se em virtude do anseio de independência da coroa britânica e fortalecimento político, perante a ordem internacional, não alterando a organização administrativa e a ordem

jurídica em que as colônias se instituíram na América, dando origem mais tarde a Estados-membros verdadeiramente autônomos em termos administrativo, legislativo e judiciário. Assim, cada estado-membro resguardou suas características essenciais, preservando o princípio da não intervenção, valor norteador desse tipo de organização de estado (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003).

Nesse sentido, o federalismo norte-americano se apoia em convicções e valores – de onde advém o termo pacto federativo, porque resultou de vontades e acordos pactuados entre as colônias – as quais unificam os entes, com a finalidade de atender a um objetivo o qual beneficia a todos com o fortalecimento da ordem internacional com autonomia, liberdade e autodeterminação na ordem interna. A Constituição Federal, assim, é o elemento unificador e determinante das competências e poderes das entidades da federação e das prerrogativas da cidadania. Por autonomia entende-se os entes dotados de capacidade de autodeterminação, autogestão, autorregulação e autofinanciamento de suas atividades e necessidades, capacidade esta dos estados-membros, ficando, para o âmbito da União, articular e mediar os interesses entre as várias entidades da federação, na ordem interna e representar e defender seus interesses de forma soberana, na ordem internacional (SILVA, 2015). Pode-se afirmar que o estado federal ou também chamados estados-membros são dotados de poder perante a União e fazem-se representar e influenciar nas decisões de domínio federal neste tipo de organização de estado. Os entes federados, apesar de serem autônomos, concedem ao poder central, à União, uma parcela de sua autoridade para lhes defender na ordem internacional, fazendo parte deste pacto a proibição de secessão, ou seja, nesse tipo de estado não é prevista a possibilidade de separação das entidades que a compõem. Nesse sentido, qualquer ameaça ou tentativa de separação pode ensejar a intervenção na unidade federativa por parte da União.

Destes aspectos históricos de sua formação, surgem características que concedem atributos ao federalismo norte-americano. Assim, o fato de o federalismo norte-americano ter surgido de treze colônias independentes com poderes, autonomia e economia muito equilibrados, diz-se que este federalismo surgiu baseado em uma agregação de confederados simétricos e, assim, na União mantiveram esta homogeneidade em sua língua e cultura. E, por sua característica dual – por garantir a autonomia dos seus entes federados em relação ao governo central; e centrífugo – por descentralizar o poder de governar respeitando os governos regionais, no que se refere às suas competências (ZIMMERMANN, 1999).

Em contrapartida, as razões pelas quais o federalismo foi instituído no Brasil são muito distintas da origem do federalismo nos Estados Unidos. Os brasileiros tiveram o Império como sistema centralizador do poder e a legislação não sofreu alteração, permanecendo a mesma da época das colônias. Nesse período, a composição administrativa era de capitânias, que foram substituídas por províncias em 1821. Após sua emancipação em 1822, a primeira Constituição brasileira foi outorgada por D. Pedro I, em 25 de março de 1824, sob a forma de Estado Unitário, onde o Imperador exercia seu comando, por meio do poder moderador. A Constituição Política do Império do Brasil determinou que apenas os cidadãos com alto poder aquisitivo poderiam votar e as Províncias seriam mantidas e estariam sob a tutela de pessoas indicadas pelo Imperador (BONAVIDES, 2012). Este fato, aliado ao poder econômico dos produtores de cana de açúcar e café, em grandes áreas de terras concedidas pela Coroa Portuguesa, dão origem a uma estrutura de poder no Brasil que compromete e reflete na estrutura e arcaísmo de suas instituições (CARVALHO, 1997; LEAL, 2012) com repercussões na cidadania brasileira até os dias atuais (CARVALHO, 2009).

A estrutura política administrativa do país sofre transformações a partir da proclamação da República Federativa em 15 de novembro de 1889 e, por meio do Decreto Nº 1, o Brasil passa a ser um Estado Republicano normatizando um novo regime de governo, dando forma ao Federalismo no Brasil (Art. 2º e 3º Decreto nº 1/1889). Esta Constituição trouxe inovações importantes para a estrutura política brasileira, tais como a divisão das competências entre a União e os Estados-membros, concedendo maior autonomia para os Estados-membros no que se referia à sua auto-organização.

Todavia, em consequência da história de formação do estado brasileiro ter conhecido, primeiramente, a forma de estado unitário, este fator fez com que o federalismo estruturado no Brasil ocorresse por desagregação, descentralizando o poder e sua estrutura por norma constitucional e não por fenômenos sócio-políticos. Nesse sentido, a descentralização ocorre em virtude das necessidades políticas de maior eficiência. E, em decorrência de sua própria história de formação e de seu passado, o Brasil apresenta uma predisposição à centralização, característica de países cuja história conduziu ao federalismo por desagregação – “assim como se verifica uma aparente tendência centralizadora em quase todas as Federações existentes” (ZIMMERMANN, 1999, p. 56). Nesse sentido, o movimento do federalismo brasileiro é considerado como centrífugo em sua origem, pois houve um desmembramento de um Estado unitário para uma federação, configurando-se em várias unidades federativas, chamadas de estados membros ou estados federados, mas com primazia de competências na figura da União.

Ao se observar a Constituição Federal de 1988 e as competências de ordem financeira, tributária, legislativa e material, depreende-se, ainda atualmente, o alto grau de centralização na figura da União. Por isso, convém ressaltar que, na perspectiva da dogmática federativa e, se tomar o federalismo norte americano como modelo, a função de assimetria, oriunda dos desníveis

existentes no interior do Estado e, face às desigualdades interpartes entre as entidades integrantes do federalismo, imperfeitamente compreendidos, podem vir acarretar no comprometimento do mesmo e na própria ameaça à unidade nacional (ZIMMERMANN, 1999).

Isto não significa dizer que o federalismo brasileiro é um federalismo às avessas, como alguns autores costumam caracterizar, de forma pejorativa, em comparação com o norte-americano, que é tomado como padrão e referência. O norte-americano foi o primeiro tipo a surgir na história e, em virtude das fases de sua formação, alguns estudiosos do estado o colocam na academia como modelo e, portanto, todos os demais federalismos que se afastam dessa tipologia são tomados como desvio. Todavia, entende-se que esta é uma compreensão equivocada, pois cada país tem sua estrutura político-administrativa como reflexo de sua história e de fenômenos políticos, jurídicos, sociais e de cidadania, que o conduz e lhe imprime sua característica. Portanto, dizer que o federalismo brasileiro é um federalismo às avessas é um equívoco que desrespeita sua história e trajetórias política e institucional.

A partir da Constituição Federal de 1988, outra inovação é incorporada ao federalismo brasileiro ao tornar o município em entidade de nossa federação, conforme dispõe a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, que compreende na União, nos estados, no distrito federal e nos municípios, todos autônomos nos termos das competências designadas pela Constituição (Art. 18, CF 1988). Tal fato possibilita maior proximidade entre a administração pública e os cidadãos.

Em que pese alguns autores apresentarem características nocivas ao modelo de federalismo cooperativo, em decorrência da falta de clareza e de fronteiras claramente distribuídas dentre os níveis autônomos de poder e que são modelos em que se amolda ao autoritarismo e se isenta da autoridade política autônoma das unidades-membros (BONAVIDES, 2012), é importante ressaltar

que “o objetivo explícito é, em síntese, a promoção de uma livre cooperação da União com as unidades federadas” (ZIMMERMANN, 1999, p. 57). É claro que mal conduzidas, a centralização excessiva pode deturpar o sentido do federalismo e causar crises político-institucionais (ZIMMERMANN, 1999). Por isso, nosso federalismo deve ser caracterizado como um federalismo cooperativo democrático, cuja dinâmica das relações entre suas entidades se dá, em virtude do consentimento legitimamente edificado entre elas, com espaços de interlocução criados no âmbito de suas instituições – que em nada se aproxima da supremacia e imposição por parte da União, em razão de sua estrutura, poder econômico e centralização de competência, tal qual conhecemos no Brasil dos anos 30 (ZIMMERMANN, 1999).

Mas é bem verdade que o governo federal, desde 2008, vem claramente definindo os planos de governo, bem como suas políticas públicas de forma a promover a integração e colaboração entre as entidades da federação, visando eliminar as desigualdades regionais e promovendo o fortalecimento da federação como um todo. Nesse sentido, todo esforço, programa ou política governamental que vise à cooperação entre as entidades da federação devem ser fomentadas pela administração pública, no intuito de promover uma cultura institucional mais integradora e menos individualista no âmbito do pacto federativo brasileiro.

O Federalismo colabora com a democracia, à medida que compartilha o poder em nível local, regional e nacional e confere poder aos eleitos, que elaboram e administram políticas adaptadas para as necessidades locais e regionais, trabalhando em parceria com o governo nacional, devendo cada um deles resolver os muitos problemas que a nação enfrenta. Nesse sentido, as compras públicas governamentais executadas no âmbito do FNDE têm, exatamente, a dimensão de parceria, integração e cooperação entre as entidades da federação utilizando-se de todos os recursos - técnico-administrativos,

tecnológicos e das parcerias interinstitucionais - para possibilitar eficiência e transparência na primazia do interesse público.

3.2 Compras Governamentais como Prática de Atividade Integrada e

Fortalecedora do Pacto Federativo Colaborativo: Eficiência e Transparência da Aplicação dos Recursos no FNDE

Determinadas algumas bases teóricas sobre o federalismo, passa-se agora a apresentar o modelo de compras, implantado no âmbito do FNDE, julgado por alguns agentes políticos, procuradores e assessores legislativos que acompanhavam as rodadas de discussões no FNDE, como atividade que fere a autonomia de estados e municípios.

Primeiramente, cabe ressaltar que essa modalidade de procedimentos de aquisição não é obrigatória e nem imposta pelo governo federal aos estados e municípios e, portanto, não vincula os recursos destinados à educação ou do fundo de participação a determinados tipos e aquisições de bens, produtos e materiais por meio deste sistema de aquisição. O que ocorre é a vinculação de parte da dotação orçamentária da União destinada aos estados e municípios aos gastos e investimentos com a educação.

Os Municípios são entidades que compõem o federalismo brasileiro e desfrutam de autonomia financeira (disposição de recursos financeiros próprios para seus gastos), administrativa (capacidade de auto-organização dos serviços públicos) e política (possibilidade de eleição de seus próprios governantes) reconhecidos pela Constituição Federal de 1988. A autossuficiência é prerrogativa constitucional e implica em auto-organização, competência legislativa própria e autonomia financeira. Todavia, os municípios recebem recursos dos governos federal e estadual, provenientes de fundos de participação dos municípios e de transferências intergovernamentais, com a finalidade de

manter uma estabilidade fiscal entre todos os federados, sendo repassados pela União. Quanto ao Distrito Federal, vale o esclarecimento de que este ente federado detém as mesmas particularidades que dizem respeito aos Estados e aos Municípios, podendo desfrutar em igualdade de condições dos direitos e competências.

Respeitadas essas competências e autonomias constitucionais dos estados e municípios, ao FNDE, como entidade autárquica da União, cabe a prerrogativa de auxiliar estas entidades na aquisição de bens, produtos e materiais que viabilizem o emprego de recursos na área de educação de suas localidades. Assim, coube ao FNDE, como órgão gerenciador de compras do MEC, disponibilizar todos os recursos do governo federal em prol de procedimentos de aquisição mais eficientes, transparentes e céleres aos estados e municípios. Conforme visto, o procedimento de licitação implica em corpo técnico administrativo preparado, disponibilização de recursos tecnológicos, produtos com padrão de qualidade correspondente aos preços pagos, a fim de zelar pela boa aplicação dos recursos públicos. Todo o aparato de que se necessita para conduzir um processo de licitação – raramente encontrado em alguns estados e ausente na maior parte dos municípios – encontra-se na União. Somado a estes aparatos técnico e tecnológico institucionais, ainda se tem as parcerias com os órgãos de controle de qualidade para auxiliar na descrição dos produtos a serem adquiridos na licitação.

A partir do momento em que o FNDE identificou as dificuldades de estados e municípios nos procedimentos de compras, seu planejamento interno passou a ser no sentido de auxiliá-los neste procedimento. E a partir da experiência do Registro de Preços Nacional (RPN)⁵, utilizando-se do Sistema de

⁵ O Registro de Preços Nacional (RPN) é o meio através do qual o FNDE define, por meio de pregão eletrônico, os preços de diversos produtos ligados à educação, como ônibus escolar, mobiliário, material escolar, uniforme, entre outros. Este Funciona como um leilão reverso e o vencedor do pregão eletrônico é aquele que oferece o

Registro de Preços (SRP), foi que o FNDE obteve êxito no procedimento de compras, traduzindo-se em práticas de boas compras governamentais eficientes e transparentes reconhecidas nacional e internacionalmente.

O RPN pode ser definido como um modelo gerencial de compras que visa garantir a oferta de produtos de qualidade atestada e aferida por órgãos de controle à comunidade escolar a partir de um processo compartilhado de compras públicas. A União concentra seus esforços nos aspectos técnicos da licitação, notadamente na especificação dos produtos, realização do pregão eletrônico e confecção da ata de registro preços⁶ a ser disponibilizada aos entes federados, estados e municípios. Esses, por sua vez, responsabilizam-se tanto pelo planejamento da sua respectiva rede de ensino, por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR) – que tem se consolidado como uma das principais ferramentas para a identificação de demandas municipais e estaduais pelo Ministério da Educação – quanto pela celebração e execução dos contratos com as empresas vencedoras do pregão eletrônico, após autorização do FNDE para utilização da ata de registro de preços.

O RPN, ao centralizar a licitação em nível federal, garante mais transparência, maior ganho de escala praticável e fortalecimento do poder de barganha da Administração Pública perante a iniciativa privada, uma rigorosa padronização nacional dos produtos a serem adquiridos e, ainda, o controle de qualidade dos produtos, em conformidade com a política educacional, por

menor preço. Com os preços registrados, basta os entes federativos aderirem às atas do FNDE para efetuarem as compras diretamente com os fornecedores.

⁶ Ata de Registro de Preço - é 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 (Art. 2º, II do Decreto nº 7.892/2013). Acórdão TCU nº 991/2009 - Plenário e a Orientação Normativa AGU nº 19, de 01 de abril de 2009 dispõem que o prazo de vigência da ata de registro de preços não poderá ser superior a um ano, admitindo-se prorrogações, desde que ocorram dentro desse mesmo prazo de 12 meses (BRASIL, 2014).

intermédio da atuação segura e precisa de instituições de certificação. Ademais, o RPN desonera estados e, sobretudo, municípios, do processo licitatório, cuja realização requer corpo técnico qualificado, recurso, muitas vezes, escasso nessas administrações.

O RPN tem as seguintes etapas:

1. Definição da demanda: é a estimativa do quantitativo a ser registrado, baseada em estudos específicos, utilizando dados do Censo Escolar realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), pesquisas de campo ou o Plano de Ações Articuladas (PAR) e que abrange todos os Estados, Distrito Federal e Municípios, com a intenção de se compreender com a maior precisão possível, o universo a ser abrangido, tendo como meta o ganho em escala.

2. Especificação padronizada: compreende, na elaboração dos Termos de Referência ou Projetos Básicos, orientados por especialistas e técnicos por meio das parcerias estratégicas firmadas com universidades federais, INMETRO e institutos federais de pesquisa, para conceber as especificações dos produtos, considerando as necessidades dos usuários finais e os ambientes em que serão utilizados.

3. Estudo de Mercado: desde o início da implantação do RPN, a Fundação Getúlio Vargas (FGV) – dada sua competência, isenção, credibilidade e experiência na coleta de preços nacionais para a formação de índices de inflação – é entidade parceira dos técnicos do FNDE, para realização de pesquisa de mercado e preço, considerando as variáveis contextuais econômicas, demográficas e sociais, tais como: cadeia produtiva, capacidade de produção e estratégia de logística, impacto da quantidade pretendida no mercado, estratégia

de compra e definição de preços de referência comparados a preços praticados em compras similares efetuadas pelo FNDE em anos anteriores. Neste contexto, considera a série histórica de realização dos Pregões Eletrônicos para RPN, além daqueles praticados pelos demais entes federados e pelo próprio governo federal, por meio do Comprasnet.

4. Audiência Pública: nesta etapa, consolida-se o processo de transparência de todo o modelo. A audiência é feita seguindo os trâmites legais, com a convocação de toda a sociedade e, principalmente, do setor produtivo ligado ao objeto pretendido, além de seus representantes, normalmente organizados em associações. Na audiência, momento em que são apresentados (e definidos) os modelos, protótipos e especificações preliminares, são agregadas as contribuições dos futuros usuários e fornecedores. Nos casos que envolvem a discussão de muitos detalhes técnicos sobre o produto, são constituídos Grupos de Trabalho (GTs) multidisciplinares e multi - institucionais, sempre acompanhados pelo INMETRO e pelo setor produtivo, mediados pelo FNDE. O resultado final é submetido a uma nova audiência pública para consolidação das alterações e sugestões propostas.

5. Pregão Eletrônico para Registro de Preços Nacional: considerando-se a demanda, ou seja, as especificações padronizadas e devidamente adequadas, após as audiências públicas e as orientações contidas no estudo de mercado, o Edital é preparado estritamente de acordo com a legislação vigente sobre licitações e contratos e o processo é levado a termo.

6. Adesão às Atas de Registro de Preços (ARPs) pelos estados, DF, municípios e instituições federais: assinadas e publicadas as ARPs, com validade em todo o território nacional, as mesmas são disponibilizadas no sítio

eletrônico do FNDE, ficando à disposição dos interessados – que podem solicitar a adesão por meio do Sistema de Gerenciamento de Adesão de Registro de Preços (Sigarp) e adquirir os bens registrados com recursos próprios ou com recursos federais, por meio de convênios ou acordos vinculados à elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) ou, ainda, linha de crédito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) ou emendas parlamentares.

7. Controle de qualidade: Considerando a necessidade de acompanhar a conformidade dos produtos, ocorre a verificação de suas adequações à proposta, incluindo: a. a verificação do atendimento às especificações estabelecidas no Termo de Referência; b. a análise e aprovação do protótipo por intermédio de entidades especializadas; c. o acompanhamento amostral ou individual dos produtos durante a entrega; d. a verificação da aderência às normas técnicas da ABNT; e. o acompanhamento permanente com órgãos disciplinadores e/ou normatizadores, tanto na etapa de definição das especificações como nas etapas posteriores à fase de lances do pregão. Para se ter uma ideia melhor dos procedimentos, segue ilustração de todo procedimento e fluxo do RPN do FNDE:



Figura 1 Fluxo do Registro de Preços Nacional – RPN

Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (BRASIL, 20115)

3.2.1 Programa Caminho da Escola: Modelo de Compras Governamentais como Prática de Atividade Integrada e Fortalecedora do Pacto Federativo Colaborativo

O Programa Caminho da Escola foi criado em 2007 com o objetivo de ampliar e renovar a frota de veículos escolares e garantir segurança e qualidade no transporte dos estudantes, visando à redução da evasão escolar e ampliando, por meio do transporte diário, o acesso e a permanência dos estudantes matriculados na educação básica das escolas localizadas na zona rural das redes estaduais e municipais. O programa, também, visa à padronização dos veículos de transporte escolar, à redução dos preços dos veículos e à eficiência e transparência nessas aquisições.

O Brasil não dispunha, até aquele momento, de um padrão de transporte coletivo projetado para enfrentar as condições precárias das estradas rurais com padrão e garantia de segurança para seus usuários – no caso em estudo, ônibus escolar destinado a transporte de crianças e adolescentes, moradores da zona rural, até as escolas. E, por meio das parcerias firmadas pelo FNDE com órgãos normatizadores e aferidores de qualidade, do qual o INMETRO pode ser citado como exemplo, foram estabelecidos padrões e especificações de veículo coletivo, destinado ao transporte de estudantes e, exclusivamente, adequado às condições de tráfego das vias das zonas rural e urbana brasileiras. Com base nos ônibus desenvolvidos para a zona rural, o FNDE passou a licitar, também, ônibus acessíveis para atendimento às crianças com qualquer tipo de deficiência e continua, em parceria com os Órgãos reguladores do setor de transporte e educação, a fazer estudos com o intuito de desenvolver ônibus escolares para a zona urbana. Transcorridos sete anos equipando os municípios com mais de 40.000 ônibus, cujas especificações evoluíram constantemente, chegando, inclusive, a modelos tracionados, para enfrentamento de situações mais precárias de estradas de rodagens, a indústria automobilística brasileira evoluiu e se especializou neste tipo de transporte e atualmente exporta as soluções, padrões de veículos definidos pelo Brasil (FNDE e parceiros) para diversos países.

Com base no Programa Caminho da Escola, com um investimento estimado em torno de R\$ 6 bilhões (seis bilhões de reais), um novo procedimento de compras governamentais foi criado, fomentando o desenvolvimento de novos produtos e novas tecnologias de mercado. Isto demonstra o poder das compras governamentais e a configuração como as parcerias entre as entidades da federação podem aumentar o poder de compras e da administração pública em vários aspectos. Práticas como esta são, na verdade, fortalecedoras do pacto federativo, pois se vislumbra a promoção de uma livre cooperação da União com as unidades federadas. Tudo isso alcançado em

decorrência do inovador modelo de compras públicas desenvolvido baseado em uma visão moderna e eficiente do setor público e com uma grande dinâmica do Pacto Federativo que teve os entes, federal, estaduais e municipais atuando em conjunto de uma solução única.

Apenas para reforçar o procedimento de compras premiado, o “Programa Caminho da Escola” (13º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal) destaca que outros procedimentos de compras no setor educacional foram empreendidos pelo FNDE com o objetivo de adquirir bens escolares, tais como mobiliário escolar, computadores interativos e lousa digital.

O Mobiliário Escolar é uma ação do FNDE que tem por objetivo renovar e padronizar o mobiliário das escolas públicas do país, garantindo qualidade e conforto para estudantes e professores nas salas de aula e contribuindo para a permanência dos alunos na rede pública de educação básica. A exemplo dos ônibus, o mobiliário, também, não era um produto padronizado. Por esse motivo, o FNDE acompanhou, desde o início, a elaboração e aprovação de uma Norma Técnica exclusivamente voltada para este fim, dando origem a NBR 14006 - Móveis Escolares - Cadeiras e Mesas para Conjunto Aluno Individual, e, em parceria com a Fundação de Desenvolvimento da Educação de São Paulo – FDE e INMETRO - elaborou um edital de licitação, trazendo todas as orientações e projetos construtivos necessários à criação, pela indústria moveleira, de um mobiliário inteiramente ergométrico e certificado, com aspectos exclusivamente voltados para atender às reais necessidades dos alunos matriculados nas escolas brasileiras. O FNDE registra preços para esse tipo de produto desde 2009. Além dos conjuntos de mobiliário escolar formado por mesa e cadeira para alunos de três tamanhos (CJA 03, 04 e 06), que atende crianças desde 1,20 m a 1,90 m de altura, mesa e cadeira para professores (CJP 01), mesa acessível para pessoas usuárias de cadeira de rodas (MA 01), conjunto de mobiliário específico para uso em laboratório de informática, formado por mesa e duas cadeiras (conjuntos

de uso múltiplo M2C-04 e M2C-06), além do mobiliário escolar formado por mesa e cadeira para creches e escolas de ensino infantil e (armário, estante, escaninho, cadeira de alimentação, berço com colchão, colchonete para descanso). Já foram mais de 6 milhões de conjuntos distribuídos aos municípios (FNDE, 2013)

E, com o propósito de facilitar o processo de ensino e aprendizagem, valendo-se dos recursos da tecnologia da informática, o Ministério da Educação, por meio do FNDE, disponibiliza um modelo de computador interativo, concebido e desenvolvido em parceria com as Universidades Federais de Santa Catarina e de Pernambuco. O computador interativo foi desenvolvido como um dispositivo portátil e leve, podendo ser levado pelos professores para utilização nas salas de aula e interligado aos laboratórios de informática. É equipado com teclado, mouse, portas USB, porta para rede wireless, unidade de leitora de DVD e um datashow interno para que os professores possam projetar os conteúdos digitais nas salas de aula. A introdução de novas funcionalidades dotou o Computador Interativo de solução de lousa eletrônica. O dispositivo permite apresentar conteúdos digitais armazenados no servidor da escola (aonde chega a banda larga e estão disponíveis conteúdos) captados pelo dispositivo de rede wireless, permitindo, também, apresentar conteúdos armazenados pelos professores em pen-drive e conteúdos disponíveis em DVD, além de incorporar funcionalidade que permite ao computador interativo transformar a superfície de projeção em um quadro interativo (Lousa Digital). Já foram distribuídas, aproximadamente, 70.000 unidades em todo o território nacional, e o FNDE pretende expandir consideravelmente este número, destacando-se que se trata de um produto inteiramente diferenciado, concebido em parceria com universidades e entregue ao mercado para fabricação.

Integram, ainda, o portfólio de produtos registrados pelo FNDE, lanchas, bicicletas e capacetes produtos integrantes do Programa Caminho da Escola,

uniformes escolares, brinquedos pedagógicos, equipamentos de cozinha e refeitórios, instrumentos musicais e eletrônicos, laboratórios de informática, laptop educacional, mobiliários de escritório e equipamentos para salas de informática, materiais escolares, laboratórios móveis profissionalizantes, tablets educacionais, dentre outros equipamentos.

Cabe salientar que o alto nível dos Termos de Referência, construídos em parceria com os melhores especialistas de cada produto e material, que detalham todos os elementos necessários ao processo fabril, exigem a apresentação e aprovação de protótipos pelo INMETRO, que acompanha a qualidade do produto final. Este tipo de parceria fez surgir produtos inéditos e de alta qualidade e garantiu a integração de todo o sistema educacional, tanto no âmbito dos estados como dos municípios, por meio de um processo de compra pública eficiente e transparente, exemplo de integração e colaboração entre diversos setores e, principalmente, das entidades federativas.

Entre 2008 e 2013, considerando todos os produtos licitados no modelo de RPN, o FNDE registrou um volume de compras no valor de R\$ 13.427.659.184,41 que, a princípio, tinha como preço de referência o montante de R\$ 17.429.416.835,35, significando em termos percentuais 22,95% de economia, ou seja, R\$ 3.998.757.650,94 (FNDE, 2014 e MPOG, 2013⁷). Cabe salientar que os valores de mercado, utilizados como referência nas licitações, são os obtidos das compras realizadas por estados e municípios e da composição dos custos de cada produto, ou seja, são referências de preços reais.

O RPN do FNDE foi reconhecido e recomendado pelo plenário do TCU por proporcionar “racionalização da atividade administrativa, eventual economia aos cofres públicos, melhor controle do gasto dos recursos federais, prevenção de licitações fraudulentas e melhor fiscalização sobre licitações.”

⁷ Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/portaldecompras>>

Para corroborar seu entendimento, o MCTI menciona levantamento do Ministério da Educação (MEC), o qual consignou que a sistemática de compras governamentais do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), baseada em pregões eletrônicos para registro de preços nacionais, permitiu economia de R\$ 1,39 bilhão aos cofres públicos de estados, municípios e do governo federal no período de 2008 a 2011. Possibilidade que pode ser aventada pelo Ministério para racionalização da atividade administrativa, eventual economia aos cofres públicos, melhor controle do gasto dos recursos federais, prevenção de licitações fraudulentas e melhor fiscalização sobre licitações, é a utilização do instituto da padronização, introduzida pelo Decreto 6.170/2007 e conceituada pelo art. 1º, § 2º, inc. XX, da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 507/2011, a exemplo do que o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) realiza. (Acórdão TCU nº 1.717/2012)

Em termos nacionais, convém registrar que as compras públicas de bens e serviços ficaram em torno de R\$ 68,4 bilhões em 2013. Durante o período, foram realizados 223,2 mil processos licitatórios e o pregão eletrônico foi a modalidade mais utilizada pela Administração Pública Federal, tendo sido usada em 60% das aquisições. Os produtos adquiridos pelo governo federal foram, em sua maioria, equipamentos e artigos para uso médico, dentário e veterinário. O pregão eletrônico continua como a modalidade de licitação mais utilizada pelo governo federal e respondeu por um gasto de R\$ 41 bilhões. Na comparação entre os anos de 2012 e 2013, as licitações, por meio dessa modalidade, cresceram 6% em número de processos e 22% em valores monetários (BRASIL, 2014)⁸.

⁸ BRASIL. **Planejamento divulga balanço de compras públicas realizadas em 2013.** Disponível em: <<http://antigo.planejamento.gov.br/conteudo.asp?p=noticia&ler=10910>>.

4 A PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE NACIONAL E O PRINCÍPIO DA NÃO INTERVENÇÃO DO PACTO FEDERATIVO: AS DIFICULDADES SUPERADAS PELA COOPERAÇÃO DAS ENTIDADES FEDERATIVA

Ao longo deste trabalho, tentou-se demonstrar como um procedimento pode impactar um setor da administração pública, com repercussões significativas em termos de eficiência e transparência e proteção do interesse público.

Mas é importante ressaltar que alguns aspectos foram essenciais para o êxito deste procedimento e que eles se encontram em consonância com o novo paradigma da administração pública e o novo serviço público, quais sejam lideranças colaborativas, profissionalização técnico-administrativa; informatização do serviço público, práticas participativas de gestão de interesses, dentre outros temas que não foram abordados por este trabalho, mas merecem ser melhor explorados.

Muito além da promoção de uma livre cooperação entre a União com as demais unidades federadas, cabe ressaltar que o procedimento implantando no FNDE fundamenta-se, no âmbito do pacto federativo, no princípio da predominância do interesse nacional e não configura violação do princípio da não intervenção.

O Princípio da Predominância do Interesse orienta que é preciso ponderar acerca dos interesses diretamente envolvidos numa determinada atividade. Respeitadas as competências constitucionais, cada ente federativo tem uma abrangência sobre a qual deverá prevalecer o seu interesse, como entidade da federação. Assim, à União cabe atuar em defesa e quando há predominância do interesse geral; os estados agem quando predomina o interesse regional, e a ação dos municípios se dá ao ocorrer predominância do interesse local. O

interesse geral ou nacional deverá prevalecer sempre nos casos em que ocorrer necessidade de decisões e ações que envolvam soluções e interesse nacional e, no caso das compras públicas, decisões que envolvem soluções integradoras das entidades da federação, centralizadas na figura da União. Nesse sentido, o interesse nacional está acima do interesse e da capacidade dos municípios em prover com as compras setoriais de educação, reputando que o interesse local considera a capacidade do município para atuar sobre tal atividade, assim, dispõe Silva:

o princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do Estado federal é o da predominância do interesse, segundo o qual à União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local (SILVA, 2015, p. 505).

E na defesa do interesse nacional, da boa versão da verba pública, da aplicação de recursos com eficiência e transparência na preservação do interesse público utiliza-se das características e potencialidades apresentadas pelo federalismo brasileiro.

Ora, desta maneira, se o pacto federativo brasileiro tem acentuado caráter de modelo de federalismo cooperativo, então que a cooperação seja o norte do agir de suas entidades em benefício de ações e atividades governamentais que traduzem-se em eficácia da administração pública. Se a profissionalização da administração pública, bem como a informatização de setores estratégicos ocorre, primeiramente, no âmbito da União em virtude de sua própria capacidade técnica e financeira, que seja ela revertida e utilizada em benefício e auxílio das demais entidades da federação, até o momento em que elas superem as desigualdades regionais e consigam por si só serem autônomas e

estruturadas com todo o aparato técnico, tecnológico e institucional que se deseja para a realização plena dos preceitos do estado democrático de direito.

Todavia, não se pode esquecer-se do histórico da administração pública brasileira, caracterizada pelo passado patrimonialista e estamental (FILGUEIRAS, 2009), com precários mecanismos de controle em alguns estados e na maior parte dos municípios em que os interesses privados ainda subjugam o interesse público. Advém de fatos como estes a importância da profissionalização do efetivo técnico-administrativo da administração pública, pois tendo em vista a carreira e o longo tempo de permanência na administração pública dado a prerrogativa do cargo público, o servidor prima por práticas que permanecem além de ideologias e mandatos políticos.

Já o princípio da não intervenção orienta que não deverá ocorrer interveniências, ingerências ou ações que interfiram na condução de matérias, assuntos ou bens de uma entidade da federação para com outras, pois todas elas configuram-se como autônomas e harmônicas entre si. Perante umas às outras, cada uma das entidades federativas gozam de autonomia e independência, assim a:

Intervenção é antítese da autonomia. Por ela afasta-se momentaneamente a atuação autônoma do Estado, Distrito Federal ou Município que a tenha sofrido. Uma vez que a Constituição assegura a essas entidades a autonomia como princípio básico da forma de Estado adotada, decorre daí que a intervenção é medida excepcionalmente e só há de ocorrer nos casos nela taxativamente estabelecidos e indicados como exceção ao princípio da não intervenção, conforme o art. 34: “A União *não* intervirá nos Estados *nem* no distrito Federal, *exceto quando*: [...]” e o art. 35: “O Estado *não* intervirá em seus Municípios, *nem* a União nos Municípios localizados em Território Federal, *exceto quando*: [...]”, arrolando-se em seguida os casos em que é facultada a intervenção estreitamente considerados” (SILVA, 2015, p.523).

Ora, num modelo de federalismo cooperativo, a promoção da livre cooperação da União com as demais unidades federativas é o que dinamiza e mantém a estabilidade do Estado. No procedimento de compras conduzido pela União em auxílio aos estados e municípios nas aquisições no setor de educação foi respeitada a participação de representantes das entidades federativas estaduais e municipais, de fornecedores e vendedores por suas associações, da União por representantes de seus mais diversos órgãos e ministérios e representantes das entidades de aferição e controle de qualidade. Ora, numa sociedade democrática, a participação dos agentes envolvidos num determinado processo é o fato que torna legítima as decisões e encaminhamentos oriundos das decisões e planejamentos. Na situação conduzida pelo FNDE, conforme referências em várias partes do trabalho, ocorreram rodadas de discussões para os encaminhamentos das ações, ações típicas das instituições democraticamente organizadas, que compõem e formam o federalismo cooperativo democrático.

5 CONCLUSÃO

A breve abordagem deste trabalho demonstrou que o Brasil avançou muito em termos de procedimentos administrativos de compras (licitações), primando pela eficiência e transparência dos gastos públicos, no interesse público. A Lei Federal Nº 8.666/93, que normatiza as compras e contratações públicas, foi sancionada num momento em que a administração pública unia seus esforços para modernizar sua gestão e, a partir deste momento, novos procedimentos foram incorporados e fomentados com a utilização de recursos tecnológicos do qual o pregão é seu exemplo.

E, ao utilizar-se do instrumento do planejamento, voltado para o setor de compras e instrumentalizar um setor estratégico que aplica a maior parte dos recursos públicos em aquisição no setor de educação, o Estado Brasileiro descobriu uma forma eficiente e transparente de aplicar recursos públicos e obter ganhos relevantes em economia de escala, cuja experiência ora tenta manter, como também ampliar a outras áreas e setores estratégicos.

Assim, este trabalho demonstrou ações que contribuam para uma educação de qualidade, com base nas ações mais amplas do planejamento do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão – órgão auxiliar do poder executivo, cuja missão é coordenar as políticas de gestão da administração pública federal para fortalecer as capacidades do Estado – até a execução dos procedimentos de compras do FNDE, autarquias federais, cuja missão é prestar assistência técnica e financeira. As ações do FNDE, que foram objeto de análise deste trabalho, foram as compras governamentais como instrumento de integração das ações de planejamento do Governo Federal brasileiro, promovendo maior cooperação intergovernamental e fortalecimento da relação federativa.

Para poder compreender como, na figura do FNDE, a União compra, foi necessário sistematizar todo o procedimento de aquisição da administração pública, explicando o procedimento de licitação e detalhando seus aspectos conceituais e legais.

A seguir, apresentaram -se os aspectos teóricos e os tipos de federalismo para se chegar às peculiaridades do federalismo brasileiro e seu federalismo cooperativo democrático como fundamento das práticas colaborativas de compras do FNDE, sem com que tais ações configurem ameaça à autonomia de suas entidades componentes. Baseado na sistematização do procedimento de compras públicas, foi possível perceber a complexidade de atos de gestão e demandas por recursos técnico-administrativos e tecnológicos necessários – estruturas essas que não se encontram na maioria dos estados federados e municípios brasileiros. Cabe merecido destaque o aspecto tecnológico, que aprimorou o processo de comprar e a forma de contratar com a área pública. Os sistemas desenvolvidos, para essa finalidade, mostraram-se instrumentos importantes para o gestor administrar de forma rápida e eficiente suas necessidades, sejam elas internas e administrativas ou para atender a programas e projetos governamentais que irão colaborar na implementação das políticas públicas. As compras de bens e contratações de serviços, por meio eletrônico, modernizaram a gestão pública, fazendo com que os procedimentos administrativos, para sua efetivação, imprimissem celeridade e transparência dos seus atos, em todas as suas fases processuais, tais como: o cadastro dos fornecedores, o registro de preços e a inserção da modalidade pregão para atender à Administração pública. Todavia, essa defasagem e ausência de efetivo técnico-administrativo e de recursos tecnológicos podem ser superadas a partir das práticas integradas e de colaboração entre as entidades da federação, possíveis na modalidade de federalismo cooperativo democrático que apresenta o Brasil. Nesse sentido, o Registro de Preços Nacional configura-se como um

modelo gerencial de compras que garante a oferta de produtos de qualidade atestada e aferida por órgãos de controle qualidade, oferecendo à comunidade escolar um processo compartilhado de compras públicas em que a União concentra seus esforços nos aspectos técnicos da licitação – especificação dos produtos, realização do pregão eletrônico e cessão da ata de registro preços. Ao centralizar a licitação em nível federal, o procedimento torna-se mais competitivo, transparente e eficiente com ganhos em economia de escala para o estado e em qualidade de bens e produtos para os usuários, mantendo o compromisso do governo federal com a educação, ética e transparência, excelência na gestão, acessibilidade e inclusão social.

Mas esse processo enfrentou percalços durante o andamento da implantação deste sistema de compras. As resistências evidenciadas por parte dos estados e municípios pretendiam apontar o cerceamento da autonomia da gestão de seus recursos no processo de aquisição. Mas ao perceberem os benefícios das aquisições neste modelo de compra, muitos estados e municípios tornaram-se parceiros do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Todavia, considerando o tempo de mandato dos agentes políticos e a renovação do contingente dos prestadores de serviços, junto aos estados e municípios, a cada governo eleito, os esforços do FNDE devem ser constantes e contínuos, rumo ao convencimento dos gestores públicos e na capacitação de seus prestadores de serviços em prol de se manter este processo de compras integrado para a educação. Daí advém outros assuntos, tais como a necessidade da profissionalização da administração pública – servidores concursados e de carreira – a transparência dos atos dos agentes políticos municipais e estaduais, o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle institucionais e sociais, tais como ouvidorias, tribunais de contas e participação popular, a mudança da cultura institucional, centralidade no interesse público em detrimento da cultura do personalismo das relações políticas como prática institucionalizada na cultura

política brasileira, temas que sugerem exploração e aprofundamento em trabalhos futuros.

Por fim, cabe partilhar a angústia deste gestor público em busca de compreensão e teorias que pudessem fundamentar a prática compartilhada de compras do FNDE, com parâmetros sistematizados e conceitualmente construídos num campo teórico, os quais lhe permitissem demonstrar que tais ações são integradoras e colaborativas no âmbito do pacto federativo brasileiro. Isto foi possível com base no programa de planos e carreiras do governo federal que visa capacitar seus gestores públicos efetivos (servidores públicos federais nos termos na Lei 8.112/1990) e que possibilita convênios com Instituições Federais de Ensino em atendimento de demandas específicas, como foi o caso desta qualificação proporcionada pelo Mestrado Profissional em Administração Pública da Universidade Federal de Lavras. Essa modalidade de formação acadêmica, que visa aliar a prática com a teoria, permite, a gestores como este pesquisador, investigar questões e dúvidas que emergem de sua prática cotidiana. Assim, este trabalho é a sistematização do conhecimento e a fundamentação de uma possível resposta a um problema que surgiu da prática cotidiana deste gestor público e que ora transformou-se em seu assunto de investigação científica no Mestrado.

Os argumentos construídos e solidificados em sede de discussão acadêmica viabilizarão a continuidade da implantação dessa política de compras do governo federal em outros setores estratégicos de órgãos e/ou autarquias da administração pública federal. Atualmente, este gestor se encontra em outro órgão controlado pela União, que empreende atividades e serviços de compras e administração de bens, serviços e contratações no setor estratégico da saúde, buscando implantar e consolidar condutas às práticas implantadas com sucesso no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

REFERÊNCIAS

BONAVIDES, P. **Curso de direito constitucional**. 27. ed., atual. São Paulo, SP: Malheiros, 2012.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil 1988**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 15 maio 2015.

BRASIL. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Licitações e contratos administrativos**. Brasília: Ascom/CGU, 2011. Disponível em: <<http://www.daf.unb.br/images/DCO/licitacao2013.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2015.

BRASIL. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Sistema de registro de preços**. Brasília: Ascom/CGU, 2014. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/sistemaregistroprecos.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2015.

BRASIL. ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Ações premiadas no 16º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal – 2011**. Brasília: ENAP, 2011.

BRASIL. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Portal de compras**. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/portaldecompras/>>. Acesso em: 2 maio 2015.

BRASIL. GOVERNO ELETRÔNICO. **O que é e-Gov?** Disponível em: <http://www.governoeletronico.com.br/index.php?option=com_content&task=view&id=19&Itemid=29>. Acesso em: 1 maio 2015.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Planejamento divulga balanço de compras públicas realizadas em 2013**. Brasília, 06 fev. 2014. Disponível em: <<http://antigo.planejamento.gov.br/conteudo.asp?p=noticia&ler=10910>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Planejamento estratégico 2012-2105**. Brasília, 2011a. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/publicacoes/130314_planejamento_estrategico.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2015.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 2012-2015**: Projeto de Lei. Brasília, 2011b. Disponível em: <<http://antigo.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=10&ler=s1086##ppaAtual>>. Acesso em: 18 abr. 2015.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Decreto Nº 3.555**, de 08 de agosto de 2000. Aprova o regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3555compilado.htm>. Acesso em: 2 maio 2015.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Decreto Nº 7.892**, de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o sistema de registro de preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm>. Acesso em: 2 maio 2015.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666compilado.htm>. Acesso em: 18 abr. 2015.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm>. Acesso em: 10 maio 2015.

CARVALHO, J. M. de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. Dados. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p., 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 18 jun. 2015.

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 12. ed. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 2009.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

FILGUEIRAS, F. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. **Opinião Pública**, Campinas, v. 15, n. 2, p. 386-421, nov. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762009000200005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 28 jul. 2015.

FREIRE, A. P.; CASTRO, M.; FORTES, R. P. de M. Acessibilidade dos sítios web dos governos estaduais brasileiros: uma análise quantitativa entre 1996 e 2007. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 395-414, abr. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000200006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 23 jul. 2015.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. **O federalista**. Belo Horizonte : Editora Líder, 2003. Disponível em: <<http://aprender.ead.unb.br/pluginfile.php/904/course/section/2277/O%20federalista.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2015.

INAMINE, R.; ERDMANN, R. H.; MARCHI, J. J. Análise do sistema eletrônico de compras do governo federal brasileiro sob a perspectiva da criação de valor público. **Revista de Administração**, v. 47, n. 1, p. 124-139, jan./mar. 2012.

JAPIASSU, H. **O mito da neutralidade científica**. Rio de Janeiro: Imago, 1975.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto o município e o regime representativo no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 6. ed., 3. reimpr. São Paulo: Atlas, 2006.

MEIRELLES, H. L. **Licitação e contrato administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2006.

MICHENER, G. How cabinet size and legislative control shape the strength of transparency laws. **Governance: an international journal of policy, administration, and institutions**, v. 28, n. 1, p. 77-94, Jan. 2015. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/gove.12075/epdf>>. Acesso em: 2 maio 2015.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Fighting corruption in the public sector**. 2007. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/ethics/>>. Acesso em: 2 maio 2015.

SADEK, M. T. et al. (Org.). **Justiça e cidadania no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009. 224 p. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/rrwrz/pdf/sanches-9788579820175-00.pdf>>. Acesso em: 2 maio 2015.

SILVA, J. A. da. **Curso de direito constitucional positivo**. 38. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015.

ZIMMERMANN, A. C. **Teoria geral do federalismo democrático**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 1999. 405 p.