



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas

Departamento de Administração

DEYAN MARLON ABREU ROSA

**FRACIONAMENTO DE DESPESAS: estudo da eficiência em
compras públicas (Lei nº 14.133/2021).**

Brasília – DF

2023

DEYAN MARLON ABREU ROSA

**FRACIONAMENTO DE DESPESAS: estudo da eficiência em
compras públicas (Lei nº 14.133/2021).**

Monografia apresentada ao Departamento de
Administração como requisito parcial à obten-
ção do título de Bacharel em Administração.

Professor Orientador: Doutor, Caio César de
Medeiros Costa

Brasília – DF

2023

DEYAN MARLON ABREU ROSA

FRACIONAMENTO DE DESPESAS: estudo da eficiência em compras públicas (Lei nº 14.133/2021).

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Administração da Universidade de Brasília do aluno

Deyan Marlon Abreu Rosa

Doutor, Caio César de Medeiros Costa
Professor-Orientador

Doutor, Ronan Pereira Capobiango
Universidade Federal de Viçosa
Professor-Examinador

Doutor, Paulo Ricardo da Costa Reis
Universidade Federal do Rio de Janeiro
Professor-Examinador

Brasília, 29 de julho de 2023.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus!

Agradeço aos meus pais Maristela e Silveira, meus irmãos Diego e Dryenni, por toda força, incentivo e oração.

Agradeço a minha companheira Camila, pelo amor, carinho e incentivo.

Ao professor Dr. Caio César de Medeiros Costa, agradeço pelo tempo dedicado e por conduzir-me neste meu trabalho.

Por fim, agradeço aos amigos: Luciana Nascimento, Ana Paula Silva e Josue Pereira pelo companheirismo e pela solidariedade nos momentos difíceis da graduação.

RESUMO

O presente estudo teve como principal objetivo apresentar e discutir os desdobramentos da modificação do controle do fracionamento de despesas, a partir da Nova Lei de Licitação e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021), sob a perspectiva dos atores envolvidos no processo de compras, levando em consideração estudos sobre a eficiência em compras públicas. A pesquisa pode ser definida como de campo, de caráter descritiva, que foi realizada a partir da formulação de questões abertas e a realização de entrevistas informais, realizadas por conveniência, com pessoas que tiveram experiência prática com o assunto. Frisa-se que a seleção estabelecida não prejudica o alcance do estudo dado que a norma se aplica ao setor público como um todo. Além disso, foi realizado um levantamento de campo, após identificar a entidade que realizou maior número de contratações na nova lei, por meio da análise de processos desse órgão. Este estudo evidenciou que apesar da Lei nº 14.133/2021 trazer avanços na busca de mais eficiências nas contratações públicas, a tarefa de realizar o controle do fracionamento de despesas continua sendo uma questão subjetiva de tomada de decisão que ocorre no âmbito da licitação, onde alguns casos pode ser, simplesmente, pensando na realidade do órgão e, em outros casos, para caráter de burlar efetivamente o processo licitatório, o que são dois casos distintos. Dentre os principais desafios enfrentados pelos agentes destacou-se a necessidade de implementação de um controle automatizado do CNAE, para dar mais transparência e clarear a tarefa de enquadramento objeto-subclasse.

Palavras-chave: Compras públicas. Lei nº 14.133/2021. Fracionamento de despesas.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	6
1.1. Contextualização	6
1.2. Objetivo Geral.....	8
1.3. Objetivos Específicos	8
1.4. Justificativa	9
2. REFERENCIAL TEÓRICO	11
2.1. Estudo da eficiência em compras públicas	11
2.2. Fracionamento de despesas.....	12
3. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA.....	14
3.1. Tipologia e descrição geral dos métodos de pesquisa	14
3.2. Caracterização da organização, setor ou área, objeto do estudo	14
3.3. População e amostra ou Participantes da pesquisa	15
3.4. Caracterização e descrição dos instrumentos de pesquisa	15
3.5. Procedimentos de coleta e de análise de dados.....	16
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	18
5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	25
REFERÊNCIAS	27
APÊNDICE.....	29
ANEXO	30

1. INTRODUÇÃO

1.1. Contextualização

No Brasil, as compras públicas tomaram um novo rumo com a chegada da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (14.133/2021) (THAMAY, JUNIOR, MACIEL, PRADO, 2021). Foram muitas as expectativas depositadas com o seu nascimento (OLIVEIRA, 2022) que, em um primeiro momento, veio para modernizar o cenário dos processos licitatórios e das contratações (ZAFFARI, 2021) e, em um segundo momento, acabar com uma imagem negativa de ineficiência da administração pública e mau uso dos recursos públicos (FILHO, NETO, 2021).

À vista disso, as novas práticas administrativas da Lei nº 14.133, de 2021 apontam para a flexibilização das regras que rege a burocracia pública e o notável “pensamento eficiente” (ABRUCIO, 1997; BRESSER, 1998; NOHARA, 2012). Essas aspirações com a nova lei são convergentes com a afirmação de Anastasia (2021), que em entrevista para a Agência Senado¹ fortaleceu a ideia de desburocratização, indicando a nova realidade que chegava com a lei recém-aprovada, “acho que avançaremos, tornando menos burocrático, mais flexível, mais ligeiro, mais célere, mais racional e sobretudo mais econômico o processo de contratações”.

Costa e Terra (2019) notam que, a qualidade do gasto e a eficiência na utilização do recurso público são determinantes para o êxito da gestão governamental. Além desses aspectos, um ponto crítico para aqueles que trabalham e estudam compras públicas, é o problema da contratação direta, e dentro dela, o risco de fracionamento de despesas, que é um tema que preocupa no dia a dia daqueles que lidam com compras públicas. A título de exemplo, Marcílio da Silva Ferreira Filho (2022) cita a posição fixada pelo Tribunal de Contas da União que, por sua vez, entende que “o fracionamento de despesa restringe o caráter competitivo do certame, sendo irregularidade punível com a aplicação de multa”.²

Deste modo, este trabalho acende a importância de se estudar o fracionamento ilícito das despesas e a eficiência das compras governamentais, com o intuito de aprimorar a gestão dos recursos públicos, combater a corrupção, garantir a transparência e, principalmente, assegurar que a sociedade receba os benefícios e serviços necessários de forma adequada e dentro dos princípios da legalidade e da economicidade.

¹ Fonte: Agência Senado. Matéria: Nova Lei de Licitações é esperança contra corrupção e desperdício de verbas. Sítio eletrônico: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2020/12/nova-lei-de-licitacoes-e-esperanca-contra-corrupcao-e-desperdicio-de-verbas>.

² Brasil. Tribunal de Contas da União. Segunda Câmara. Prestação de Contas nº 008.820/1999-6. Acórdão nº 1276/2012. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer. Brasília, 6 de março de 2012.

Como é sabido, as compras públicas representam uma parcela significativa do percentual do produto interno bruto (PIB) do Brasil (COSTA, TERRA, 2019), o que torna, entre outros fatores, sua lei de regência alvo de análises e estudos - com o intuito de buscar melhores resultados decorrentes do Poder Público nas contratações.

Se, por um lado, o dever constitucional de utilizar, obrigatoriamente, nas compras públicas, o processo de licitação, assume papel de protagonista no cenário virtuoso de compras do Governo Federal, a possibilidade de se dispensar tal procedimento, por outro lado, pode-se configurar seu oposto (antagonista).

Assim, chama-se a atenção para a realidade diagnosticada por Bittencourt (2021), o qual sinalizou que “a Administração mais contratou por intermédio de afastamentos licitatórios do que por intermédio de licitação, evidenciando-se uma total inversão de valores, com a exceção superando a regra” (p. 33), panorama esse que propicia a caracterização do fracionamento de despesas, prática ilegal que será apresentado mais a frente.

Outro olhar importante – a ideia de desburocratização da nova lei – é que, em tese, as compras públicas exigem mais controle rígido, mais formalidades de processos, mais comportamento racional dos servidores públicos encarregados das licitações e contratações, mais formação de setores burocráticos e mais centralização de compras, o que nos leva, pelas características apresentadas, ao conhecido modelo burocrático weberiano. Essa idealização é possível ao resgatar as visões de Filippin (2017) sobre o aparato administrativo do Estado – segundo as obras de Max Weber -, “o governo moderno seria inevitavelmente conduzido pela burocracia” (p. 19).

Vale recordar também que na história das compras públicas, durante a criação da “Comissão Central de Compras” pelo Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP, em 1931, foram implementados os primeiros traços do sistema burocrático, proposta feita pelo departamento para superar as deformações do aparato estatal daquela época e melhorar a gestão dos processos de aquisições. Segundo citação de Wahrlich (1983) “A sua criação em 1931, representou indiscutível progresso. Saía-se de um regime de absoluta anarquia nas compras do Governo, em que predominava o critério pessoal dos chefes das repartições, para a centralização das aquisições em um órgão especializado” (p. 383). Todavia, na prática, os processos licitatórios e de contratações repetitivamente pecam nos resultados e no princípio gerencialista da eficiência. Prova disso recai nos casos de fraudes à licitação, de fracionamento indevido das despesas, de fuga ao procedimento licitatório, de prejuízo aos cofres públicos, entre outras irregularidades que são noticiados pela mídia e

regularmente julgados pelos tribunais. Desse modo, verifica-se que a administração burocrática nem sempre garante rapidez, nem boa qualidade e nem custo baixo para os serviços prestados à sociedade (BRESSER, 1996).

Ademais, os excessos do modelo burocrático, apresentados anteriormente – presentes nos instrumentos legais que regularam as compras públicas por anos: Decreto-Lei nº 200/1967, Decreto-Lei nº 2.300/1986 e Lei nº 8.666/1993 – constituíram disfunções burocráticas existentes hoje (14.133/2021) que resultam em muitos dispêndios públicos da atualidade e ineficiência, caso esse do fracionamento de despesas, prática resultante da conduta dos servidores públicos, problemática central deste trabalho.

1.2. Objetivo Geral

É notório destacar que a nova lei de licitações e contratos trata do fracionamento de despesas, apenas, nas chamadas contratações diretas de baixo valor (art. 75, inciso I e II, Lei nº 14.133/2021). Cumpre ressaltar que não será tratado neste trabalho sobre o enquadramento referente ao suprimento de fundos, uma vez que essa forma de compra pela administração pública é disciplinada por outros normativos (Art. 68 e 69 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964; Art. 45 a 47 do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986; Decreto nº 5.355, de 25 de janeiro de 2005; Decreto nº 6.370, de 1º de fevereiro de 2008; Decreto nº 6.467, de 30 de maio de 2008; Instrução Normativa nº 4, da Secretaria do Tesouro Nacional, de 30 de agosto de 2004; e Portaria nº 95, do Ministro da Fazenda, de 19 de abril de 2002).

Dessa forma, dentre as novas aplicações da Lei nº 14.133/2021, este trabalho propõe apresentar e discutir os desdobramentos da modificação do controle do fracionamento de despesas sob a perspectiva dos atores envolvidos no processo de compras. Para isso, o trabalho foca na análise do “novo” fracionamento de despesas – aferição pela subclasse da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) – estabelecido pela nova lei. Nesses termos, pretende-se com este trabalho responder à pergunta: de que forma os atores envolvidos no processo de compras avaliam os desdobramentos da modificação do controle do fracionamento de despesas?

1.3. Objetivos Específicos

- Levantar a percepção dos servidores públicos acerca das modificações sobre o fracionamento de despesas trazido pela Lei nº 14.133/2021;
- Identificar se os órgãos representados no levantamento de campo estão realizando o controle do fracionamento de despesas;

- Identificar os principais desafios enfrentados pelos servidores públicos na atuação dos processos de contratação direta com base no Art. 75, I e II, da Lei nº 14.133/2021.

1.4. Justificativa

Para uma melhor dimensão do tema, buscou-se, nas reiteradas atuações de legalidade do Tribunal de Contas da União (TCU), do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF), dados que mostrem que o problema é real. Assim, em consulta direta do termo “fracionamento de despesas” as bases de jurisprudência dos sites oficiais das respectivas instituições, encontrou-se os seguintes resultados: 2.619 acórdãos do TCU acerca do assunto, sendo 16 jurisprudências selecionadas; 122 decisões monocráticas do STJ e 4 acórdãos; e 20 decisões monocráticas do STF e 2 acórdãos. Esses dados constituem-se em evidências de que o fracionamento de despesas são uma prática frequente da Administração Pública.

Importante apresentar as visões de Dawison Barcelos (2022) quanto a precaução de adotar medidas, para evitar o fracionamento de despesas nas contratações públicas:

“Dentre os diversos cuidados que o gestor ordinariamente deve tomar ao realizar procedimentos de dispensa de licitação em razão do valor, destaca-se a necessidade de certificação de que a contratação não importará em fracionamento de despesas.” (BARCELOS, 2022, p. 159).

Nessa direção, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União³ é exaustiva em indicar que os gestores da administração pública devem evitar o fracionamento de despesas, “o uso de dispensa de licitação, em preterição à realização de certame que leve em conta o valor total estimado do objeto, caracteriza fracionamento de despesa e, conseqüentemente, fuga ao necessário procedimento licitatório.”

Vale notar que os esforços investidos na criação de um novo instrumento legal para possibilitar uma nova realidade em termos de contratação e de licitações, tornando-o menos burocrático, mais flexível, mais ligeiro, mais célere, mais racional e sobretudo mais econômico, de pouco valerá caso persistam práticas irregulares, oriundas da conduta dos administradores, que reiteradamente resultem em dispêndios públicos e ineficiência das compras públicas.

A importância desse trabalho é aprofundar o estudo da eficiência em compras públicas, tendo por análise o fracionamento de despesas, para possibilitar aos órgãos da ad-

³ Brasil. Tribunal de Contas da União. Primeira Câmara. Representação nº 007.081/2017-0. Acórdão nº 4509/2020. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira. Brasília, 14 de abril de 2020.

ministração pública federal direta, e por consequência aos demais entes federativos novos cuidados ao realizarem procedimentos de dispensa de licitação em razão do valor em detrimento do procedimento licitatório, uma vez que, segundo argumento de Oliveira (2022) “a lei não veda genericamente o fracionamento das contratações, mas apenas a utilização do fracionamento com o intuito de dispensar a licitação” (p. 115).

Em relação aos servidores públicos, a relevância desse estudo é mostrar a realidade do desdobramento na percepção do novo fracionamento de despesas e detectar possíveis adversidades com o controle por força do novo parâmetro de aferição: a subclasse da CNAE.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. Estudo da eficiência em compras públicas

O estudo da eficiência em compras públicas é uma área de pesquisa que tem como objetivo avaliar e melhorar o processo de compras realizado pelo setor público. Ele busca entender como o setor público pode adquirir bens e serviços de forma mais eficiente, otimizando recursos e garantindo a qualidade dos itens adquiridos.

Sobre a matéria, podemos resgatar Costa e Terra (2019), que mostram que a magnitude das contratações governamentais tem relação com diversos aspectos, dos quais os mais habitualmente relatados são a soma significativa de recurso público utilizado e a importância das compras públicas para a economia dos países, as quais fazem com que grande parte do estudo da eficiência em compras públicas seja focado no desempenho sob a ótica da economicidade e da análise processual.

Aprofundando o estudo da eficiência em compras públicas, Bastos e Cavalcante (2021) realizaram uma análise entre a modalidade pregão eletrônico e a dispensa de licitação, mostrando que as modalidades de compras não influenciam a contratação de valores mais baixos, salientando que a dispensa de licitação de baixo valor, em determinados casos, torna-se mais vantajosa para a administração pública. Igualmente, os dois autores citam outros dois estudos com o mesmo viés: “*Dispensa de Licitação: a necessária correção monetária da dispensa de licitação em razão do valor*” de Alegria (2016) e “*Nota Técnica nº 1.081 2017a CGPLAG DG SFC.PDF.2017*” da Controladoria-Geral da União (2017), ambos reforçam o estudo da eficiência em contratações.

De acordo com outro estudo da Controladoria-Geral da União (CGU), os processos de compras governamentais requerem aperfeiçoamento da gestão de compras, a fim de conferir maior celeridade, eficiência e transparência aos gastos públicos:⁴

“Os órgãos e entidades da administração pública direta e indireta dos poderes da União empenharam, em 2018, quase R\$ 93 bilhões em aquisições e contratações de bens e serviços.

Diante do montante empenhado, percebe-se que o governo federal possui alto poder de compra, mobilizando organizações e influenciando socioeconomicamente regiões e setores diversos.

⁴ Brasil. Controladoria-Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão nº 201902510. Brasília, 2020. p. 7.

A operacionalização das ações de compras governamentais demanda esforço da máquina pública ao envolver tanto recursos humanos como materiais, o que acarreta uma reflexão sobre as formas de aumentar a eficiência da gestão de compras e agregar para área pública benefícios advindos de práticas existentes no setor privado, quando possível.

O atual momento político, econômico e social do país revela ainda mais a importância de se aprimorar a atividade de compras públicas.” (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2020).

O estudo realizado aferiu os custos médios da dispensa de licitação – custos levantados pela Controladoria-Geral a partir de outros dois levantamentos realizados – que a dispensa de licitação, à luz da Lei nº 8.666/1993 (art. 24, inciso II), tem um custo médio de R\$ 4.400,90 (valor referente ao ano de 2019). Foi constatado ainda por ela que ao comparar os valores das dispensas realizadas com o seu custo médio, verificou-se que quase 75% das compras ou serviços homologados, foram deficitárias, ou seja, o custo do procedimento foi superior ao valor do bem ou serviço contratado.

Apesar da conclusão levantada pela Controladoria-Geral da União, a instituição se quer avaliou os “custos” do fracionamento de despesas no valor médio encontrado ou levou em consideração o seu impacto na eficiência das contratações diretas de pequeno valor. O mesmo ocorre com as referências levantadas.

2.2. Fracionamento de despesas

Como é sabido à regra nas compras públicas é licitar (Constituição Federal de 1988, art. 37, XXI) (BARCELLOS, MATTOS, 2017; CAPAGIO, COUTO, 2021; FILHO, 2021), e é devido a isso que o fracionamento de despesas é uma prática irregular, imoral e ilegal da Administração Pública, uma vez que fere os princípios do planejamento: planejar a execução e a finalização das contratações; da anualidade do orçamento: que fixa a realização de despesas do exercício; da competitividade: seleção da proposta mais vantajosa para Administração; da economicidade: economia de escala; e outros, além de dar fuga ao procedimento licitatório (BITTENCOURT, 2021).

Para tanto, Flavia Daniel Vianna (2009) exalta que o fracionamento de despesas é uma prática ilegal e caracteriza-se pela divisão de uma mesma despesa:

“O fracionamento ilegal de despesa é vedado (...) caracterizando-se quando o órgão licitante divide a despesa e, em vez de somar os valores para utilizar a modalidade pertinente de licitação referente ao valor global da contratação, utiliza-se de modalidade inferior em cada parcela, ou mesmo realiza a contratação direta em tais parcelas. Em outras palavras, a Administração divide determinada despesa que, em sua totalidade, corresponde

ao valor de uma concorrência, porém, licita cada parcela através de tomada de preços, para abster-se de utilizar a concorrência. O mesmo ocorreria se a totalidade do valor da contratação correspondesse a uma tomada de preços e o órgão licitasse cada uma de suas parcelas por convite, abstenendo-se de realizar tomada de preços, ou, ainda, caso contratasse diretamente cada parcela, (através de dispensa de licitação), sendo que, na realidade, o somatório das parcelas ultrapassa o limite previsto para contratação por dispensa em função do pequeno valor.” (apud BITTENCOURT, 2021, p. 399-400).

Esse entendimento corrobora com o apontado pela Controladoria-Geral da União (2009) que se manifestou sobre a questão:⁵

“O fracionamento de despesas fica caracterizado pela divisão da aquisição em vários certames ou dispensas de licitação para obras e serviços de mesma natureza e execução no mesmo local, que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente, tais que, somados, demandaria modalidade licitatória mais complexa.

Geralmente, o fracionamento ocorre pela ausência de planejamento do gasto, em determinado período, para a execução de obra, contratação de serviço, ou compra de determinado produto.” (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2009).

Vale notar que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União é repetitiva em sinalizar que “as compras devem ser planejadas por exercício, mediante processo licitatório, evitando-se compras diretas com dispensa de licitação, a partir de fracionamento da despesa.”⁶

Em complementação, o Decreto nº 10.947/2022 que regulamenta a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos e dispõem sobre a elaboração do plano de contratações anual prevê que os órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional devem evitar o fracionamento de despesas (art. 5, IV).

⁵ Brasil. Controladoria-Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. Cartilha Entendimentos do Controle Interno Federal sobre a Gestão dos Recursos das Entidades do Sistema “S”. Brasília, 2009. p. 12.

⁶ Brasil. Tribunal de Contas da União. Plenário. Consulta nº 003.283/2006-7. Acórdão nº 2636/2008. Relator: Auditor André de Carvalho. Brasília, 19 de novembro de 2008.

3. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

3.1. Tipologia e descrição geral dos métodos de pesquisa

Esta pesquisa pode ser considerada como de campo, de caráter descritiva. A pesquisa de campo pode ser caracterizada como uma minuciosa investigação empírica, com intuito de buscar informação diretamente com a população pesquisada, no local onde ocorre (VERGARA, 2016). A pesquisa descritiva, segundo Gil (2022) “têm como objetivo a descrição das características de determinada população ou fenômeno”, e continua “podendo serem elaboradas também com a finalidade de identificar possíveis relações entre variáveis” (p. 42). Assim sendo, a coleta de dados foi a partir da formulação de questões abertas e a realização de entrevistas informais, realizadas por conveniência, com pessoas que tiveram experiência prática com o assunto. Frisa-se que a seleção estabelecida não prejudica o alcance do estudo dado que a norma se aplica ao setor público como um todo. Além disso, foi realizado um levantamento de campo, após identificar a entidade que realizou maior número de contratações na nova lei, por meio da análise de processos desse órgão. Para o procedimento de análise e interpretação dos dados utilizou-se duas técnicas: categorização dos dados; e elaboração de um quadro de referência, que, segundo Gil (2022) “é formada pelo agrupamento dos códigos que se relacionam entre si por meio de seu conteúdo ou contexto” e “é constituído para fornecer uma orientação geral da pesquisa e o estabelecimento de um sistema conceitual” (p.77), respectivamente. Portanto, foi realizado o agrupamento das respostas obtidas nas entrevistas, consoante ao critério da homogeneidade – uma única dimensão de análise – e, foi elaborado um quadro para análise dos processos (levantamento de campo) do órgão selecionado.

3.2. Caracterização da organização, setor ou área, objeto do estudo

O afunilamento da pesquisa compreendeu duas consultas, a primeira, foi consultar todas as unidades administrativas de serviços gerais⁷ (UASG) existentes, selecionando, apenas, os órgãos com sede em Brasília / Distrito Federal, ou seja, para o presente estudo foram delimitados os órgãos da administração pública no geral que possuem autonomia administrativa para realizarem processos licitatórios e contratações e que estão no mesmo espaço geográfico do pesquisador. No segundo momento, foi utilizado o Portal Nacional de Contratações Públicas para identificar, apenas, os órgãos que aplicam a Lei nº 14.133/2021 em seus processos de contratação direta (Art. 75, I e II).

⁷ Fonte: Portal de Compras do Governo Federal. Site eletrônico: http://comprasnet.gov.br/livre/uasg/Catalogo_Resp.asp

Esses órgãos dispõem de agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução da nova lei de licitações, os quais foram alvos da pesquisa de campo, visando a participação na entrevista.

3.3. População e amostra ou Participantes da pesquisa

Na consulta das UASG existentes, o primeiro resultado da pesquisa sem qualquer tipo de filtro, foram 17.617 resultados; foram selecionados os órgãos com sede em Brasília / Distrito Federal e como resultado foram encontrados 2.185 UASG; em seguida, foi identificado quantas UASG do Distrito Federal constavam no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e como resultado foram encontrados 186 órgãos; em sequência, foram selecionados os órgãos que realizaram contratações diretas (Art. 75, I e II) no ano de 2022 e como resultado foram encontrados 165 unidades; e por fim, de posse do último resultado, as UASG foram divididas em quatro grupos – os grupos foram formados para representar de forma equânime o panorama das contratações diretas, ou seja, um valor que representa-se o intervalo de contratações contabilizadas: o órgão que menos fez, fez 1 (um) processo; e o órgão que mais fez, fez 129 (cento e vinte e nove) –, com base na quantidade de processos realizados naquele ano, sendo: Grupo A – 01 até 19; Grupo B – 20 até 39; Grupo C – 40 até 59; e Grupo D – 60+, e como resultado foram encontrados por grupo, respectivamente, 124, 23, 5 e 6 órgãos. Vale registrar que os grupos foram definidos por conveniência, contudo a simplificação do tamanho da base de dados não altera a análise do conjunto total, em razão da pesquisa abranger todos os recortes.

A partir deste número de resultados, foi realizado o critério de seleção, na qual foram selecionadas as 50 (cinquenta) UASG – quantidade para abranger todos os grupos estabelecidos – que mais realizaram processos de contratações diretas (Art. 75, I e II, da Lei 14.133/2021) no ano de 2022, conforme registros do PNCP.

3.4. Caracterização e descrição dos instrumentos de pesquisa

Para a realização das entrevistas foi elaborado um roteiro, documento apêndice, com 5 (cinco) perguntas abertas, efetivadas, em um dos casos, no ambiente do entrevistado e, dos demais casos, em ambiente digital. Segundo Vergara (2016) “A presença física de ambos é o ideal no momento da entrevista, mas a entrevista também pode ser feita por mídia interativa em geral, embora corra o risco de perder um pouco em qualidade” (p. 57). As entrevistas foram gravadas (áudio) e transcritas, sendo os dados tratados anonimamente durante todo o processo de investigação. Para isso, foi disponibilizado um Termo de Consentimento Informado, documento anexo, o qual foi assinado por cada partici-

pante, expondo-lhes todos os aspectos relacionados a participação na investigação, a qual estavam se submetendo.

3.5. Procedimentos de coleta e de análise de dados

As definições da amostra de dados ocorreram em dois momentos, a primeira consulta de unidades administrativas de serviços gerais foi realizada em 24 de dezembro de 2022. E a segunda consulta no Portal Nacional de Contratações Públicas foi realizada em 26 de dezembro de 2022. No caso da segunda etapa, as contratações diretas (Art. 75, I e II) realizadas na última semana do ano de 2022 (27 de dezembro a 30 de dezembro) não foram contabilizadas para fins de classificação e ordem das unidades.

Para a realização das entrevistas, foram encaminhados e-mails para as cinquenta UASG selecionadas – os e-mails foram obtidos em consulta aos Avisos de Licitações (Portal de Compras do Governo Federal) e aos Avisos de Contratações Diretas (Portal Nacional de Contratações Públicas), isto é, são os e-mails que constam nos Editais de Pregões e nos Avisos de Dispensas Eletrônicas – e como resultado foram feitas 4 (quatro) entrevistas com os participantes voluntários (público aderente). Vale ressaltar que 2 (dois) órgãos demonstraram interesse em participar da pesquisa de investigação, mas não a efetivaram.

O levantamento de campo (análise de processos) foi realizado, apenas, com o órgão que concentrou o maior número de dados para a observação do fracionamento de despesas, o qual foi denominado de Órgão X para fins de estudo de caso. A justificativa para tratar o órgão como anônimo é em virtude de – apesar dos dados serem públicos – não ser o objetivo deste trabalho “clarear” as ações da unidade – uma vez que existe o risco de ser evidenciado o fracionamento de despesas -, e, sim, unicamente, de estudar o que acontece com a realidade de controle do mesmo. A metodologia utilizada incluiu consulta ao Portal Nacional de Contratações Públicas – abas “Contratações” / “Editais e Avisos de Contratações”; Palavra-chave “Código da UASG”; e status “Todos” –, ao Portal de Compras do Governo Federal – abas “Acesso à informação” / “Consulta Detalhada” / “Licitações” / “Resultados de Licitações”; e consulta “Código da UASG” –, e ao Portal do Orçamento (SIGA Brasil) – abas “Acesso Livre” / “Página inicial” / “Aplicativos” / “Web Intelligence” / “Universo”; selecionar “LOA2022 – Despesa Execução.unx”; objetos de resultado “UG (Cod)” / “Modalidade Licitação” / “Sub-elemento Despesa (Cod)” / “Empenhado” / “Observação” / “Favorecido (Cod)” / “Favorecido”; e filtro de consulta “UG (Cod)” –, para investigação.

Os conjuntos de dados encontrados e descritos em todo o item 3 foram organizados em uma planilha eletrônica para serem tratados e analisados.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A seguir, apresenta-se os principais resultados da pesquisa, bem como as discussões referentes aos achados.

A primeira linha de ação foi identificar o número total de UASG vinculadas ao sistema administrativo federal que engloba toda a Administração Pública brasileira, demonstrado na Tabela 1 a seguir:

Tabela 1 – Número de unidades administrativas da Administração Pública

Região	Número de UASG	Percentual
Total	17617	100%
Demais Regiões	15432	89%
Distrito Federal	2185	11%

Fonte: elaborada pelo autor.

As UASG do Distrito Federal representam 11% do total de unidades administrativas que segmentam o esforço de coordenação das atividades de compras públicas com vistas a maior eficiência.

Em seguida, verificou-se que apenas 8% das UASG do Distrito Federal iniciaram os trabalhos e aplicaram a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, evidenciando que ainda existe um grande desafio para a maioria dos órgãos que desempenham a função de compras governamentais, conforme a Tabela 2, na sequência.

Tabela 2 – Número de unidades administrativas do Distrito Federal que constam no Portal Nacional de Contratações Públicas

Contratações Públicas	Número de UASG DF	Percentual
Total	2185	100%
Sem resultados	1999	92%
PNCP	186	8%

Fonte: elaborada pelo autor.

Como é sabido o Portal Nacional de Contratações Públicas é o sítio eletrônico oficial destinado à divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos pela Lei nº 14.133, de 2021, o qual foi base central desta investigação.

Assim, a partir do dado obtido, encontrou-se que 89% das UASG DF PNCP realizaram processos de contratação direta (Art. 75, I e II) no ano de 2022, 6% dos órgãos im-

plementaram a nova lei de licitações no ano de sua publicação, mas não deram continuidade no ano seguinte e apenas 5% das UASG não demandaram compras com o supracitado fundamento legal durante o período levantado. Cumpre destacar que na ausência de dados para o ano de 2022, considerou-se o ano de 2021. Veja Tabela 3:

Tabela 3 – Número de unidades administrativas do Distrito Federal que realizaram contratações diretas (Art. 75, I e II) na Lei nº 14.133/2021 por ano

Ano	Número de UASG DF PNCP	Percentual
Total	186	100%
2022	165	89%
2021	12	6%
Sem resultados	9	5%

Fonte: elaborada pelo autor.

Por sua vez, na tabela a seguir, apresentam-se os dados estatísticos acerca do grau de implementação da Lei nº 14.133/2021. Os grupos foram formados para representar de forma equânime o panorama das contratações diretas (Art. 75, I e II) frente a execução do recente normativo legal. Percebe-se que 78% das UASG estão dando os primeiros passos, tendo em vista um número ainda pequeno de contratações, em razão, talvez, da baixa demanda do órgão ou até mesmo por estarem seguindo um plano de transição. Na sequência, destacam-se os 15% das UASG, ainda que moderadamente, que empregaram um pouco mais de esforços no uso da nova lei. Nota-se também, que 7% das UASG trabalharam com um número considerável de contratações e apresentaram uma migração alta de processos para o novo instrumento legal.

Tabela 4 – Divisão por grupo das unidades administrativas do Distrito Federal que realizaram contratações diretas (Art. 75, I e II) na Lei nº 14.133/2021 no ano de 2022

Grupo	Quantidade de contratações diretas (Art. 75, I e II) realizadas	Número de UASG DF PNCP	Percentual
Total		165	100%
Grupo A	01 até 19	124	78%
Grupo B	20 até 39	23	15%
Grupo C	40 até 59	5	3%
Grupo D	60+	6	4%

Fonte: elaborada pelo autor.

Essas diferentes realidades também aparecem nos relatos transcritos das entrevistas. Para um dos entrevistados: “[...] quando saiu a lei, a gente já começou a trabalhar com, primeiramente, com os processos mais simples, né?” e continua “[...] a gente foi migrando para cada vez mais trabalhar com contratação direta, com vários objetos”. Para outro entrevistado: “[...] a gente tem utilizado bem mais a contratação direta do que anteriormente”. E em outro caso: “[...] sempre a contratação direta fez parte do cotidiano das compras públicas onde eu trabalhei, sempre”. Há também aquelas realidades como a de outro entrevistado que compartilhou: “[...] a gente é basicamente uma seção que nasceu agora na lei 14.133”.

Com relação a investigação do fracionamento de despesas alguns aspectos observados nas entrevistas, foram:

Todos os entrevistados explicaram que existe controle do fracionamento de despesas por meio de planilha eletrônica. A Entrevistada 1 relatou que “a gente tem uma planilha que é dos processos por região e a gente tem uma planilha de processo da dispensa e da inexigibilidade”, o Entrevistado 2 destacou que “é, um controle básico do excel”, o Entrevistado 3 respondeu que “Então, por planilhas. A gente tem as planilhas” e para o Entrevistado 4 “existe um controle por planilha”;

Dois dos entrevistados informaram que existe um sistema informatizado para o controle. O Entrevistado 4 mencionou que “a gente utiliza um sistema que o próprio órgão já fez, que é um sistema de administração” e o Entrevistado 3 citou o nome do sistema de seu órgão “Sistema de Acompanhamento Gerencial”. Com base nas entrevistas, os outros dois entrevistados seguem, unicamente, o método do item interior;

Dois entrevistados continuam levando em consideração o subelemento como filtro de controle do fracionamento de despesas. O Entrevistado 2 compartilhou que a aferição pelo subelemento ainda acontece em seu órgão “o controle não tem muito mistério não, é, a gente verifica ali o subitem” e no cenário de compras do Entrevistado 4 “se a gente vê aqui, naquele subitem de informática, alcançamos o limite ou estamos próximo a alcançar. Aí a gente desce o filtro e vai até a subclasse”. Os outros dois entrevistados, conforme relato, não fizeram menção ao subelemento;

Três dos entrevistados realizam o enquadramento da Subclasse CNAE, sendo que para a Entrevistada 1 eles recebem um apoio para avaliar o enquadramento do fracionamento “Quando o processo chega lá, que ela não tem segurança e qual é a natureza

da despesa ela vai usar, a questão da subclasse. Aí ela manda para o setor de contabilidade. Aí é lá que eles auxiliam”. O Entrevistado 3 informou que “a gente sempre procura controlar dentro do CNAE” e o Entrevistado 4 que “a gente tem trabalho dentro da subclasse do CNAE da 14.133, que é o que a lei fala mesmo”. No caso do Entrevistado 2 ele apenas informou que seu órgão realiza o controle pelo subelemento e que a “contratação direta está sendo algo novo” na nova lei.

Em atenção as entrevistas, depreende-se que os órgãos estão caminhando moderadamente e que de forma individualizada encontram suas próprias dificuldades para implementar o controle do fracionamento de despesas, por falta de maturidade da instituição ou por falta de conhecimento técnico a respeito do assunto. Fica claro que não existe uma padronização, uma vez que cada órgão tem agido de uma forma diferente. E que apesar das modificações trazidas pela Lei 14.133/2021, os métodos antigos ainda permanecem presentes na condução das compras públicas.

Como explicado no item 2.2 deste trabalho, constitui-se fracionamento de despesa a tentativa de fracionar despesas de mesma natureza e dar fuga ao correto processo licitatório. É importante destacar que a falta de planejamento é a principal causa do fracionamento de despesas (BITTENCOURT, 2021), além de outros fatores como o desconhecimento da legislação e a falta de controle dos processos.

Vale recordar o entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 1276/2008 – Plenário, o qual a Secretaria do Tesouro Nacional manifestou-se em razão do subelemento de despesa não ser um parâmetro adequado para evitar o fracionamento⁷, sendo esclarecido que no item 2.2.4 da Macrofunção SIAFI 01.11.21 consta que “o fracionamento da despesa não é caracterizado pela mesma classificação contábil em qualquer dos níveis, mas por aquisições da mesma natureza funcional.

Ademais, segundo a STN, a classificação por subelemento não poderia servir como “elemento definidor da existência de fracionamento de despesa”, visto que simples alterações na classificação contábil poderiam causar impactos no planejamento de compras dos gestores.

Agora, com o advento da NLLCA ficou estabelecido como parâmetro para aferição dos valores em relação aos limites para contratação direta em razão do valor (Art. 75, I e II), o somatório das despesas relativos a contratações no mesmo ramo de atividade.

A Instrução Normativa SEGES/ME nº 67/2021, por sua vez, especificou a nova norma geral e atribuiu ao controle do limite a aferição pela subclasse da Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE.

O que acontece na prática é que existem órgãos que realizam, até hoje, esse controle pelo subelemento de despesas. Como relatado em uma das entrevistas o primeiro filtro do controle do fracionamento continua sendo o subelemento e o CNAE é apenas o filtro subsequente.

Para compreender melhor, o Quadro 1 exemplifica um cenário de contratação direta em razão do valor e suas aferições, ilustrando um caso prático de um Órgão X.

Quadro 1 – Análise de processos do Órgão X

Processo	Catmat/ Catser	Valor total (R\$)	Homologado	Fundamento legal	Data da divulgação	Local de entrega (Estado)	Subelemento empenhado	CNAE	Fracio- namento
Fornecimento de água mineral – (Água Mineral Potável)	445485 Água Mineral Natural	658,80	SIM	Art. 75, II, da Lei nº 14.133/2021	04/02/2022	DF	33.90.30.07	4635-4/01 Comércio Atacadista de Água Mineral	Não há
Fornecimento de água mineral – (Água Mineral Potável)	445485 Água Mineral Natural	1.792,56	SIM	Art. 24, II, da Lei nº 8.666/1993	07/02/2022	AL	33.90.30.07		
		2.160,00			16/02/2022	PE/BA			
		4.446,90			07/04/2022	CE			
		1.890,00			07/04/2022	RS			
		3.360,00			05/05/2022	AM			
		1.782,00			18/05/2022	MT			
1.760,00	29/07/2022	PE/BA							
Fornecimento de água mineral – (Água Mineral Potável)	445485 Água Mineral Natural	4.680,00	SIM	Art. 24, II, da Lei nº 8.666/1993	26/05/2022	MG	33.90.30.04		
Aquisição de açúcar – (Açúcar Cristal)	463988 Açúcar	47.456,00	NÃO	Decreto nº 10.024/2019	09/02/2022	Âmbito Nacional	-	-	-
Aquisição de açúcar – (Açúcar Cristal)	463988 Açúcar	183,00	SIM	Art. 75, II, da Lei nº 14.133/2021	28/07/2022	AL	33.90.30.07	4637-1/02 Comércio Atacadista de Açúcar	Não há
		3.360,00			04/08/2022	DF			
		489,80			26/08/2022	SP			
		99,75			22/09/2022	CE			
		276,64			19/10/2022	RS			
		81,45			03/11/2022	PR			
		700,20			03/11/2022	PE/BA			
		450,00			03/11/2022	TO			
		486,00			03/11/2022	AM			
		107,25			03/11/2022	SE			
		199,00			03/11/2022	MS			
		620,40			10/11/2022	PA			
		1.410,00			11/11/2022	RJ			
		239,85			14/11/2022	PR			
		546,00			17/11/2022	SP			
		196,00			02/12/2022	PB			
		304,20			06/12/2022	MG			
		520,00			13/12/2022	RS			
		658,50			13/12/2022	PA			
720,00	21/12/2022	PA							
360,00	27/12/2022	MG							

Aquisição de açúcar – (Açúcar Cristal)	463988 Açúcar	276,64	NÃO	Art. 75, II, da Lei nº 14.133/2021	10/10/2022	RS	-	-	-
		450,00			20/10/2022	TO			
		700,20			20/10/2022	PE/BA			
		199,90			21/10/2022	MS			
		107,25			21/10/2022	SE			
		486,00			21/10/2022	AM			
		620,40			03/11/2022	PA			
		239,85			07/11/2022	PR			
		304,20			28/11/2022	MG			
		658,50			01/12/2022	PA			
		520,00			02/12/2022	RS			
		Fornecimento de café – (Café Torrado e Moído)			463587 Café	352.000,00			

Fonte: elaborada pelo autor.

Na situação, todos os processos possuem um elemento em comum: gêneros de alimentação. E afinal, como deve ser considerada as aquisições de mesma natureza?

Partindo pelo relato dos órgãos e a prática mais usual observada no estudo deste trabalho, o subelemento empenhado serviria como a primeira aferição do fracionamento. Na ocasião, os três processos (água mineral, açúcar e café) pertencem a mesma classificação contábil: 33.90.30.07. Ao averiguar a subclasse da CNAE, verifica-se que cada item pertence a um ramo de atividade diferente, podendo assim, atestar que não houve fracionamento pelos novos parâmetros trazidos pela Lei nº 14.133/2021 – no antigo método os supracitados objetos caracterizariam fracionamento, caso não seja levado em consideração as diferentes localidades de entrega.

Como visto, os órgãos da administração pública levantados no estudo encontram-se em diferentes contextos administrativos e operacionais. Diante disso, verificou-se que a nova lei ainda caminha para alcançar o seu potencial de transformação evidenciado no início deste trabalho, uma vez que muitas unidades administrativas ainda precisam de um período de adaptação e, ainda existem preocupações com a prática do controle do fracionamento de despesas, uma vez que o atual controle tem traços do anterior. Ademais, verificou-se também que uma parte dos agentes entrevistados sentem a falta de capacitação para lidar melhor com os desafios do novo normativo. Em relato, para a Entrevistada 1 “Eu acho que o que a gente merecia era um curso que trabalha teoria e prática, junto. Porque, é, eu, por exemplo, ainda tenho muito medo de fazer um processo e fazer uma coisa errada, de fazer uma publicação de forma errada, né? Num portal que foi totalmente modificado” e para o Entrevistado 2 “[...] às vezes o órgão, ele fala que você vai ter que

aplicar, mas ele não te dar um meio para você chegar e poder aplicar a lei, um curso ou alguma coisa assim. Então se você não tem um meio bom para entender a lei, você acaba aplicando errado”.

Quadro esse que já havia sido mapeado por Marcílio Filho (2022), vejamos:

“A fase de adaptação, inicialmente prevista para o período de dois anos, já revela que os órgãos públicos encontrarão algumas dificuldades operacionais para aplicar as novas disposições, que serão vencidas com o passar do tempo. O fato é que os mecanismos criados e o quadro montado para o gestor têm características que apontam para um cenário positivo no alcance de resultados pela administração pública.

[...]

É importante que os órgãos públicos busquem capacitar os seus agentes para entender da Lei n. 14.133/2021 e, em especial, tentem adequar sua organização administrativa para atuar em compasso com as novas disposições da lei.

No geral, a Lei n. 14.133/2021 se apresenta como um instrumental positivo para subsidiar a atuação dos agentes públicos. No entanto, o alcance de resultados dependerá diretamente de como as normas serão interpretadas e operacionalizadas pelos diversos agentes que atuam no procedimento licitatório. Nesse sentido, salutar é a continuidade de estudos, pesquisas e análises técnicas sobre a nova lei. (FILHO, 2022, p. 88)

Diante desses resultados, pode-se afirmar que mesmo com um novo instrumento legal com iniciativa e força para proporcionar avanços de eficiência nas compras públicas, modernização e aumento de transparência, os agentes da administração da ponta da linha sentem-se, em determinadas circunstâncias, inseguros e com dificuldades de aplicarem as novas modificações trazidas pela Lei nº 14.133/2021. Segundo Nohara (2012) “O arranjo propugnado pelo modelo gerencial na Administração Pública não contribui, no fundo, para o equacionamento das questões de ineficiência.” Abrucio (1997) argumenta que “Afim, se o objetivo era alcançar uma maior eficiência, havia a necessidade de se ter mecanismos objetivos de mensuração da performance governamental”.

5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A Lei nº 14.133/2021 é caracterizada como inovadora, por trazer avanços na busca de mais eficiência nas contratações públicas. Todavia, a tarefa de realizar o controle do fracionamento de despesas continua sendo uma questão subjetiva de tomada de decisão que ocorre no âmbito da licitação, onde alguns casos pode ser, simplesmente, pensando na realidade do órgão e, em outros casos, para carater de burlar efetivamente o processo licitatório, o que são dois casos distintos. Como sugestão para lidar com essa subjetividade, oriunda do trabalho de Costa e Terra (2019), deve-se priorizar o planejamento anual das contratações, mapear os objetos de compra desejados para o alcance dos objetivos institucionais do órgão e, em seguida, a partir de um olhar estratégico, centralizar os itens que se referem ao mesmo ramo de atividade, tendo por referência o mercado fornecedor. Por outro prisma, o enquadramento do fracionamento ilícito pode ocasionar perdas de economicidade em processos, uma vez que dividir objetos em processos diferentes resultam custos de operacionalização para cada um deles. O estudo sobre o “custo” do fracionamento de despesas pode ser explorado para trabalhos futuros, visto que os custos operacionais de uma dispensa de licitação pode receber influência dessa variável, levando a uma possível inversão de resultados (ineficiência), servindo de contribuição para os estudos da Controladoria-Geral da União e demais instituições públicas e privadas. A respeito do levantamento acerca da eficiência por trás do fracionamento de despesas, essa é uma temática que depende de outros estudos, que precisa ser examinado.

Com relação aos desdobramentos na percepção dos servidores públicos com o novo fracionamento de despesas, a conduta tem sido realizar o controle por meio de planilhas eletrônicas, alguns se apoiam em sistemas de administração independentes de seu próprio órgão, o primeiro filtro, em um dos casos, continua sendo o subelemento e o CNAE um filtro subsequente, em outro, levado em consideração de forma única. Ainda, se a nova lei buscava torná-lo um filtro único de enquadramento, nessa parte, com base em evidências das entrevistas, não se atingiu o resultado desejado. Vale lembrar que a versão CNAE Subclasses 2.3 – versão mais atual – de gestão do Instituto brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) detalha 1.332 subclasses, o que torna a identificação das unidades econômicas segundo suas atividades uma ação dificultosa.

Acerca da realização do controle do fracionamento de despesas pelos agentes públicos, conforme mostrado no item anterior, existe falta de padronização e segurança

na aferição do limite de fracionamento, uma vez que, em determinado caso, o controle é realizado pelo próprio Setor de Compras ou Contratação, e em outro caso, atribuído para um setor considerado mais competente para aferir o enquadramento. No tocante aos principais desafios enfrentados pelos agentes da administração na atuação dos processos de contratação direta destacou-se a necessidade de associar a teoria e a prática de forma tranquilizante e bem instruída, a implementação de um controle automatizado do CNAE – sugerido por um dos entrevistados – no próprio empenho, para dar mais transparência e clarear a tarefa de enquadramento objeto-subclasse e, por último, amadurecer e priorizar a fase de planejamento ao invés da execução propriamente dita. Além do mais, sem a devida capacitação dos atores envolvidos no processo de contratação, a mudança do controle para o CNAE, resulta, no fim das contas, em efeitos negativos, em razão das dificuldades técnicas encontradas para relacionar o correto ramo de atividade com os inúmeros objetos das compras públicas.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando L. **O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente.** *Cadernos ENAP*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), n. 10, 1997.
- BARCELLOS, Bruno; MATTOS, João. **Licitações e contratos.** Porto Alegre: SAGAH, 2017.
- BARCELOS, Dawison. Fracionamento de Despesas, Dispensas em Razão do Valor e Dispensa Eletrônica. *In: RAMOS, Jaqueline (org.). Seleção de Estudos e Instruções: licitações e contratos.* 17º Congresso Brasileiro de Pregoeiros, 12ª ed. Curitiba: Instituto Negócios Públicos do Brasil, 2022, p. 159-182.
- BASTOS, Ernane; CAVALCANTE, Luiz. **Pregão eletrônico e dispensa de licitação: uma análise dos valores contratados pela administração pública federal.** *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 72, n. 1, p. 41-66, jan./mar. 2021.
- BITTENCOURT, Sidney. **Contratando sem licitação: contratação direta por dispensa ou inexigibilidade.** 3. ed. São Paulo: Almedina, 2021.
- BRESSER, Pereira L. C. **Da administração pública burocrática à gerencial.** *Revista do Serviço Público*, 47 (120), n. 1, 7-40, 1996.
- _____. **A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle.** *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 45, 49-95, 1998.
- CAPAGIO, Álvaro; COUTO, Reinaldo. **Nova Lei de licitações e contratos administrativos: Lei n. 14.133/2021.** São Paulo: Saraiva Educação, 2021.
- COSTA, Caio; TERRA, Antônio. **Compras públicas: para além da economicidade.** Brasília: Enap, 2019.
- FILHO, João; NETO, José. Visão Geral sobre a Gênese e a Vigência da Nova Lei de Licitações. *In: ROCHA, Wesley; VANIN, Fábio Scopel; FIGUEIREDO, Pedro Henrique Poli de (Coords.). A Nova Lei de Licitações.* São Paulo: Almedina, 2021. p. 21-32.
- FILHO, Marcílio, da S. F. **Nova lei de licitações e contratos administrativos comentada.** *In: BARROSO, Darlan; JUNIOR, Marco Antônio Araujo (Coords.).* São Paulo: Saraiva-Jur, 2022.
- FILIPPIN, Marcelo. **Administração e Política: que relação é esta?** 2017. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- GIL, Antonio C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 7. ed. São Paulo: Atlas, 2022.
- MAIA, Francisco; PINTO, Maria. **Disfunções burocráticas em Gestão de Pessoas.** 2007. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-Graduação em Gestão de Pessoas) – Brasília.

NOHARA, Irene P. **Reforma Administrativa e Burocracia: Impacto da Eficiência na Configuração do Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Grupo GEN; 2012.

OLIVEIRA, Rafael C. R. **Licitações e contratos administrativos: teoria e prática**. 11. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

THAMAY, Rennan; JUNIOR, Vanderlei; MACIEL, Igor; PRADO, Jhonny. **Nova Lei de Licitações e contratos administrativos comentada e referenciada**. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

VERGARA, Sylvia C. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 16 ed. São Paulo: Atlas, 2016.

WAHRLICH, Beatriz M. S. **Reforma Administrativa na era de Vargas**. Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getúlio Vargas, p. 380-429, 1983.

ZAFFARI, Eduardo. Licitações públicas: aspectos introdutórios e legais. *In*: FERREIRA, Kélvia Faria (Rev. Tec.). **Licitações e contratos**. Porto Alegre: Sagah, 2021. p. 13-24.

APÊNDICE

Roteiro

Pergunta 1: Qual é a sua experiência com a área de compras públicas?

Pergunta 2: E nessa sua vivência você tem trabalhado muito com a contratação direta? E o que ensejou essa contratação direta (na maior parte dos casos)? E contratação direta em razão do valor como tem sido a sua experiência na execução?

Pergunta 3: Como você lida com a questão do fracionamento? Como é feito o controle?

Pergunta 4: Você atuou nos processos de contratação direta com base no artigo Art. 75, Inciso I e/ou II, da Lei nº 14.133/2021? Como ocorreu? Quais os desafios enfrentados?

Pergunta 5: Em especial ao controle do fracionamento como você percebe as modificações trazidas pela Lei 14.133/2021?

ANEXO

Termo de Consentimento Informado

Eu, abaixo assinado, declaro que estou disposto(a) a participar na investigação - FRACIONAMENTO DE DESPESAS: ESTUDO DA EFICIÊNCIA EM COMPRAS PÚBLICAS (LEI Nº 14.133/2021). Declaro a minha disponibilidade para cada um dos seguintes aspetos:

- . Irei contribuir com o estudo dando uma entrevista;
- . Antes do início da entrevista fui informado(a) sobre os objetivos de estudo para assim avaliar minha participação e contribuição, e tive a oportunidade de colocar qualquer tipo de questão previamente à entrevista;
- . Compreendo que não há qualquer obrigação na minha participação neste estudo. Sei que a minha participação é inteiramente voluntária;
- . Estou consciente que não sou obrigado(a) a falar acerca de nenhum assunto que eu não queira;
- . Concordo que minha participação neste estudo será gravada (áudio) e transcrita. No entanto, se eu me sentir desconfortável, a qualquer momento posso pedir que o equipamento de gravação seja desligado. Sei que os dados serão tratados anonimamente durante todo o processo de investigação. Todos os documentos (áudio e escrito) serão mantidos seguros e depois apagados/destruídos de acordo com a lei nacional de proteção de dados. Será assegurado o livre acesso aos resultados da investigação;
- . Compreendo que sou livre para desistir da entrevista e/ou retirar o meu consentimento a qualquer momento, mesmo após a conclusão da entrevista, sem ter que explicar ou dar uma razão para tal e que isto não me trará nenhum tipo de consequências.

Nestes termos, concordo em participar no estudo do projeto de investigação – Fracionamento de despesas: estudo da eficiência em compras públicas (Lei nº 14.133/2021).

Nome: _____

Assinatura do participante

Data: ____/____/____