

idp

idn

MESTRADO PROFISSIONAL

EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**A ARQUITETURA DAS ESCOLHAS NO DECRETO Nº
10.024/2019: UMA ANÁLISE À LUZ DA ECONOMIA
COMPORTAMENTAL.**

LUCAS JOSIJUAN ABREU BACURAU

Brasília-DF, 2022

LUCAS JOSIJUAN ABREU BACURAU

**A ARQUITETURA DAS ESCOLHAS NO DECRETO N°
10.024/2019: : UMA ANÁLISE À LUZ DA ECONOMIA
COMPORTAMENTAL.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientador

Professor Doutor Fernando Boarato Meneguim

Brasília-DF 2023

LUCAS JOSIJUAN ABREU BACURAU

A ARQUITETURA DAS ESCOLHAS NO DECRETO N° 10.024/2019: : UMA ANÁLISE À LUZ DA ECONOMIA COMPORTAMENTAL.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Aprovado em 16 / 12 / 2022

Banca Examinadora

Prof. Dr. Fernando Boarato Meneguim - Orientador

Prof. Dr. Alessandro de Oliveira Gouveia Freire

Profa. Dr. Antônio Claret Campos Filho

B131 Bacurau, Lucas Josijuan Abreu

A arquitetura das escolhas no Decreto nº 10.024/2019: uma análise à luz da economia comportamental/ Lucas Josijuan Abreu Bacurau. – Brasília: IDP, 2023.

147 p.
Inclui bibliografia.

Trabalho de Conclusão de Curso (Dissertação) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Mestrado em Administração Pública, Brasília, 2023.
Orientador: Prof. Dr. Fernando Boarato Meneguim.

1. Pregão eletrônico. 2. Economia comportamental. 3. Arquitetura das escolhas. I. Título.

CDD: 341.3527

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

AGRADECIMENTOS

Dedico a presente dissertação à minha noiva Maria Eugênia, ao meu orientador Fernando Meneguim, à minha mãe, ao meu pai, ao meu cachorro Baudelaire, aos meus colegas de trabalho, à revisora de texto e a todos que contribuíram direta ou indiretamente para esta dissertação e que, porventura, não tenham sido mencionados.

RESUMO

A economia comportamental surge como um ramo do conhecimento que enfatiza o estudo dos desvios do modelo do agente racional no processo decisório, em especial em decisões econômicas. Esse aspecto de análise pode ser muito útil para que a Administração Pública seja capaz de maximizar resultados de suas políticas públicas com menos orçamento, por meio da correção e/ou ajustes dos desvios de escolha com o objetivo de orientar as vontades e ações dos agentes para que obtenham os melhores resultados para os agentes e atenda ao interesse público da sociedade. Considerando os aspectos de escassez de recursos e maximização de resultados, uma das ações estatais que pode se beneficiar dos estudos e conceitos da economia comportamental é a das licitações públicas, uma vez que envolvem e demandam parcela considerável do orçamento público. O presente trabalho visa analisar as inovações relacionadas à fase de lances e disputa e demais ações relacionadas à arquitetura das escolhas que possam ser extraídos do Decreto nº 10.024/2019, com ênfase na relação dessas inovações com elementos e conceitos relacionados à economia comportamental. Neste sentido, como metodologia de pesquisa buscou-se averiguar por meio de análise qualitativa e comparativa os pregões realizados pela Central de Compras do Ministério da Economia e pelo Ministério da Infraestrutura para observar se a mudança legislativa obteve resultados positivos na redução dos preços das contratações no âmbito da Administração Pública. Os resultados avaliados na amostragem mostraram indícios de que as licitações com modalidade de disputa do tipo aberta parecem ser mais econômicas do que as disputas realizadas pelo regulamento anterior. Por outro lado, os demais cenários avaliados apresentaram cenários inconclusivos sobre a efetiva economia em licitações poderem ser influenciadas por mudanças na arquitetura das escolhas. Além disso, é importante ressaltar que os resultados ora avaliados também são influenciados por outros aspectos, que não puderam ser isolados na análise dos dados.

Palavras-chaves: Pregão Eletrônico; Economia Comportamental; Nudge; Arquitetura das escolhas.

ABSTRACT

The behavioural economics emerges as a branch of knowledge that emphasizes the study of deviations from the rational agent model in the decision-making process, especially in economic decisions. This aspect of analysis can be very useful for the Public Administration to be able to maximize the results of its public policies with less budget, through the correction and/or adjustments of the deviations of choice in order to guide the will and actions of the agents to that obtain the best results for the agents and serve the public interest of society. Considering the aspects of scarcity of resources and maximization of results, one of the state actions that can benefit from studies and concepts of behavioural economics is public bidding, since they involve and demand a considerable portion of the public budget. The present work aims to analyse the innovations related to the bidding and dispute phase and other actions related to the architecture of choices that can be extracted from Decree No. 10.024/2019, with emphasis on the relationship of these innovations with elements and concepts related to behavioral economics. In this sense, we seek to investigate, through qualitative and comparative analysis, the auctions carried out by the Central de Compras of the Ministry of Economy and by the Ministry of Infrastructure to observe whether the legislative change has had positive results in reducing the prices of contracts within the scope of the Public administration. The results evaluated in the sampling showed indications that biddings with open type dispute modality seem to be more economical than the disputes carried out by the previous regulation. On the other hand, the other evaluated scenarios presented inconclusive scenarios about the effective economy in bids being influenced by changes in the architecture of the choices. Furthermore, it is important to point out that the results now being evaluated are also influenced by other aspects, which could not be isolated in the data analysis.

Keywords: Electronic Auction; Behavioral Economics; Nudge; Architecture of Choices.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	75
Quadro 2	76
Quadro 3	77
Quadro 4	78
Quadro 5	81
Quadro 6	83
Quadro 7	84
Quadro 8	90
Quadro 9	91
Quadro 10	92
Quadro 11	93
Quadro 12	92
Quadro 13	96
Quadro 14	98
Quadro 15	99

Quadro 16	.100
Quadro 17	101
Quadro 18	103
Quadro 19	104
Quadro 20	105

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	Erro!
Indicador não definido.	
1.1 Justificativa e problema de pesquisa.....	13
1.2. Objetivos geral e específicos.....	18
1.3. Hipótese de pesquisa.....	19
2. METODOLOGIA.....	Erro! Indicador não definido.
2.1. Caracterização da população estudada	26
3. ECONOMIA COMPORTAMENTAL.....	Erro! Indicador não definido.
3.1 Heurísticas e Vieses.....	36
3.2. Enquadramento ou framing	39
3.3. <i>Nudge</i>	40
3.3.1. <i>Sludge</i>	45
4. LICITAÇÕES PÚBLICAS.....	Erro! Indicador não definido.
4.1. Conceito e Base Legal	49
4.2. Pregão eletrônico	53
4.3. Decreto nº 5.540/2005 – Rito do Pregão.....	54
4.4. Decreto nº 10.024/2019 – Rito do Pregão.....	57
5. CORRELAÇÃO ENTRE ECONOMIA COMPORTAMENTAL E COMPRAS PÚBLICAS.....	Erro!
Indicador não definido.	
5.1. Utilização de ferramentas da Economia Comportamental na etapa de lances do novo Pregão Eletrônico	62
5.1.1. Proposta de preços, valor estimado da licitação, o julgamento feito por ancoragem e a Teoria da perspectiva	63
5.1.2. Forma de Disputa	66
5.1.3. Enquadramento da forma de lances (limites mínimos de lances).	69
5.1.4. Reabertura de lances	70
5.1.5. Viés da inércia e o momento da inclusão de documentação do licitante..	71

SUMÁRIO

6. ACHADOS DE PESQUISA..... 74

6.1. Análise sobre os resultados globais das licitações entre 2018 até 2021 – Central de Compras.....	75
6.1.1. Levantamento de dados em Pregões da Central de Compras, por ano (2018)	75
6.1.2. Levantamento de dados em Pregões da Central de Compras, por ano (2019)	76
6.1.3. Levantamento de dados em Pregões da Central de Compras, por ano (2020).	77
6.1.4. Levantamento de dados em Pregões da Central de Compras, por ano. (2021).....	78
6.1.5 Análise de Pregões de mesmo objeto da Central de Compras.....	80
6.2. Levantamento de dados - Pregões do Ministério da Infraestrutura - 2018 – 2021.....	90
6.2.2. Levantamento de dados – Pregões do Ministério da Infraestrutura- ano de 2019.....	91
6.2.3 Levantamento de dados - Pregões do Ministério da Infraestrutura- ano de 2020.	92
6.2.4 Levantamento de dados - Pregões do Ministério da Infraestrutura- ano de 2021.....	93
6.2.5. Análise de pregões de mesmo objeto do Ministério da Infraestrutura..	94
6.3. Reinício da etapa de lances.....	104
6.4. Análise dos resultados sobre a arquitetura das escolhas	106

7. CONCLUSÃO.....109

REFERÊNCIAS.....	114
------------------	------------



1

1

INTRODUÇÃO

1.1 Justificativa e problema de pesquisa

A Administração Pública brasileira desde anos 90 tem buscado ser mais eficiente, prestar serviços públicos de forma mais satisfatória com recursos escassos, assim como busca se afastar dos costumes patrimonialistas e amarras da burocracia que emperram a fluidez das ações do Estado. Para tanto, o Estado brasileiro vem se reinventando em busca de um modelo, inicialmente gerencial, e atualmente, mais próximo de uma Administração Pública em rede.

Entre as diversas medidas para melhoria da máquina pública, cita-se a Emenda à Constituição (EC) nº 19/1998, a qual trouxe uma Reforma Administrativa, que dentre outras inovações, inseriu status constitucional para o princípio da eficiência e criou a figura do contrato de gestão. De igual relevância, a EC nº 95/2016 instituiu a figura do teto de gastos, o qual teve como objetivo reduzir o crescimento da dívida pública ao criar limites individualizados da dívida primária e fixar o seu reajuste anual “ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA”, conforme definido no art. 107, § 1º, inciso II do ADCT (BRASIL, 2016).

Não obstante, mesmo após diversas reformas que visavam reduzir os gastos públicos, o Estado brasileiro ainda se encontra em uma situação contínua de revisão de gastos com o objetivo de manter as contas públicas de forma sustentável. Este cenário faz com que a Administração Pública precise se reinventar constantemente, buscando sempre fazer mais com menos. Seguindo este caminho, ferramentas e instrumentos que possam aumentar a produtividade ou

a economia de gastos servem de grande apoio para que o Estado consiga desempenhar seu papel de provedor de serviços públicos de forma mais eficiente.

Como contraponto, a Economia Comportamental é uma linha de estudo que pode trazer uma nova perspectiva a fim de encontrar soluções para os problemas do Estado Moderno, uma vez que a sua abordagem é aplicada para analisar o comportamento humano diante dos problemas práticos (HALLSWORTH e KIRKMAN, 2020). Nesse sentido, uma análise por meio das percepções comportamentais “pode fornecer uma descrição realista de como e porque agimos como agimos, permitindo que consigamos estruturar ou reestruturar políticas públicas, produtos e serviços de forma adequada” (HALLSWORTH e KIRKMAN, 2020, p. 1).

Isso ocorre porque o comportamento humano é influenciado tanto por ações conscientes, como por ações “automáticas”¹. Infelizmente, os seres humanos costumam subestimar a importância do lado “automático” do comportamento, o que pode levar a políticas públicas, produtos e planos ineficientes (HALLSWORTH e KIRKMAN, 2020).

Hallsworth e Kirkman (2020) explicam que a abordagem analítica, voltada para as percepções comportamentais, busca corrigir esse problema ao utilizar as últimas evidências sobre o que influencia o comportamento, e, depois, a aplicar essas evidências para solucionar questões práticas.

Ademais, os resultados obtidos por essa abordagem levaram a adoção de elementos da economia comportamental em diversos governos, instituições e empresas (HALLSWORTH e KIRKMAN, 2020). Essa adoção pode ser de grande valia na medida em que muitas das abordagens relacionadas às percepções comportamentais envolvem modificações na arquitetura das escolhas para melhorar a qualidade das decisões e escolhas das pessoas sobre determinado tema, e que, por causa disso, podem trazer bons resultados e maximizar resultados das políticas públicas.

O ramo da Economia Comportamental pode ser definido como “uma ciência-ponte que interliga a Psicologia às Ciências Econômicas. Grande parte de suas investigações estão voltadas a explorar temas de

¹ Esses dois modos de pensar também são tratados como Sistema 1 e Sistema 2 por meio da teoria desenvolvida por Keith Stanovich e Richard West.

interesse da comunidade de economistas, utilizando conhecimentos produzidos por psicólogos” (FRANCESCHINI e FERREIRA, 2012, p. 317).

Entre as contribuições da Economia Comportamental para as políticas públicas, pode-se citar que a utilização de *nudge* como uma ferramenta eficaz para auxiliar o ato decisório de um terceiro, de modo que ele possa escolher a opção mais vantajosa, ou que avalie os impactos e os efeitos da sua decisão da forma menos enviesada possível. Conceitualmente, o *nudge* pode ser definido como “um estímulo, um empurrãozinho, um cutucão; é qualquer aspecto da arquitetura de escolhas capaz de mudar o comportamento das pessoas de forma previsível sem vetar qualquer opção e sem nenhuma mudança significativa em seus incentivos econômicos” (THALER e SUNSTEIN, 2019, p. 14).

Concretamente, existem diversas formas de utilizar um *nudge* numa política pública, por exemplo, no artigo realizado por Meneguín e Ávila (2015), aborda como a utilização de elementos da economia comportamental pode ser aplicada na elaboração de políticas públicas. Tais elementos são: a utilização de modificações na opção padrão, políticas que enfatizem as perdas e não os ganhos, ou campanhas que indiquem como as pessoas estão se comportando (normas sociais).

No presente trabalho, busca-se avaliar a utilização dos conceitos e ferramentas da Economia Comportamental nas contratações públicas. Para tanto, definiu-se como ponto de partida o Decreto nº 10.024/2019. Este Decreto, que regulamenta o rito da licitação por pregão eletrônico, possui diversas disposições que podem ser analisadas através da perspectiva da arquitetura das escolhas como *nudge* para influenciar a conduta dos licitantes. Um bom exemplo de inovação deste Decreto foi a mudança da sistemática do pregão eletrônico, mudando as possibilidades e forma de se disputar um pregão.

Esta mudança foi particularmente relevante na fase de lances do pregão eletrônico. Se antes o pregão seguia a sistemática do art. 24 do Decreto 5.450 de 31 de maio de 2005, o qual indicava apenas que “os licitantes poderão oferecer lances sucessivos, observados o horário fixado para abertura da sessão e as regras estabelecidas no edital” e que a etapa de lances da sessão pública seria encerrada por decisão do pregoeiro, o qual poderia definir apenas o momento em que “o sistema eletrônico encaminhará aviso de fechamento iminente dos lances, após o que transcorrerá período de até trinta minutos, aleatoriamente

determinado, findo o qual será automaticamente encerrada a recepção de lances (BRASIL, 2005). Todavia, este formato de pregão acabou com a revogação da referida norma.

Agora, a partir do Decreto nº 10.024/2019, o formato para disputa foi modificado, fazendo com que o pregão ficasse vinculado com a existência de novos lances ou definido prazos para lances sigilosos a depender do modo de disputa escolhido para o pregão.

Em resumo, propõe-se mapear as mudanças na arquitetura de escolha que afetem a estrutura de incentivos e eventuais aspectos comportamentais incluídos pelo Decreto nº 10.024/2019, avaliar se houve uma mudança ou alteração dos incentivos para os agentes, se as ferramentas introduzidas são conseguem modificar o comportamento dos concorrentes de uma licitação, bem como avaliar se tais ferramentas têm sido eficazes no objetivo de reduzir os custos da Administração Pública em suas aquisições públicas. Ademais, também buscará verificar outros efeitos reflexos que podem ter sido gerados com a implantação do novo rito para o pregão eletrônico, isto é, se houve uma redução no tempo de disputa ou outras modificações no comportamento dos pregoeiros e dos licitantes de um certame.

Para tanto, será realizada uma análise de atos vinculados à licitação pública e ao rito do pregão eletrônico a partir de algumas ferramentas e conceitos da Economia Comportamental. Essa análise será de natureza qualitativa. Ademais, será realizada uma análise quantitativa de dados, comparando os resultados dos valores estimados para licitação e valores homologados dos pregões eletrônicos realizados pela Central de Compras do Ministério da Economia e pelo Ministério da Infraestrutura, durante o período de janeiro de 2018 até dezembro de 2021, ou seja, de aproximadamente 2 anos antes da publicação deste decreto até 2 anos após a sua publicação.

Sobre a Central de Compras, indica-se que essa Central é uma “unidade integrante da Secretaria de Gestão, órgão central do Sistema de Serviços Gerais (SISG), do Ministério da Economia” que atua no:

“desenvolvimento, proposição e implementação de modelos, mecanismos, processos e procedimentos para aquisição, contratação, alienação e gestão centralizadas de bens e serviços de uso em comum pelos órgãos e pelas entidades do Poder Executivo Federal, conforme o Decreto nº. 9.745, de 08 de abril de 2019” (BRASIL, 2019).

Esse recorte de amostragem foi escolhido pelas características das licitações realizadas pela Central de Compras, uma vez que essa unidade do Ministério da Economia realiza licitações de objetos com certo grau de complexidade, com grande vulto econômico e de forma centralizada para adesão de diversos órgãos da Administração Pública.

Nesse sentido, indica-se que a esse modo de atuação tem sido positiva na medida que unifica processos de contratações complexos em uma equipe bem qualificada, uniformizando contratos, regras de planejamento e reduzindo custos da realização de procedimentos licitatórios, assim como serve para reduzir valores de diversos contratos ao concentrar a contratação de diversos órgãos em um único procedimento que ganha em escala. Dentre os diversos procedimentos realizados por esta unidade do SISG podem ser destacadas licitações para contratações de terceirização, telefonia móvel, telefonia fixa, taxigov, computação em nuvem, aquisição de desktops, compra de passagens, entre outras.

A partir desse recorte, a presente pesquisa visa buscar elementos que demonstrem que a mudança na sistemática do rito do pregão teve resultados concretos na redução de gastos, na melhoria da eficiência nas licitações e em influenciar o comportamento dos licitantes.

Além disso, outro aspecto comparativo relevante para a escolha da Central de Compras é o fato dessa unidade costumar realizar algumas licitações com o mesmo objeto em um curto lapso temporal, o que pode permitir uma comparação de licitações com mesmo objeto sendo realizadas nas regras dos dois Decretos reguladores do pregão eletrônico.

Já a opção pela inclusão das licitações realizadas pelo Ministério da Infraestrutura advém do papel deste órgão como fomentador de políticas públicas, bem como pela diversificação do formato de amostras licitatórias.

Essa diversificação se mostra relevante em virtude de uma das características apresentadas na arquitetura das escolhas do Decreto nº 10.024/2019, qual seja, a inclusão de dois modos de disputa distintos para o envio de lances no pregão eletrônico.

Sendo assim, para que nenhum desses modos deixe de ser analisado, a seleção de pregões da amostra foi realizada com o intuito de que ambos os modos de disputa de lances sejam cotejados. Desse

modo, tendo em vista que a Central de Compras só se utilizou do modo de disputa aberto e fechado no período envolvendo os anos de 2020 e 2021, a escolha pela análise dos pregões do Ministério da Infraestrutura também se valeu da verificação que este Ministério realizou suas licitações através do modo de disputa aberto.

A seleção dos pregões a serem analisados também se recorre ao método contrafactual, da maneira como explicado por Gertler, et al. 2018 (p.53) quando dizem “que as avaliações de impactos determinam até que ponto um programa” – que no caso deste estudo trata-se de mudança legislativa - “causou uma mudança em uma variável de resultado”. Assim, na prática, apesar da amostragem de pregões envolver apenas dois órgãos e, por conseguinte, possuir limitações em virtude de tal escolha. Esta delimitação permite uma análise mais aprofundada das características das licitações comparadas e serve de âncora para identificar pregões eletrônicos de mesmo objeto e tenham sido realizados pelo mesmo órgão durante o lapso temporal de 4 anos, ocorridos antes e depois da mudança legal. Busca-se, assim, avaliar os resultados que a implementação do novo rito da fase de lances trouxe à sistemática do pregão eletrônico.

1.2. Objetivos geral e específicos

O objetivo geral desta dissertação é averiguar se as inovações do Decreto nº 10.024/2019, no que concerne à etapa de lances do pregão eletrônico, geram economia para as compras públicas.

Considerando essa etapa de lances do pregão eletrônico, analisaremos:

a) Como a arquitetura das escolhas foi realizada neste Decreto e em que medida os conceitos de economia comportamental podem ser aplicados no contexto do rito do pregão eletrônico.

b) Verificar qual dos dois modelos de pregão (aberto ou aberto e fechado) produzem maior economia através da realização de contratações mais baratas.

c) Como ambos os modelos - pregão aberto ou aberto e fechado - estão sendo utilizados no processo, isto é, em que situações cada formato está sendo priorizado e qual o percentual de utilização de cada um dos modelos.

d) Avaliar se novas medidas, tais como: a possibilidade de reabrir um item ou grupo para nova fase de lances possui um efeito de estimular os licitantes a reduzirem suas propostas.

1.3. Hipótese de pesquisa

A hipótese de pesquisa deste trabalho é: a arquitetura de escolhas definida pelo Decreto nº 10.024/2019 na fase de disputa do pregão eletrônico influencia no comportamento dos licitantes e faz com que as licitações públicas consigam melhores preços em suas contratações.

O objetivo desta pesquisa é avaliar o impacto das alterações do rito do pregão por meio do Decreto nº 10.024/2019, assim como mapear ferramentas de economia comportamental que podem ser identificadas nesse Decreto, e avaliar se a utilização de tais ferramentas foram capazes de trazer resultados satisfatórios para a Administração Pública.

A percepção e correta utilização dos incentivos de natureza comportamental podem ser aliados na obtenção de uma maior eficiência das atividades públicas, sem gerar uma disputa por recursos escassos, principalmente na atividade relacionada a gastos substanciais, como as compras públicas.

Para estruturar as ideias aqui introduzidas, o desenvolvimento do trabalho será feito da seguinte maneira: o capítulo 2 irá introduzir as metodologias de pesquisa utilizadas na elaboração do trabalho, assim como, de que forma foram utilizadas no desenvolvimento da pesquisa; no capítulo 3, serão abordados os conceitos básicos de economia comportamental que serão utilizados na análise do novo rito do pregão eletrônico; no capítulo 4 será introduzido o conceito de licitação, modalidades de licitação e pregão eletrônico, bem como os decretos normativos que definiram o funcionamento desse tipo de disputa; o capítulo 5 correlaciona as novidades trazidas pelo Decreto nº 10.024/2019 para o pregão eletrônico com conceitos de economia comportamental e, em particular, *nudges* que podem ser identificados no Decreto e na configuração do sistema operacional do pregão eletrônico; o capítulo 6, cerne deste trabalho, apresentará a comparação entre pregões realizados antes e depois da nova



regulamentação. Por fim, o capítulo 7 apresentará as conclusões e considerações da dissertação.



2 METODOLOGIA

Com base no objetivo deste trabalho, que é o de averiguar se as inovações do Decreto nº 10.024/2019, relacionadas às etapas de lances do pregão eletrônico, podem gerar economia em compras pública. Assim, optou-se por utilizar a metodologia da pesquisa explicativa.

Segundo Gil (2006) as pesquisas explicativas visam, principalmente, identificar fatores determinantes ou aspectos que contribuem para a ocorrência de fenômenos.

Como guia de estudo, a metodologia busca construir um arcabouço de pesquisa de natureza qualitativa e quantitativa. O caráter qualitativo, como ressalta Alves-Mazzotti e Gewandsznajder (2004), é uma pesquisa com atributos diversos e flexíveis que não possuem regras específicas na maioria dos casos. Neste caso, para a compreensão do estudo, o presente trabalho fará uso da abordagem da Economia Comportamental para explicar a arquitetura das escolhas do Decreto nº 10.024/2019.

Por outro lado, utilizaremos o método quantitativo, que também contribuirá para um maior rigor no tratamento dos dados secundários.

A justificativa para a aplicação do método misto, combinação entre dados quantitativos e qualitativos, está nos escritos de Gertler (et al., 2006, p. 16), os quais mostram que os métodos mistos são um complemento-chave das avaliações de impacto baseadas apenas no uso de dados qualitativos, especialmente para ajudar a gerar hipóteses e formular as perguntas de pesquisa antes da coleta de dados quantitativos, e fornecer perspectivas e *insights* sobre o desempenho de um programa durante e após sua implementação (GERTLER, et al., 2016, p. 16).

No mais, Hallsworth e Kirkman (2020) explicam que a análise por meio da abordagem de *insights* comportamentais tem caráter empírico, ou seja, possui uma “grande ênfase em reunir evidências para determinar o efeito de qualquer intervenção informada pela ciência comportamental” (HALLSWORTH e KIRKMAN, 2020, p. 18)².

Hallsworth e Kirkman (2020), acrescentam que, apesar da ciência comportamental ser utilizada para fazer previsões gerais sobre o modo como as pessoas poderão reagir em determinada situação, é necessário ponderar que diversos fatores podem interferir em uma decisão. Assim, “mesmo ao se basear em evidências aparentemente consistentes, as características de uma intervenção (...) terão que ser adaptadas para se enquadrarem em um novo contexto” (HALLSWORTH e KIRKMAN, 2020, p.18)³.

A abordagem comportamental prioriza a utilização de testes controlados e aleatórios para medir resultados comportamentais em modelos do mundo real. Entretanto, apesar de sua validade, também há uma crítica a este modelo na medida em que os testes controlados e aleatórios são realizados em laboratórios - que por mais que possam simular condições sem interferências e criar condições que possam ser medidas com precisão -, as condições também podem indicar que os participantes dos testes podem se comportar de forma diferente da do mundo real (HALLSWORTH e KIRKMAN, 2020).

Assim, considerando que a Economia Comportamental visa analisar problemas do mundo real, existe um desejo em verificar se os resultados criados em laboratórios podem ser comprovados na realidade (HALLSWORTH e KIRKMAN, 2020). Contudo, apesar de ser preferível adotar este formato de avaliação, Hallsworth e Kirkman (2020) indicam a impossibilidade de manter o aspecto aleatório da amostragem em caso que envolvam a implementação de uma política de âmbito nacional.

Portanto, tendo em vista a limitação da definição de uma amostra aleatória e para poder comparar dois modelos distintos de arquitetura das escolhas para a competição em pregões eletrônicos, delineou-se para este estudo a comparação de licitações de objeto similar que foram realizadas por um mesmo órgão em momentos

² “There is a strong emphasis on gathering evidence to determine the effect of any intervention informed by behavioral science”.

³ “Even if we are relying on apparently strong evidence, features of an intervention (presentation, timing) will need to be adapted to fit the new context”.

distintos, tendo em vista que as análises serão feitas a partir de Decretos *ex ante* e *ex post facto*, ou seja, trata-se de uma investigação comparativa entre dados secundários.

No livro de Gertler (*et al.* 2016, p. 3) sobre a avaliação de impacto na prática, os autores explicam que:

“as avaliações de impacto fazem parte de uma agenda mais ampla da formulação de políticas baseadas em evidências. Essa crescente tendência global é marcada por uma mudança no enfoque, que passou dos insumos para os resultados, e está reformulando as políticas públicas. O foco nos resultados está sendo usado não apenas para definir e monitorar metas nacionais e internacionais, mas os resultados estão, cada vez mais, sendo usados e exigidos por gestores de programas para aperfeiçoar a prestação de contas, determinar a alocação orçamentária e orientar o modelo dos programas e as decisões relacionadas às políticas”.

Conforme o interesse deste estudo, opta-se pela utilização de elementos de análise da metodologia contrafactual para avaliar o impacto estimado causado pela alteração legislativa no resultado dos certames licitatórios. Assim, para melhor entendimento da proposta de análise, apresentam-se alguns conceitos, segundo Araújo e Kubrusly (2013, p.326)

“As ‘avaliações de impactos’ baseadas em análises contrafactuais buscam definir com precisão se, e em que grau, as alterações (ou a permanência) dos valores de uma variável considerada, podem ser causalmente atribuídas a certa intervenção (tecnicamente chamada de ‘tratamento’), que lhe antecede no tempo. Para tal, as ‘avaliações de impacto’ experimentais e quase-experimentais, buscam contrapor o estado de coisas efetivo pós-interferência (observável) a um estado de coisas contrafactual (que supostamente teria tido lugar na ausência da mesma intervenção), de modo a eliminar explicações rivais e isolar relações causais (de tipo INUS).

As avaliações de impacto devem responder à seguinte questão: como os resultados (para dada variável considerada) seriam alterados na ausência da intervenção estudada? Assim, são necessários métodos que possibilitem logicamente inferir e tecnicamente construir cenários verossímeis, sobre o que se teria passado na ausência da interferência estudada (seja essa interferência uma política, um programa, uma campanha, ou mesmo um fato contingente). A magnitude do impacto, para qualquer variável considerada, é dada pela diferença entre

seus valores atuais (observáveis) e seus valores contrafactuais (projetados). Contudo, para que esse tipo de análise seja possível é necessário que os resultados que se deseja aferir, sejam específicos, mensuráveis, atribuíveis à intervenção, realistas e que tenham um escopo temporal bem definido”.

A variável é a mudança na forma da disputa de lances no pregão eletrônico, feita através do novo decreto regulamentador do pregão, o Decreto nº 10.024/2019. Assim, a seleção da amostra priorizará uma análise mais detalhada de pregões de objeto similar, bem como os que tenham sido realizados ao menos duas vezes, uma antes e outra depois da mudança legislativa. Entretanto, é cabe frisar que apesar dessa variável, a análise comparativa não visa simplificar os resultados obtidos na coleta de dados como fruto único e exclusivo da mudança na forma de disputa, uma vez que, apesar de ser uma variável importante, não é a única que influencia os resultados financeiros das licitações⁴.

A natureza quantitativa da metodologia, aplicada neste trabalho, sobrevém da busca por testar a hipótese a partir da coleta de dados de pregões eletrônicos. Posto isso, busca-se avaliar se as mudanças da sistemática da fase de lances do pregão eletrônico tiveram efeito positivo na redução dos lances do pregão.

Para delimitação desta pesquisa pretende-se considerar uma amostra dentro de um lapso temporal de 4 (quatro) anos das contratações realizadas pela Central de Compras do Ministério da Economia e pelo Ministério da Infraestrutura.

Será utilizada a abordagem hipotético-dedutiva, “partindo das lacunas nos conhecimentos sobre o qual formula hipóteses (MARCONI e LAKATOS, 2018, p.108). Partindo da hipótese que a arquitetura das escolhas do Decreto nº 10.024/2019 induz a condutas relacionadas a uma maior competição e redução de preços das contratações públicas, por ter sido elaborado com dispositivos que são compatíveis com conceitos e ferramentas da economia comportamental, que visam fomentar uma escolha mais consciente da situação e dos limites financeiros dos participantes. Desta forma, a hipótese será testada através dos dados de diversos pregões eletrônicos do órgão selecionado em um período compreendendo 4 (quatro) anos, sendo de

⁴ Apenas para citar algumas outras variáveis, indica-se a complexidade do objeto licitado, exigências específicas para participação de licitação e para prestação do serviço, inflação, local de prestação do serviço ou entrega e, no caso concreto, inclusive a pandemia da Covid 19.

aproximadamente 2 (dois) anos antes do início do referido decreto e outros 2 (dois) após o início da vigência do decreto. Tal comparação visa testar a hipótese e averiguar se resultados previstos são falsos ou verdadeiros.

A atividade de pesquisa é realizada por meio da “investigação de problemas teóricos ou práticos, empregados métodos científicos” (LAKATOS e MARCONI, 2018, p. 31). No que diz respeito a este trabalho, a pesquisa envolve questões de cunho eminentemente prático, qual seja, avaliar os efeitos e resultados da mudança da etapa de disputa de lances no pregão eletrônico, a partir de um viés teórico de conceitos oriundos da economia comportamental combinado com uma análise de dados e resultados a serem coletados de licitações públicas.

Em relação às fontes utilizadas para “investigação do objeto, a pesquisa pode ser bibliográfica, de laboratório e de campo” (LAKATOS e MARCONI, 2018, p. 32). A pesquisa bibliográfica é realizada com base em: documentos, artigos científicos, livros, teses, entre outros (LAKATOS e MARCONI, 2018).

Segundo Lakatos e Marconi (2018), a pesquisa bibliográfica se divide sobre a forma de obtenção de dados, que pode ser de forma direta ou indireta. A utilização de documentação direta ocorre quando o levantamento de dados acontece no local onde os fatos sucedem, vide uma pesquisa de campo ou pesquisa de laboratório. Um exemplo da coleta de dados por documentação direta, é o uso dos questionários e entrevistas. Já a utilização de documentação indireta, é obtida por fontes de dados coletados por terceiros, em que se divide em mais uma subcategoria. Esta subcategoria se divide em pesquisa documental, quando se utiliza fontes primárias, ou em pesquisas bibliográficas, quando se usa fontes secundárias como referência.

Os documentos de fonte primária são os “provenientes dos próprios órgãos que realizaram as observações”, mas que não tiveram nenhum tratamento analítico sobre seus resultados, por exemplo, “documentos existentes em arquivos públicos ou particulares, ou fontes estatísticas que tenham sido compiladas por órgãos oficiais e particulares” (LAKATOS e MARCONI, 2018, p. 33).

A presente dissertação utilizou a pesquisa documental primária na coleta de dados de licitações públicas, retirados do Portal de

Compras do Governo Federal.⁵ Utilizou-se, também, os dados disponíveis no Portal da Transparência do Governo Federal.⁶

O mapeamento da amostragem dos órgãos foi realizado através das consultas de Unidades de Administração de Serviços Gerais (UASGs), identificadas como os órgãos citados pelos portais indicados no parágrafo anterior. Assim, foi consultada a UASG 201057 para as licitações da Central de Compras e a UASG 390004 para o Ministério da Infraestrutura.

2.1. Caracterização da população estudada

A escolha dos órgãos a serem utilizados como base de análise considerou alguns critérios: a) quantidade de certames licitatórios realizados; b) orçamento do órgão; c) valores gastos ou estimados para suas licitações; d) órgãos envolvidos e/ou beneficiados pelo resultado de suas licitações; e e) o modo de disputa para disputa de lances.

Desta forma, indica-se que a opção pela Central de Compras do Ministério da Economia visou alinhar todas essas características em uma amostra. Isso porque a Central atua em contratações de grande vulto e complexidade, realiza diversos certames por meio de registro de preço, visando centralizar o procedimento de seleção do fornecedor em uma equipe capacitada e especializada, reduzindo o eventual ruído entre as definições do objeto a ser contratado.

Vale acrescentar, que pelo seu papel centralizador, a Central de Compras costuma realizar licitações para um mesmo tipo de serviço em lapsos temporais de poucos anos, permitindo uma comparação de resultados para um mesmo tipo de certame.

O Ministério da Infraestrutura é outro órgão que se enquadra nos critérios definidos para seleção. Além disso, esse Ministério é um ator relevante nas políticas públicas relacionadas a infraestrutura e transporte, sendo referência para outros órgãos vinculados ao seu campo de atuação, inclusive em atividades de cunho administrativo, como as licitações públicas.

⁵ Disponível no link: <https://www.gov.br/compras/pt-br,http://comprasnet.gov.br/livre/Pregao/ata0.asp>

⁶ Disponível no link: <https://www.portaltransparencia.gov.br/licitacoes>.

Soma-se ainda a necessidade de a amostragem contemplar licitações que utilizaram os dois modos de disputas incluídos no atual Decreto que regulamenta os pregões eletrônicos. Assim, a partir do momento que a Central de Compras optou por utilizar apenas o modo de disputa aberto e fechado, foi necessário incluir um outro órgão que tenha se utilizado um modo de disputa diferente para que um dos aspectos da arquitetura das escolhas incluídos pelo Decreto nº 10.024/2019, também pudessem ser avaliados.

3



3

ECONOMIA COMPORTAMENTAL

Os primeiros escritos, sobre o tema da Economia Comportamental surgem nos anos de 1950, com Herbert Simon. Contudo, foi na década de 1970 que psicólogos do ramo da cognição se juntaram a economistas para estudar e desenvolver modelos a fim de explicar como acontecem os processos de decisão e comportamento dos agentes econômicos.

Assim, dois trabalhos elaborados especialmente para Economia Comportamental são considerados marco desse ramo. O primeiro tratou da Teoria da Perspectiva, dos psicólogos Daniel Kahneman e Amos Tversky. Esses autores investigam a maneira mais realística possível da tomada de decisão, contudo, também se preocuparam em explicar algumas anomalias que podiam ocorrer durante os processos de decisão dos agentes econômicos.

O segundo trabalho considerado foi do economista Richard Thaler (*Toward a Positive Theory of Consumer Choice*), publicado em 1980, o qual segue a mesma trajetória de pesquisa. No estudo de Thaler, há descrições de uma série de anomalias não explicadas por outros ramos mais tradicionais da economia, surgindo, então, um novo campo de estudo nas ciências econômicas.

Alain Samson (2019, p. 26) define a economia comportamental como “o estudo das influências cognitivas, sociais e emocionais observadas sobre o comportamento econômico das pessoas. A Economia Comportamental emprega principalmente a experimentação para desenvolver teorias sobre a tomada de decisão pelo ser humano”.

A premissa central da economia tem como fundamento a ideia de que as pessoas escolhem por otimização (THALER, 2019, p. 19)⁷. Logo, as pessoas optariam pela melhor escolha possível dentre suas opções disponíveis. Não obstante, Thaler (2019) entende que esta premissa é problemática por três motivos. Primeiro, “os problemas de otimização que as pessoas comuns enfrentam são muitas vezes difíceis demais para que elas os resolvam ou sequer cheguem a resolver” (THALER, 2019, p. 20). Segundo, as crenças que as pessoas utilizam para tomar uma decisão são enviesadas. Terceiro, há diversos fatores que o modelo de otimização deixa de considerar na tomada de decisão.

Nesse sentido, Samson (2019) indica que as pessoas nem sempre analisam o custo-benefício em suas decisões, nem fazem uma deliberação cuidadosa a cada decisão realizada. Na verdade, muitas decisões podem ser tomadas a partir de uma informação lembrada, de um sentimento particular ou até de um estímulo do ambiente.

Entre os principais conceitos desse ramo do conhecimento, indica-se que os conceitos de dois sistemas de processamento mental, heurísticas e vieses, e *nudges* possuem especial relevância para o presente estudo.

Seguindo o modelo proposto por Keith Stanovich e Richard West, Daniel Kahneman (2011) afirmam que existem dois sistemas mentais, o Sistema 1 e o Sistema 2. Segundo Kahneman (2011, p. 29), sua divisão e definição pode ser descrita como:

“O Sistema 1 opera automática e rapidamente, com pouco ou nenhum esforço e nenhuma percepção de controle voluntário.

O Sistema 2 aloca atenção às atividades mentais laboriosas que requisitam, incluindo cálculos complexos. As operações do Sistema 2 são muitas vezes associadas com experiência subjetiva de atividade, escolha e concentração”.

⁷ Sobre esta premissa, Mankiw (2001, p. 4) aponta que “como o comportamento de uma economia reflete o comportamento das pessoas que formam a economia” o autor início seu livro de introdução à economia com quatro princípios de tomada de decisão individual, quais sejam: 1) pessoas enfrentam *tradeoff*. Ou seja, para obter algo é necessário abrir mão de outra; 2) O custo de alguma coisa é do que você desiste para obtê-la; 3) Pessoas racionais pensam na margem, que significa que as pessoas comparam os benefícios marginais com os custos marginais em suas decisões, onde as alterações marginais seriam pequenos ajustes ou modificações marginais em um cenário; e 4) as pessoas respondem a incentivos (MANKIWI, 2001).

Kahneman (2011) explica que os Sistemas 1 e 2 estão funcionando sempre que estamos acordados. Sendo que, a interação regular desses sistemas ocorre da seguinte forma: o Sistema 1 funciona de forma automática, enquanto o Sistema 2 fica em um modo de pouco esforço, com uma pequena parte de sua capacidade envolvida.

Assim, numa situação regular, o Sistema 1 fica dando sugestões de forma contínua para o Sistema 2, de forma que as impressões e impulsos do Sistema 1 podem se tornar crenças ou ações, caso o Sistema 2 concorde com o que foi sugerido pelo Sistema 1 (KAHNEMAN, 2011).

Entretanto, quando o Sistema 1 se encontra em uma situação de maior dificuldade, o Sistema 2 é ativado para fazer uma análise mais concentrada e detalhada da situação, “o Sistema 2 é mobilizado quando o surge uma questão para a qual o Sistema 1 não oferece uma resposta” (KAHNEMAN, 2011, p. 34). De modo que, “o Sistema 2 é mobilizado para aumentar o esforço quando detecta um erro prestes a ser cometido” (KAHNEMAN, 2011, p. 34).

Em condições normais, os dois Sistemas interagem dessa forma sem maiores problemas. Todavia, essa interação não é infalível, possuindo desvios. Assim, por mais que o Sistema 1 funcione bem na maioria do tempo, esse Sistema 1 possui vieses, que causam erros sistemáticos cometidas em circunstâncias específicas. Dentre esses erros, pode ser destacado, a tendência a responder perguntas de modo simples e não com o mesmo grau de complexidade da pergunta em si. Outro caso, é a dificuldade do Sistema 1 em entender questões de lógica e estatística e, por fim, a impossibilidade de “desligar” o Sistema 1 (KAHNEMAN, 2011).

Por causa dessas características, Kahneman (2011) indica que os erros intuitivos do Sistema 1 são muitas vezes difíceis de prevenir. “Os vieses nem sempre podem ser evitados, pois o Sistema 2 talvez não ofereça pista alguma sobre o erro” (KAHNEMAN, 2011, p. 38), o que, mesmo quando houver dicas disponíveis, só poderiam ser evitados através de um monitoramento constante e cuidadoso do Sistema 2 (KAHNEMAN, 2011).

Entretanto, a falta de consciência sobre como as pessoas decidem, tem os seus custos, uma vez que as pessoas geralmente não percebem o modo como os processos moldam os seus comportamentos (HALLSWORTH e KIRKMAN, 2020, p. 4). Além disso, HALLSWORTH e KIRKMAN (2020, p. 4 e 5) indicam que se as pessoas

não entendem o seu próprio comportamento de forma adequada, então é provável que elas também não consigam optar pelos melhores planos pessoais ou políticas públicas para alcançar um objetivo.

Já a heurística pode ser definida como “um procedimento simples que ajuda a encontrar respostas adequadas, ainda que geralmente imperfeitas, para perguntas difíceis (KAHNEMAN, 2011, p. 127).

Em relação aos conceitos relacionados a heurística e vieses, o tema foi originalmente abordado pelos psicólogos israelenses Amos Tversky e Daniel Kahneman para avaliar se as pessoas eram boas em estatísticas intuitivas (KAHNEMAN, 2012, p.11). A partir dessa pesquisa inicial, Tversky e Kahneman verificaram que os participantes do experimento ignoravam os fatos estatísticos relevantes e se apoiavam exclusivamente na semelhança. Assim, os autores observaram que as pessoas utilizavam a semelhança como uma heurística que simplificava um raciocínio mais difícil. De modo que, a confiança nessa simplificação gerava um erro sistemático (viés) na previsão dos participantes (KAHNEMAN, 2012, p.14).

Este conceito de heurística da representatividade foi ampliado para englobar outros elementos que poderiam causar erros no julgamento. Dentre os quais, a heurística da disponibilidade, que indica a possibilidade de erros de julgamento sobre a probabilidade de algum evento acontecer, onde o julgamento se baseia na facilidade ou na dificuldade de lembrar de uma situação específica relacionada a pergunta, ao invés de buscar dados concretos sobre algum evento.

Ainda sobre a heurística da disponibilidade, esta, também, pode ser direcionada para a forma como as pessoas se sentem sobre algo ou questão, ou seja, se gostam, temem ou não gostam de algo. Nesse caso, a decisão tomada pelo agente é afetada pelas emoções sobre determinado tema. Em resumo, Paul Slovic (apud Kahneman 2012, p. 177) indica que “as pessoas formam opiniões e fazem escolhas que expressam diretamente seus sentimentos e sua tendência básica de abordar ou evitar, muitas vezes sem se dar conta do que estão fazendo”.

Além disso, Tversky e Kahneman (1974) também incluíram a possibilidade dos erros de julgamento na tomada de decisão, que pode ser causada como efeito de ajuste ou ancoragem. Por exemplo, quando se utiliza algum número indicado ou apresentado anteriormente como referência para decidir ou realizar um julgamento. No caso, a ancoragem ou ajuste, pode causar um erro na avaliação por meio de

uma regulação insuficiente que fica enviesado pelo valor inicialmente indicado. Em outras palavras, a pessoa acaba utilizando o (se ancorando no) número de referência para realizar sua previsão, mesmo que o número não tenha relação com a resposta correta, apenas por ter sido indicado anteriormente.

Como supracitado, o estudo da heurística e dos vieses, é voltado para avaliar a tomada de decisão, bem como a influência dos vieses na tomada de decisão, ou o julgamento adequado sobre uma situação.

O conceito de *nudge* foi desenvolvido por Richard Thaler e Cass Sunstein, sendo considerado “qualquer aspecto da arquitetura de escolhas capaz de mudar o comportamento das pessoas de forma previsível sem vetar nenhuma opção e sem nenhuma mudança significativa em seus incentivos econômicos” (THALER e SUNSTEIN, 2008, p. 14).

O *nudge* se relaciona ainda com o conceito de paternalismo libertário, que seria uma mescla entre o lado paternalismo - que engloba a visão de que arquiteto de escolhas teria legitimidade para influenciar o comportamento das pessoas, desde que fosse para o bem delas -, e o lado libertário, compreendendo o direito à liberdade das pessoas tomarem suas próprias decisões. (THALER e SUNSTEIN, 2008).

Considerando seu aspecto relacionado a arquitetura das escolhas com nenhuma mudança significativa nos incentivos econômicos, a aplicação de *nudges* foi testada concretamente como programa de governo de David Cameron no Reino Unido.

O teste foi realizado através do *Behavioural Insights Team* (BIT), que objetivava conseguir impacto significativo em pelo menos duas áreas importantes das políticas públicas, também, disseminar a abordagem da economia comportamental no governo britânico e obter um retorno, de pelo menos, 10 vezes do valor que tinha sido investido no custo do BIT (THALER, 2019) Como resultado, Richard Thaler (2019) indicou que a unidade do BIT realizou experimentos em áreas diversas como coleta de impostos à meio ambiente e teve seu programa renovado após 2 anos de implementação.

Ademais, Thaler (2019, p. 353) afirma que o governo norte americano também teve interesse em implementar *nudges* para avaliar e aplicar “o impacto econômico de novas regulamentações governamentais, a fim de assegurar que elas façam mais bem do que mal”. No caso, esta missão ficou inicialmente a cargo de Cass R.

Sunstein e, depois de alguns anos, foi ampliada para uma pequena unidade nomeada como *social and Behavioral Sciences Team (SBST)*, chefiada pela Dra. Maya Shankar.

Além de Estados Unidos e Reino Unido, pelo menos 136 países aplicaram algum aspecto das ciências comportamentais em suas políticas públicas, conforme um estudo do *Economic and Social Research Council* (THALER, 2019).

Pensando especificamente na utilização da economia comportamental relacionada as políticas públicas no Brasil, pode-se citar o artigo de Meneguín e Ávila (2015), o qual ensina como os elementos da economia comportamental podem ser utilizados na elaboração de políticas públicas.

No artigo “o *nudge* na prática: algumas aplicações do paternalismo libertário às políticas públicas”, Ramiro e Fernandez (2017) apresentam os conceitos de heurísticas e vieses: em particular, tratando dos conceitos do viés da representatividade, do viés da disponibilidade e da teoria da perspectiva, todos de Kahneman e Tversky. Este artigo também trata do conceito de *nudge* e do paternalismo libertário de Richard Thaler e de Cass Sunstein. Após a apresentação desses conceitos, Ramiro e Fernandez (2017) concluem com exemplos em que a utilização de *nudges* seria benéfica para a formulação e implementação de políticas públicas, tais como o caso da doação de órgãos e o incentivo para aumento da poupança privada.

Em artigo voltado para os possíveis impactos que os vieses podem causar nos formuladores de políticas públicas, Tabak e Amaral (2018) apresentam uma análise que mostram diversas falhas e limitações regulatórias que podem ser causadas pelos vieses que o agente formulador de políticas públicas possa ter ao elaborar ou modificar uma política.

Neste sentido, Tabak e Amaral (2018) enfatizam, inclusive, que os formuladores de políticas podem ser vítimas de um viés, como o do *status quo*, o que pode fazer com que o agente prefira manter uma política pública inalterada e cause uma inércia regulatória prejudicial aos resultados pretendidos. Os formuladores também podem adotar o viés da ação, o que faria com que o agente regulador reaja de forma “exagerada” a um problema e realize uma regulação rigorosa e desnecessária.

De tal modo, considerando os riscos do agente regulador ser influenciado pelos próprios vieses, Tabak e Amaral (2018) recomendam que o processo regulatório de políticas públicas inclua ferramentas de correção de vieses, tais como a utilização de *nudgese* o aprimoramento da Análise de Impacto Regulatório.

Outro estudo relacionado a economia comportamental e políticas públicas no Brasil, é o artigo de Bruna Rodrigues (2018), que aborda a política pública do Microempreendedor Individual (MEI) sob a perspectiva da economia comportamental e o artigo de Fernandes, Nascimento e Belchior (2021), cuja ênfase tratara dos incentivos verdes, conferidos pelo estado como meio de induzir comportamentos sustentáveis como o *Green Nudges*

Esse artigo relaciona a utilização de *nudges* para incentivar comportamentos relacionados a preservação do meio ambiente, por exemplo, a instituição de selos fornecidos pelo Governo para incentivar que empresas adotem um comportamento sustentável, assim como discorre sobre licitações sustentáveis, em que são incluídos critérios sustentáveis nas especificações dos editais “para aquisição, de produtos, para a contratação de serviços, para a execução de obras, para minimizar os impactos ambientais adversos gerados por essas ações” (TORRES, 2012 apud FERNANDES, NASCIMENTO e BELCHIOR, 2021, p. 19).

Há também um artigo de Silva, Rodrigues e Tibaldi (2018) que relaciona a utilização de *nudges* e as políticas públicas. No caso, o artigo apresenta o cadastro da “lista suja” de empregadores que tenham mantidos trabalhadores em condição análoga à escravidão da Lei 14.946/2013 como um tipo de *nudge* capaz de influenciar o comportamento de empregadores e servir como política pública de prevenção e combate ao trabalho escravo.

Isto ocorreria enquanto a referida lista “tem por escopo impedir que” as empresas “recebam financiamentos públicos, e, ainda, pode ser concebida como um desestimulador de tal prática, haja vista que reflete na credibilidade da empresa” (SILVA, RODRIGUES e TIBALDI, 2018, p.280). Assim, Silva, Rodrigues e Tibaldi (2018) indicam que a lista seria um *nudge* do tipo informativo e do uso de normas sociais, uma vez que informaria as pessoas sobre a natureza e as consequências do passado do empregador e daria publicidade da conduta reprovada socialmente de determinado empregador a terceiros.

Apesar disso, por ser um tema recente, são poucos os estudos nacionais que envolvem a utilização de *nudges* em uma política pública brasileira específica. Ainda mais quando envolve a economia comportamental com conceitos e ferramentas do direito administrativo. Desta forma, considerando os poucos estudos, relacionando esses dois campos, a dissertação visa mapear as relações entre a economia comportamental e as contratações públicas correlacionando conceitos e definições.

Considerando tais características, serão apresentados alguns conceitos de economia comportamental que podem ser utilizados para analisar o julgamento e tomada de decisões que serão desenvolvidos para analisar a relação de tomada de decisão e julgamento nos pregões eletrônicos.

3.1 Heurísticas e Vieses

Nos estudos de Tversky e Kahneman (1974), verificaram que as pessoas tendem a tomar “suas decisões apoiadas em um número limitado de princípios heurísticos que reduzem as tarefas complexas de avaliar probabilidades e prever valores a operações mais simples de juízo” (TVERSKY e KAHNEMAN, 1974, p. 524).

Inicialmente, o conceito de heurística pode ser compreendido como um método de investigação fundado na aproximação progressiva de um problema, sendo que cada etapa é considerada provisória (KAHNEMAN, 2012).

Em algumas situações, as pessoas fazem julgamentos baseados em dados que possuem validade limitada, os quais são analisados a partir de regras heurísticas (TVERSKY e KAHNEMAN, 1974). Em suma, as pessoas fazem julgamentos de problemas relacionados a probabilidade de eventos incertos a partir de informações que não englobam o problema por inteiro, fazendo com que cometam erros graves e sistemáticos em suas avaliações.

Tversky e Kahneman (1974) enumeram três princípios heurísticos que influenciam a tomada de decisão das pessoas: o julgamento por representatividade (heurística da representatividade), o julgamento pela disponibilidade (heurística da disponibilidade) e o julgamento feito por meio do ajuste e ancoragem.

No julgamento (heurística) pela representatividade, o julgamento é realizado na base da similaridade da descrição de

estereótipos, sem considerar imprevistos (KAHNEMAN, 2012), ou seja, ao invés de julgar pela taxa base de um evento ocorrer, julga-se conforme a impressão que se tem em relação a algum estereótipo.

Já a heurística da disponibilidade ocorre por meio do processo de julgar a frequência de um evento segundo a facilidade com que as ocorrências vêm à mente (KAHNEMAN, 2012). Assim como a heurística da representatividade, a heurística da disponibilidade substituí uma pergunta por outra: neste caso, substitui-se a tentativa de “estimar o tamanho de uma categoria ou a frequência de um evento, mas comunica uma impressão da facilidade com que as ocorrências vêm à mente” (KAHNEMAN, 2012, p.166). Isso significa, que o julgamento acaba se baseando na facilidade ou na dificuldade de se lembrar de uma situação específica relacionada a pergunta ao invés de buscar dados concretos sobre a probabilidade de algum evento ocorrer.

Kahneman (2012) indica que eventos proeminentes - tais como divórcios de celebridades, eventos dramáticos – como um incêndio, e experiências pessoais possuem impacto nas decisões e podem resultar em julgamentos enviesados.

Por causa dessa característica, a heurística da disponibilidade pode ser utilizada na análise de aspectos relacionados a escolha de uma agenda de política pública de acordo com eventos marcantes, por exemplo, um latrocínio violento em uma área nobre e amplamente divulgado pela mídia, pode direcionar os esforços de uma ação de vigilância ostensiva de segurança pública para a região onde ocorreu o crime noticiado, embora em outras áreas possuam um percentual mais alto de criminalidade.

Em outras palavras, a heurística da disponibilidade pode ser útil para o estudo das políticas públicas desde que indique o porquê, e como, determinada ação de política pública obteve mais recursos e atenção do governo do que outra.

De forma negativa, Tabak e Amaral (2018) afirmam que pode ocorrer uma ação regulatória exagerada em benefício de um grupo de interesse⁸, quando uma política pública é influenciada pela heurística da disponibilidade.

⁸ Como exemplo, TASIC, Slavita (2011) citada por Tabak e Amaral (2018, p. 482) indica a “regulamentação do mercado financeiro, em que os interesses da regulação global acabam sendo preteridos pelas metas de grupos menores que exercem pressão nos regulamentadores”.

Além dessas heurísticas, Kahneman (2012, p. 152) cita o fenômeno do efeito da ancoragem. Segundo o autor, o efeito da ancoragem ocorre quando “pessoas consideram um valor particular para uma quantidade desconhecida antes de estimar essa quantidade”. Isto ocorre quando algum número é apresentado como uma solução possível para um problema que deve ser julgado (KAHNEMAN, 2012).

A ancoragem pode ser utilizada em duas situações. Na primeira, a ancoragem é utilizada como ajuste. Assim, a ancoragem é utilizada como referência, posteriormente, é ajustada para estimar quantidades incertas. Neste caso, inicia-se um julgamento através de um número que servirá de âncora, depois é avaliado se o número é alto ou baixo demais, sendo gradualmente ajustado a estimativa ao se mover mentalmente com a âncora. Este ajuste mental se encerra a partir do momento que a pessoa não tem mais certeza se deve seguir adiante. Esta ancoragem é aplicada de forma consciente pela pessoa utilizadora do valor como âncora (KAHNEMAN, 2012).

A segunda forma de ancoragem atua como efeito de *priming*. O *priming* ocorre por meio da “exposição de uma palavra que causa mudanças imediatas e mensuráveis na facilidade com que palavras relacionadas podem ser evocadas (KAHNEMAN, 2012, p. 69). Por exemplo, considerando o conjunto de letras (CA_A), se ao solicitar a alguém que escutou recentemente a palavra **moradia** para complementar o fragmento, provavelmente esta pessoa o completará com uma letra (S), escrevendo a palavra (CASA). Todavia, se uma outra pessoa tiver escutado recentemente a palavra **dormir** e tiver que complementar o referido conjunto, sua resposta provavelmente será (CAMA)⁹.

Assim, no caso da ancoragem por *priming*, a indicação de um número prévio sugere com que outro número seja pensado de forma relacionada. Ao contrário da primeira, a ancoragem por *priming* não é consciente (KAHNEMAN, 2012). Neste caso, a indicação de um número referente a um problema acaba influenciando a indicação de outro número próximo ou similar em virtude do efeito do *priming*. A ancoragem pode ser feita de forma racional com algum número de referência para ajustar uma estimativa, ou inconscientemente através da sugestão, ou a indicação de outro número (efeito *priming*), sugerindo que a resposta deve aproximada do número indicado.

⁹ Indica-se que o referido exemplo foi uma adaptação para português do exemplo original em inglês utilizado pelo Kahneman (2012).

3.2. Enquadramento ou framing

Tversky e Kahneman (1984) explicam que uma situação pode ser enquadrada (*framing*) ou descrita de diferentes formas, podendo ser apresentada como um ganho ou perda em relação ao *status quo* inicial do participante.

Em condições normais, a forma de se apresentar um problema não deveria mudar a preferência numa escolha. Entretanto, por causa do efeito de posse e da aversão à perda, a forma como um problema é disposto pode modificar a forma como a decisão é tomada.

Assim, o argumento do enquadramento ou *framing* defende que a escolha de um indivíduo para uma mesma situação pode ser modificada a depender do ponto de referência apresentado.

Esta situação é explicada pela Teoria da Perspectiva de Kahneman e Tversky¹⁰ e possui três características principais, resumidas por Kahneman (2012) como:

- a) a avaliação de uma opção depende de um ponto de referência neutro. Sendo que, para resultados financeiros, o ponto de referência seria o *status quo*, ou seja, a situação atual de (ou a situação esperada por) quem for fazer a escolha. De modo que, “resultados que são melhores do que os pontos de referência são ganhos. Abaixo do ponto de referência eles são perdas” (KAHNEMAN, 2012, p. 351);
- b) há uma sensibilidade decrescente para se avaliar mudança de riqueza. Isto é, uma mudança de um mesmo valor terá um impacto diferente a depender de referência monetária. Em outras palavras, uma perda de R\$100,00 tem um impacto psicológico menor se a referência for de R\$1000,00 reais do que se a referência for de R\$300,00 reais; e;
- c) as pessoas possuem aversão à perda. Isto significa que “quando diretamente comparadas ou ponderadas em relação umas às outras, as perdas assomam maiores que os ganhos” (KAHNEMAN, 2012, p. 351), ou seja, as pessoas reagem de forma mais forte em relação à perda do que

¹⁰ A teoria da perspectiva foi apresentada inicialmente no artigo de TVERSKY, Amos; KAHNEMAN, Daniel. Escolhas, valores e quadros. *American Psychologist*, vol. 23, 1984.

reagiriam a um ganho equivalente.

A aversão à perda se manifesta de duas formas diferentes, uma para situações podem ocorrer um ganho e uma perda (apostas mistas) e outra para situações em que as duas opções tragam prejuízos.

No caso das apostas mistas, a aversão à perda costuma se traduzir em escolhas avessas ao risco. Prefere-se uma opção segura de ganhar menos a apostar em uma opção menos segura que possa gerar um lucro maior, mas que também pode gerar uma perda (KAHNEMAN, 2012).

Em contrapartida, quando uma pessoa se vê entre duas opções ruins com prejuízo garantido, é comum que a pessoa prefira apostar em uma opção menos provável desde que esta possa reduzir o prejuízo (KAHNEMAN, 2012).

Em outras palavras, a Teoria da perspectiva pressupõe que o modo como uma questão é apresentada (seu ponto de referência) possui impacto em como as decisões serão realizadas. Assim, um determinado comportamento pode ser incentivado de forma indireta a partir da forma como uma questão é apresentada.

3.3. Nudge

Um *nudge* pode ser algum “pequeno elemento no ambiente que chama a nossa atenção e influencia o comportamento” (THALER, 2015, p. 338). É um fator que seria supostamente irrelevante, mas acabou influenciando a tomada de decisão e coloca o tomador de decisão numa melhor posição (THALER, 2015).

Seu conceito é diretamente relacionado com os conceitos de arquiteto das escolhas e de paternalismo libertário. Assim, o arquiteto das escolhas seria alguém que “concebe ambientes favoráveis para o usuário” (THALER e SUSTEIN, 2008, p. 20). Um arquiteto das escolhas define entre outras, as opções-padrão para uma de uma ferramenta ou sistema. Nesse caso, pode citar como exemplo a opção-padrão para que os funcionários de uma determinada empresa façam adesão automática a um plano de previdência complementar. Assim, a opção-padrão seria a adesão automática, dado que, se alguém não queira fazer parte deste plano, teria que se manifestar de forma contrária.

A ideia de arquiteto das escolhas se relaciona com o paternalismo libertário. Em primeiro lugar, o lado libertário compreende a “convicção de que as pessoas devem ter liberdade para fazer o que quiserem, inclusive recusar acordos desvantajosos” (THALER e SUNSTEIN, 2008, p. 13). Já o lado paternalista, envolve o conceito de que “os arquitetos de escolha têm toda a legitimidade para tentar influenciar o comportamento das pessoas, desde que seja para tornar a vida mais longa, mais saudável e melhor” (THALER e SUNSTEIN, 2008, p. 13). Assim, unindo ambos os lados, Thaler e Sunstein (2008, p.14) definem o paternalismo libertário como um “paternalismo relativamente fraco, brando e não intrusivo, pois não cria impedimentos ou obstáculos às escolhas”.

Em vista disso, o *nudge* atua para mudar ou influenciar o comportamento das pessoas em um determinado sentido por meio da mudança de algum elemento da arquitetura das escolhas. Vale ressaltar, que o *nudge* é elaborado para que nenhuma escolha seja vetada, tal como não seja oferecida mudança significativa de ordem econômica. O *nudge* é uma intervenção barata e fácil de ser evitada (THALER e SUNSTEIN, 2008).

Segundo Thaler e Sunstein (2008), a utilização de um *nudge* pode ser benéfico para auxiliar na tomada de decisões difíceis, que:

- a) envolva a capacidade de autocontrole do tomador de decisão em virtude do distanciamento temporal entre os custos e os benefícios de uma decisão, isto é, a capacidade de autocontrole trata de decisões que envolvam custos imediatos e benefícios futuros *versus* decisões com benefícios imediatos e custos futuros, como a decisão de fazer uma dieta ou comer uma sobremesa, a decisão de investir ou gastar um dinheiro, ou a decisão de se associar a um plano de previdência privada;
- b) que envolva um grau elevado de dificuldade;
- c) que envolva a tomada de decisões com baixa frequência de ocorrer. Nesse caso, Thaler e Sunstein (2008) partem da ideia de que a prática leva a evolução. Além disso, que a arte de tomar decisões, muitas vezes, é aperfeiçoada na base da tentativa e do erro. Só que, infelizmente, várias decisões importantes como: escolher uma carreira, ou comprar uma casa, são realizadas poucas vezes na vida. De modo que, a utilização de um *nudge* pode auxiliar na tomada de decisões que as pessoas não tenham

experiência para avaliar;

d) que necessite de *feedback*, assim, Thaler e Sunstein (2008, p. 91) indicam que os processos de longo prazo poucas vezes oferecem um bom *feedback*. Assim, na ausência de *feedback*, a utilização de um *nudge* pode ser benéfico; e, por último,

e) envolva definir preferências sobre algo que não se conhece bem.

Segundo o que vimos acima, a arquitetura de escolhas pode ser construída muitas formas, dentre as quais, se destacam a compatibilidade estímulo-resposta, a utilização de opções-padrão, a utilização de ferramentas para evitar erros pós-conclusão, o retorno por meio de *feedback* ao usuário, o mapeamento de informações relacionadas a escolhas, a eliminação por aspectos ou simplificação de decisões complexas e a visibilidade dos incentivos (THALER e SUNSTEIN, 2008).

O conceito de compatibilidade estímulo-resposta está relacionado ao “sinal que você recebe (estímulo) (...) ser coerente com a ação desejada” (THALER e SUNSTEIN, 2008, p. 98). Assim, se uma porta possui um puxador, esta deve se abrir ao ser puxada e não empurrada. Em outras palavras, o design pode influenciar a agir de uma forma automática e desejada.

A opção-padrão é a opção escolhida quando o agente se mantém inerte sobre uma escolha. Assim, por ser a decisão mais simples que demanda o menor esforço (viés da inércia¹¹), tende a ser a opção escolhida pela maioria das pessoas, mesmo que não seja boa. Vista disso, é preferível que a opção - padrão seja a ação normal ou a recomendável (THALER e SUNSTEIN, 2008).

Além da opção-padrão, Thaler e Sunstein (2008) explicam que a arquitetura de escolhas também pode utilizar a ferramenta da “escolha requerida” ou da “escolha obrigatória”. Nesse caso, não há uma opção prévia escolhida, mas sim a obrigação da pessoa tomar a sua própria decisão sobre algo. Por exemplo, no caso de um formulário eletrônico onde todas as opções estão em branco e precisam ser preenchidas para ir para a próxima página.

¹¹ Ou viés do *status quo*. Segundo Thaler e Sunstein (2008, p. 46), “as pessoas apresentam uma tendência geral a se manter em uma situação atual”, mesmo que não seja vantajosa para elas. Este comportamento representa o viés da inércia.

A arquitetura das escolhas também pode ser voltada para corrigir ou atenuar a chance de um erro que aconteça comumente. Se o erro de ação do usuário for decorrente de um ato precedido de inúmeras etapas, este erro será um erro “pós-conclusão”. Este tipo de erro decorre do comportamento de que quando uma pessoa termina de executar a parte principal de uma tarefa, esta pessoa costuma esquecer coisas relacionadas aos passos anteriores. Um exemplo de *nudge*, para evitar o erro pós-conclusão, é a função dos caixas eletrônicos que ejetam o cartão eletrônico antes do dinheiro ser sacado (THALER e SUNSTEIN, 2008).

Outra opção para evitar erros dos usuários, é a implementação de uma “função obrigatória”, que condiciona o usuário a fazer algo antes de obter o que deseja” (THALER e SUNSTEIN, 2008, p. 105). Ademais, os autores, apontam que é possível fazer modificações no design do que vai utilizado para não haver erro ou confusão entre as etapas.

A arquitetura de escolhas pode ser elaborada para encaminhar o *feedback* aos usuários. Thaler e Sunstein (2008) afirmam que o *feedback* pode ser uma advertência de que algo parece estar errado.

Tratando de situações que há diversas opções, e a pessoa tenha dificuldades de escolher o que prefere, é possível o auxílio com o mapeamento das escolhas.

Já em situações relacionadas a serviços com inúmeras opções, pode-se utilizar o modelo “*Racap*”, que consiste em: registrar, avaliar, comparar alternativas de preços. Nesse modelo, os dados de comparação são apresentados de forma clara e simples para auxiliar a escolha do interessado (THALER e SUNSTEIN, 2008).

Outra ferramenta de auxílio na tomada de decisões complexas é a “eliminação por aspectos”. Thaler e Sunstein (2008) a definem como um método que, primeiramente, define qual o aspecto mais importante para a escolha, depois, estabelece-se um limite, e em seguida, elimina-se todas as alternativas que não se encaixam no padrão pré-definido.

Ademais, também é possível a utilização de *nudges* que deem “visibilidade” sobre as vantagens e incentivos de uma escolha. No caso, não é oferecida vantagem adicional, apenas se destacam quais seriam as vantagens em determinada escolha (THALER e SUNSTEIN, 2008).

Em tempo, é importante enfatizar que “o conceito de *nudge* não se confunde com todo o papel da economia comportamental nas políticas públicas, mas sim, como um modelo e poderosa ilustração de como as ferramentas da economia comportamental podem ser utilizadas nas políticas públicas” (LOEWENSTEIN e CHATER, 2017, p. 28)¹².

Segundo Loewenstein e Chater (2017), o Estado pode intervir nas políticas públicas de diversas formas. Em vista disso, no que diz respeito ao aspecto econômico, os autores dividiram essa análise pelo campo da motivação e da intervenção.

Assim sendo, ao se analisar a motivação de uma intervenção, esta pode ter uma motivação economia tradicional, quando o seu objetivo for corrigir ou atenuar externalidades, ou assimetria de informações. Também pode ser uma motivação comportamental, quando busca a correção de erros internos (internalidades) e, ainda, pode ser uma motivação híbrida, se a motivação da intervenção incluir externalidades e internalidades (LOEWENSTEIN e CHATER, 2017).

Ao se definir que tipo de intervenção deve ser realizada pelo Estado, um governo pode utilizar estratégias econômicas tradicionais – vide impostos e subsídios -, estratégias comportamentais – tais como o *nudge* – e, inclusive, híbridas, quando se misturam elementos de intervenção econômica tradicional com elementos comportamentais (LOEWENSTEIN e CHATER, 2017).

Essas motivações e intervenções podem ser utilizadas de diversas formas. Por exemplo, para uma motivação puramente econômica pode-se utilizar uma intervenção econômica, comportamental ou híbrida (LOEWENSTEIN e CHATER, 2017).

Ademais, em casos concretos, que envolvam fatores estruturais, Loewenstein e Chater (2017) sugerem que o direcionamento da política pública enfatize soluções que combatam as raízes dos problemas estruturais, ao invés de intervenções comportamentais. Nesse sentido, Loewenstein e Chater (2017) advogam que um dos apelos da utilização de *nudges* advêm da promessa de que esta ferramenta apresenta “soluções rápidas para problemas que geralmente precisam de

¹² “(...) the concept of a ‘nudge’ not as encapsulating the role of behavioural economics in policy, but rather as a single concrete and powerful illustration of a much broader range of behaviourally informed policy tools (...)”

intervenções mais profundas e amplas” LOEWNSTEIN e CHATER 2017 (APUD LOEWNSTEIN & ULBEL, 2010)¹³.

Em outras palavras, Loewenstein e Chater (2017, p. 34) indicam que “é importante que o apelo e a viabilidade dos nudges não distraia os fazedores de políticas públicas do se envolver com uma agenda mais ampla”¹⁴, que envolve os diversos tipos de intervenções e razões de intervenções possíveis.

Por fim, Loewenstein e Chater (2017) apresentam outro apelo relacionado aos *nudges*, que é: a possibilidade de um *nudge* ser mais efetivo, como mais tolerável do que uma regulamentação governamental.

Em contrapartida, essa perspectiva precisa ser avaliada com cuidado, na medida em que esse ponto de vista pode ser extrapolado, dependendo da conclusão de políticas públicas que dependam das intervenções drásticas e possam ser desnecessárias. Nesse sentido, os autores afirmam que tal interpretação não é endossada por muitos defensores da utilização de intervenções comportamentais nas políticas (LOEWENSTEIN e CHATER, 2017).

Sobre este aspecto, Loewenstein e Chater (2017, p. 34) defendem a tese de que *nudges* podem ser úteis como alavancas de certas políticas, todavia, as intervenções comportamentais não são efetivas quando utilizadas sozinhas a fim de resolver grandes problemas. Ainda, nestes casos, as intervenções comportamentais podem ser úteis e podem garantir um melhor resultado nas intervenções estatais, quando aplicadas em conjunto com ferramentas tradicionais de intervenção estatal, como a regulação, subsídios e impostos.

3.3.1. Sludge

Ao contrário do *nudge*, o *sludge* pode ser definido como “qualquer aspecto da arquitetura das escolhas que consista em alguma forma de fricção que torna mais difícil para que as pessoas obtenham o

¹³ “One appeal of nudges is that they promise quick fixes for problems that often call for more fundamental and far - reaching interventions”.

¹⁴ “It is important that the appeal and feasibility of nudges do not distract policy-makers from engaging with this wider agenda”.

resultado esperado ou desejado por elas (THALER e SUNSTEIN, 2021, p. 153)¹⁵.

Alguns exemplos citados por Thaler e Sunstein (2021) para o fenômeno do *sludge* é o de serviços de assinaturas, por exemplo: assinaturas de jornal e revistas, matrícula na academia, em que a assinatura ou a inscrição são realizadas de forma simples. Entretanto, em contrapartida, os atos de encerramento da assinatura ou de encerramento de inscrição são altamente burocráticos e complexos. Outro exemplo, seria o de um desconto oferecido para uma compra subsequente, quando esse desconto depende de um ato complexo, tipo o envio de recibos via postal, ou meios que envolvam certo grau de dificuldade, como guardar notas fiscais antigas etc.

Segundo os exemplos supracitados, a complexidade em cancelar uma inscrição ou obter um desconto, tem a finalidade de impedir ou reduzir que as pessoas consigam atingir o seu objetivo e desistam pelo cansaço.

Além disso, bens ou serviços que possuem atributos obrigatórios, tais como impressoras com tintas específicas recarregáveis, ou cartões de créditos com taxas adicionais, também são exemplos de *sludge*, uma vez que os custos do bem acabam sendo disfarçados pela cobrança recorrente de um serviço ou item secundário, o que tira a transparência dos gastos reais de determinado bem (THALER e SUNSTEIN, 2021).

Thaler e Sunstein (2021) também citam a burocracia “*red tape*” do setor privado como um exemplo de *sludge*. Nesse caso, os autores citam exemplos de preenchimento de formulários enormes e complexos para terem acesso ao financiamento estudantil, regras pouco flexíveis de empresas que não levam em consideração a situação concreta, como, por exemplo, a vedação de se alugar um carro e utilizar um taxi em uma mesma viagem a trabalho, entre outras.

O *sludge* também pode ser observado na atuação governamental. Thaler e Sunstein (2021, p. 166) indicam que “uma das mais importantes atividades do governo é criar e impor normas que os cidadãos devem obedecer”¹⁶. Mais do que isso, é importante enfatizar que as normas do governo precisam ser tanto criadas, como

¹⁵ “(...) any aspect of choice architecture consisting of friction that makes it harder for people to obtain an outcome that will make them better off (by their own lights)”.

¹⁶ “One of the most important jobs of government is to write and enforce the rules that citizens are expected to obey”.

obedecidas. Entretanto, esse aspecto pode gerar custos colaterais (THALER e SUNSTEIN, 2021).

Nesse sentido, Thaler e Sunstein (2021) citam como exemplo, a construção de uma ponte com o custo financiado ou recuperado de um pedágio cobrado ao passar pela ponte. Na situação hipotética, o engarrafamento que o pedágio pode causar é o *sludge* da situação.

Os autores afirmam que o governo costuma dar pouca atenção a esse tipo de custo colateral (*sludge*) ao tomar decisões. Retomando o exemplo da ponte com pedágio, Thaler e Sunstein (2021) indicam que neste tipo de situação seria bem menos custoso se o governo implementasse a cobrança de pedágio em apenas uma das direções da via, uma vez que o pagamento ainda teria que ser feito, mas que demandaria um custo menor na manutenção do pedágio e no tempo de engarrafamento.

Conforme Thaler e Sunstein (2021, p. 167), assim como no exemplo da ponte, o governo tem que pensar nos custos colaterais ao elaborar suas regulações, exigências de documentação e demais obrigações administrativas, de forma que, o Estado precisa avaliar todos os custos e benefícios que determinada norma produz ao ser criada. Em particular, deve ser avaliados custos de tempo que as normas podem gerar.

Quando exagerado, o tempo gasto com o preenchimento de formulários, filas de espera e cadastros, serve como um *sludge* que bloqueia o acesso da população a vários serviços (THALER e SUNSTEIN, 2021).

Em mais um exemplo, podemos citar um serviço que centraliza a emissão de documentos de identidade, passaportes, emissão de multas, pagamento de impostos e retirada de título de eleitor. Esse serviço pode ser benéfico ao facilitar o acesso da população a vários serviços em um mesmo local. Todavia, mesmo bem-intencionado, é relevante avaliar os custos de sua implementação sob o risco de o serviço apresentar diversos *sludges*, tais como ficar disponível em um local pouco acessível, com filas que demandem horas para atendimento, que o serviço seja prestado apenas no mesmo horário de trabalho da maior parte da população, ou que demandem o preenchimento de diversos formulários com informação já existente em outros cadastros governamentais.



4

4

LICITAÇÕES PÚBLICAS

4.1. Conceito e Base Legal

A atuação da Administração Pública deve estar relacionada à finalidade pública. Por este motivo, o Estado deve seguir o princípio da impessoalidade no sentido de que a atuação administrativa não pode prejudicar e nem beneficiar um determinado grupo ou pessoa, em sua atuação. Na verdade, a sua atuação precisa estar vinculada ao interesse público (DI PIETRO, 2014).

Assim, o interesse público pauta a conduta do Estado em suas mais diversas atuações e, inclusive, em suas relações com particulares. Dentre essas, destacam-se as relações de compra, venda e prestação de serviços, onde a Administração precisa contratar um particular para obter uma contraprestação que não é realizada por ele.

Para essas situações, o Estado brasileiro possui alguns instrumentos jurídicos que podem ser utilizados para firmar uma relação entre um particular e um ente público, como os contratos. Porém, antes de contratar, é necessário escolher. Para o processo de seleção, o ordenamento jurídico brasileiro possui a figura da licitação pública como forma de seleção imparcial de particulares que pretendem vender, ou prestar algum serviço ao Estado.

Carvalho Filho (2020, p. 248) define a licitação como “o procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados, com dois objetivos – a celebração do contrato ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico”.

O procedimento licitatório é previsto constitucionalmente através do art. 37, inciso XXI, que dispõe:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual

somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

A referida disposição enfatiza os princípios da impessoalidade e da igualdade. Sendo que, conforme indica Mendes (2020), o princípio da impessoalidade pode ser entendido como a vedação da Administração Pública em realizar diferenciações sem que haja uma justificativa jurídica para tanto. Não apenas isso, “a impessoalidade manifesta-se como expressão de não protecionismo e de não perseguição, realizando, no âmbito da Administração Pública, o princípio da igualdade, previsto na Constituição Federal em seu art. 5º caput” (MENDES, 2020, p. 956).

Seguindo na mesma linha, Meirelles (2007) trata especificamente do princípio da igualdade entre os licitantes, o qual seria representado através do impeditivo a discriminação entre os participantes da disputa, seja por cláusulas na disputa que favoreçam uns em detrimento de outros, seja por meio de “julgamento *faccioso*, que desiguale os iguais ou iguale os desiguais” (MEIRELLES, 2007, p. 275).

Assim, os referidos princípios são atendidos na medida em que define que as contratações públicas serão realizadas por meio de um processo que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, que atendam as qualificações técnicas e econômicas mínimas necessárias para a prestação do serviço, ou para o fornecimento do bem, sem que haja interferências de cunho pessoal por parte de agente público.

Em complemento a sua exigência como procedimento de seleção da melhor proposta, a Constituição Federal prevê a competência legislativa privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, tanto para a Administração Pública direta e indireta, como também para as empresas públicas e sociedades de economia mista, conforme pode ser verificado no art.22, inciso XXVII.

Além disso, há três leis vigentes para tratar de licitações: as Leis nº 8.666/1993 e 14.133/2021 que tratam de regras gerais licitatórias para a Administração Pública direta e indireta, e a Lei nº 13.303/2016, que dispõe de regras de licitação específicas para empresas públicas e sociedades de economia mista.

As licitações públicas possuem como fundamentos a moralidade e a igualdade de oportunidade. A moralidade, nesse caso, deve ser entendida como o dever dos agentes públicos para agirem com boa-fé e lealdade para com os licitantes. Em relação à igualdade de oportunidade, a Administração Pública deve seguir os princípios da igualdade e da impessoalidade, sem conceder privilégios a um dos competidores, salvo por determinação legal (CARVALHO FILHO, 2020).

Nesse sentido, apesar de a licitação pública não se enquadrar exatamente como um leilão no sentido da teoria econômica¹⁷, este possui algumas características em comum ou similares. Se no leilão, busca-se o melhor preço para a venda de um bem, pode-se verificar que este também é o objetivo da licitação pública. A principal diferença é que o leilão enfatiza a busca pelo maior preço para a venda, enquanto a licitação pública costuma ser utilizada pela Administração Pública para contratar um serviço, ou adquirir um bem pelo menor preço.

Outra característica em comum é que ambos os procedimentos possuem regras vinculantes que devem ser observadas por todos os participantes.

Os participantes não sabem qual é a proposta e os valores que seus concorrentes podem chegar, assim como o fato de os participantes concorrerem em condições iguais¹⁸.

¹⁷ Wolfstetter (1999, p. 184) conceitua leilão como “um mecanismo de licitação, descrito por um conjunto de regras de leilão que especificam como o vencedor é determinado e quanto ele tem que pagar”. O autor indica ainda que as regras de um leilão podem restringir a participação e forma de lances, além de impor regras determinadas para o comportamento dos participantes (WOLFSTETTER, 1999).

Existem três razões principais para a utilização de leilões, quais sejam: a) a velocidade das vendas; b) para revelar os valores de avaliação dos possíveis compradores; e c) para prevenir o comportamento desonesto entre o agente vendedor (leiloeiro) e o comprador (WOLFSTETTER, 1999).

Em um cenário ideal, um leilão se enquadra na situação independente simétrica de valores privados, modelo que possui as seguintes características: a) um objeto indivisível é colocado à venda para diversos concorrentes; b) cada concorrente – e apenas ele – sabe qual é o seu valor; c) todos os concorrentes estão em igualdade de disputa, ou seja, simetria de condições; d) avaliações desconhecidas são independentes e distribuídas de forma idênticas, conforme variáveis randômicas; e) os concorrentes e o vendedor possuem risco zero ou neutro na disputa (WOLFSTETTER, 1999).

¹⁸ A igualdade de condições entre os licitantes é mitigada em casos de previsões legais, tais como os benefícios de lance de desempate, da exigência de cotas reservadas ou possibilidade de regularização fiscal após a licitação para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, conforme define os arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123/2006. Desta forma, pode se verificar que os pregões nem sempre são uma disputa de risco neutro para todos os participantes.

Existem diversas modalidades de disputa para licitações públicas. A Lei nº 8.666/1993 prevê as modalidades licitatórias de concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Sobre estas modalidades, observa-se que a concorrência, a tomada de preços e o convite “têm o mesmo objetivo: a contratação de obras, serviços e fornecimento” (CARVALHO FILHO, 2020, p. 287), e se diferenciam entre si pela complexidade procedimental e pela sua vinculação de sua utilização estar relacionada ao valor máximo permitido para a utilização de procedimentos mais simples, ou seja, quanto menor o valor estimado para licitação, mais flexível poderá ser o rito. O concurso é específico a “escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores” (BRASIL, 1993), e o leilão nas licitações públicas trata especificamente da venda de bens que se enquadrem ou sejam destinados para: a) móveis inservíveis para a administração; b) produtos legalmente apreendidos ou penhorados; c) alienação de bens imóveis.

Essas modalidades têm em comum, a realização de modo presencial. Além disso, as referidas modalidades possuem um rito muito burocrático e que, por causa disso, torna muito lento o processo de seleção de uma empresa, prejudicando a contratação de objetos de menor vulto e que não demandam tanta complexidade procedimental (CARVALHO FILHO, 2020). Assim, considerando as limitações que um procedimento de seleção presencial e excessivamente burocrático possui, a promulgação da Lei nº 12.520/2002 incluiu ao rol de modalidades licitatórias o Pregão Eletrônico.

Além dessas modalidades, a Lei nº 14.133/2021 incluiu a modalidade de licitação do diálogo competitivo, cuja utilização é restrita para contratações que envolvam inovação tecnológica ou técnica, impossibilidade de o órgão poder ter sua necessidade atendida sem a adaptação de soluções disponíveis no mercado e a impossibilidade de a Administração conseguir definir as especificações técnicas, conforme dispõe o art. 32 da Lei nº 14.133/2021. Sobre esta modalidade, Nohara (2021) relata que a sua utilização seria para casos em que a Administração busque entrar em contato com as soluções existentes no mercado das licitantes que participarem da disputa, com a finalidade de obter uma contratação que melhor atenda às necessidades do órgão realizador do certame.

Entretanto, apesar da Lei definir um rito de como seria o procedimento do diálogo competitivo, observa-se que a maioria dos procedimentos da Lei nº 14.133/2021 carecem de regulação infralegal

complementar para sua efetiva aplicação ou, quando não é a questão, de exemplos concretos em que determinada modalidade ou inovação tenha sido aplicada, o que limita a análise de casos e a aplicação das modalidades licitatórias da nova Lei de Licitações. De modo que, para o caso específico do diálogo competitivo, não foram encontradas, até o momento, processos licitatórios que sigam a referida modalidade na Administração Pública.

4.2. Pregão eletrônico

A Lei nº 10.520/2002 criou a modalidade de licitação do pregão eletrônico. Esta modalidade teve algumas inovações em relação às outras previstas na Lei nº 8.666/1993. Destaca-se, a inversão da fase de habilitação dos concorrentes, de modo que, apenas a empresa que esteja na situação de melhor classificada precisa comprovar o atendimento dos requisitos de habilitação, tais como: regularidade fiscal, econômica, documentos de qualificação técnica, entre outras solicitadas no certame.

Além disso, este normativo foi o primeiro a prever a possibilidade de utilização de recursos de tecnologia da informação. Conforme já mencionado anteriormente, o pregão eletrônico permite que mais licitantes participem da disputa licitatória, que a competição seja feita de forma mais ágil e que haja maior publicidade dos atos da disputa, uma vez que os atos de disputa são públicos e ficam registrados no portal do governo.

Sobre a utilização de recursos de tecnologia da informação, o art. 2º da Lei nº 10.520/2002 prevê que a utilização de tais recursos dependem de regulamentação específica. Esta regulamentação, até o momento, foi realizada por três decretos: o Decreto nº 3.697/2000, o Decreto nº 5.450/2005 e, finalmente, o Decreto nº 10.024/2019.

Dentre os três, o presente estudo será voltado para os Decretos nº 5.540/2005 e o Decreto nº 10.024/2019, já que o Decreto nº 3.697/2000 não é vigente há mais de 15 anos, dificultando uma análise comparativa dos resultados, tendo em vista a dificuldade de acesso a uma amostra regular de documentos do período e limitações que a disputa no período teria em virtude do reduzido acesso à internet da população brasileira no período. Este decreto, também, não será estudado por

possuir um rito de disputa de lances bastante similar ao do Decreto nº 5.450/2005, só que um pouco mais simplificado.

4.3. Decreto nº 5.540/2005 – Rito do Pregão

O Decreto nº 5.450/2005 regulou o pregão, na forma eletrônica, para contratação de bens e serviços comuns durante o período de 1º de julho de 2005 até 28 de outubro de 2019. Sua regulação englobava:

a) a definição de que tipo de bens e serviços poderiam ser enquadrados como comuns, e ser contratados por meio do pregão eletrônico;

b) definir as autoridades competentes para atos do certame eletrônico, bem como, quais atos seriam de responsabilidade de cada autoridade;

c) definia requisitos para participação no pregão eletrônico, que ocorria por meio do credenciamento da empresa interessada por chave de identificação e registro atualizado no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF);

d) regras para publicação de licitação no Diário Oficial e para publicações em jornais;

e) definição de requisitos da fase interna e externa do pregão;

f) prazos para esclarecimentos e impugnação de licitações; e

g) regras para a fase de lances, julgamento, habilitação e recurso do pregão.

Entre seus diversos objetos de regulação, um aspecto de especial relevância é a da fase de disputa, uma vez que: defina como os lances seriam ofertados, o tempo para serem ofertados e como seria a conclusão desta etapa da disputa.

Esta fase era regulada pelo art. 24 do Decreto nº 5.450/2005, o qual dispunha que:

Art. 24. Classificadas as propostas, o pregoeiro dará início à fase competitiva, quando então os licitantes poderão encaminhar lances exclusivamente por meio do sistema eletrônico.

§ 1º No que se refere aos lances, o licitante será imediatamente informado do seu recebimento e do valor consignado no registro.

§ 2º Os licitantes poderão oferecer lances sucessivos, observados o horário fixado para abertura da sessão e as regras estabelecidas no edital.

§ 3º **O licitante somente poderá oferecer lance inferior ao último por ele ofertado e registrado pelo sistema.**

§ 4º **Não serão aceitos dois ou mais lances iguais**, prevalecendo aquele que for recebido e registrado primeiro.

§ 5º Durante a sessão pública, os licitantes serão informados, em tempo real, do valor do menor lance registrado, vedada a identificação do licitante.

§ 6º **A etapa de lances da sessão pública será encerrada por decisão do pregoeiro.**

§ 7º O sistema eletrônico encaminhará **aviso de fechamento iminente dos lances**, após o que transcorrerá período de tempo de até trinta minutos, **aleatoriamente determinado**, findo o qual será automaticamente encerrada a recepção de lances.

§ 8º Após o encerramento da etapa de lances da sessão pública, o pregoeiro poderá encaminhar, pelo sistema eletrônico, contraproposta ao licitante que tenha apresentado lance mais vantajoso, para que seja obtida melhor proposta, observado o critério de julgamento, não se admitindo negociar condições diferentes daquelas previstas no edital.

§ 9º A negociação será realizada por meio do sistema, podendo ser acompanhada pelos demais licitantes.

§ 10. No caso de desconexão do pregoeiro, no decorrer da etapa de lances, se o sistema eletrônico permanecer acessível aos licitantes, os lances continuarão sendo recebidos, sem prejuízo dos atos realizados.

§ 11. Quando a desconexão do pregoeiro persistir por tempo superior a dez minutos, a sessão do pregão na forma eletrônica será suspensa e reiniciada somente após comunicação aos participantes, no endereço eletrônico utilizado para divulgação (BRASIL, 2005).

Em suma, o pregão era aberto por decisão do pregoeiro, após a referida abertura, os concorrentes poderiam dar lances sucessivos durante a disputa para se posicionar na classificação. Esta primeira etapa de lances prosseguia pelo tempo o pregoeiro julgasse necessário

para que os lances alcançassem os valores inicialmente buscados pela Administração Pública.

A disputa, em contrapartida, só seria encerrada após o pregoeiro indicar o fechamento iminente da fase de lances do pregão. Após esta indicação, o sistema avisava aos concorrentes sobre o fechamento iminente, o qual ocorreria num prazo definido de forma aleatória que variava de 5 até 30 minutos.

Este formato de disputa fazia com que os concorrentes costumassem deixar uma margem de segurança para ser reduzida na fase de encerramento aleatório, fazendo com que os licitantes buscassem reduzir apenas o necessário na primeira etapa. Além disso, apesar de garantir uma isonomia entre os licitantes, o encerramento aleatório podia causar prejuízos na busca da melhor proposta, uma vez que os licitantes poderiam ter alguma margem restante para reduzir. Não apenas isto, o referido formato permitia que um concorrente sem a melhor margem de desconto, ganhasse a disputa por estar classificado em primeiro, durante o encerramento aleatório.

Outro aspecto da disputa, era a regra de apresentação de documentação. Nesse sentido, o Decreto nº 5.450/2005 não ia muito além do formato previsto na Lei nº 10.520/2002, que inverteu a fase de apresentação da documentação, isto é, enquanto a Lei nº 8.666/93 previa que os documentos de habilitação dos licitantes seriam analisados antes do início da fase de lances, a Lei nº 10.520/2002 determinava que primeiro seria realizada a disputa por lances e análise da proposta para só depois ser aberta e analisada a documentação do concorrente convocado.

Tal determinação tinha como vantagem a redução de burocracia, uma vez que só seriam analisados os documentos dos concorrentes convocados, além do potencial aumento de competitividade, considerando que mais empresas estariam disputando esta etapa.

Fora o que já era previsto para o rito do pregão presencial, o Decreto previu apenas que a habilitação dos licitantes será verificada por meio do SICAF, quando se trata de documentação, ou informação constante no referido cadastro, e que, para as demais informações não encontradas no SICAF, estas deveriam ser encaminhadas no prazo definido no edital, após solicitação do pregoeiro no sistema eletrônico, conforme definido no art. 25 do referido Decreto. Isso significa que, a

regra era que a documentação deveria ser encaminhada após convocação do pregoeiro, conforme o prazo definido no Edital.

4.4. Decreto nº 10.024/2019 – Rito do Pregão

Esta regulamentação tratou dos tópicos relacionados ao Decreto nº 5.540/2005 anterior, com a inclusão da previsão legal da exigência de ferramentas de planejamento da contratação, vide o Estudo Técnico Preliminar e o Mapa de Riscos, o qual possuía a normatização anterior em atos infralegais¹⁹. Além disso, houve novidades no Decreto, como, a ampliação do prazo de resposta de esclarecimentos e impugnações de licitações, bem como a possibilidade de solicitação de auxílio do jurídico do órgão para responder ao questionamento e a possibilidade de se realizar um pregão com valor máximo sigiloso.

Ademais, a partir do novo Decreto regulamentador do pregão eletrônico, as formas de disputa e de apresentação da documentação tiveram substanciais mudanças.

Em relação aos modos de disputa, desde a Lei 12.462/2011²⁰, que instituiu o RDC, a Administração Pública buscava novas formas e critérios para a apresentação de propostas e lances.

De forma que, a Lei nº 12.462/2011 instituiu os modos de disputa aberto (para lances públicos e sucessivos) e fechado (para lances sigilosos) que deveriam ser utilizados para contratações de obras, infraestruturas e segurança públicas, relacionadas aos eventos esportivos e ações elencadas no seu art. 1º.

A forma como esses modos de disputa ocorreria foi regulamentada pelo Decreto nº 7.581, de 2011, com a possibilidade de que a disputas das contratações abrangidas pelo RDC fossem tanto a distância, quanto presencialmente, assim como regras para lances intermediários e combinação desses modos de disputa.

¹⁹ No caso, antes do Decreto nº 10.024/2019, a recomendação e exigência de elaboração do Estudo Técnico Preliminar e do Mapa de Riscos eram previstos pela Instrução Normativa nº 01/2019 da SLTI e pela Instrução Normativa nº 05/2017 do Ministério da Economia. Em complemento a isto, é importante frisar que as referidas ferramentas de planejamento da contratação também foram incluídas na Lei nº 14.133/2021.

²⁰ Em 2011, com o objetivo de dar maior agilidades as contratações públicas de infraestrutura e viabilizar a realização dos megaeventos esportivos que seriam realizados no Brasil naquele período, foi promulgada a Lei nº 12.426/2011, que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) (CARVALHO FILHO, 2020).

O Decreto nº 10.024/2019 aperfeiçoou esse modelo e ampliou a aplicação das duas formas de disputa de lance, abarcando as contratações que adotassem o pregão eletrônico, de acordo com o art. 31 da norma:

Art. 31. Serão adotados para o envio de lances no pregão eletrônico os seguintes modos de disputa:

I - Aberto - os licitantes apresentarão lances públicos e sucessivos, com prorrogações, conforme o critério de julgamento adotado no edital; ou

II - Aberto e fechado - os licitantes apresentarão lances públicos e sucessivos, com lance final e fechado, conforme o critério de julgamento adotado no edital (BRASIL, 2019).

Em relação aos dos modos de disputa, Oliveira e Amorim (2020) sugerem que a definição dos modos de disputa deva ser utilizada em cada certame com uma análise cuidadosa na fase de planejamento da contratação, considerando entre outros aspectos as características do objeto a ser licitado, a configuração do mercado e a experiência do órgão em licitações similares.

O modo de disputa aberto, conforme Oliveira e Amorim (2020), é inspirado no modelo adotado pelo Sistema BEC/SP, Bolsa Eletrônica de Compras do Governo do Estado de São Paulo, instituído pelo Decreto Estadual nº 49.722/2005.

A sua sistemática consiste numa fase inicial de lances com duração de dez minutos, prorrogada automaticamente por dois minutos adicionais a cada novo lance nos seus últimos dois minutos de disputa. Nesse sentido, a disputa vai sendo prorrogada enquanto forem encaminhados lances, de forma que, o lance vencedor seja a melhor oferta que os licitantes possam realizar.

Em complemento a isto, outra inovação do novo Decreto do pregão eletrônico é a possibilidade de se reabrir a fase de lances quando a disputa não tiver tido nenhuma prorrogação automática. Este cenário permite que seja incentivada a competição, quando for realizado um controle efetivo para que a licitação não tenha um resultado aquém do esperado.

Seguindo a teoria dos leilões, observa-se que os pregões que seguem este modelo possuem lances públicos, acompanhados pelos demais concorrentes, ou outros interessados em tempo real. De certa

forma, apesar de o pregão não ser um leilão, o pregão com disputa aberta segue um rito similar do leilão inglês, porém, com valores decrescentes. Esta diferença ocorre em virtude de o leilão buscar auferir o maior valor possível e a licitação buscar contratar um serviço ou adquirir um bem pelo menor preço exequível. Tirando esta diferença, ambos os modelos só se encerram após acabarem os lances.

Já o pregão de disputa aberto e fechado é de formato misto. Com duas fases de disputa. A primeira com lances públicos durante dez minutos. A segunda com lances secretos dos três melhores classificados da primeira etapa. Dessa forma, este modelo possui alguma similaridade ao leilão fechado de segundo lance.

As diferenças entre o pregão aberto e fechado e o leilão, é que o pregão começa com uma etapa de lances públicos, se tornando secreto na sua fase fechada. Já no leilão fechado de segundo lance, a disputa ocorre com lances sigilosos. Outra diferença é que no pregão com disputa aberto e fechado, os concorrentes que poderão dar o lance final são definidos na etapa com lances públicos (a fase aberta da disputa), já no leilão de Vickrey²¹, o melhor lance sigiloso define quem irá adquirir o bem. Por fim, o vencedor do pregão aberto e fechado será aquele que der o melhor lance na fase fechada, enquanto no leilão de Vickrey, o vencedor é definido pelo lance sigiloso, mas a aquisição é realizada pelo seu segundo melhor lance, ou seja, por um valor menor do que o lance o vencedor da disputa.

A mudança no formato de disputa dos pregões eletrônicos implementada pelo Decreto nº 10.024/2019, foi elogiada por Niebuhr (2020, p. 364), o qual considerava que o modelo antigo do Decreto 5.450/2005 “sinalizava ao mercado que a competição não era séria. As etapas de lances eram decididas ao acaso, por sorte ou azar”.

Além do modo de disputa, o Decreto nº 10.024/2019 deu novo tratamento para a documentação de habilitação dos licitantes. Em

²¹ Hasegawa (1995) apud MACHADO FILHO e ZYLBERSZTAJN (1999, p. 271), menciona “quatro tipos básicos de leilões: o leilão inglês, de lances abertos e crescentes; o leilão holandês, de lances decrescentes; o leilão de lance fechado de primeiro preço e o leilão de lance fechado de segundo preço (leilão de Vickrey)”.

Tratando especificamente do leilão fechado de primeiro lance e do leilão de Vickrey indica-se que a principal diferença na disputa se encontra na função do lance fechado ganhador. Assim, no leilão fechado de primeiro lance, o vencedor leva o bem com o próprio lance mais alto ofertado na fase fechada. Já no leilão de lance fechado de segundo lance (Vickrey), o lance mais alto da fase fechada serve para definir quem irá levar o bem, mas o valor que será pago só será definido em um segundo lance do comprador (Machado Filho e Zylbersztajb, 1999).

particular, o novo normativo previu que a documentação de habilitação dos licitantes deveria ser registrada no sistema de disputa até o momento de abertura da sessão pública²².

²² É importante frisar que a obrigatoriedade de registro da documentação de habilitação dos licitantes até o momento de abertura do certame foi flexibilizada através dos Acórdãos 1.211/2021 -Plenário e 2.673/2021 - Plenário, ambos do TCU. Entretanto, a dispositivo continua vigente, válido e exigido durante o cadastro da documentação no pregão. Em outros termos, só garante uma interpretação mais flexível que permita a inclusão ou complementação de documento que comprove requisito que a licitante já atendia no momento da abertura da disputa.



5

5

CORRELAÇÃO ENTRE ECONOMIA COMPORTAMENTAL E COMPRAS PÚBLICAS

Considerando que a economia comportamental estuda desvios no comportamento humano, em relação às decisões, essa ciência também pode ser útil para explicar como são realizadas as decisões em um processo licitatório, e quais os vieses acabam influenciando mais as ações dos concorrentes e dos servidores públicos envolvidos em uma licitação. Ademais, pode ser útil para analisar a arquitetura das escolhas elaboradas no Decreto do pregão eletrônico, assim como sugerir formas de melhoria na arquitetura de decisões de regulações governamentais relacionadas a contratações públicas.

Vale apontar, que apesar do Decreto nº 10.024/2019 ter apresentado novas regras e formas de disputa para as licitações públicas, o referido normativo também garantiu a discricionariedade do agente público responsável pela elaboração do Edital de disputa licitatória, fazendo com que este também tenha papel como arquiteto de escolhas, quando o agente público possa definir se a licitação seguirá a disputa por lances abertos, abertos e fechados, limites de intervalos intermediários de lances, entre outras.

Apesar disso, além de arquiteto de decisões, segundo Tabak e Amaral (2018), o agente público responsável pela tomada de decisão sobre a implementação de uma política pública, também está sujeito a vieses cognitivos que possam influenciar sobre o que é verdadeiro, apenas pela fácil compreensão de algum tema.

A partir desse raciocínio, analisamos a seguir alguns aspectos que envolvam o comportamento de tomada de decisão de particulares e dos agentes públicos no Decreto nº 10.024/2019 por meio da ótica da economia comportamental.

5.1. Utilização de ferramentas da Economia Comportamental na etapa de lances do novo Pregão Eletrônico

5.1.1. Proposta de preços, valor estimado da licitação, o julgamento feito por ancoragem e a Teoria da perspectiva.

A ancoragem ocorre quando um número ou valor particular é utilizado como base, mesmo que de forma indireta ou involuntária, para a solução de problema cujo resultado é desconhecido.

No caso de um processo licitatório, o valor estimado da licitação é definido no art. 2, inciso I da Instrução Normativa (IN) nº 73/2020 como o “valor obtido a partir de método matemático aplicado em série de preços coletados, podendo desconsiderar, na sua formação, os valores inexecutáveis, inconsistentes e os excessivamente elevados”.

Assim, pode-se definir que o valor estimado seria o valor médio que a Administração Pública acredita ser o preço justo para a contratação de um bem ou serviço. Além deste conceito, a referida IN também trata da ideia de preço máximo, podendo ser entendido como o valor máximo que o Estado estaria disposto a pagar por algo.

Em um certame, o valor estimado acaba apresentando um duplo efeito de servir tanto como o ponto de partida que os licitantes devem seguir para formularem suas propostas e participarem da disputa (heurística da ancoragem), bem como, para a base que os concorrentes definam a própria estratégia de competição e estipular a margem de redução dos preços em uma disputa.

Para obter o preço estimado de uma licitação, a equipe responsável pelo planejamento da contratação faz uma pesquisa de preços com outros pregões e preços de mercado, os quais servem como âncora por ajuste do preço justo para a contratação.

Nesse sentido, valores que destoem muito dos demais devem ser descartados para evitar que a estimativa seja sub ou sobre valorizada, levando a um prejuízo no momento da contratação, tendo em vista que uma má estimativa poderia fazer com que a Administração pague a mais por um serviço ou, no caso de o preço ser subestimado, uma contratação inexecutável, ou até a falta de interessados em participar da licitação.

A pesquisa de preços pode ter inúmeras variáveis a serem consideradas, tais como: a forma de prestação do serviço, local de entrega ou prestação, garantias e outras contrapartidas exigidas para

se fornecer um serviço ou bem, distância da data da amostragem de preços e do certame licitatório, inflação, variações cambiais, entre outras.

Em complemento, outro aspecto relevante é a variedade da cesta de preços disponíveis e a especificidade do bem a ser licitado. Nesse sentido, um produto ou serviço de consumo/prestação recorrente por diversos órgãos possuem uma amostragem que permite uma fidedignidade entre o preço pesquisado e o efetivamente praticado. Todavia, no caso da contratação de um produto muito específico ou que tenham especificações técnicas que limitem a quantidade de fornecedores aptos a entregar o demandado, há um risco grande de que a precificação seja influenciada por preços indicados por potenciais interessados em vender o serviço/bem, podendo gerar uma estimativa com valores acima do mercado.

Considerando essa dificuldade, o Decreto nº 10.024/2019 trouxe como a inovação a possibilidade de o pregão eletrônico ser realizado com valor estimado, ou máximo aceitável, com caráter sigiloso, vide disposição constante no art. 15 da referida norma.

Esta opção não exime a Administração Pública de realizar pesquisa de preços e estimar os valores da contratação. Em realidade, o valor estimado existe, mas ele só é divulgado após a fase da disputa de lances. Este tipo de cenário tira a âncora dos participantes e visa impedir que terceiros se aproveitem de uma estimativa limitada.

Não apenas isso, o valor estimado também tem outras implicações para os possíveis interessados em participar da licitação. Isto porque o preço estimado demonstra qual é o custo previsto pela Administração para uma contratação. Por meio dessa previsão, o particular pode avaliar a sua estratégia, verificar a margem de desconto que teria para participar dessa competição e avaliar se o valor proposto pelo governo é atrativo para o possível licitante resolver competir.

Ademais, o valor estimado pode servir como uma ancoragem por ajuste para o lance inicial de disputa de muitos licitantes. Nesse sentido, ao iniciar a disputa de lances com o preço estimado, o particular evita o risco de ser desclassificado em momento posterior por possuir valores acima do que a Administração Pública estaria disposta a pagar, bem como evita dar um “desconto” inicial muito alto, no caso em que a licitação atraia poucos participantes.

Em relação ao julgamento da proposta, o valor estimado da licitação serve como uma âncora sobre o sucesso do resultado da licitação, mesmo em uma situação que a estimativa seja precária. No modelo de disputa do Decreto nº 5.540/2005, o valor estimado servia como um valor mínimo que os pregoeiros aguardavam alcançar antes de indicar o início do encerramento iminente do certame, uma vez que o pregoeiro não teria como retroceder em sua decisão caso o aviso de fechamento iminente fosse informado no sistema.

Ademais, o preço estimado também pode servir de âncora por ajuste em uma negociação com o licitante mais bem classificado após a etapa de lances, isto é, a negociação entre o licitante e o pregoeiro pode ser mais persuasiva no caso o preço ainda muito próximo, ou acima do estimado.

O valor estimado também pode ser analisado através da teoria da perspectiva, ou seja, a funcionalidade sobre o resultado de uma licitação depende do ponto de referência, que, no caso, seria o valor estimado para a contratação, ou nas palavras de Kahneman (2012), a situação esperada.

O pregão pode ser percebido como bem-sucedido na perspectiva dos agentes públicos se os resultados forem melhores que o estimado, e pode ser considerado um fracasso se os valores da competição sejam superiores ao estimado²³. Seguindo assim, a lógica de que resultados melhores que o ponto de referência seriam ganhos, enquanto resultados piores, seriam perdas (KAHNEMAN, 2012).

Não apenas isto, considerando a segunda característica da Teoria da Perspectiva, que trata da sensibilidade decrescente da mudança de riqueza, o impacto do resultado da licitação dependerá do valor referencial global do item, grupo ou total da licitação.

De forma que, uma economia no valor estimado de R\$1.000 ser percebida de forma mais impactante em uma licitação com valor de R\$50.000 do que em uma de 1 milhão.

Por fim, a terceira característica da Teoria da perspectiva, que trata da aversão à perda, pode ser verificada tanto no comportamento

²³ Apesar dessa perspectiva, é importante ponderar que o sucesso de uma licitação não se limita ao valor obtido, mas também a questões relacionadas a qualidade da prestação do serviço ora contratado ou satisfação com o objeto adquirido. Entretanto, considerando que a arquitetura das escolhas do Decreto ora analisado trata da fase de disputa, a perspectiva de sucesso analisada neste trabalho avaliará a perspectiva dos preços.

de equipes de licitação, por não aprovarem licitações com valores acima do estimado e preferirem refazer o processo licitatório com novos valores ao invés de aprovar um valor acima do estimado, quanto no comportamento de licitantes que preferem continuar em uma disputa, dando lances cada vez menores do que perder a disputa para outro concorrente.

5.1.2. Forma de Disputa

A mudança na forma de disputa do pregão eletrônico altera a arquitetura das decisões e a forma de estratégia dos competidores numa licitação.

Se no formato antigo, a principal estratégia era permanecer na inércia e aguardar os melhores lances para o período de encerramento iminente. Nesse modelo, o importante é estar em primeiro até que o sistema encerre, o que permitia que os competidores fizessem lances necessários para tal até que acabasse a disputa.

Agora, as duas modalidades de disputa exigem uma atuação mais agressiva dos competidores. No caso da disputa de modo aberto, considerando que o licitante vencedor será aquele que ficar em primeiro lugar sem que os demais competidores deem lances por um período de dois minutos, a disputa prossegue até o momento que algum dos competidores faça o melhor lance possível.

Já no modo aberto e fechado, a atuação dos competidores precisa ser ativa para estar entre uma das três melhores propostas da fase aberta da disputa e a melhor possível na etapa fechada, uma vez que os lances dos outros competidores somente serão divulgados após a conclusão desta etapa.

Esta mudança nas regras de disputa, pode ser entendida como um tipo de *nudge*, porque não modifica o incentivo dos participantes, não obriga que os competidores de forma direta modifiquem a sua forma de agir, mas tem o potencial de mudar o comportamento dos participantes, considerando a mudança no formato de encerramento dos pregões.

No caso, a existência de duas formas de disputa de lances permite que a Administração Pública faça enquadramentos (*framings*) diferentes, que podem ser utilizados a depender de qual seja a melhor

forma de que também seja licitado, considerando as diversas peculiaridades envolvidas.

No caso, as duas formas de disputa possuem pontos de referências distintos no decorrer da competição. Enquanto na disputa aberta a última referência sempre será o melhor lance, na disputa aberto e fechado, a referência seria o melhor lance antes da fase fechada.

Assim, quando se define uma disputa aberta, a perspectiva é que os concorrentes disputem até o limite dos seus valores, considerando os limites dos seus concorrentes.

Já a disputa aberta e fechada, pode ser utilizada em situações que a pesquisa pode ter tido limitações, em virtude do tipo de objeto a ser contratado ou da quantidade de fornecedores disponíveis. Desta forma, apesar dos lances dos competidores servirem de alguma referência, o concorrente não tem como saber qual o melhor lance fechado dos seus concorrentes antes da conclusão desta etapa. Este cenário faz com que o licitante se encontre entre duas escolhas, são: a) fazer o seu melhor lance possível e tentar vencer; ou b) ofertar um lance menor e ter um risco maior de perder a disputa.

Em outras palavras, os licitantes se encontram em uma situação de aversão à perda entre duas opções com prejuízo garantido (reduzir o máximo de lucro possível ou maior probabilidade de perder o objeto de disputa). Sendo que, em tais cenários, Kahneman (2012) indica que o comportamento humano costuma tender para a opção que possa reduzir o referido o prejuízo. No caso, o licitante teria que decidir até que ponto este deve tentar reduzir o seu lucro para ganhar a disputa.

Além disso, como contraponto, é importante salientar a perspectiva de (NÓBREGA, CAMELO e DE TORRES, 2022) sobre o modo de disputa aberto do novo pregão eletrônico. Nesse aspecto, os autores questionam o estímulo que os licitantes teriam em apresentar logo os seus melhores lances em uma disputa aberta.

Na verdade, (NÓBREGA, CAMELO e DE TORRES, 2022) indicam que esta modalidade permite que os licitantes se utilizem de uma nova variável em seu favor, qual seja, o custo do tempo do procedimento licitatório para o licitante. Em tal perspectiva, caso o licitante possua mão de obra específica para atuar em certames, o seu custo marginal pela demora seria baixo, o que permitiria que determinado competidor

demorasse mais e que a disputa não alcance o melhor resultado para a Administração.

Apesar desse risco, entende-se que não há nenhum problema no ato das empresas tentarem equacionar o melhor preço da proposta com a menor diferença entre seus concorrentes. Afinal de contas, a empresa ainda precisaria estar classificada em primeiro após o final da disputa. Ademais, vale apontar que o Decreto nº 10.024/2019 criou a ferramenta do lance mínimo intermediário, que serve para coibir (ou pelo menos minimizar) comportamentos protelatórios e o uso abusivo de estratégias similares.

Entretanto, há de se concordar com a opinião dos autores em relação à prorrogação de tempo, oriunda de lances intermediários, uma vez que estes lances possuem pouca relevância na classificação final e podem fazer com que um licitante tente cansar seus concorrentes antes de dar um lance final ou, inclusive, ser utilizado para empresas que estejam participando em conluio, onde uma concorrente ofereça lances protelatórios e outra se aproveite da desatenção para dar seu lance final logo após o fim de lances protelatórios da outra empresa.

Já em relação ao modo de disputa aberto e fechado, (NÓBREGA, CAMELO e DE TORRES, 2022, p. 122) argumentam que este modo de disputa faz com que os concorrentes da fase fechada tenderem a “ofertar um valor inferior à sua expectativa de menor lance de todos os outros licitantes, desde que não ultrapassem seu limite de preço de reserva”.

Sendo que, na ausência de um lance final e fechado, haveria o reinício da etapa fechada para os demais licitantes, até no máximo três, na ordem de classificação, possam ofertar um lance final (NÓBREGA, CAMELO e DE TORRES, 2022).

Segundo os autores, o referido normativo indica a nova convocação seria resultado da desclassificação dos três primeiros concorrentes, em vista disso, é uma forma de desestimular os licitantes a darem seus melhores lances na fase aberta. Ademais, (NÓBREGA, CAMELO e DE TORRES, 2022) também defendem que esta previsão de desclassificação seria pouco produtora, pois bastaria que as empresas convocadas dessem uma redução ínfima em seus lances.

Entretanto, apesar das críticas, o licitante ainda precisa se manter entre os primeiros classificados da disputa aberta para ter chances de dar um lance final na fase fechada. Não apenas isto, na

medida em que um licitante não teria como saber a oferta final de seu concorrente, entende-se que é mais provável que o participante tente ofertar o melhor preço para ficar na melhor classificação possível do que tente realizar apenas um pequeno desconto para não ser desclassificado da disputa.

Assim, considerando as vantagens e desvantagens das duas formas de disputa, a possibilidade de utilização de uma das duas formas de disputa seria um tipo de arquitetura da escolha em que o legislador “simplifica” as opções de decisão do servidor público responsável pela escolha do formato de disputa.

Em tais situações, o agente público avalia qual o aspecto mais importante para a escolha, estabelece-se um limite, depois se elimina a alternativa que menos atenderia ao principal problema da competição (THALER e SUNSTEIN, 2008).

5.1.3. Enquadramento da forma de lances (limites mínimos de lances).

A inclusão de limites mínimos para lances é outra modificação da arquitetura das decisões. No caso, não seria um *nudge* por ser algo que os concorrentes não poderiam deixar de observar. Entretanto, esta limitação na oferta de lances, visa reduzir o risco de a competição ser prolongada por lances de valor irrisórios com objetivo protelatório e de vencer uma disputa pelo cansaço dos demais concorrentes.

A definição de intervalo mínimo de lances é uma inovação prevista no art. 31, § único do Decreto nº 10.024/2019, que se aplica tanto para lances que visam cobrir a melhor proposta, quanto para lances intermediários na disputa.

Além disso, conforme o Decreto, esta ferramenta foi elaborada para utilização no pregão com disputa na modalidade aberta. Esta indicação é bem razoável, uma vez que este modo de disputa tem como característica a prorrogação de dois minutos adicionais a cada novo lance nos últimos dois minutos de disputa, ou seja, esta é uma ferramenta que visa incentivar um comportamento mais ativo dos concorrentes e evitar que participantes façam lances protelatórios.

O referido dispositivo permite ainda que o intervalo mínimo seja definido em um valor número específico, ou em um valor percentual

entre valores. Todavia, a norma não estabelece maiores critérios para a definição de um critério para estimar o intervalo razoável em cada licitação. De modo que, por ser um ato discricionário, possui o risco de que sua estipulação seja definida por um agente que avalie o limite através do viés da disponibilidade.

Ao definir o valor de limite entre os lances, ao invés de avaliar a realidade do caso concreto, o servidor público pode utilizar como base a lembrança de alguma outra licitação, outra opção é, uma que tenha demorado demais por lances mínimos, ou que tenha sido rápida por uma definição de valores intermediários altos.

Assim, considerando as peculiaridades de cada caso concreto, é recomendável avaliar os preços médios de cada objeto licitado, diferenças entre preços e eventuais riscos em definir um valor muito alto ou baixo como preço intermediário.

No mesmo sentido, vale apontar que Oliveira e Amorim (2020) recomendam que a utilização da margem de redução efetiva seja avaliada pelo setor responsável, considerando a realidade do respectivo mercado. Isto porque, estabelecer uma margem irreal pode afetar a qualidade da disputa, inclusive, inviabilizar os lances factíveis e adequados à realidade do mercado.

5.1.4. Reabertura de lances

Outra inovação bastante relevante do Decreto nº 10.024/2019 é a possibilidade de reabertura da fase de lances.

No caso da disputa aberta, esta possibilidade de reabertura ocorre nas situações em que a disputa foi realizada durante os 10 minutos iniciais de disputa e não houve nenhuma prorrogação de tempo. Isso significa, que a prorrogação visa incentivar os concorrentes a melhorarem seus lances e não se satisfazerem com os valores ofertados no início da disputa.

Já a possibilidade de reabertura de lances na disputa aberta e fechada ocorre em duas hipóteses: a) quando nenhum dos três competidores convocados dê um lance final na etapa fechada de disputa, de forma que, nesta situação, serão convocados os próximos três classificados para ofertarem seus lances; ou b) quando nenhum dos licitantes classificados e convocados na etapa fechada atenda às

exigências para habilitação. Neste caso, assim como no anterior, serão convocados os próximos três concorrentes para nova rodada de lances fechados.

Esta ferramenta visa evitar que a licitação seja encerrada com valores aquém do esperado, e sirva como um tipo de incentivo ou *nudge* do tipo erro pós-conclusão ou o retorno por meio de *feedback* ao usuário, uma vez que, ao reabrir a etapa de disputa, o pregoeiro estaria indicando (oferecendo um *feedback*) que os valores ofertados ainda não alcançaram um valor satisfatório.

5.1.5. Viés da inércia e o momento da inclusão de documentação do licitante

O viés de inércia ou *status quo* representa a tendência das pessoas de permanecerem como estão. Este viés da inércia possuía um impacto razoável no envio de documentação. Nesse sentido, apesar dos editais de licitação possuírem a indicação de toda a documentação que deve ser exigida por um participante a ser convocado, como não havia uma exigência prévia de cadastro de documentos de habilitação para participar de um pregão específico, este cenário fazia com que os competidores deixassem de verificar se possuíam todos os documentos para participar de forma acessível, deixando esta verificação para o momento da convocação dos documentos de habilitação, o que, poderia causar o esquecimento de algum documento na hora do envio e, por causa disso, até uma desclassificação.

Não apenas isto, Niebuhr (2020, p. 348) enfatiza que a ausência de cadastro da documentação de habilitação em momento anterior à disputa causava inúmeros malefícios, tais como, “o atraso dos pregões eletrônicos, que não raro se arrastavam por meses”. Além de contribuir para “lançar dúvidas sobre o preço do licitante vencedor da licitação, dado que, normalmente, bem superior ao oferecido pelos licitantes inabilitados”.

Assim, a mudança do momento do cadastro da documentação para a fase anterior à licitação tem um efeito de *nudge*, visto que essa mudança na arquitetura das decisões tem o potencial de modificar as ações tomadas pelos licitantes, evitando um erro ou descuido.

Esta mudança no cadastro faz com que os licitantes verifiquem previamente se possuem todos os documentos necessários, incluindo-os no sistema e evitando realizar este trabalho enquanto é convocado pelo pregoeiro.

Essa opção seria um exemplo de ferramenta para evitar um erro pós-conclusão, pois incluiria uma “função obrigatória” de incluir a documentação antes do início da licitação.

Nesse sentido, indica-se que esta modificação pode ser entendida como um *nudge* na medida em que apresenta uma mudança na arquitetura das decisões dos licitantes e que, apesar de não recomendável, pode ser evitada pelo participante que poderia incluir qualquer documento e mudar de etapa no cadastro, além do fato que esta mudança per si não trazer nenhum incentivo econômico adicional.



6

6

ACHADOS DE PESQUISA

Antes de partir para a análise dos dados dos pregões, cabe frisar que os dados aqui trazidos foram divididos e apresentados separadamente por órgão analisado. Optou-se pela avaliação da arquitetura de decisões em dois modelos, bem como quanto a observação de efeitos dos dois modos de disputa em relação ao modelo anterior.

De tal maneira que essa divisão e forma de comparação tornaram-se possíveis, uma vez que os órgãos comparados utilizaram apenas um dos dois modos de disputa em seus certames.

Para permitir uma melhor compreensão das informações, os dados dos pregões, ora analisados, foram, inicialmente, divididos por ano, com a indicação dos valores estimados para as licitações, valores obtidos após a etapa de lances e valores finais após os certames licitatórios. Tal divisão em três dados da licitação - preços estimados, etapa de lances e preço final - visa salientar, que o impacto da arquitetura das escolhas utilizada pela Administração Pública na etapa de lances. Desta forma, é possível identificar qual o resultado obtido pela arquitetura disposta, sem que haja confusão com os resultados obtidos após negociação direta entre os pregoeiros e os licitantes.

Ademais, visando evitar possíveis ruídos que poderiam surgir por meio de uma análise de licitações separada por itens avulsos, na medida em que licitações divididas em diversos itens teriam um maior peso na média do que as licitações, na disputa em grupo único, optou-se por avaliar as reduções entre valores estimados e efetivamente licitados com base nos valores estimados de forma global, comparado pelo preço final global da licitação.

Em um segundo momento, utilizaram-se elementos inspirados na metodologia contra-factual entre licitações de um mesmo órgão, que tenham apresentado duas características para comparação: a) mesmo objeto; b) com amostra realizada em dois períodos regulatórios distintos, ou seja, uma amostra dentro de regras do Decreto nº 5.540/2005 e outra seguindo as normas do Decreto nº 10.024/2019.

Neste caso, por tratarem de licitações de um mesmo órgão, para um mesmo objeto, porém expressando a diferença no modo de disputa

- encerramento aleatório comparado com fase de lances aberto ou aberto e fechado - a análise pode ser mais aprofundada nos itens, quando a disputa era dividida desta forma.

Após tais análises sobre os modos de disputa, também foi realizada uma terceira verificação. Tal verificação teve como ênfase a ferramenta da reabertura da etapa de lance. Assim, buscou-se mapear quantas vezes esse elemento da arquitetura foi utilizado na amostragem e quantas vezes a reabertura conseguiu gerar uma redução entre o preço anterior ao da nova etapa de lances.

6.1. Análise sobre os resultados globais das licitações entre 2018 até 2021 – Central de Compras

Esta primeira análise buscou verificar se era possível identificar algum impacto significativo no resultado dos pregões eletrônicos pela simples mudança da arquitetura da ferramenta de disputa de lances.

Ademais, considerando que o Decreto nº 10.024/2019 apresentou dois modos de disputa distintos, optou-se por estudar seus resultados separadamente.

Sendo assim, primeiro foram apresentados os dados da Central de Compras do Ministério da Economia que realizou apenas licitações com modo de disputa aberto e fechado no período selecionado para estudo dos resultados conforme o novo Decreto.

6.1.1. Levantamento de dados em Pregões da Central de Compras, por ano (2018)

Quadro 1

Central de Compras -2018	
Pregões realizados (com resultados válidos)	6
Média de redução percentual entre o valor estimado e o valor final	- 48%

Fonte: elaboração própria (2022).

No (Quadro 1), os dados expostos são de licitações realizadas no ano de 2018, os quais foram identificados em 6 pregões eletrônicos concluídos, os quais possuísem resultados válidos²⁴. Tais pregões tiveram visaram a contratação de serviço de telefonia fixo e móvel; serviços de *outsourcing*; serviço de transporte de servidores no âmbito do Distrito Federal; contratação de Leiloeiros Públicos; serviço de digitalização de documentos e elaboração de modelo integrado de Sistema de Segurança Física.

Dentre estes, os pregões de telefonia e de leiloeiro apresentaram resultados muito acima da média, com reduções de 76% e 100%, respectivamente. Entretanto, isso pode não ser conclusivo porque que tais resultados também tiveram influência de outros fatores. Como por exemplo, neste caso do serviço de telefonia, há certa complexidade de se precificar o objeto licitado em contratações de larga escala, uma vez que poucos fornecedores dispõem de capacidade na prestação do referido serviço.

Já no caso da licitação para serviço de leiloeiros, o resultado de R\$0,0001 centavo indica que a remuneração do serviço de leiloeiro se expressa por meio do próprio leilão. De forma que, neste caso específico, a licitação serve mais para selecionar o(s) leiloeiro(s) do que obter uma economia para a Administração Pública.

Nessa amostragem, verificou-se que a média entre o valor estimado para a contratação e o valor final do pregão eletrônico resultou em uma redução/desconto de 48%.

6.1.2. Levantamento de dados em Pregões da Central de Compras, por ano (2019)

Quadro 2

Central de Compras -2019	
Pregões realizados (com resultados válidos)	4
Média de redução percentual entre o valor estimado e o valor final	- 27%

Fonte: elaboração própria (2022).

²⁴ Isto é, quando o pregão ou o item do pregão não tenha sido deserto (sem lances) ou fracassado (sem propostas habilitadas).

Passemos agora aos dados coletados no ano de 2019, (quadro 2). Assim, como ocorreu no ano de 2018, a Central de Compras realizou poucos pregões no ano de 2019. Nesse recorte temporal, foram identificados apenas quatro pregões com propostas válidas, a saber: serviço de transporte de servidores no Distrito Federal São Paulo e Rio de Janeiro e serviços de apoio à gestão estratégica dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Desses, a maior redução foi a do serviço de apoio à gestão estratégica, com redução de 77%, enquanto os demais objetos tiveram resultados que variaram entre 10 até 12 %.

Em números totais, o ano de 2019 apresentou uma média de redução/desconto de 27%, ou seja, a redução inferior à do ano de 2018.

Contudo, outro aspecto a ser salientado nesta análise é que as regras do Decreto nº 5.540/2005 para disputa de pregão foram revogadas pelo Decreto nº 10.024/2019. Sendo que, conforme determinado no art. 61 do novo Decreto do pregão eletrônico, todos os pregões publicados após a data de 28 de outubro de 2019 estariam abarcados pelo novo normativo. Fato que pode ser um explicativo pela baixa quantidade da amostragem do ano de 2019.

Apesar disso, todos os pregões realizados pela Central de Compras em 2019 aconteceram em datas anteriores a determinada pelo Decreto nº 10.024/2019, não sendo necessário dividir os resultados do ano de 2019 em dois períodos na presente análise.

6.1.3. Levantamento de dados em Pregões da Central de Compras, por ano (2020).

Quadro 3

Central de Compras -2020	
Pregões realizados (com resultados válidos)	19
Média de redução percentual entre o valor estimado e o valor final	- 31%

Fonte: elaboração própria (2022).

Passemos para os dados da Central de Compras do ano de 2020. Neste ano, a quantidade de pregões realizada apresentou crescimento,

passando de 10 licitações realizadas durante a soma dos anos de 2018 e 2019 para 19 licitações apenas no ano de 2020.

Neste ano, o órgão realizou licitações para contratação de serviço de: limpeza; transporte terrestre nos municípios e respectivas regiões de Florianópolis, Cuiabá, Belo Horizonte, Salvador, Natal, Porto Alegre, Porto Velho e Campo Grande. Também houve licitação de serviços de telefonia fixa e móvel; serviços de outsourcing para almoxarifado virtual; subscrição de licenças de uso de software Microsoft; serviços de apoio administrativo; aquisição de desktops; notebooks e monitores; contratação de licenças de uso de softwares de virtualização de servidores; serviços gerenciados de computação em nuvem e aquisição e instalação de estação de recarga semirrápida de veículos elétricos (eletroposto).

No (Quadro 3), o resultado apresentado na Central de Compras trouxe 19 pregões, sendo que a média de redução percentual entre os valores estimados e os valores obtidos, em 2020, giraram em torno de 31%.

No primeiro ano de aplicação das novas regras do pregão eletrônico, verificou-se que houve uma redução superior ao do ano de 2019 nos preços obtidos nas licitações da Central de Compras. Apesar disso, o percentual de redução foi inferior ao do ano de 2018.

6.1.4. Levantamento de dados em Pregões da Central de Compras, por ano. (2021).

Quadro 4

Central de Compras -2021	
Pregões realizados (com resultados válidos)	31
Média de redução percentual entre o valor estimado e o valor final	- 19%

Fonte: elaboração própria (2022).

No (Quadro 4), em 2021, temos dados de 31 pregões com resultados válidos. Nesta distribuição de objetos licitados, puderam-se ser verificadas licitações para transporte terrestre nos municípios e regiões de Recife, Florianópolis, Curitiba, Belém, Fortaleza, Goiânia, Maceió, João Pessoa, Vitória, Manaus, São Luís, Aracaju, Teresina,

novamente, Belém e Fortaleza, Campo Grande, Salvador, Porto Velho, Natal, Palmas, Boa Vista e Macapá. Além desses, também foram licitados serviços de prestação de apoio à fiscalização do contrato administrativo de serviço de limpeza, licenças de uso de softwares de virtualização de servidores, licenças de uso de softwares de banco de dados, aquisição de equipamentos de informática de alto desempenho - Estações de Trabalho (Desktops) e Equipamentos Móveis (Notebooks), serviços de mão de obra exclusiva para condução de veículos de representação, serviços de acessibilidade à informação e à comunicação, licenças de uso de softwares relacionados a sistemas operacionais e aquisição de equipamentos móveis (notebooks).

De todos esses 31 pregões, o indicativo de redução média foi de 19% entre o valor estimado e o valor homologado no final das licitações. Em contrapartida, é importante frisar que 22 das 31 licitações tiveram como objeto o transporte terrestre em diversas capitais do Brasil, sendo que estas licitações tiveram uma redução girando entre 0% e 38%. Ao mesmo tempo, foi indicado que o resultado estimado apresentado foi igual ao homologado em 6 dessas 22 licitações. Além disso, apenas 6 das 20 tiveram reduções superiores à média de 19% dos pregões de 2022 da Central de Compras. Mais do que isto, apenas 1 resultado das licitações de transporte foi superior a marca dos 30% de economia, qual seja, a licitação para transportes no município e região de Curitiba.

Nesse ínterim, assim como no ano anterior, verificou-se que houve crescimento no número de licitações realizadas pela Central de Compras. O que pode ser indício da atuação mais efetiva da Central de Compras, a qual apresentou um papel mais centralizador de licitações públicas, unificando a realização de pregões complexos para um ente centralizado e especializado.

Apesar disso, observou-se que as reduções entre as estimativas e os valores obtidos ficaram menores que as dos anos anteriores. Assim, da mesma forma que as reduções dos anos anteriores não diminuíram ao modo de disputa, os resultados inferiores também podem ter sido influenciados por outros aspectos, como por exemplo: o aumento da inflação²⁵; complexidade dos objetos licitados; quantidade de empresas aptas com capacidade financeira e técnica para a disputa em virtude

²⁵ Ainda sobre este tópico, vale enfatizar as observações constantes no artigo sobre a pesquisa de preços em tempos de pandemia. Nesse sentido, pode se observar que as reduções de preços para serviços de transporte terrestre foram inferiores às do mesmo objeto no ano anterior.

do tamanho de órgãos envolvidos e dos valores globais dos pregões realizados pela Central de Compras.

De qualquer forma, avaliando a arquitetura da escolha para o modo de disputa aberto e fechado, a amostragem não foi capaz de indicar que a mera mudança desta arquitetura tenha influência suficiente para ter gerado reduções, nem aumentos, nos valores licitados apenas pela mudança em si.

Seguindo por essa linha, os escritos de *Loewenstein e Chater* (2017) mostram que as intervenções comportamentais não são efetivas quando utilizadas sozinhas para resolver problemas complexos. De modo que, para se buscar reduções efetivas nos valores das contratações públicas, além da mudança na arquitetura das escolhas, seriam necessárias outras intervenções de ordem econômica, como por exemplo, a redução de cobrança de impostos nas compras públicas.

6.1.5 Análise de Pregões de mesmo objeto da Central de Compras

Passemos agora para a análise voltada para elementos do tipo contrafactual (Quadros 5, 6 e 7). Dentre os diversos pregões realizados pela Central de Compras, verificou-se que foram realizados pregões de serviço de *outsourcing*, serviços telefônicos e transportes terrestre de servidores a serviço da Administração Pública tanto no período de 2018 a 2019, como em 2020 a 2021. Este aspecto propicia uma oportunidade de comparar o resultado de um mesmo objeto licitado pelas duas normas distintas.

Quadro 5

Número do Pregão	Objeto do pregão	Data de Abertura do Edital	Itens do pregão	Valor estimado do item (R\$)	Valor melhor lance (R\$)	Valor negociado (R\$)	Economia alcançada
1/2018	Serviço Telefônico Fixo Comutado STFC (fixo-fixo e fixo-móvel) e de Serviço Móvel Pessoal - SMP (Móvel-Móvel, Móvel-Fixo e dados), nas modalidades Local, Longa Distância Nacional (LDN) e Longa Distância Internacional (LDI).	26/02/2018	Grupo 1	R\$ 174.551.455,21	R\$ 89.177.026,75	R\$ 48.163.107,57	-72%
			Grupo 2	R\$ 4.794.021,72	R\$ 1.031.273,82	R\$ 1.031.273,82	-78%
			Grupo 3	R\$ 7.842.491,51	R\$ 1.049.447,90	R\$ 1.049.447,90	-87%
			Grupo 4	R\$ 15.422.256,46	R\$ 1.149.136,47	R\$ 1.149.136,47	-93%
			Grupo 5	R\$ 10.113.665,74	R\$ 907.461,49	R\$ 907.461,49	-91%
			Grupo 6	R\$ 541.096,83	R\$ 112.843,37	R\$ 112.843,37	-79%
			Grupo 7	R\$ 74.003.108,37	R\$ 23.864.050,88	R\$ 15.940.535,36	-78%
6/2020	Serviço Telefônico Fixo Comutado STFC (fixo-fixo e fixo-móvel) e de Serviço Móvel Pessoal - SMP (Móvel-Móvel, Móvel-Fixo e dados), nas modalidades Local, Longa Distância Nacional (LDN) e Longa Distância Internacional (LDI).	22/10/2020	Grupo 1	R\$ 107.371.811,68	R\$ 11.814.063,76	R\$ 11.814.063,76	-89%
			Grupo 2	R\$ 135.240.747,74	R\$ 62.184.549,28	R\$ 62.184.549,28	-54%

Fonte: elaboração própria (2022)

Antes do início da análise dos resultados do (Quadro 5), é importante assinalar que os certames selecionados tratam de um objeto de alta complexidade, com poucos concorrentes aptos para a prestação do referido serviço, qual seja, prestação de serviço de telefonia fixa e telefonia móvel. Ademais, considerado parte da natureza das licitações da Central de Compras, o serviço em disputa é fornecido

em grande escala para diversos órgãos interessados da Administração Pública.

Essas características (complexidade, baixa concorrência e larga escala de beneficiários) dificultam a definição dos preços estimados para uma licitação. Em contrapartida, apesar de terem poucos participantes aptos para disputar o serviço, a larga escala de órgãos participe, assim como a própria magnitude do serviço faz com que as empresas participantes reduzam a diferença entre o preço inicial e o obtido no final da licitação, o que pode ser verificado em reduções entre 54% e 93% do valor estimado para o valor final.

Outro aspecto a observar no quadro 5, está no desconto obtido pelo pregoeiro para os grupos 1 e 7 do Pregão nº 01/2018 após a fase de lances, fazendo que os descontos do grupo 1 passassem de 49 % para 78%, enquanto o do grupo 7 foi de 68% para 78%.

Ao comparar os valores globais das duas licitações, foi observado um cenário peculiar, quando comparado os dois pregões, que são: a) se considerado apenas a fase de lances, a grande mudança na ferramenta dos Decretos ora analisados, o Pregão nº 06/2020 obteve melhores resultados globais, com uma diferença de economia de 59% para 69%; b) entretanto, se considerado os resultados com a negociação, o Pregão nº 01/2018 obteve maiores reduções, com uma diferença global de 76% para 69%.

De qualquer forma, tanto o modo de disputa com encerramento aleatório do Decreto nº 5.540/2005, como o modo de disputa por lances aberto e fechado do Decreto nº 10.024/2019 apresentaram uma boa redução nos valores estimados, o que também pode ser resultado de uma dificuldade de mapear os preços e custos de um serviço de telefonia com certo grau de complexidade e na magnitude licitada por envolver a participação de inúmeros órgãos participantes dos registros de preços.

Quadro 5

Número do Pregão	Objeto do pregão	Data de Abertura do Edital	Itens do pregão	Valor estimado do item (R\$)	Valor melhor lance (R\$)	Valor negociado (R\$)	Economia alcançada
1/2018	Serviço Telefônico Fixo Comutado STFC (fixo-fixo e fixo-móvel) e de Serviço Móvel Pessoal - SMP (Móvel-Móvel, Móvel-Fixo e dados), nas modalidades Local, Longa Distância Nacional (LDN) e Longa Distância Internacional (LDI).	26/02/2018	Grupo 1	R\$ 174.551.455,21	R\$ 89.177.026,75	R\$ 48.163.107,57	-72%
			Grupo 2	R\$ 4.794.021,72	R\$ 1.031.273,82	R\$ 1.031.273,82	-78%
			Grupo 3	R\$ 7.842.491,51	R\$ 1.049.447,90	R\$ 1.049.447,90	-87%
			Grupo 4	R\$ 15.422.256,46	R\$ 1.149.136,47	R\$ 1.149.136,47	-93%
			Grupo 5	R\$ 10.113.665,74	R\$ 907.461,49	R\$ 907.461,49	-91%
			Grupo 6	R\$ 541.096,83	R\$ 112.843,37	R\$ 112.843,37	-79%
			Grupo 7	R\$ 74.003.108,37	R\$ 23.864.050,88	R\$ 15.940.535,36	-78%
6/2020	Serviço Telefônico Fixo Comutado STFC (fixo-fixo e fixo-móvel) e de Serviço Móvel Pessoal - SMP (Móvel-Móvel, Móvel-Fixo e dados), nas modalidades Local, Longa Distância Nacional (LDN) e Longa Distância Internacional (LDI).	22/10/2020	Grupo 1	R\$ 107.371.811,68	R\$ 11.814.063,76	R\$ 11.814.063,76	-89%
			Grupo 2	R\$ 135.240.747,74	R\$ 62.184.549,28	R\$ 62.184.549,28	-54%

Fonte: elaboração própria (2022).

As outras licitações que se enquadraram no critério temporal definido foram a de *outsourcing* para operação de almoxarifado virtual. Essas disputas tiveram como resultado uma redução de apenas 5% para a licitação de 2018, enquanto o Pregão nº 07/2020 a margem de descontos girou em torno de 21 e 19%, perfazendo uma média de 20%.

Vale apontar que a diferença entre os grupos 1 e 2 do Pregão nº 07/2020 é apenas a região delimitada para a prestação do serviço de *outsourcing*, sendo que o grupo 1 englobava o serviço nas regiões norte e sudeste, enquanto o grupo 2 envolvia a prestação do serviço nas regiões centro-oeste, nordeste e sul. Enquanto, o Pregão nº 03/2018 foi licitado em grupo único para todo o país.

O que pode ser notado é que a presente amostragem indicou uma maior redução de preços nas disputas pelo formato de lances

aberto e fechado do que na disputa com encerramento aleatório do Pregão nº 03/2018.

Outro objeto licitado diversas vezes pela Central de Compras no período de 2018 a 2021 foi a licitação para de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre. Este objeto foi licitado 32 vezes durante o recorte ora analisado, sendo que 4 dessas licitações foi realizada entre 2018 e 2019 e outras 28 vezes entre 2020 e 2021.

Antes de partir para uma avaliação dos resultados, é importante apontar que a grande quantidade de licitações para um mesmo tipo de serviço advém de, pelo menos, duas características: a primeira, o papel centralizador da Central de Compras que realizou as referidas licitações para unificar a prestação e custos dos transportes de servidores por meio do Taxigov; a segunda, o serviço ter sido dividido em diversas licitações em virtude do aspecto geográfico. Isto é, a licitação foi dividida em diversos municípios e regiões administrativas vinculadas, o que, em tese, permitiria que a Administração obtivesse melhores preços enquanto os concorrentes só precisariam ter atuação no local disputado e que pudesse ser considerados aspectos e peculiaridades na formação dos preços, tais como custos de combustível.

Os resultados podem ser verificados no quadro abaixo.

Quadro 6

Número do Pregão	Objeto do pregão	Data de Abertura do Edital	Valor estimado do item (R\$)	Valor melhor lance (R\$)	Valor negociado (R\$)	Economia alcançada	Média
4/2018	Transporte terrestre dos servidores, empregados e colaboradores a serviço dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal APF, por demanda e no âmbito do Distrito Federal DF.	13/06/2018	R\$ 3,30	R\$ 1,77	R\$ 1,77	-46%	-19%
1/2019	Contratação de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre, no âmbito do Distrito Federal.	11/01/2019	R\$ 3,21	R\$ 2,92	R\$ 2,90	-10%	

4/2019	Contratação de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre, no âmbito do Município e Região Metropolitana do Rio de Janeiro.	28/06/2019	R\$ 3,21	R\$ 2,89	R\$ 2,89	-10%	
5/2019	Contratação de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre, no âmbito do Município e Região Metropolitana de São Paulo.	27/08/2019	R\$ 3,21	R\$ 2,83	R\$ 2,83	-12%	
2/2020	Contratação de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre, no âmbito do município de Florianópolis-SC e Região Metropolitana.	17/06/2020	R\$ 3,39	R\$ 2,60	R\$ 2,60	-23%	-19%
3/2020	Contratação de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre, no âmbito do município de Cuiabá-MT e parte da Região Metropolitana.	23/06/2020	R\$ 4,13	R\$ 2,89	R\$ 2,80	-32%	
4/2020	Contratação de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre, no âmbito do município de Belo Horizonte-MG e parte da Região Metropolitana.	30/06/2020	R\$ 3,24	R\$ 2,46	R\$ 2,44	-25%	
5/2020	Contratação de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre, no município de Salvador e parte da Região Metropolitana.	26/08/2020	R\$ 3,52	R\$ 1,85	R\$ 1,85	-47%	
14/2020	Contratação de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre, no município de Natal e parte da Região Metropolitana.	03/11/2020	R\$ 3,99	R\$ 1,90	R\$ 1,90	-52%	
16/2020	Contratação de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre, no município de Porto Alegre e parte da Região Metropolitana.	11/11/2020	R\$ 3,76	R\$ 1,90	R\$ 1,90	-49%	

17/2020	Contratação de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre, no município de Porto Velho e Região Metropolitana.	11/11/2020	R\$ 4,30	R\$ 2,99	R\$ 2,99	-30%
20/2020	Contratação eventual de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre, no município de Campo Grande.	09/12/2020	R\$ 3,96	R\$ 3,20	R\$ 3,20	-19%
1/2021	Contratação de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre, no município de Recife e região metropolitana.	11/01/2021	R\$ 3,50	R\$ 2,90	R\$ 2,90	-17%
4/2021	Contratação de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre, no município de Florianópolis e região metropolitana.	12/02/2021	R\$ 3,39	R\$ 3,10	R\$ 3,10	-9%
5/2021	Contratação de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre, no município de Curitiba e região metropolitana.	29/03/2021	R\$ 4,04	R\$ 2,50	R\$ 2,50	-38%
6/2021	Contratação de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre, no município de Belém e região metropolitana.	29/03/2021	R\$ 3,45	R\$ 2,90	R\$ 2,90	-16%
7/2021	Contratação de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre, no município de Fortaleza e região metropolitana.	29/03/2021	R\$ 3,12	R\$ 2,75	R\$ 2,75	-12%
8/2021	Contratação de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre, no município de Goiânia e região metropolitana.	09/06/2021	R\$ 3,47	R\$ 2,88	R\$ 2,88	-17%

9/2021	Contratação de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre, no município de Maceió e região metropolitana.	09/06/2021	R\$ 3,57	R\$ 2,80	R\$ 2,79	-22%
10/2021	Contratação de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre, no município de João Pessoa e região metropolitana.	09/06/2021	R\$ 3,55	R\$ 3,20	R\$ 3,18	-10%
11/2021	Contratação de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre, no município de Vitória e região metropolitana.	09/06/2021	R\$ 3,46	R\$ 2,73	R\$ 2,73	-21%
12/2021	Contratação de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre, no município de Manaus.	04/08/2021	R\$ 3,80	R\$ 2,69	R\$ 2,69	-29%
13/2021	Contratação de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre, no município de São Luís e parte da região metropolitana.	04/08/2021	R\$ 3,77	R\$ 3,77	R\$ 3,77	0%
14/2021	Registro de preços para eventual contratação de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre dos servidores, empregados e colaboradores a serviço dos órgãos e entidades da Administração Pública, por demanda, no município de Aracaju e parte da região metropolitana.	04/08/2021	R\$ 4,04	R\$ 2,95	R\$ 2,95	-27%

15/2021	Registro de preços para eventual contratação de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre dos servidores, empregados e colaboradores a serviço dos órgãos e entidades da Administração Pública, por demanda, no município de Teresina e parte da região metropolitana (Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina).	04/08/2021	R\$ 3,51	R\$ 5,00	R\$ 3,51	0%
17/2021	Registro de Preços para eventual contratação de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre dos servidores, empregados e colaboradores a serviço dos órgãos e entidades da Administração Pública, por demanda, no município de Belém e região metropolitana, conforme especificações contidas no Edital e seus Anexos.	03/09/2021	R\$ 3,45	R\$ 3,45	R\$ 3,44	0%
18/2021	Registro de Preços para eventual contratação de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre dos servidores, empregados e colaboradores a serviço dos órgãos e entidades da Administração Pública, por demanda, no município de Fortaleza e região metropolitana, conforme especificações contidas no Edital e seus Anexos.	03/09/2021	R\$ 3,12	R\$ 2,82	R\$ 2,82	-10%

19/2021	Contratação eventual de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre dos servidores, empregados e colaboradores a serviço dos órgãos e entidades da Administração Pública, por demanda, no município de Campo Grande.	03/09/2021	R\$ 3,96	R\$ 3,96	R\$ 3,96	0%
24/2021	Contratação de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre, no município de Salvador e parte da região metropolitana.	08/10/2021	R\$ 3,52	R\$ 3,15	R\$ 3,14	-11%
25/2021	Contratação de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre, no município de Porto Velho e parte da região metropolitana.	08/10/2021	R\$ 4,30	R\$ 5,00	R\$ 4,30	0%
26/2021	Contratação de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre, no município de Natal e parte da região metropolitana.	08/10/2021	R\$ 3,99	R\$ 3,30	R\$ 3,30	-17%
28/2021	Contratação de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre, no município de Palmas e região metropolitana.	27/10/2021	R\$ 4,56	R\$ 3,43	R\$ 3,43	-25%
29/2021	Contratação de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre, no município de Macapá e região metropolitana.	16/11/2021	R\$ 4,37	R\$ 5,00	R\$ 4,37	0%
30/2021	Contratação de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre, no município de Boa Vista e região metropolitana.	17/11/2021	R\$ 5,53	R\$ 5,50	R\$ 5,40	-2%

Fonte: elaboração própria (2022).

Dos resultados indicados, verificou-se que os pregões realizados com o encerramento aleatório do Decreto nº 5.540/2005 obtiveram uma redução de 19% entre o valor estimado e o valor final entre uma amostragem de 4 certames. Os pregões realizados através da arquitetura de escolha com modo de disputa aberto e fechado tiveram como média uma redução de 19% entre o valor estimado e o valor final em uma amostra de 30 licitações.

Este resultado não apresentou grandes variações de valores entre os dois modos de disputa. Todavia, apresentou um aspecto curioso, qual seja, as licitações dos anos de 2018 e 2020 apresentaram maiores índices de economia do que as licitações de 2019 e 2021. Em números, a licitação de 2018 obteve redução de 46% e as licitações de 2020 teve resultados entre 19% a 52%. Já as licitações de 2019 variaram entre 10 até 12% e as licitações de 2021 variaram entre 0 % e 38%. Tais resultados dissonantes podem ter tido influência de aspectos relacionados ao aumento do custo dos combustíveis e da pandemia do covid 19, o qual deve ter reduzido a quantidade de viagens a serem realizadas pelo serviço de Taxigov no período licitado.

6.2. Levantamento de dados - Pregões do Ministério da Infraestrutura - 2018 – 2021

Assim como nos pregões da Central de Compras, também foi realizada uma comparação ano a ano para as licitações do Ministério da Infraestrutura entre o período de 2018 até 2021.

A divisão teve como objetivo avaliar os resultados de licitações do modo de disputa com encerramento aleatório em comparação com certames que seguirem o modo de disputa aberto.

6.2.1 Levantamento de dados - Pregões do Ministério da Infraestrutura – 2018.

Quadro 7

Ministério da Infraestrutura -2018	
Pregões realizados (com resultados válidos)	16
Média de redução percentual entre o valor estimado e o valor final	-24%

Fonte: elaboração própria (2022).

Passemos agora para os dados do ano de 2018. Entre os dados apresentados nos 16 pregões eletrônicos realizados pelo Ministério da Infraestrutura no ano de 2018, compreendendo licitações relacionadas a aquisição de uniformes, serviços de manutenção preventiva e corretiva de elevadores, contratação de serviço de confecção de cartões funcionais, fornecimento de carimbos e chaves, aquisição de fechaduras, aquisição de material de expediente, concessão de espaço no Ministério da Infraestrutura para restaurante, serviços de gerenciamento de resíduos sólidos, serviço de transporte local e interestadual de mudanças, serviços de apoio administrativo e serviços de secretariado, serviços de eventos e cerimonial, solução de outsourcing, serviços de copeiragem e recepção, aquisição de switches, serviços de desinsetização, desratização e manutenção preventiva e corretiva de sala multimídia.

Entre os diversos objetos mapeados, há indicação que estas licitações tiveram como resultado global uma redução de 24% do valor estimado para o valor homologado.

6.2.2. Levantamento de dados – Pregões do Ministério da Infraestrutura- ano de 2019.

Quadro 8

Ministério da Infraestrutura -2019	
Pregões realizados (com resultados válidos)	6
Média de redução percentual entre o valor estimado e o valor final	-41%

Fonte: elaboração própria (2022).

Para a análise dos dados do ano de 2019 (Quadro 8), tem-se como objeto: serviços de conservação, higienização e asseio diário; serviços de manutenção preventiva e corretiva de veículos automotores, utilitários e de representação; serviços auxiliares, acessórios e instrumentais à comunicação social; serviços técnicos, de natureza continuada, para apoio operacional e manutenção predial preventiva, preditiva e corretiva; modernização parcial com atualização tecnológica e adequação normativa do elevador de carga e serviços comuns de engenharia para impermeabilização da laje de cobertura e laje do térreo (jardins).

O (Quadro 8) apresenta a média de redução do valor estimados e para o valor homologado. No ano de 2019, apenas 6 pregões eletrônicos foram realizados. Sendo que os dados representam uma média de redução de 41% entre a média do valor estimado para o valor homologado. Vale reforçar que a pequena quantidade de licitações na disputa, faz com que o peso se eleva (fica maior) para o resultado individual. Outro ponto a considerar é que neste Ministério, igualmente aconteceu na Central de Compras, todas as licitações de 2019 foram realizadas em data anterior ao início da vigência do Decreto nº 10.024/2019, o que também pode ter influenciado na quantidade de amostras e no resultado desta análise.

6.2.3 Levantamento de dados - Pregões do Ministério da Infraestrutura- ano de 2020.

Quadro 9

Ministério da Infraestrutura -2020	
Pregões realizados (com resultados válidos)	21
Média de redução percentual entre o valor estimado e o valor final	32%

Fonte: elaboração própria (2022).

Em 2020, o Ministério da Infraestrutura realizou licitações para serviços auxiliares de bombeiro civil, serviços de auxiliares de motorista e lavador de autos, prestação de serviços de limpeza externa das fachadas, serviços de apoio logístico em eventos, serviços de chaveiros, serviços de coleta de dados presencial, distribuição, geração de resultados de indicadores de satisfação e de infraestrutura

aeroportuária, análise e elaboração de relatórios, serviços de auxiliares de limpeza, conservação e higienização predial, serviços de atendimento ao público Central de Atendimento, confecção e restauração de conjunto de comendas 'Medalha Mérito Mauá', serviços de seguro para veículos oficiais, serviços contínuos de transporte rodoviário interestadual, intermunicipal e local de mobiliário em geral, cargas, documentos, bagagens, veículos e demais objetos de propriedade, ou de interesse do Ministério da Infraestrutura, serviços gráficos, aquisição de rotuladores, leitores e etiquetas adesivas, serviços de manutenção preventiva e corretiva de veículos automotores, serviços para modernização da rede Wi-Fi, fornecimento parcelado de refeições e lanches de bordo a serem entregues em aeronaves da Força Aérea Brasileira, revitalização da pavimentação da Garagem de dois blocos de Ministério da esplanada, serviços de fornecimento, incluindo a instalação de divisórias, pisos, persianas, forros, isolamento acústico e aplicação de películas nas dependências do Ministério da Infraestrutura, Serviços de manutenção predial, aquisição de mobiliário e serviços de engenharia para reforma de banheiros do Ministério.

Conforme pode ser verificado pelos dados acima, a economia entre os valores estimados e os valores licitados em seus certames licitatórios foi inferior ao do ano anterior, passando de 41% do ano anterior para 32% em 2020.

Assim, no primeiro ano de utilização do modo de disputa aberto, o Ministério da Infraestrutura obteve uma redução média de 32% em um total de 21 pregões.

6.2.4 Levantamento de dados - Pregões do Ministério da Infraestrutura- ano de 2021.

Quadro 10

Ministério da Infraestrutura -2021	
Pregões realizados (com resultados válidos)	16
Média de redução percentual entre o valor estimado e o valor final	- 22%

Fonte: elaboração própria (2022).

Já em 2021, o Ministério da Infraestrutura realizou 16 licitações válidas, cujos objetos foram a licitação de serviços de engenharia para espaço do servidor, serviço de apoio operacional, serviços de tecnologia da informação e comunicação de serviços técnicos especializados relativos ao ciclo de vida de software, serviço de combate de incêndio, serviço de vigilância, aquisição de material permanente, monitoramento de informação de mídia eletrônica, manutenção de elevadores, manutenção de ar condicionado, vigilância patrimonial, serviço de copeiragem, aquisição de bancos, mesas e cadeiras, serviço de solução perpetua de software de backup e recovery, serviços auxiliares de limpeza, aquisição de combustíveis e aquisição de ar condicionado. Entretanto, ao contrário do ano anterior, a média de redução foi de apenas 22 %.

Essa redução pode tanto ser resultado da adaptação dos licitantes ao novo modelo com um ajuste na forma de ofertar seus preços, como também, pode ser resultado de outros aspectos que tenham influenciado a estimativa das contratações, tais como um aumento da inflação ou uma estimativa mais próxima do preço de mercado dos bens e serviços licitados.

Apesar disso, os dados servem para demonstrar que a mudança da forma de disputa, por si só, não é elemento suficiente para garantir que as licitações apresentem uma maior economia para a Administração Pública.

Tal aspecto pode ser observado nas médias de redução percentual dos preços estimados, que não foi linear no decorrer dos anos, uma vez que o ano de 2018 teve 24% de redução, em 2019 a redução percentual foi de 41%, em 2020 a média foi de 32% e, por fim, em 2021, a média foi de 22%.

É importante salientar que o percentual de redução depende de uma série de fatores, tais como a pesquisa de preços inicial, a competitividade do objeto licitado, da inflação, entre outros.

6.2.5. Análise de pregões de mesmo objeto do Ministério da Infraestrutura

Assim como a Central, o Ministério da Infraestrutura também realizou a sua parcela de pregões com mesmo objeto neste período de

2018 até 2021. No caso, pode-se citar, como exemplo, as licitações para serviço de manutenção de elevadores.

Quadro 11

Número do Pregão	Objeto do pregão	Data de Abertura do Edital	Valor estimado do item (R\$)	Valor melhor lance (R\$)	Valor final negociado (R\$)	Economia alcançada
3/2018	Serviço de manutenção preventiva e corretiva, envolvendo o fornecimento de todas e quaisquer peças desgastadas e/ou danificadas necessárias para o perfeito funcionamento de 06 (seis) elevadores sociais	19/02/2018	R\$ 82.747,44	R\$ 81.350,00	R\$ 81.349,92	-2%
9/2021	Manutenção preventiva e corretiva dos 06 (seis) elevadores sociais marca Atlas Schindler, 01 (um) elevador de carga marca Thyssenkrupp instalados no Edifício Anexo do Ministério da Infraestrutura, como também 08 (oito) elevadores marca Orona, 01 (uma) plataforma inclinada de acessibilidade marca Ortobras	07/07/2021	R\$ 292.935,36	R\$ 30.700,00	R\$ 30.700,00	-90%

instalados no Bloco R, Edifício Sede, em Brasília-DF					
--	--	--	--	--	--

Fonte: elaboração própria (2022).

Nesse caso, o resultado da licitação no modo de disputa (aberto) foi mais vantajoso que o da licitação com as regras anteriores. Esta vantagem pode ser observada na redução percentual de desconto, passando de 2% para 90%, como, igualmente, nos valores finais obtidos para a prestação do serviço, uma vez que o preço para o serviço passou de R\$81.349,92 para R\$30.700,00.

Mais do que isso, também é importante salientar que o Pregão de 2018 envolvia a manutenção preventiva e corretiva de apenas 6 elevadores, enquanto a licitação de 2021 envolvia a manutenção preventiva e corretiva de 16 elevadores.

Considerando esses aspectos, a disputa no modo de lances aberto foi mais vantajosa e mais econômica em todas as comparações realizadas.

Quadro 12

Número do Pregão	Objeto do pregão	Data de Abertura do Edital	Itens do pregão	Valor estimado do item (R\$)	Valor melhor lance (R\$)	Economia alcançada
1/2019	Serviços de conservação, higienização e asseio diário	16/04/2019	Serviço Especializado de Limpeza	R\$ 195.331,56	R\$ 156.675,00	-20%
7/2020	Serviços de auxiliares de limpeza, conservação e higienização predial	08/09/2020	Serviço Especializado de Limpeza	R\$ 2.089.830,36	R\$ 1.248.843,10	-40%
15/2021	Contratação de pessoa jurídica especializada para prestação, de forma contínua, de	15/09/2021	Item 1 Serviço especializado de limpeza, conservação e	R\$ 2.671.241,45	R\$ 1.642.160,87	-39%

	serviços auxiliares de lavador de autos, limpeza, conservação e higienização predial		higienização predial			
--	--	--	----------------------	--	--	--

Fonte: elaboração própria (2022).

O Ministério da Infraestrutura realizou 3 pregões para o serviço de limpeza e higienização. O primeiro deles ocorreu em 2019 e teve redução de 20%, já o segundo e o terceiro correram em 2020 e 2021, com reduções de 40 e 39%, respectivamente.

Em uma análise mais aprofundada sobre as licitações, indica-se que a primeira licitação foi realizada para a prestação de serviço de limpeza a serem executados nas instalações dos Escritórios do Departamento de Fomento e Desenvolvimento da Infraestrutura (DEFOM), localizados no Rio de Janeiro, já as outras duas licitações foram realizadas para atender a demanda de serviços de limpeza dos edifícios do Ministério da Infraestrutura em Brasília, o que justifica a diferença de valores entre a primeira e as outras duas licitações.

Apesar disso, por se tratar de 3 casos do mesmo tipo de serviço, continuam sendo passíveis de comparação direta.

Nesse comparativo, verifica-se que os resultados da disputa com as novas regras na etapa de lances foram melhores do que a da regra anterior, mantendo um resultado de redução estável entre 39% e 40%, enquanto a licitação com encerramento aleatório obteve um resultado inferior de 20%. Assim, nesta amostragem, as licitações com modo de disputa aberto obtiveram resultados mais vantajosos do ponto de vista econômico para a Administração Pública.

Quadro 13

Número do Pregão	Objeto do pregão	Data de Abertura do Edital	Itens do pregão	Valor estimado do item (R\$)	Valor melhor lance (R\$)	Valor final negociado (R\$)	Economia alcançada
2/2019	Serviços de manutenção preventiva e corretiva de veículos automotores utilitários e de representação	13/06/2019	Grupo 1	R\$ 258.852,00	R\$ 116.326,97	R\$ 116.320,50	-55%

Fonte: elaboração própria (2022).

Outro exemplo em que se pode comparar os resultados licitatórios é no caso das licitações de serviços de manutenção de veículos automotores, onde o Ministério realizou uma licitação em 2019 e outra no ano seguinte, em 2020.

Antes de fazer uma análise sobre o resultado bruto dos pregões, é importante observar as características específicas de cada uma dessas licitações.

Em primeiro lugar, os Termos de Referências das licitações indicam algumas diferenças dos objetos e valores estimados. O certame licitatório de 02/2019 tinha como objeto a contratação de serviços de manutenção preventiva e corretiva de 5 veículos, quais sejam: 1 Fiat Línea, 2 Citroën Van Jumper e 1 caminhão VW 8.150 E Delivery. Esses carros começaram com um valor de manutenção estimado entre R\$53.362,50 até R\$81.594,50. Já o Pregão nº 16/2020, teve como objeto a licitação de serviços de manutenção preventiva e corretiva de 9 veículos, sendo 2 Fiat Línea, 1 Citroën Jumper, 1 caminhão VW 8.150E Delivery, 1 Fiat Doblô, 3 Renault Fluence e 1 Audi Q-5.3.0 TDI, com valores estimados entre R\$16.776,00 a R\$75.240,00.

Em segundo lugar, observa-se que, apesar da licitação ter 4 carros a menos do que a licitação do ano seguinte, seu valor de partida foi quase o mesmo do valor global para a licitação seguinte do Ministério da Infraestrutura.

Nesse sentido, a diferença do resultado de redução entre o pregão de 2019 para o de 2020 aparenta ser resultado de uma melhor

estimativa inicial do preço do serviço do que o modo de disputa utilizado na licitação.

Ademais, se comparado a média do valor do serviço de manutenção por carro, verifica-se que a licitação de 2019 teve como resultado uma média de R\$23,264,10 por carro, enquanto a licitação de 2020 obteve resultado de R\$19.225,41. Ou seja, a licitação de 2020 conseguiu resultados mais expressivos e mais econômicos do que o da licitação anterior, apesar da média geral ter sido inferior, vide quadro abaixo.

Quadro 14

Número do Pregão	Objeto do pregão	Data de Abertura do Edital	Quantidade de carros segurados	Valor estimado do item (R\$)	Valor melhor lance (R\$)	Valor final negociado (R\$)	Preço de seguro por veículo
2/2019	Serviços de manutenção preventiva e corretiva de veículos automotores utilitários e de representação	3/06/2019		R\$ 258.852,00	R\$ 116.326,97	R\$ 116.320,50	R\$ 23.264,10
16/2020	Serviços de manutenção preventiva e corretiva de veículos automotores utilitários e de representação	3/11/2020		R\$ 254.556,00	R\$ 173.033,75	R\$ 173.028,70	R\$ 19.225,41

Fonte: elaboração própria (2022).

Logo, apesar da diferença dos descontos, a licitação pelo modo de disputa aberta obteve melhores resultados globais e individuais para o serviço quando analisado pelo prisma do que está sendo contratado.

Próxima seleção avaliada foi indicada no quadro a seguir.

Quadro 15

Número do Pregão	Objeto do pregão	Data de Abertura do Edital	Itens do pregão	Valor estimado do item (R\$)	Valor melhor lance (R\$)	Valor final negociado (R\$)	Economia alcançada
5/2018	Fornecimento de carimbos de borracha de vários tamanhos, de chaves e serviços de chaveiro	26/02/2018	Grupo 1 - Carimbo	R\$ 8.444,74	R\$ 5.655,81	R\$ 5.655,81	-33%
			Grupo 2 - Chaveiro	R\$ 79.380,11	R\$ 73.868,60	R\$ 73.868,60	-7%
5/2020	Serviço de chaveiro	28/08/2020	Grupo 1	R\$ 124.727,73	R\$ 70.130,00	R\$ 70.130,00	-44%

Fonte: elaboração própria (2022).

Entre o período de 2018 a 2021, o Ministério da Infraestrutura realizou dois certames para licitação de serviços de chaveiro, o Pregão nº 05/2018, que teve um grupo específico para serviços de carimbos e outro para serviço de chaveiro. Já o Pregão nº 05/2020 foi exclusivo para serviços de chaveiro.

Tanto o Grupo 2 do primeiro certame, como a Licitação de 2020, distribuíram os serviços de chaveiro em 19 itens. No caso da disputa para contratação de serviços de chaveiro, verifica-se que houve uma redução substancial entre o valor estimado e o valor final, passando de 7% para 44% de um ano para outro.

Entretanto, apesar dessa redução, convém salientar que os valores finais foram bem similares, o que pode indicar que o impacto dessa redução tenha sido resultado do valor estimado ao invés da forma de disputa. Apesar disso, o valor final total da última licitação também foi inferior ao de 2018, o que demonstra que o comparativo pelo modo de disputa aberto obteve melhores resultados do que o do modo de disputa aleatório.

Quadro 16

Número do Pregão	Objeto do pregão	Data de Abertura do Edital	Itens do pregão	Valor estimado do item (R\$)	Valor melhor lance (R\$)	Valor final negociado (R\$)	Economia alcançada
4/2019	Serviços técnicos, de natureza continuada, para apoio operacional e manutenção predial preventiva, preditiva e corretiva	25/10/2019	Grupo 1	R\$ 7.870.616,48	R\$ 4.490.000,00	R\$ 4.489.999,64	-43%
22/2020	Serviços de manutenção predial, preventiva e corretiva	07/12/2020	Item 1	R\$ 417.414,50	R\$ 417.414,50	R\$ 417.000,00	0%
			Item 2	R\$ 186.551,37	R\$ 186.551,37	R\$ 186.000,00	0%

Fonte: elaboração própria (2022).

Inicialmente, o resultado da licitação de manutenção predial da licitação de 2019 teve um maior desconto percentual do que o da licitação de 2020. Por outro lado, é importante frisar que a licitação de 2019 foi iniciada como uma estimativa de R\$7.870.616,48 e teve um resultado de R\$4.490.000,00, enquanto a licitação de 2020 foi iniciada com valores de R\$603.965,87 e teve um resultado de R\$603.000,00.

Outra observação, é que as licitações de manutenção predial tiveram como objetos prédios distintos. Sendo que a licitação de 2019 englobou todos os imóveis do Ministério da Infraestrutura em Brasília, e a licitação de 2020 foi específica para a manutenção de algumas salas e andares em 2 prédios, um em Santos/SP e outro no Rio de Janeiro. Estes prédios possuíam uma média de 1.900 m² e 528,75 m², respectivamente.

Ademais, o desenho da prestação do serviço foi realizado de forma diferente para as duas licitações. Assim, a licitação de 2019 foi composta de postos terceirizados para prestação de serviço, o que acaba demandando um corpo fixo a disposição do órgão, e de preços de materiais que poderiam ser utilizados durante a vigência contratual, enquanto a licitação de 2020 não solicitou postos, mas sim definiu uma

série de serviços que poderiam ser solicitados, em que quantidade e por quais preços e, também uma lista de materiais que poderiam ser adquiridos para realizar o serviço.

Desta forma, apesar de se tratar de um mesmo tipo de serviço, foram realizadas duas formas diferentes de desenho de execução, o que pode ter sido definido por necessidades ímpares, uma vez que a licitação de 2019 buscou resguardar a manutenção predial de todos os imóveis localizados em Brasília e substituir 8 contratações distintas, o que pode ser verificado no anexo G - Estudo Técnico Preliminar do Edital do Pregão nº 4/2019, em contrapartida, o Pregão de 2020 garantiu a manutenção de apenas umas poucas salas e andares.

Assim, o modelo que previa a presença de postos fixos de terceirização obteve uma economia global superior ao modelo que só definia os custos e valores de uma lista de serviços que poderiam ser solicitados ou prestados durante a vigência do contrato.

Apesar da licitação de 2020 ter uma baixa redução, seus valores estimados foram bem inferiores ao de 2019 e seus custos para a Administração dependem da efetiva solicitação e prestação de manutenção, enquanto o modelo de execução utilizado no pregão de 2019 prevê um gasto fixo e mensal. Esses fatores podem ter influenciado na diferença de resultados entre as duas licitações.

Ainda que as diferenças no modelo de prestação do serviço, nesta comparação, a licitação realizada pelas regras de lance aleatório do Decreto nº5.540/2005 teve uma redução mais expressiva do que a da licitação com as regras do Decreto nº10.024/2019.

Quadro 17

Número do Pregão	Objeto do pregão	Data de Abertura do Edital	Itens do pregão	Valor estimado do item (R\$)	Valor melhor lance (R\$)	Valor final negociado (R\$)	Economia alcançada
17/2018	Serviços de copeiragem e recepção	09/11/2018	Grupo 1- Copeiragem	R\$ 4.078.168,80	R\$ 3.155.724,56	R\$ 3.155.722,08	-23%
			Grupo 2- Item 6 Prestação de Serviços de Recepção	R\$ 1.043.487,36	R\$ 832.990,00	R\$ 832.990,00	-20%
12/2021	Prestação de serviços de copeiragem	30/07/2021	Grupo 1	R\$ 6.526.717,65	R\$ 4.383.599,62	R\$ 4.383.599,62	-33%

Fonte: elaboração própria (2022).

Por fim, o Ministério da Infraestrutura também realizou duas licitações para abarcar o serviço de copeiragem durante o período de 2018 a 2021, sendo a licitação nº17/2018 e a licitação nº12/2021.

Ambos os certames trataram da contratação de serviço de copeiragem para o Ministério da Infraestrutura. Entretanto, vale apontar que o pregão de 2018 englobou serviços de copeiragem e recepção, de modo que, a licitação foi dividida em dois grupos. Em contrapartida, a licitação de 2021 foi exclusiva para copeiragem, realizada em grupo único.

Analisando os resultados, observa-se que a licitação pelo modo de disputa aberto obteve melhores descontos que o da licitação nas regras antigas, obtendo uma redução 33% contra uma redução de 23% para o grupo de mesmo serviço na licitação de 2018.

6.3. Reinício da etapa de lances

Uma das novidades principais do Decreto nº10.024/2019 foi a possibilidade da reabertura da etapa de lances nos casos em que os competidores não tenham dado lances na disputa.

Por esse mecanismo ser uma novidade da arquitetura das escolhas do novo Decreto, serão avaliados apenas os dados dos pregões de 2020 e 2021. Para tanto, serão analisadas as atas dos pregões da Central de Compras com ênfase em buscar dois elementos: a) quantas vezes foram utilizados o reinício de lances; e b) Se o reinício resultou na redução dos valores da disputa.

Entre as licitações realizadas pela Central de Compras e pelo Ministério da Infraestrutura, foram identificados cinco certames que tiveram a opção para reinício de lances, sendo que esta opção foi utilizada em apenas dois dos certames.

Quadro 18

Pregão	Órgão	Item/grupo	Utilizado reinício
05/2021	Ministério da Infraestrutura	Item 5.	Não foi utilizado.
06/2021	Ministério da Infraestrutura	Itens 1,5,6,7,8,9,10 e 11	Não foi utilizado.
16/2021	Ministério da Infraestrutura	Itens 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 10 e 16	Utilizado apenas no item 16.
18/2021	Ministério da Infraestrutura	Itens 13, 14 e 15	Não utilizado.
21/2021	Central de Compras	Itens 48 e 85 e Grupos 3 e 19	Utilizado em todos os casos.

Fonte: elaboração própria (2022).

Tratando de cada caso em particular, o Pregão nº 05/2021 do Ministério da Infraestrutura teve apenas o item 5 com possibilidade de reinício, o qual acabou não sendo utilizado e o item acabou fracassando. Já o Pregão nº 06/2021 teve a opção de reinício para os itens 1, 5, 6, 7, 10 e 11. Todavia, estes itens tiveram apenas um competidor e o pregoeiro optou por negociar diretamente com o concorrente.

Já para o Pregão 16/2021, os itens 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 10, e 16 foram aptos para utilização do reinício, sendo que a utilização dessa ferramenta ocorreu apenas para o item 16. Nesse sentido, observa-se

que os itens em que o reinício não foi utilizado, foram itens com competidor único, enquanto o item 16 teve dois concorrentes, entretanto, nestes casos, o resultado foi o cancelamento do item.

O Pregão 18/2021 teve a possibilidade de reinício para os itens 13,14 e 15. Todos os itens tiveram entre três ou quatro concorrentes e foram habilitados. Assim, observa-se que o pregoeiro optou por negociar diretamente com os concorrentes ao invés de utilizar a ferramenta do reinício.

Já nas licitações da Central de Compras, a possibilidade de reinício aconteceu apenas para o Pregão 21/2021. Todavia, a ferramenta pode ser – e foi - utilizada quatro vezes, quais sejam, para os itens 48 e 85 e para os grupos 3 e 19 da licitação de serviços de mão de obra exclusiva para condução de veículos de representação, de serviços comuns e/ou especiais, em caráter permanente.

Nesta licitação, o uso do reinício conseguiu garantir lances adicionais para a competição, demonstrando a utilidade da ferramenta.

Quadro 19

Reinício da etapa de lances		
Central de Compras		
Ano	Pregões com reinício	Houve melhora no resultado com o reinício?
2020	0	Não se aplica.
2021	1	Sim.
Ministério da Infraestrutura		
Ano	Pregões com reinício	Houve melhora no resultado com o reinício?
2020	0	Não se aplica.
2021	1 (4 tiveram possibilidade de uso)	Não. Mesmo utilizado, o item acabou cancelado.

Fonte: elaboração própria (2022).

A ferramenta do reinício de lances se torna disponível em licitações que não tiveram lances em sua etapa final, isto é, quando não há ocorrência de prorrogação automática no modo de disputa aberto, ou na ausência de lances na etapa fechada do modo de disputa aberto e fechado.

Esse tipo de cenário costuma acontecer em licitações com poucos concorrentes e/ou casos em que a estimativa de preços está

próximo do limite real, se não defasada em relação ao preço adequado para a contratação.

Nos casos de pouca concorrência, a ferramenta pode servir como um cutucão para que os concorrentes reduzam suas ofertas. Entretanto, nada impede que o pregoeiro resolva negociar diretamente com o licitante para obter o melhor resultado.

Caso o problema da licitação esteja na estimativa preço, entende-se que a ferramenta não tem muito o que contribuir caso os licitantes não consigam alcançar os valores estimados no planejamento da contratação. De qualquer forma, a ferramenta de reinício permite que os órgãos possam melhorar o resultado, ou aproveitar uma disputa pouco competitiva.

6.4. Análise dos resultados sobre a arquitetura das escolhas

Apesar de terem sido avaliados dois modelos de disputa, alguns aspectos se mantiveram similares em ambos os formatos. Em primeiro lugar, observa-se que os dois órgãos realizaram menos licitações no ano de transição entre os dois decretos, o que, se por um lado, afetou na quantidade de amostras referentes ao ano de 2019, por outro, demonstrou que houve um maior cuidado antes da aplicação da nova norma regulamentadora.

Em relação aos dois modos de disputa, indica-se que o modo aberto e fechado não apresentou resultados que indicassem que a mudança no modo de disputa seria suficiente para melhorar ou piorar os resultados obtidos pela Administração Pública. Significa que, a mudança da arquitetura da escolha não apresentou uma mudança direta nos resultados de economia obtidos pela Central de Compras. Já o modo de disputa aberto apresentou melhores índices de economia do que o de pregões realizados pelo modo de disputa aleatório quando comparado licitações de mesmo objeto antes e depois da mudança legislativa. Sendo que, de todas as amostras comparadas, o único caso em que o certame licitatório pelas regras do Decreto nº5.540/2005 apresentou maiores reduções foi o de um pregão de manutenção predial, cujo paradigma comparado tratava de licitação com formato de execução e magnitude bem menor.

Apesar disso, é importante salientar que os eventuais benefícios de licitar pelo modo de disputa aberto também são influenciados por outros aspectos, tais como a inflação, magnitude do objeto a ser licitado, complexidade do serviço licitado, entre outras.

Ademais, reforça-se que os resultados do modo de disputa aberto só puderam ser verificados melhores do que os do modo de disputa aleatório quando comparados pregões de mesmo objeto. Sendo que, a comparação de licitações entre os anos de 2018 a 2021 apresentou resultados inconclusivos tanto para as comparações entre as licitações pelo modo de disputa aberto e fechado contra o modo de disputa aleatório, como quando se comparado o modo de disputa aberto e o modo de disputa aleatório.

Por fim, sobre a arquitetura das escolhas relacionada ao reinício de lances, verificou-se que esta ferramenta pode ser utilizada a critério do pregoeiro em casos que não tiveram lances em sua etapa final de disputa. Por ser uma ferramenta opcional, a equipe responsável pelo certamente licitatório pode optar por negociar diretamente com os licitantes ao invés de utilizá-la, o que pode ser razoável em casos que tenha apenas um único competidor.

Entretanto, apesar de ser uma ferramenta para disputas com pouca disputa, entende-se que a ferramenta consegue melhorar o resultado de uma disputa, ou permitir que uma licitação alcance o valor buscado.



7

7

CONCLUSÃO

A ideia de investigar sobre a Arquitetura das escolhas no Decreto nº 10.024/2019 à luz da economia comportamental teve como objetivo de entender os possíveis efeitos que as alterações no rito do pregão conforme o novo Decreto nº 10.024/2019 tenham gerado na Administração Pública, considerando-os instrumentos de economia comportamental, identificados em tal decreto.

Quanto à hipótese do estudo proposto “a arquitetura de escolhas definida pelo Decreto nº 10.024/2019 na fase de disputa do pregão eletrônico influencia o comportamento dos licitantes, de tal maneira que as licitações públicas conquistem melhores preços em suas contratações”, verifica-se o seguinte, com base nos elementos analisados e resultados encontrados.

Uma primeira constatação consiste no fato de que a alteração da arquitetura das escolhas na etapa de lances não demonstrou um resultado conclusivo sobre a hipótese de que a simples mudança no formato de disputa conseguiria reduzir os valores obtidos das licitações pesquisadas. Porém, em contrapartida, quando a análise tratou de comparar licitações similares, o resultado obtido na amostragem indicou que as licitações realizadas pelo modo de disputa aberto obtiveram resultados melhores do que os de licitações similares realizadas pelo modo de disputa com encerramento aleatório do Decreto nº 5.540/2005.

Apesar disso, essa melhora nos resultados não pode ser verificada na comparação entre o modo de disputa aberto e fechado e o modo de disputa com encerramento aleatório. Ao passo que, ao se comparar diretamente licitações similares pelo modo de disputa aberto com o aleatório, verificou-se que houve melhora de resultados. Nesse aspecto, a arquitetura proposta pelo Decreto se mostrou efetiva. Entretanto, o resultado de comparação foi inconclusivo ao se comparar os formatos de disputa do Decreto nº 10.024/2019 com o do Decreto nº 5.540/2005 sem considerar os tipos de licitações realizadas e, igualmente, ao se comparar licitações pelo modo de disputa aberto e fechado com a de encerramento aleatório, ou seja, nestes dois recortes,

não foi possível indicar que um formato possui resultados mais efetivos do que o outro.

Embora haja tais limitações, há indícios que a mudança na arquitetura de escolhas do modo de disputa pode influenciar apenas nos casos que envolveram o modo de disputa aberto, mas, apenas quando comparados objetos de licitação similares.

Sendo que o modo de disputa aplicado em uma licitação foi identificado como um elemento interno de planejamento, oriundo mais da discricionariedade da equipe de planejamento do que uma escolha decorrente numa situação específica, o que não impede o objeto e o tipo de serviço serem apreciados na definição do modo de disputa.

Ainda sobre esta parte da pesquisa, é importante salientar que o presente estudo foi feito a partir de diversas escolhas, em particular sobre as definições temporais (recorte temporal escolhido) e quantitativas (órgãos analisados), as quais, por mais que busquem trazer um recorte adequado do objeto analisado, também possuem um limite que pode impactar no resultado obtido.

Outra questão que mereceu atenção nesta pesquisa foi sobre a possibilidade de reinício da etapa de lances. Isso, porque foi verificado que esse instrumento costuma ser disponibilizado ao pregoeiro em licitações com pouca concorrência e/ou em casos em que os preços iniciais não tenham lances na fase final de disputa, o que, por vezes, pode ser resultado de uma estimativa inicial defasada, ou incompatível com o preço de mercado no momento do certame. De modo que, quando se tratar de licitações com um único concorrente, entende-se que se considera que a discricionariedade do pregoeiro é o fator que pesa na avaliação - se opta por negociar diretamente com o licitante, ou se realiza o reinício da fase de lances para incentivar o licitante a realizar novos lances - uma vez que o preço pode ser um reflexo da ausência de competição e não do limite que o fornecedor pode ofertar.

Outra caracterização que pode ser atribuída para o reinício do certame, também pode ser nomeada com um tipo de *nudge*, uma vez que não se obriga o licitante a ofertar novos lances, mas pode ser um incentivo para que os outros lances sejam feitos. Considerando que isso possa demonstrar que a equipe de licitação entende que a disputa tem potencial para alcançar resultados mais vantajosos para a Administração Pública.

Apesar de nem sempre ser efetiva e só ser passível de utilização em poucos casos, a existência da ferramenta de reinício de lances pode incentivar a redução de preços de uma disputa com uma nova etapa de lances, o que é suficiente para avaliar a utilidade desta ferramenta.

Nessa linha, cabe destacar as observações de Loewenstein e Chater (2017) em que indicam que o Estado pode intervir nas políticas públicas de diversas formas, sendo que, pelo aspecto econômico, a intervenção pode ser dividida pelo campo da motivação e pelo campo do tipo de intervenção.

Assim sendo, ao se analisar a motivação de uma intervenção, esta pode ter uma motivação econômica tradicional, quando o seu objetivo for corrigir ou atenuar externalidades, ou assimetria de informações. Também pode ser uma motivação comportamental quando buscar corrigir erros internos (internalidades) e, ainda, pode ser uma motivação híbrida, se a motivação da intervenção incluir externalidades e internalidades (LOEWENSTEIN e CHATER, 2017).

Já ao se analisar o tipo de intervenção a ser utilizado, essas podem utilizar estratégias econômicas tradicionais – vide impostos e subsídios –, estratégias comportamentais – tais como o *nudge* – e, inclusive, híbridas, quando se misturam elementos de intervenção econômica tradicional com elementos comportamentais (LOEWENSTEIN e CHATER, 2017).

Essas motivações e tipos de intervenções podem ser utilizadas de diversas formas, considerando os casos concretos que envolvam fatores estruturais. Assim, Loewenstein e Chater (2017) sugerem que o direcionamento da política pública enfatize soluções que combatam as raízes dos problemas estruturais ao invés de intervenções comportamentais.

Ainda sobre este aspecto, Loewenstein e Chater (2017, p. 34) defendem a tese de que os *nudges* podem ser úteis como alavancas para algumas políticas, entretanto, as intervenções comportamentais não são efetivas quando utilizadas sozinhas para resolver grandes problemas. Todavia, nestes casos, as intervenções comportamentais ainda podem ser úteis e podem garantir um melhor resultado nas intervenções estatais quando aplicadas em conjunto com ferramentas tradicionais de intervenção estatal.

Contudo, ao se realizar uma análise de arquiteturas das escolhas aplicadas no Decreto nº 10.024/2019, é preciso cogitar que as

ponderações de Loewenstein e Chater, assim, devem ser consideradas na medida em que as intervenções comportamentais são incluídas a partir do contexto, quanto à situação fática e do problema a ser enfrentado. Sendo que, resultados mais profundos dependem de uma atuação conjunta com ferramentas tradicionais de intervenção, o que poderia ser, por exemplo, uma redução nos impostos cobrados e contratações realizadas pelo governo.



REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

ARAUJO, Francisco Barreto; KUBRUSLY, Ricardo Silva. 'Avaliações de impactos': pensamento contrafactual e inferência causal, controles experimentais e estudos observacionais. 2013. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/13275/dapp-francisco-barreto-araujo-silva-kubrusly-avaliacoes-impactos-pensamento-contrafactual-inferencia-causal-controles-experimentais-estudos.pdf>> Acesso em: 18/11/2021.

CÔRREA, Ronaldo. **As possibilidades de reinício da etapa de lances no pregão eletrônico.** 2019. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/208457/olicitante.com.br-As%20possibilidades%20de%20rein%C3%ADcio%20da%20etapa%20de%20lances%20no%20preg%C3%A3o%20eletr%C3%B4nico.pdf?sequen ce=1>> Acesso em: 11/10/2021.

FERNANDES, André Dias; NASCIMENTO, Letícia Queiroz; BELCHIOR, Germana Parente Neiva. **Green Nudges: Os incentivos verdes conferidos pelo estado como meio de induzir comportamentos sustentáveis.** Revista Jurídica, v. 1, n. 63, p. 490-516, 2021. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/5256>> Acesso em: 11/10/2021.

LOEWENSTEIN, George; CHATER, Nick. Putting nudges in perspective. Behavioural Public Policy, v. 1, n. 1, p. 26-53, 2017.

Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/journals/behavioural-public-policy/article/putting-nudges-in-perspective/94B40BD8E9CAF182BF709C8BBE0B0C3B>>

Acesso em: 30/05/2022.

MACHADO FILHO, Cláudio Antônio Pinheiro; ZYLBERSZTAJN, Décio. **Os leilões sob a ótica da economia institucional: Evidências no mercado bovino.** Gestão & Produção, v. 6, p. 269-281, 1999.

MENEGUIN, Fernando B.; ÁVILA, Flávia. **A economia comportamental aplicada a políticas públicas.** ÁVILA, Flávia; BIANCHI, Ana M. Guia de Economia Comportamental e Experimental. Tradução: Laura Teixeira Motta-1ª ed.-São Paulo: Economia Comportamental. org, p. 212-215, 2015.

NÓBREGA, Marcos; CAMELO, Bradson; DE TORRES, Ronny Charles L. **Pesquisa de preços nas contratações públicas, em tempos de pandemia.** João Pessoa: Ronny Charles, v. 14, 2020.

RAMIRO, Thomas; FERNANDEZ, Ramon Garcia. **O nudge na prática: algumas aplicações do paternalismo libertário às políticas públicas.** Textos De Economia, v. 20, n. 1, p. 01-18, 2017. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/economia/article/view/2175-8085.2017v20n1p1/35327>>. Acesso em: 14/02/2022.

SILVA, Amanda Carolina Souza; RODRIGUES, Débhora Renata Nunes; TIBALDI, Saul Duarte. **Nudges e políticas públicas: um mecanismo de combate ao trabalho em condição análoga à de escravo.** Revista Brasileira de Políticas Públicas, v. 8, n. 2, p. 266-286, 2018.

Sobral, P., & Neto, R. (2020). **O Pregão Eletrônico Como Ferramenta De Eficiência Na Gestão Pública.** International Journal of Professional Business Review (JPBReview), 5(1), 60-71.

Disponível _____ em:
<<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7587863>>

Acesso em: 11/10/2021.

TABAK, Benjamin Miranda; AMARAL, Pedro Henrique Rincon. **Vieses cognitivos e desenho de políticas públicas.** Revista Brasileira de Políticas Públicas, v. 8, n. 2, p. 472-491, 2018.

TVERSKY, Amos; KAHNEMAN, Daniel. **Julgamento sob incerteza: heurísticas e vieses,** 1974. In: KAHNEMAN, Daniel. Rápido e devagar: duas formas de pensar. Rio de Janeiro: Objetiva, p. 524-539, 2012.

TVERSKY, Amos; KAHNEMAN, Daniel. **Escolhas, valores e quadros,** 1984. In: KAHNEMAN, Daniel. Rápido e devagar: duas formas de pensar. Rio de Janeiro: Objetiva, p. 540-555, 2012.

ALVES-MAZZOTTI. **O Planejamento de Pesquisas Qualitativas.** In: ALVES-MAZZOTTI; GEWANDSZNAJDER (org.). O Método nas Ciências Naturais e Sociais. 2ª edição. THOMSON. Editora Eletrônica. S.P. Brasil. 2004.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** 34ª edição. São Paulo: Atlas, 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 27. Edição. São Paulo: Atlas, 2014.

FRANCESCHINI, Ana Carolina Trousdell; FERREIRA, Diogo Conque Seco. **Economia comportamental: Uma introdução para analistas do comportamento**. Interamerican Journal of Psychology, v. 46, n. 2, p. 317-325, 2012.

GERRING, John. **Pesquisa de estudo de caso: Princípios e práticas**. Tradução de Caesar Souza. Petrópolis, RJ: Vozes, 2019.

GERTLER, Paul J. et al. **Avaliação de Impacto na Prática**, segunda edição. World Bank Publications, 2018.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

_____. **Metodologia do Ensino Superior**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HALLSWORTH, Michael; KIRKMAN, Elspeth. **Behavioral insights**. MIT Press, 2020.

KAHNEMAN, Daniel. **Rápido e Devagar: duas formas de pensar**. Tradução de Cássio de Arantes Leite. 1ª ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

MANKIW, N. Gregory; MONTEIRO, Maria José Cyhlar. **Introdução à economia: princípios de micro e macroeconomia**. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do Trabalho Científico**. 8ª edição, São Paulo: Atlas, 2018.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Metodologia da Pesquisa Científica**. São Paulo. Atlas, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33ª edição atualizada por Eurico de Andrade Azevedo; Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho, São Paulo: Malheiros Editora, 2007.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 15ª edição, São Paulo: Saraiva educação, 2020.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Pregão presencial e eletrônico**. 8ª edição revista, ampliada e atualizada de acordo com o decreto nº 10.024/2019. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

NOHARA, Irene Patrícia Diom. **Nova Lei de licitações e contratos: comparada**. 1ª ed. São Paulo: Thomsom Reuters Brasil, 2021.

NÓBREGA, Marcos; CAMELO, Bradson; DE TORRES, Ronny Charles L. **Análise econômica das licitações e contratos: de acordo com a Lei**

nº 14.133/2021 (nova Lei de Licitações). 1ª reimpressão. – Belo Horizonte: Fórum, 2022.

OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima; DE AMORIM, Victor Aguiar Jardim. **Pregão Eletrônico.** Prefácio de Fabrício Macedo Motta. Comentários ao Decreto Federal nº 10.024/2019. 1ª reimpressão, Belo Horizonte: Forum, 2020.

SAMSON, Alain. **Introdução à economia comportamental e experimental** In: Guia de Economia Comportamental e Experimental / Flávia Ávila, Ana Maria Bianchi, organizadores, tradução Laura Teixeira Motta - 2ª ed.- São Paulo: Economia Comportamental.org, 2019.

THALER, Richard H. **Misbehaving. A Construção da Economia Comportamental.** Tradução de George Schlesinger. 1ª edição, Rio de Janeiro; Intrínseca, 2019.

THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass R. **Nudge. Como tomar melhores decisões sobre saúde, dinheiro e felicidade.** Tradução de Ângelo Lessa. 1ª edição, Rio de Janeiro: Objetiva, 2019.

THALER, Richard & SUNSTEIN, Cass. **Nudge: The Final Edition.** London: Penguin Books, 2021.

WOLFSTETTER, Elmar. **Topics in microeconomics: Industrial organization, auctions, and incentives.** cambridge university Press, 1999.

RODRIGUES, Bruna Leticia Nascimento. Economia Comportamental e política pública do Microempreendedor Individual (MEI): Adesão, inadimplência e possíveis intervenções comportamentais. 2018.

Disponível em: <<https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/2695>>

Acesso em: 11/10/2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

Disponível _____ em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.html>

Acesso em: 10/11/2021.

BRASIL. **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/Decreto-Lei/Del2300-86.html>.

Acesso em: 05/12/2021.

BRASIL. **Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011.** Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nºs 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12462.html>. Acesso em: 29/05/2022.

BRASIL, **Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005.** Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.html>. Acesso em: 20/11/2021.

BRASIL, **Decreto nº 7.581, de 11 de outubro de 2011.** Regulamenta o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, de que trata a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7581.html>. Acesso em: 29/05/2022.

BRASIL, **Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019.** Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10024.html>. Acesso em: 30/11/2021.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.**

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.html>. Acesso em: 01/03/2020.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017.**

Disponível em:
<<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/760-instrucao-normativa-n-05-de-25-de-maio-de-2017>>.

Acesso em: 05/04/2020.

BRASIL, **Central de Compras.** Disponível em:
<<https://www.gov.br/compras/pt-br/central-de-compras>>

Acesso em: 23/05/2022.

BRASIL. **Portal de Compras do Governo Federal.**

Disponível em: <<https://www.gov.br/compras/pt-br>>

Acesso em: 11/10/2021.

BRASIL, **Portal da Transparência.**

Disponível em: <<https://www.portaltransparencia.gov.br/licitacoes>>

Acesso em: 23/05/2022.



ANEXOS

ANEXOS

ANEXOS

Levantamento de dados em Pregões da Central de Compras, por ano (2018)

Quadro 1

Número do Pregão	Objeto do pregão	Data de Abertura do Edital	Valor estimado do item (R\$)	Valor melhor lance (R\$)	Valor negociado (R\$)	Economia alcançada
/2018	Serviço Telefônico Fixo Comutado STFC (fixo-fixo e fixo-móvel) e de Serviço Móvel Pessoal - SMP (Móvel-Móvel, Móvel-Fixo e dados), nas modalidades Local, Longa Distância Nacional (LDN) e Longa Distância Internacional (LDI).	26/02/2018	R\$ 287.268.095,85	R\$ 117.291.240,66	R\$ 68.353.805,97	1-76%
3/2018	Serviços continuados de outsourcing para operação de almoxarifado virtual in company, sob demanda, envolvendo fornecimento de Material de Consumo Administrativo.	01/06/2018	R\$ 200,00	R\$ 192,18	R\$ 190,00	-5%

4/2018	Transporte terrestre dos servidores, empregados e colaboradores a serviço dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal APF, por demanda e no âmbito do Distrito Federal -DF.	13/06/2018	R\$ 3,30	R\$ 1,77	R\$ 1,77	-46%
5/2018	Leiloeiro Público Oficial para a realização, incluindo a preparação, organização e condução, de Leilões Públicos de Veículos pertencentes ao patrimônio da Administração Pública Federal.	02/07/2018	R\$ 100,00	R\$ 0,0001	R\$ 0,0001	-100%
7/2018	Serviços de digitalização de documentos de Assentamento Funcional Digital (AFD).	01/10/2018	R\$ 1,06	R\$ 0,87	R\$ 0,87	-18%
8/2018	Elaboração de modelo integrado de Sistema de Segurança Física.	05/11/2018	R\$ 960.000,00	R\$ 570.000,00	R\$ 565.000,00	-41%
Média de desconto percentual dos pregões						-48%

Fonte: elaboração própria (2022).

Levantamento de dados em Pregões da Central de Compras, por ano (2019)

Quadro 2

Número do Pregão	Objeto do pregão	Data de Abertura do Edital	Valor estimado do item (R\$)	Valor melhor lance (R\$)	Valor negociado (R\$)	Economia alcançada
1/2019	Contratação de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre, no âmbito do Distrito Federal.	11/01/2019	R\$ 3,21	R\$ 2,92	R\$ 2,90	-10%
3/2019	Serviços de apoio à gestão estratégica dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.	27/06/2019	R\$ 11.116,59	R\$ 2.531,99	R\$ 2.528,89	-77%
4/2019	Contratação de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre, no âmbito do Município e Região Metropolitana do Rio de Janeiro.	28/06/2019	R\$ 3,21	R\$ 2,89	R\$ 2,89	-10%
5/2019	Contratação de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre, no âmbito do Município e Região Metropolitana de São Paulo.	27/08/2019	R\$ 3,21	R\$ 2,83	R\$ 2,83	-12%
Média de desconto percentual dos pregões						-27%

Fonte: elaboração própria (2022).

Levantamento de dados em Pregões da Central de Compras, por ano (2020)

Quadro 3

Número do Pregão	Objeto do pregão	Data de Abertura do Edital	Valor estimado do item (R\$)	Valor melhor lance (R\$)	Valor negociado (R\$)	Economia alcançada
1/2020	Serviço de limpeza das edificações do Ministério da Economia - ME, no âmbito do Distrito Federal - DF.	11/05/2020	R\$ 39.895.393,22	R\$ 31.326.320,58	R\$ 31.326.278,08	-21%
2/2020	Contratação de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre, no âmbito do município de Florianópolis-SC e Região Metropolitana.	17/06/2020	R\$ 3,39	R\$ 2,60	R\$ 2,60	-23%
3/2020	Contratação de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre, no âmbito do município de Cuiabá-MT e parte da Região Metropolitana.	23/06/2020	R\$ 4,13	R\$ 2,89	R\$ 2,80	-32%

4/2020	Contratação de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre, no âmbito do município de Belo Horizonte-MG e parte da Região Metropolitana.	30/06/2020	R\$ 3,24	R\$ 2,46	R\$ 2,44	-25%
5/2020	Contratação de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre, no município de Salvador e parte da Região Metropolitana.	26/08/2020	R\$ 3,52	R\$ 1,85	R\$ 1,85	-47%
6/2020	Serviço Telefônico Fixo Comutado STFC (fixo-fixo e fixo-móvel) e de Serviço Móvel Pessoal - SMP (Móvel-Móvel, Móvel-Fixo e dados), nas modalidades Local, Longa Distância Nacional (LDN) e Longa Distância Internacional (LDI).	22/10/2020	R\$ 242.612.559,42	R\$ 73.998.613,04	R\$ 73.998.613,04	-69%

7/2020	Serviços continuados de outsourcing para operação de almoxarifado virtual, sob demanda.	24/09/2020	R\$ 348.263.679,180	R\$ 277.766.245,890	R\$ 277.759.633,180	-20%
9/2020	Subscrição de licenças de uso de software microsoft tipo suíte de escritório.	06/10/2020	R\$ 47.475.399,48	R\$ 42.779.998,10	R\$ 42.779.998,10	-10%
10/2020	Serviços de apoio administrativo, recepção e secretariado pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal - APF direta, autárquica e fundacional, no âmbito do Distrito Federal - DF.		R\$ 1.568.117.660,76	R\$ 1.242.619.850,70	R\$ 1.240.260.570,03	-21%
11/2020	Aquisição de estações de trabalho (desktops).		R\$ 936.022.644,71	R\$ 548.153.234,00	R\$ 548.153.234,00	-41%
12/2020	Aquisição de equipamentos móveis (notebooks).		R\$ 246.495.503,40	R\$ 213.461.124,64	R\$ 213.461.124,64	-13%
13/2020	Aquisição de monitores.	06/11/2020	R\$ 69.758.335,54	R\$ 76.972.102,00	R\$ 69.758.335,54	0%

14/2020	Contratação de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre, no município de Natal e parte da Região Metropolitana.	03/11/2020	R\$ 3,99	R\$ 1,90	R\$ 1,90	-52%
15/2020	Contratação de licenças de uso de softwares de virtualização de servidores.		R\$ 89.935,81	R\$ 75.197,23	R\$ 75.197,23	-16%
16/2020	Contratação de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre, no município de Porto Alegre e parte da Região Metropolitana.	11/11/2020	R\$ 3,76	R\$ 1,90	R\$ 1,90	-49%
17/2020	Contratação de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre, no município de Porto Velho e Região Metropolitana.	11/11/2020	R\$ 4,30	R\$ 2,99	R\$ 2,99	-30%
18/2020	Serviços gerenciados de computação em nuvem, sob o modelo de cloud broker (integrador) de multi-nuvem.	03/12/2020	R\$ 370.475.894,80	R\$ 65.941.419,04	R\$ 65.941.419,04	-82%

19/2020	Aquisição e instalação de estação de recarga semirrápida de veículos elétricos (eletroposto).	09/12/2020	R\$ 35.495,00	R\$ 19.400,00	R\$ 19.400,00	-45%
20/2020	Contratação eventual de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre, no município de Campo Grande.	09/12/2020	R\$ 3,96	R\$ 3,20	R\$ 3,20	-19%
					Média de desconto percentual dos pregões	-31%

Fonte: elaboração própria (2022).

Levantamento de dados em Pregões da Central de Compras, por ano (2021)

Quadro 4

Número do Pregão	Objeto do pregão	Data de Abertura do Edital	Valor estimado do item (R\$)	Valor melhor lance (R\$)	Valor negociado (R\$)	Economia alcançada
1/2021	Contratação de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre, no município de Recife e região metropolitana.	11/01/2021	R\$ 3,50	R\$ 2,90	R\$ 2,90	-17%
2/2021	Contratação de empresa para a prestação de apoio à fiscalização do contrato administrativo de serviço de limpeza das edificações do Ministério da Economia - ME localizadas no Distrito Federal.	20/01/2021	R\$ 334.029,24	R\$ 243.097,32	R\$ 240.173,76	-28%
3/2021	Contratação de licenças de uso de softwares de virtualização de servidores.	05/02/2021	R\$ 25.978,85	R\$ 21.717,12	R\$ 21.717,12	-16%
4/2021	Contratação de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre, no município de Florianópolis e região metropolitana.	12/02/2021	R\$ 3,39	R\$ 3,10	R\$ 3,10	-9%
5/2021	Contratação de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre, no município de Curitiba	29/03/2021	R\$ 4,04	R\$ 2,50	R\$ 2,50	-38%

	e região metropolitana.					
6/2021	Contratação de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre, no município de Belém e região metropolitana.	29/03/2021	R\$ 3,45	R\$ 2,90	R\$ 2,90	-16%
7/2021	Contratação de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre, no município de Fortaleza e região metropolitana.	29/03/2021	R\$ 3,12	R\$ 2,75	R\$ 2,75	-12%
8/2021	Contratação de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre, no município de Goiânia e região metropolitana.	09/06/2021	R\$ 3,47	R\$ 2,88	R\$ 2,88	-17%
9/2021	Contratação de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre, no município de Maceió e região metropolitana.	09/06/2021	R\$ 3,57	R\$ 2,80	R\$ 2,79	-22%
10/2021	Contratação de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre, no município de João Pessoa e região metropolitana.	09/06/2021	R\$ 3,55	R\$ 3,20	R\$ 3,18	-10%

11/2021	Contratação de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre, no município de Vitória e região metropolitana.	09/06/2021	R\$ 3,46	R\$ 2,73	R\$ 2,73	-21%
12/2021	Contratação de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre, no município de Manaus.	04/08/2021	R\$ 3,80	R\$ 2,69	R\$ 2,69	-29%
13/2021	Contratação de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre, no município de São Luís e parte da região metropolitana.	04/08/2021	R\$ 3,77	R\$ 3,77	R\$ 3,77	0%
14/2021	Registro de preços para eventual contratação de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre dos servidores, empregados e colaboradores a serviço dos órgãos e entidades da Administração Pública, por demanda, no município de Aracaju e parte da região metropolitana.	04/08/2021	R\$ 4,04	R\$ 2,95	R\$ 2,95	-27%

15/2021	Registro de preços para eventual contratação de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre dos servidores, empregados e colaboradores a serviço dos órgãos e entidades da Administração Pública, por demanda, no município de Teresina e parte da região metropolitana (Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina).	04/08/2021	R\$ 3,51	R\$ 5,00	R\$ 3,51	0%
16/2021	Registro de Preços com vistas a futura e eventual contratação de licenças de uso de softwares de banco de dados, com direito de atualização e suporte.		R\$ 15.519.375,45	R\$ 10.934.275,79	R\$ 10.934.275,79	-30%

17/202 1	Registro de Preços para eventual contratação de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre dos servidores, empregados e colaboradores a serviço dos órgãos e entidades da Administração Pública, por demanda, no município de Belém e região metropolitana, conforme especificações contidas no Edital e seus Anexos.	03/09/2 021	R\$ 3,45	R\$ 3,45	R\$ 3,44	0%
18/202 1	Registro de Preços para eventual contratação de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre dos servidores, empregados e colaboradores a serviço dos órgãos e entidades da Administração Pública, por demanda, no município de Fortaleza e região metropolitana, conforme especificações contidas no Edital e seus Anexos.	03/09/2 021	R\$ 3,12	R\$ 2,82	R\$ 2,82	-10%

19/2021	Contratação eventual de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre dos servidores, empregados e colaboradores a serviço dos órgãos e entidades da Administração Pública, por demanda, no município de Campo Grande.	03/09/2021	R\$ 3,96	R\$ 3,96	R\$ 3,96	0%
20/2021	Registro de Preços para futura e eventual aquisição de EQUIPAMENTOS DE INFORMÁTICA DE ALTO DESEMPENHO - Estações de Trabalho (Desktops) e Equipamentos Móveis (Notebooks), conforme especificações e condições dispostas no instrumento convocatório.	17/09/2021	R\$ 8.069,00	R\$ 6.570,00	R\$ 6.570,00	-19%
21/2021	Serviços de mão de obra exclusiva para condução de veículos de representação, de serviços comuns e/ou especiais, em caráter permanente.		R\$ 11.955.716,16	R\$ 10.133.666,52	R\$ 10.125.709,80	-15%
22/2021	Serviços de acessibilidade à informação e à comunicação.		R\$ 71.581.729,26	R\$ 60.645.228,58	R\$ 60.523.494,72	-15%
23/2021	Contratação de licenças de uso de softwares relacionados a sistemas operacionais		R\$ 2.103.343,71	R\$ 187.005,77	R\$ 187.005,77	-91%

24/20 21	Contratação de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre, no município de Salvador e parte da região metropolitana.	08/10/2021	R\$ 3,52	R\$ 3,15	R\$ 3,14	-11%
25/20 21	Contratação de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre, no município de Porto Velho e parte da região metropolitana.	08/10/2021	R\$ 4,30	R\$ 5,00	R\$ 4,30	0%
26/20 21	Contratação de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre, no município de Natal e parte da região metropolitana.	08/10/2021	R\$ 3,99	R\$ 3,30	R\$ 3,30	-17%
27/20 21	Aquisição de equipamentos móveis (notebooks)	22/10/2021	R\$ 7.825,03	R\$ 6.868,00	R\$ 6.868,00	-12%
28/20 21	Contratação de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre, no município de Palmas e região metropolitana.	27/10/2021	R\$ 4,56	R\$ 3,43	R\$ 3,43	-25%

29/20 21	Contratação de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre, no município de Macapá e região metropolitana.	16/11/20 21	R\$ 4,37	R\$ 5,00	R\$ 4,37	0%
30/20 21	Contratação de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre, no município de Boa Vista e região metropolitana.	17/11/20 21	R\$ 5,53	R\$ 5,50	R\$ 5,40	-2%
33/20 21	Serviço de Dados Móveis e Voz (CHIP) para Telefonia Móvel Pessoal (SMP)	08/12/20 21	R\$ 6.372.09 8,16	R\$ 753.889,3 4	R\$ 753.889,3 4	-88%
Média de desconto percentual dos pregões						-19%

Fonte: elaboração própria (2022).

Levantamento de dados - Pregões do Ministério da Infraestrutura - 2018 - 2021

Quadro 5

Número do Pregão	Objeto do pregão	Data de Abertura do Edital	Valor estimado do item (R\$)	Valor melhor lance (R\$)	Valor final negociado (R\$)	Economia alcançada
1/2018	Aquisição de uniformes	29/01/2018	R\$ 591,95	R\$ 559,80	R\$ 559,80	-5%
3/2018	Serviço de manutenção preventiva e corretiva, envolvendo o fornecimento de todas e quaisquer peças desgastadas e/ou danificadas necessárias para o perfeito funcionamento de 06 (seis) elevadores sociais	19/02/2018	R\$ 82.747,44	R\$ 81.350,00	R\$ 81.349,92	-2%
4/2018	Registro de preços de contratação de empresa especializada na confecção de cartões funcionais	19/02/2018	R\$ 73.800,00	R\$ 64.200,00	R\$ 64.200,00	-13%
5/2018	Fornecimento de carimbos de borracha de vários tamanhos, de chaves e serviços de chaveiro	26/02/2018	R\$ 87.824,85	R\$ 79.524,41	R\$ 79.524,41	-9%
6/2018	Aquisição de fechaduras padrão das portas dos edifícios	23/02/2018	R\$ 638,51	R\$ 260,00	R\$ 260,00	-59%
7/2018	Aquisição de material de expediente	12/04/2018	R\$ 57,99	R\$ 34,23	R\$ 34,17	-41%
9/2018	Concessão administrativa de uso de área pública para empresa especializada na prestação de serviços de Restaurante e Lanchonete nas dependências específicas do Ministério	01/06/2018	R\$ 234,44	R\$ 159,85	R\$ 159,85	-32%
11/2018	Serviços de gerenciamento de resíduos sólidos urbanos não perigosos, orgânicos e indiferenciados	19/06/2018	R\$ 246,63	R\$ 243,68	R\$ 243,67	-1%
12/2018	Serviços de transportes locais e interestadual de mudanças (mobiliários, equipamentos e materiais)	05/07/2018	R\$ 11.694.250,00	R\$ 2.360.034,00	R\$ 2.360.034,00	-80%
13/2018	Execução indireta de serviços de Apoio Técnico Administrativo e Secretariado	20/07/2018	R\$ 50.226.218,88	R\$ 44.232.660,00	R\$ 44.232.244,75	-12%

15/2018	Serviços de Eventos e Cerimonial	24/10/2018	R\$ 1.113.830,64	R\$ 1.005.000,00	R\$ 1.004.953,98	-10%
16/2018	Solução integrada de Outsourcing de impressão, digitalização e cópia	05/11/2018	R\$ 2.476.556,23	R\$ 1.599.981,21	R\$ 1.592.413,05	-36%
17/2018	Serviços de copeiragem e recepção	09/11/2018	R\$ 5.121.656,16	R\$ 3.988.714,56	R\$ 3.988.712,08	-22%
18/2018	Aquisição de Switches de borda/acesso	21/11/2018	R\$ 3.943.069,23	R\$ 2.780.362,45	R\$ 2.614.499,85	-34%
19/2018	Serviços de desinsetização e desratização	28/11/2018	R\$ 14.982,32	R\$ 12.449,00	R\$ 12.449,00	-17%
20/2018	Serviços de manutenção preventiva e corretiva da Sala Multimídia	14/12/2018	R\$ 368.934,00	R\$ 319.999,00	R\$ 319.404,00	-13%
Média de desconto percentual dos pregões						-24%

Fonte: elaboração própria (2022).

Levantamento de dados - Pregões do Ministério da Infraestrutura - ano de 2019

Quadro 6

Número do Pregão	Objeto do pregão	Data de Abertura do Edital	Valor estimado do item (R\$)	Valor melhor lance (R\$)	Valor final negociado (R\$)	Economia alcançada
1/2019	Serviços de conservação, higienização e asseio diário	16/04/2019	R\$ 195.331,56	R\$ 156.675,00	R\$ 156.674,99	-20%
2/2019	Serviços de manutenção preventiva e corretiva de veículos automotores utilitários e de representação	13/06/2019	R\$ 258.852,00	R\$ 116.326,97	R\$ 116.320,50	-55%
3/2019	Serviços auxiliares, acessórios e instrumentais à comunicação social	21/10/2019	R\$ 947.683,72	R\$ 376.232,60	R\$ 376.232,60	-60%
4/2019	Serviços técnicos, de natureza continuada, para apoio operacional e manutenção predial preventiva, preditiva e corretiva	25/10/2019	R\$ 7.870.616,48	R\$ 4.490.000,00	R\$ 4.489.999,64	-43%
5/2019	Modernização Parcial com Atualização Tecnológica e adequação Normativa do elevador de carga	25/10/2019	R\$ 186.046,67	R\$ 149.190,00	R\$ 149.190,00	-20%
6/2019	Serviços comuns de engenharia para impermeabilização da laje de cobertura e laje do térreo (jardins)	25/10/2019	R\$ 2.093.272,79	R\$ 1.147.113,50	R\$ 1.147.106,98	-45%
					Média de desconto percentual dos pregões	-41%

Fonte: elaboração própria (2022).

Levantamento de dados - Pregões do Ministério da Infraestrutura (ano de 2020)

Quadro 7

Número do Pregão	Objeto do pregão	Data de Abertura do Edital	Valor estimado do item (R\$)	Valor melhor lance (R\$)	Valor final negociado (R\$)	Economia alcançada
1/2020	Serviços auxiliares de bombeiro civil (brigadista)	09/04/2020	R\$ 1.782.464,00	R\$ 1.729.307,88	R\$ 1.729.294,80	-3%
2/2020	Serviços de auxiliares de motorista e lavador de autos	25/05/2020	R\$ 838.370,40	R\$ 629.193,86	R\$ 629.114,65	-25%
3/2020	Prestação de serviços de limpeza externa das fachadas	29/06/2020	R\$ 338.153,64	R\$ 198.000,00	R\$ 197.999,04	-41%
4/2020	Serviços de apoio logístico em eventos	04/08/2020	R\$ 2.089.405,50	R\$ 853.070,00	R\$ 853.070,00	-59%
5/2020	Serviço de chaveiro	28/08/2020	R\$ 124.727,73	R\$ 70.130,00	R\$ 70.130,00	-44%
6/2020	Serviços de coleta de dados presencial, distribuição, geração de resultados de indicadores de satisfação e de infraestrutura aeroportuária, análise e elaboração de relatórios	26/08/2020	R\$ 6.767.308,61	R\$ 837.300,00	R\$ 837.299,97	-88%
7/2020	Serviços de auxiliares de limpeza, conservação e higienização predial	08/09/2020	R\$ 2.089.830,36	R\$ 1.250.000,00	R\$ 1.248.843,10	-40%
8/2020	Serviços de atendimento ao público Central de Atendimento	04/09/2020	R\$ 473.248,20	R\$ 305.000,00	R\$ 304.690,56	-36%

10/2020	Confecção e restauração de conjunto de comendas 'Medalha Mérito Mauá'	21/09/2020	R\$ 97.584,50	R\$ 97.284,50	R\$ 95.993,00	-2%
11/2020	Contratação de serviços de Seguro Total para 09 (nove) veículos oficiais	14/09/2020	R\$ 27.404,71	R\$ 5.000,00	R\$ 5.000,00	-82%
13/2020	Serviços contínuos de transporte rodoviário interestadual, intermunicipal e local de mobiliário em geral, cargas, documentos, bagagens, veículos e demais objetos de propriedade ou de interesse do Ministério da Infraestrutura	23/09/2020	R\$ 520.500,00	R\$ 222.020,00	R\$ 214.250,00	-59%
14/2020	Serviços gráficos, por demanda, incluindo todo material e mão de obra necessários, para executar a impressão de materiais de caráter técnico, institucional e de utilidade pública	24/09/2020	R\$ 239.313,31	R\$ 123.607,42	R\$ 123.535,08	-48%
15/2020	Aquisição de rotuladores, leitores e etiquetas adesivas	25/09/2020	R\$ 54.288,68	R\$ 51.813,76	R\$ 50.213,76	-8%
16/2020	Serviços de manutenção preventiva e corretiva de veículos automotores utilitários e de representação	03/11/2020	R\$ 254.556,00	R\$ 173.033,75	R\$ 173.028,70	-32%
17/2020	Serviços para modernização da rede Wi-Fi do	05/11/2020	R\$ 1.278.663,93	R\$ 898.620,00	R\$ 898.619,61	-30%

	Ministério da Infraestrutura					
19/2020	Bens materiais (fornecimento parcelado de refeições e lanches) de bordo, sem emprego de mão de obra exclusiva, a serem entregues em aeronaves da Força Aérea Brasileira FAB	25/11/2020	R\$ 35.579,58	R\$ 35.579,58	R\$ 35.579,58	0%
20/2020	Serviços comuns visando a revitalização da pavimentação da Garagem dos Blocos 'A e B' da Esplanada dos Ministérios	03/12/2020	R\$ 308.158,24	R\$ 275.000,00	R\$ 274.999,87	-11%
21/2020	Serviços de fornecimento, incluindo a instalação de divisórias, pisos, persianas, forros, isolamento acústico e aplicação de películas nas dependências do Ministério da Infraestrutura	07/12/2020	R\$ 5.376.073,90	R\$ 3.308.205,00	R\$ 3.308.205,00	-38%
22/2020	Serviços de manutenção predial, preventiva e corretiva	07/12/2020	R\$ 603.965,87	R\$ 603.965,87	R\$ 603.000,00	0%
23/2020	Mobiliário/Caixa de som/Equipamentos		R\$ 2.984.026,16	R\$ 2.992.796,11	R\$ 2.940.493,08	-1%

24/2020	Serviços de engenharia, com fornecimento de mão de obra e materiais, para reforma dos banheiros localizados nos Edifícios sede e anexo do Ministério da Infraestrutura em Brasília-DF	17/12/2020	R\$ 2.001.037,86	R\$ 1.338.000,00	R\$ 1.338.000,00	-33%
					Média de desconto percentual dos pregões	-32%

Fonte: elaboração própria (2022).

Levantamento de dados - Pregões do Ministério da Infraestrutura (ano de 2021)

Quadro 8

Número do Pregão	Objeto do pregão	Data de Abertura do Edital	Valor estimado do item (R\$)	Valor melhor lance (R\$)	Valor final negociado (R\$)	Economia alcançada
1/2021	Serviço comum de engenharia, visando à instalação do “Espaço do Servidor” na área externa junto às jardineiras existentes entre os blocos A e B, no andar térreo do Edifício Anexo no Ministério da Infraestrutura - MINFRA	12/02/2021	R\$ 653.089,96	R\$ 583.000,00	R\$ 560.000,00	-14%
2/2021	Serviços continuados na área de apoio operacional, com a participação da categoria CARREGADOR	12/04/2021	R\$ 310.460,64	R\$ 300.000,00	R\$ 299.972,40	-3%
3/2021	Contratação de serviços de tecnologia da informação e comunicação de serviços técnicos especializados relativos ao ciclo de vida de software	13/04/2021	R\$ 6.570.581,15	R\$ 6.455.404,88	R\$ 6.455.401,92	-2%
4/2021	Contratação de serviços de prevenção e combate a princípios de incêndios e acidentes, incluindo fornecimento de EPIs, equipamentos/materiais de primeiros socorros,	29/04/2021	R\$ 4.337.072,40	R\$ 4.169.819,90	R\$ 4.169.818,32	-4%
5/2021	Contratação de empresa especializada para prestação dos serviços de vigilância patrimonial, armada e desarmada	08/06/2021	R\$ 6.775.785,60	R\$ 6.581.523,72	R\$ 6.581.523,72	-3%

6/2021	Aquisição de Materiais Permanentes (mobiliário)	19/07/2021	R\$ 67.397,67	R\$ 68.239,32	R\$ 65.300,00	-3%
7/2021	Monitoramento informação mídia eletrônica	11/06/2021	R\$ 458.610,00	R\$ 300.000,00	R\$ 300.000,00	-35%
9/2021	Manutenção preventiva e corretiva dos 06 (seis) elevadores sociais marca Atlas Schindler, 01 (um) elevador de carga marca Thyssenkrupp	07/07/2021	R\$ 292.935,36	R\$ 30.700,00	R\$ 30.700,00	-90%
10/2021	Serviços de manutenção preventiva, corretiva, assistência técnica e operação de todos os sistemas de condicionamento de ar	29/07/2021	R\$ 4.402.038,78	R\$ 2.044.800,00	R\$ 2.044.800,00	-54%
11/2021	Contratação de empresa especializada para prestação dos serviços de vigilância patrimonial	27/07/2021	R\$ 123.366,72	R\$ 113.100,00	R\$ 113.100,00	-8%
12/2021	Prestação de serviços de copeiragem	30/07/2021	R\$ 6.526.717,65	R\$ 4.383.599,62	R\$ 4.383.599,62	-33%
13/2021	Aquisição de bancos de madeira, mesas de madeira e cadeiras empilháveis com braço	14/09/2021	R\$ 54.333,76	R\$ 54.620,00	R\$ 52.263,36	-4%
14/2021	Contratação de serviços de tecnologia da informação e comunicação de solução perpétua de software de backup e recovery	14/09/2021	R\$ 535.044,14	R\$ 338.927,00	R\$ 338.925,60	-37%
15/2021	Contratação de pessoa jurídica especializada para prestação, de forma contínua, de serviços auxiliares de lavador de autos, limpeza, conservação e higienização predial	15/09/2021	R\$ 5.817.859,12	R\$ 3.780.260,30	R\$ 3.752.729,93	-35%
17/2021	Aquisição de combustíveis	29/10/2021	R\$ 117.580,00	R\$ 114.658,13	R\$ 114.540,55	-3%

18/2021	Aquisição de materiais permanentes (ar-condicionado)	30/11/2021	R\$ 147.677,01	R\$ 115.843,04	R\$ 115.291,42	-22%
					Média de desconto percentual dos pregões	-22%

Fonte: elaboração própria (2022).



idn

Bo
pro
cit
ref
Nos
são

idp

A ESCOLHA QUE
TRANSFORMA
O SEU CONHECIMENTO