

idp

idn

MESTRADO PROFISSIONAL

EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**AQUIÇÃO DE PASSAGENS AÉREAS NO SETOR PÚBLICO
SOB A ÓTICA DA ANTECEDÊNCIA DA AQUISIÇÃO: UM
ESTUDO DE CASO DO SUPERIOR TRIBUNAL MILITAR, DE 2018 A
2022**

JUDITH COSTA CORRÊA

Brasília-DF, 2025

JUDITH COSTA CORRÊA

AQUISIÇÃO DE PASSAGENS AÉREAS NO SETOR PÚBLICO SOB A ÓTICA DA ANTECEDÊNCIA DA AQUISIÇÃO: UM ESTUDO DE CASO DO SUPERIOR TRIBUNAL MILITAR, DE 2018 A 2022

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 Breno Giovanni Adaid Castro.

Brasília-DF 2025

JUDITH COSTA CORRÊA

AQUISIÇÃO DE PASSAGENS AÉREAS NO SETOR PÚBLICO SOB A ÓTICA DA ANTECEDÊNCIA DA AQUISIÇÃO: UM ESTUDO DE CASO DO SUPERIOR TRIBUNAL MILITAR, DE 2018 A 2022

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 10 / 02 / 2025

Banca Examinadora

Prof. Dr. Breno Giovanni Adaid Castrov - Orientador

Prof. Dr. Milton de Souza Mendonça Sobrinho

Prof. Dr. Thiago Gomes Nascimento

C824a Corrêa, Judith Costa
Aquisição de passagens aéreas no setor público sob a ótica da
antecedência da aquisição: um estudo de caso do Superior Tribunal Militar, de 2018 a
2022 / Judith Costa Corrêa. – Brasília: IDP, 2025.

75 f.
Inclui bibliografia.

Dissertação – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa –
IDP, Mestrado Profissional em Administração Pública, Brasília, 2025.
Orientador: Prof. Dr. Breno Giovanni Adaid Castro.

1. Contratação pública. 2. Gestão fiscal. 3. Palavra-chave. I. Título.

CDD: 352.4

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

AGRADECIMENTOS

A elaboração desta dissertação representa a concretização de um marco importante em minha trajetória acadêmica e profissional, e não seria possível sem o apoio e a contribuição de muitas pessoas que, de forma direta ou indireta, fizeram parte deste percurso.

Agradeço a Deus, por me conceder saúde, força e sabedoria para enfrentar os desafios ao longo dessa jornada.

À minha família, por ser minha base e fonte inesgotável de amor e apoio. Ao meu pai, Feliciano, que já partiu, pelo lindo exemplo que deixou; à minha mãe, Helena, pela grande dedicação, valores e notável inteligência que sempre me inspiram. À minha filha, Júlia pelo afeto diário, cuidado, carinho...sem você eu não teria chegado aqui. Às minhas irmãs e ao meu irmão, que cuidam com muito amor da nossa mãe, e fazem diariamente o que a distância não me permite. À minha tia Maria José, por todo o apoio e estímulo e encorajamento.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Breno Giovanni Adaid Castro, pela paciência, disponibilidade, pelos ensinamentos valiosos e pela orientação firme, que me guiaram ao longo de todo o processo. Sua dedicação e conhecimento foram fundamentais para o desenvolvimento deste trabalho.

À minha instituição Superior Tribunal Militar (STM), pela oportunidade e confiança.

RESUMO

Esta pesquisa trata de aquisição de Passagens Aéreas, sob a ótica da antecedência da compra, um estudo de caso no Superior Tribunal Militar (STM) de 2018 à 2022, para entender se as compras de passagens aéreas efetuadas sem antecedência, resultam em elevação do valor do bilhete aéreo. O objetivo é estudar o impacto financeiro no processo de aquisição de passagens aéreas, com relação ao tempo de solicitação do bilhete aéreo e a efetivação da compra, a partir da seleção dos trechos mais utilizados. A hipótese de pesquisa afirma que a compra antecipada resulta na diminuição do valor da passagem. As informações foram extraídas do Portal da Transparência e do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) através de análises quantitativas, com elementos de estatística descritiva e inferencial e análise de correlação. Os resultados apontam que a antecedência da compra resulta na diminuição do valor do bilhete, indicando tendência decrescente no preço médio das passagens. O ponto “ótimo” de 70 dias, mostrou-se o momento mais vantajoso para aquisição de passagens. A relevância deste trabalho é trazer à baila a discussão sobre a eficiência do gasto público e promover a defesa da antecipação das aquisições por meio do planejamento das viagens, para boa gestão dos recursos públicos.

Palavras chave: Compras Públicas; Passagens Aéreas; Antecedência da Compra; Superior Tribunal Militar

ABSTRACT

This research deals with the acquisition of Airline Tickets, from the perspective of advance purchase, a case study at the Superior Military Court (STM) from 2018 to 2022, to understand whether airline ticket purchases made without advance notice result in an increase in the value of the airline ticket. The aim is to study the financial impact on the process of purchasing airline tickets, in relation to the time taken to request and the actual purchase, based on the selection of the most used routes. The research hypothesis states that buying in advance results in a reduction in the price of the ticket. The information was taken from the Transparency Portal and the Electronic Information System (SEI) through quantitative analysis, with elements of descriptive and inferential statistics and correlation analysis. The results show that earlier purchase results in lower ticket prices, indicating a downward trend in the average ticket price. The “optimum” point of 70 days proved to be the most advantageous time to buy tickets. The relevance of this work is to bring up the efficiency of public spending and promote the defense of anticipating purchases through travel planning, for good management of public resources.

Keywords: Public Procurement; Airline Tickets; Advance of Purchase; Supreme Military Court

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1

Análise temporal do valor das compras de passagem aéreas com Média Móvel de 7 Dias, considerando a seleção dos 3 trechos mais utilizados pelo STM.

.....47

Figura 2

Análise temporal do valor das compras de passagem aéreas com Média Móvel de 7 Dias e Linha de Ajuste, considerando a seleção dos 3 trechos mais utilizados pelo STM.

.....47

Figura 3

Tendência linear geral entre antecedência e valor das passagens (2018–2022).

.....52

Figura 4

Tendência linear entre antecedência e valor das passagens (2018–2022).

.....53

Figura 5

Curva de Custo por Antecedência.

.....55



LISTA DE QUADROS

Quadro 1

Desenho de pesquisa

.....41

Quadro 2

Fluxo procedimental

.....41

Quadro 3

Etapas de pesquisa

.....42



LISTA DE TABELAS

| | |
|---|-----------|
| Tabela 1 Quantidade de passagens Ida e Volta adquiridas pelo STM de 2018 a 2022. | 45 |
| Tabela 2 Principais trechos aéreos mais utilizados (2018–2022) nas passagens adquiridas pelo STM. | 45 |
| Tabela 3 Resultados da análise ANOVA e Teste de Tukey. | 48 |
| Tabela 4 Resultados do modelo ANOVA. | 48 |
| Tabela 5 Comparações Múltiplas de Tukey: Diferenças entre Anos com Intervalo de Confiança de 95%. | 49 |
| Tabela 6 Média de valor de passagens por intervalo de antecedência. | 50 |
| Tabela 7 Diferença de preço entre o 4º quartil e os demais intervalos. | 51 |
| Tabela 8 Economia Projetada por Intervalo de Antecedência na Compra de Passagens. | 53 |

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 13

2. REFERENCIAL TEÓRICO 16

2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA..... 16

2.2 MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA 19

2.2.1 MODELO PATRIMONIALISTA 19

2.2.2 MODELO BUROCRÁTICO 20

2.2.3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL 21

2.2.4 NOVA GESTÃO PÚBLICA (*NEW PUBLIC MANAGEMENT*):..... 22

2.3 GOVERNANÇA PÚBLICA..... 23

2.4 TEORIA DA AGÊNCIA..... 24

2.5 CUSTOS DE TRANSAÇÃO..... 26

2.5 COMPRAS PÚBLICAS 27

2.5.1 A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA VIGENTE 30

2.5.2 OS PRINCÍPIOS PREVISTOS NA CONSTITUIÇÃO QUE REGEM A
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA..... 31

2.6 SISTEMA DE COMPRAS DE PASSAGENS AÉREAS NO SETOR PÚBLICO DO
BRASIL..... 33

2.6.1 LICITAÇÃO PARA A CONTRATAÇÃO DE AGÊNCIA DE VIAGEM..... 35

2.6.2 PROCESSO DE COMPRAS DOS BILHETES DE PASSAGENS AÉREAS NA
JUSTIÇA MILITAR DA UNIÃO 36

3. DESENHO DA PESQUISA 41

3.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS..... 41

3.2 O RECORTE TEMPORAL 43

3.3 A COLETA DE DADOS..... 43

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS..... 45

4.1 ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS 45

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS 58

REFERÊNCIAS..... 63

APÊNDICES..... 70



1

INTRODUÇÃO

A preocupação com a boa gestão dos recursos públicos tem dominado o debate do setor público, com o objetivo de alcançar resultados almejados pelos cidadãos, e como foco da administração gerencial, que sucedeu a administração burocrática. Nesse contexto, o presente trabalho realiza um estudo de caso sobre a aquisição de passagens aéreas no setor público sob a ótica da antecedência da aquisição, no Superior Tribunal Militar (STM), de 2018 à 2022.

Os objetivos dessa pesquisa foram divididos a partir do grau de abrangência, em objetivo geral e objetivo específico. O objetivo geral é estudar o impacto financeiro no processo de aquisição de passagens aéreas no órgão, no período de 2018 a 2022, com relação ao tempo de solicitação do bilhete aéreo e a data da viagem, a partir da seleção dos trechos mais utilizados no órgão, no período selecionado. Com a finalidade de atingir o objetivo geral proposto, foram elencados os seguintes objetivos específicos: comparar o valor das passagens com relação ao tempo de antecedência da compra, a fim de encontrar o tempo ótimo para aquisição das passagens aéreas, bem como verificar a economia da antecedência da compra para todo o período.

Os procedimentos técnicos adotados neste estudo destacam a escolha da pesquisa bibliográfica e do estudo de caso, conforme Gil (1995), o primeiro oferecendo suporte através da literatura ao contexto investigado e o segundo permitindo uma análise pormenorizada do processo de aquisição quanto à antecedência da compra de passagens.

O referencial teórico informa sobre os modelos de administração pública ao longo do tempo em uma perspectiva histórica, com um foco específico nas políticas de gestão e na busca por eficiência dos gastos públicos. Dentro desse contexto, o referencial teórico também oferece uma breve descrição das compras públicas, detalhando os processos e mecanismos envolvidos. Assim, o referencial teórico não só delinea o arcabouço conceitual dos modelos de gestão, mas também contextualiza e analisa as práticas específicas de aquisição de passagens aéreas no setor público, destacando a importância da eficiência e transparência nos processos de compras governamentais. Também apresenta os modelos de aquisição de passagens aéreas para

o setor público: o Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP) e Agenciamento.

Nesse diapasão, a pesquisa tem como objetivo estudar o impacto financeiro no processo de aquisição de passagens aéreas no Superior Tribunal Militar (STM) durante o período de 2018 a 2022. O foco é analisar como a antecedência da compra impacta no preço do bilhete aéreo. Para isso foram selecionados os três trechos mais frequentemente utilizados, permitindo uma avaliação detalhada dos padrões de compra e suas implicações financeiras. A pesquisa buscou identificar se há variações significativas nos preços das passagens em função do tempo de antecedência da compra, contribuindo para uma melhor compreensão da eficiência e economia no gerenciamento de despesas com viagens na Justiça Militar da União.

A motivação da investigação se deu em razão do contato da mestranda com a processo de aquisição de passagens no STM, desde o ano de 2018 até os dias atuais, bem como a observação das compras efetuadas sem antecedência, em muitos casos, que permitisse um valor menor que as aquisições de bilhetes aéreos “em cima da hora”.

O estudo é composto por cinco capítulos. Primeiro a introdução, seguida de referencial teórico, onde são apresentados os conceitos de administração pública e seus modelos, depois trata de compras públicas e, por fim, do sistema de compras de passagens aéreas. No terceiro capítulo é apresentado o desenho da pesquisa, onde são informados os procedimentos metodológicos utilizados para a realização da pesquisa empírica, alcançando o delineamento do estudo, e também trata acerca da coleta de dados e instrumentos para análise dos dados. A análise dos dados encontra-se no quarto capítulo e, na sequência, no quinto e último capítulo, são trazidas as considerações finais, sugestões para estudos futuros e limitações da presente pesquisa.



?

2

REFERENCIAL TEÓRICO

O objetivo deste tópico é apresentar o referencial teórico da pesquisa promovida, após consulta à literatura existente, trazendo assim, todo o conceitual referente às diversas abordagens da temática. Além disso, busca apresentar uma breve descrição das compras públicas, que culmina no objetivo do estudo que trata dos modelos de aquisição de passagens aéreas para o setor público, e, mais especificamente, visa analisar a economicidade do valor do bilhete aéreo quanto à antecedência da compra para o caso da Justiça Militar da União (JMU).

2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A administração pública se refere ao conjunto de atividades e processos realizados por órgãos governamentais e outras entidades públicas para a implementação de políticas, a prestação de serviços à população e a gestão de recursos públicos. Ela desempenha um papel crucial na governança, garantindo que as decisões políticas sejam traduzidas em ações práticas e eficazes para o bem-estar social e econômico de um país. Segundo Di Pietro, “[a]dministrar significa não só prestar serviço executá-lo como, igualmente, dirigir, governar, exercer a vontade com o objetivo de obter um resultado útil e que até, em sentido vulgar, administrar quer dizer traçar programa de ação e executá-lo” (2010, p. 44).

A administração pública se distingue da administração privada por sua natureza, objetivos e *accountability*. Enquanto a administração privada busca o lucro e a eficiência interna, a administração pública tem como principal finalidade o interesse público e o atendimento às necessidades coletivas. Isso inclui áreas como saúde, educação, segurança, infraestrutura, bem como a regulação de atividades econômicas e sociais. A administração pública lida diretamente com a prestação de serviços essenciais à sociedade e deve equilibrar eficiência e equidade, respeitando os princípios de justiça, legalidade e transparência. Paro (2010) define administração como o uso racional de recursos para atingir objetivos de forma rápida e eficiente,

caracterizando-a como uma dimensão econômica voltada para a otimização de resultados.

De acordo com Bobbio, Mattteucci e Pasquino (1986, p. 10), de forma mais ampla, “[...] a expressão Administração Pública designa o conjunto das atividades diretamente destinadas à execução concreta das tarefas ou incumbências consideradas de interesse público ou comum, numa coletividade ou organização estatal”. Já Maximiano (2004) descreve a administração como o processo de tomar decisões e implementá-las, com foco nos objetivos e no emprego dos recursos. Hely Lopes Meirelles (2010, p. 66) traça uma comparação entre Governo e Administração. Governo é descrito como uma atividade política, discricionária e independente, com responsabilidade constitucional e política, mas sem responsabilidade pela execução técnica. Já a Administração é uma atividade neutra, vinculada à lei, hierarquizada, responsável por executar as políticas do Governo, com responsabilidade técnica e legal, mas sem poder de decisão política. Embora a Administração tenha poder de decisão, ele está restrito a questões jurídicas, técnicas, financeiras e administrativas, dentro dos limites legais de sua competência.

Em uma perspectiva histórica, a separação entre Estado e mercado, entre o público e o privado, se deu em razão do aparecimento do capitalismo industrial e das democracias parlamentares do século XIX, e fez surgir uma nova administração pública, a administração pública burocrática moderna, já que a administração patrimonialista, em que o patrimônio público se misturava com o privado, já não se coadunava com o capitalismo, de acordo com Bresser-Pereira (1996).

A Teoria de Burocracia na Administração é uma teoria sociológica de Max Weber, que estudou as organizações no contexto do seu desenvolvimento histórico e social; cada época a elite produziu um sistema político com legitimidade e desenvolveu um aparelho administrativo (*staff*) para manter a sociedade naquele padrão de educação, administração e cultura; a sociedade, que é dinâmica requer do estado adequação constante. O foco de Weber está na racionalidade, que se alinha com a eficiência. Mas, segundo Bresser-Pereira (1996), o pressuposto da eficiência na administração burocrática não se mostrou verdadeiro.

O Estado do bem estar social, também chamado de *Welfare State*, tem por objetivo assegurar aos cidadãos oportunidades iguais e

justa distribuição das riquezas para aqueles cidadãos que não possuem condições de ter uma vida digna; cabe ao estado a distribuição de subsídios, bolsas e outras ações para atender essa parte da população carente. O estado do bem-estar social se situa entre o estado liberal e o estado neoliberal, surgindo após o estado liberal, quando os governos buscaram garantir o bem-estar da população por meio de políticas públicas. Obviamente, isso se deu em um ambiente de luta, sendo uma conquista da classe trabalhadora no final do século XIX, a partir de quando a sociedade civil adquiriu acesso a tomada de decisões que antes era privilégio da elite.

A crise enfrentada pelo Estado do Bem-Estar Social, a partir das convulsões sociais, econômicas e políticas da época, fez esse modelo ser questionado, quando o princípio da eficiência ganha importância e se torna essencial, em razão do alargamento do papel do estado, tanto no plano econômico quanto no social (Trevisan; Van Bellen, 2008). O primado da eficiência exigida para a adequação da restrição de recursos dos governos às necessidades que a sociedade exigia já não se coadunava ao Estado do Bem-Estar Social.

A reforma administrativa brasileira se deu nos anos 90, em um contexto marcado pela globalização, que trouxe muitas mudanças nas relações sociais. A necessidade do Estado de garantir proteção social, frente ao crescente processo de acumulação, por uma minoria, da riqueza gerada, fez surgir um Estado mais forte, a fim de dirimir as desigualdades sociais alarmantes produzidas por aquele processo (Silva, 2004). A busca da eficiência, por meio de uma administração gerencial, se aproximando da tão propalada eficiência da lógica privada, bem como da complexidade dos problemas a serem tratados pelos governos, além das dificuldades enfrentadas pelo modelo burocrático frente às necessidades dos cidadãos, fez surgir a Reforma Administrativa do Estado. A reforma administrativa de então conduziu a administração pública burocrática para a administração gerencial, em busca de mais eficiência e de maior qualidade na prestação dos serviços públicos, com as características da administração privada.

As principais funções da administração pública podem ser definidas em quatro áreas: Execução de Políticas Públicas, Gestão de Recursos Públicos, Prestação de Serviços Públicos e Regulação e Fiscalização (Gestão Pública Digital, 2024). A administração pública é responsável por implementar as políticas elaboradas pelos poderes legislativos e executivos. Isso envolve desde a aplicação de programas

sociais até a regulamentação de setores econômicos e ambientais. Uma função central é a alocação e gestão eficiente de recursos financeiros, humanos e materiais. Os governos devem assegurar que o dinheiro arrecadado dos impostos seja utilizado de forma responsável, visando o desenvolvimento sustentável e o bem-estar da população. A administração pública fornece serviços essenciais como saúde, educação, segurança e transporte. A qualidade e acessibilidade desses serviços são medidas de eficácia na gestão pública. Além de prestar serviços, o setor público também regula atividades privadas para garantir o cumprimento de leis e normas, como a proteção do meio ambiente, direitos do consumidor e a justiça econômica.

Em outros termos, “[a]dministração é o atingimento das metas organizacionais de modo eficiente e eficaz por meio do planejamento, organização, liderança e controle dos recursos organizacionais” (Daft, 2010, p. 6). Quanto à gestão de recursos financeiros, para os objetivos da Administração Pública, serve bem a definição apresentada por Robbins (2000, p. 40) em que “eficiência significa *fazer as coisas direito*, e eficácia significa *fazer a coisa certo*”.

2.2 MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Vários modelos de administração pública foram desenvolvidos ao longo do tempo, cada um com diferentes abordagens sobre como a gestão pública deve funcionar, que serão expostos nos próximos subtópicos. Segundo Secchi (2009 *apud* Flores; Da Matta, 2017, p. 3), “[a] administração pública pode ser classificada em quatro principais modalidades: administração patrimonialista, administração pública burocrática, administração pública gerencial e modelo de governança pública”.

Esses modelos de administração pública são importantes porque orientam a forma como o governo organiza e executa suas funções, garantindo eficiência, transparência e atendimento às necessidades da sociedade. Eles ajudam a definir como os recursos públicos serão gerenciados, como os serviços serão prestados e como a relação entre Estado e cidadãos será conduzida.

2.2.1 MODELO PATRIMONIALISTA

Segundo Flores e da Matta,

[e]m uma administração patrimonialista o interesse perseguido é sempre o de quem detém o aparelho de Estado, seja o soberano ou um grupo específico de pessoas, dessa forma o modelo não visa o interesse da coletividade. A administração é do Estado, mas não é pública, ou seja, o interesse do cidadão é deixado de lado, sendo o mesmo visto apenas como um mero sustentáculo do Governo”. (2017, p. 5)

Em outras palavras, em uma administração patrimonialista, o foco está sempre nos interesses de quem controla o aparato estatal, seja o soberano ou um grupo específico. Assim, o modelo não busca atender ao interesse coletivo. Embora seja uma administração estatal, não é realmente pública, pois o cidadão é para o Governo. Para Bresser-Pereira (1996), sendo a administração patrimonialista incompatível com o capitalismo, tornou-se necessário desenvolver uma administração que distinguísse claramente o público do privado, além de separar o político do administrador público; surge então o modelo burocrático.

2.2.2 MODELO BUROCRÁTICO

O modelo Burocrático é caracterizado pela regulamentação e padronização de procedimentos, os atores envolvidos estão submetidos às regras estabelecidas. Vigê o princípio da competência a partir das regras, documentação, hierarquia funcional, especialização profissional e permanência do servidor na repartição. Baseia-se na burocracia como um sistema 'formal de regras, hierarquia e procedimentos padronizados. A eficiência é buscada por meio da conformidade com regras estritas e um sistema de autoridade bem definido.

Segundo Lustosa da Costa “[a] administração pública brasileira, aparelhada e organizada, teve início com a vinda da família real portuguesa em 1808. Antes disso havia apenas uma administração colonial relativamente aparelhada” (Lustosa Da Costa, 2008 *apud* Flores; Da Matta, 2017, p. 3). O modelo burocrático se estabeleceu, segundo Paula (2005), com a criação do Departamento Administrativo de Serviços públicos – DASP, em 1938, no Governo Vargas, sendo que seu “principal objetivo era a busca por um Estado moderno e de uma burocracia pública profissionalizada, sendo o departamento responsável pela organização do Estado quanto ao planejamento, orçamento e administração de pessoal” (Paula, 2005 *apud* Flores; Da Matta, 2017, p. 5).

Segundo Bresser -Pereira (1996 *apud* Flores; Da Matta, 2017, p. 6),

com o advento do Estado social e econômico verificou-se que a administração pública burocrática não garantia nem rapidez, nem boa qualidade, nem custo baixo para a prestação de serviços ao público. A administração pública burocrática, na verdade, é lenta, cara, auto referida e pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos.

E ainda que

[a] crise da administração pública burocrática começou ainda no regime militar, principalmente pela não consolidação de uma burocracia profissional no país. Agravando-se a partir da Constituição de 1988, quando a administração passa a sofrer pelo profundo enrijecimento burocrático. As consequências da sobrevivência do modelo patrimonialista aliado com o enrijecimento burocrático serão o alto custo e a baixa qualidade da administração pública (Bresser-Pereira, 1996 *apud* Flores; Da Matta, 2017, p. 6).

2.2.3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

A administração pública burocrática surgiu no século passado juntamente com o Estado Liberal, a fim de defender a coisa pública contra o patrimonialismo. Por outro lado, à medida que o Estado assumia responsabilidades pela defesa dos interesses sociais, aumentava em tamanho, o que redundou em custos mais altos do que os benefícios advindos do controle; dessa forma as práticas burocráticas foram sendo substituídas pela administração gerencial (Brasil, 1995, p. 20).

O documento denominado Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado foi uma iniciativa implementada no Brasil durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, liderada pelo então ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, cujo objetivo central era modernizar a administração pública brasileira e torná-la mais eficiente e adaptada às demandas da sociedade. O plano propunha uma reforma administrativa abrangente, dividida em quatro áreas principais: Redefinição do papel do Estado, Descentralização e fortalecimento dos estados e municípios, Eficiência e profissionalização da administração pública e Mudança no regime de contratação de servidores públicos.

O objetivo geral era transformar o Estado brasileiro em um "Estado gerencial", menos burocrático e mais focado em resultados,

com um aparato administrativo eficiente e transparente. A Administração Pública Gerencial, assim surgida na segunda metade do século XX, veio como resposta ao crescimento das funções econômicas e sociais do Estado e também em razão do desenvolvimento tecnológico e da economia mundial cada vez mais globalizada. O valor da eficiência da administração públicos com a premente necessidade de reduzir custo e aumentar a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos tornou-se fundamental. Assim, o aparelho estatal foi reformado buscando a eficiência e a qualidade na prestação dos serviços públicos, construindo uma cultura gerencial para as organizações.

2.2.4 NOVA GESTÃO PÚBLICA (NEW PUBLIC MANAGEMENT):

Introduzida nas últimas décadas, essa abordagem busca incorporar práticas do setor privado na administração pública, como a ênfase na eficiência, resultados e orientações para o cliente (cidadão). Ela promove a descentralização e a flexibilidade na gestão de serviços públicos. Segundo Pereira et al (2017):

[a] ineficiência, a falta de eficácia e de efetividade, representaram as principais causas da crise do Estado de Bem Estar, com a utilização de seu modelo burocrático, cujas práticas perduraram do início do século XX até meados dos anos 1980. A necessidade de buscar respostas para as demandas e questões que emergiram do processo de globalização exigiram novas perspectivas e paradigmas para a gestão da coisa pública.

A Nova Gestão Pública, também chamada Gerencial ou Gerencial para Resultados surge com base nas crescentes buscas por serviço público de qualidade, no contexto de mudanças na realidade social, econômica e social, bem como no meio ambiente. Segundo Jesus e Costa (2014):

Marini e Martins (2002) sintetizam sua visão a respeito em cinco princípios, sejam eles: 1) o foco no cidadão/cliente; 2) orientação para resultados; 3) ênfases no controle social e transparência; 4) contratualização e flexibilização da gestão; e 5) valorização e desenvolvimento das pessoas. Segundo os autores, algumas ferramentas são sugeridas para cada um dos elementos levantados, de forma que para a "orientação para resultados" é sugerida a utilização de indicadores de desempenho e de planejamento estratégico, que já são

ferramentas bem conhecidas no universo de trabalho do engenheiro de produção.

2.3 GOVERNANÇA PÚBLICA

O conceito de Governança Pública nasceu na década de 90, muito ligada as capacidades do governo, atualmente acrescido de autonomia (Hollingsworth et al, 1993; Grindle, 1997). Ouve-se falar muito de Governança, que pode ser conceituada como as ações que definem as responsabilidades e permitem desenhar os processos para a tomada de decisões. Ou ainda: o sistema por meio do qual as instituições são administradas, acompanhadas e incentivadas, bem como, o inter-relacionamento entre os seus dirigentes, órgão de controle e os *stakeholders*.

Conforme conceituado por Martins e Marini (2014), governança pública “é um processo de geração de valor público a partir de determinadas capacidades e qualidades institucionais; da colaboração entre agentes públicos e privados na coprodução de serviços, políticas e bens públicos e da melhoria do desempenho.” Assim, constitui-se no desenvolvimento de qualidades e capacidades institucionais, com a formação de redes colaborativas para coprodução de serviços (agente públicos e privados), e gestão do desempenho a fim de gerar o valor público. Governança Pública

tornou-se um ‘conceito mágico’, atraente, com forte conotação positiva e sinalizador de um caminho a ser seguido, portador de uma nova linguagem de transformações no setor público com maior capacidade de solução de dilemas na medida em que se vale de conceitos de vários campos de conhecimento (Pollitt, 2009 *apud* Martins; Marini, 2014, pp. 42-43).

Essa condição, no entanto, acaba sujeitando o termo a “um caleidoscópio de variações semânticas” (Martins; Marini, 2014, p. 43), que acaba às vezes por reduzi-lo a um sinônimo de governo e de governar. Trata-se de um modelo mais recente que foca na colaboração entre o setor público, privado e a sociedade civil. O conceito de governança amplia o papel do Estado na criação de redes e parcerias para resolver problemas complexos, buscando a inovação e a participação ativa dos cidadãos.

Segundo os autores, trata-se de um novo paradigma diferente da nova gestão pública (que possui foco em eficiência e controle, da onda neoliberal) e da administração pública ortodoxa (que detém

enfoque estatal, do estado de bem estar social), já que tem fins mais amplos (Osborne, 2010). Alguns classificam governança pública como multiparadigmática, pois traz elementos de outros paradigmas (Aguilar, 2006), enquanto outros adotam uma posição aparadigmática (Hood, 2011 *apud* Martins; Marini, 2014). Em síntese, pode-se dizer que governança pública se revela tanto na teoria quanto nas práticas adotadas, como uma tentativa de enxergar o governo como um processo amplo, plural e complexo da sociedade a fim de promover integração da política e administração, gestão e política pública (Martins; Marini, 2014, p. 43).

Os autores afirmam ainda que “[g]overnança pública é capacidade de governo, é governar em rede de forma colaborativa; é governar orientado para resultado: todos estes elementos juntos orientados para gerar resultado público sustentável” (Martins; Marini, 2014, p. 44); todos esses elementos só fazem sentido juntos.

A partir da perspectiva de Nova Governança Pública, Humberto Martins (2018) buscou sintetizar um conceito de Governança para Resultados, baseado em três eixos de significação do termo governança: a governança corporativa, a político-institucional (ligados às qualidades e capacidades do governo) e o terceiro como um modelo de administração pública, ligado à implementação de políticas e prestação de serviços públicos.

2.4 TEORIA DA AGÊNCIA

A teoria da agência (ou teoria do agente-principal), merece ser tratada pois oferece uma estrutura essencial para lidar com os desafios modernos de gestão, governança e comportamento organizacional, ajudando a criar relações de confiança e eficiência entre quem delega e quem executa. Trata-se de um arcabouço conceitual amplamente utilizado em diversas disciplinas, como economia, administração, finanças e direito, para analisar e compreender as relações de delegação de decisões entre dois agentes: o principal e o agente. Essa teoria busca estudar as dinâmicas e os problemas que surgem quando um indivíduo ou entidade (o principal) contrata outro (o agente) para realizar tarefas em seu nome. O principal objetivo da teoria é investigar como alinhar os interesses entre essas duas partes, uma vez que, muitas vezes, seus objetivos e incentivos podem estar desalinhados.

Do Carvalho e Bordeaux-Rêgo, a partir de outros autores, definem “a relação Principal-Agente como um contrato em que uma das partes (o principal) engaja a outra parte (o agente) a desempenhar algum serviço em seu nome, e que envolve uma delegação de autoridade para o agente” (2010, p. 2). Essa teoria prevê a criação de um contrato ideal, a fim de que os responsáveis estejam alinhados, e busca evitar conflitos e interesses entre o principal e o agente, e também objetiva contrabalançar o comportamento e o resultado esperado pela instituição. A Teoria da Agência “é uma vertente da Teoria dos Contratos. Essa teoria se interessa pelo relacionamento entre o principal e o agente. Desse relacionamento surgem os problemas de conflito de agência, devidos à assimetria da informação” (Rocha, 2012, p. 331).

Essa teoria prevê a criação de um contrato ideal a fim de que os responsáveis estejam alinhados, e busca evitar conflitos de interesse entre o principal e o agente, e também objetiva contrabalançar o comportamento e o resultado esperado pela instituição.

Segundo Martins et al (2016)

[p]ode-se tratar a Administração Pública similarmente ao que ocorre nas entidades privadas. Os administradores públicos assumem o papel de gestores e a sociedade o papel de proprietários. Sob esta premissa, pode-se aplicar a Teoria da Agência, onde o principal apresenta a necessidade de agentes para a gestão de seu negócio.

A teoria do agente (ou teoria da agência) é importante para a administração pública porque ajuda a entender e mitigar problemas relacionados à delegação de poder e à tomada de decisões. Na administração pública, os participantes (principais) delegam poder a políticos e administradores (agentes) para que gerenciem recursos e tomem decisões em nome deles. A teoria do agente reconhece que os interesses do agente (administrador público) podem não estar totalmente alinhados com os interesses do principal (população). A teoria ajuda a identificar mecanismos para reduzir esse conflito. Assim a teoria da agência aborda a questão de conflito entre principal e agente, dessa forma, sua aplicação ao Setor Público diz respeito ao governo e à população.

A governança corporativa se apresenta como um conjunto de princípios e práticas que visam minimizar os possíveis conflitos de interesse entre principal e agente, para a redução destes conflitos. Além

disso, “a governança corporativa apresenta os princípios da Transparência (*i.e. disclosure*), Prestação de Contas (*i.e. accountability*) e Equidade (*i.e. fairness*) (Andrade, 2006). Atribuindo a função de principal ao cidadão, que se utiliza dos serviços e atribuições prestadas e executadas pelos servidores públicos, sendo a administração pública considerada como agente”. (Martins et al, 2016).

2.5 CUSTOS DE TRANSAÇÃO

O conceito de custo de transação foi cunhado pela primeira vez por Ronald Coase, em 1937, no livro “*The Nature of the Firm*”, mas se tornou popular em meados da década de 70, por meio do economista Oliver Williamson, que começou a tratar do assunto em seus trabalhos, em perspectivas ligadas à Nova Economia Institucional. Williamson desenvolveu a teoria de forma mais profunda e aplicou-a em uma ampla gama de contextos econômicos, como a estrutura das empresas, contratos, governança e as interações entre mercados e hierarquias.

A teoria, que está situada no campo teórico da economia, explica como as organizações escolhem entre as diversas formas de governança (mercados, contratos ou hierarquias) tendo por base os custos envolvidos nas transações econômicas. Os custos de transação estão associados à negociação, execução e monitoramento de acordos, como busca de informações, elaboração de contratos e resolução de disputas: “os custos de transação são definidos pelos custos *ex-ante*, decorrentes do levantamento de informações; e pelos custos *ex-post*, referentes à gestão do contrato; assim como pela busca de defesa quando não ocorre o cumprimento dos aspectos contratados *ex-ante* à elaboração de contratos” (Neuenfeld et al, 2018, p. 232). A teoria sugere que as empresas existem para minimizar esses custos, que podem ser mais altos ou mais baixos dependendo de três fatores: especificidade dos ativos, incerteza e oportunismo, conforme Williamson (1985).

A especificidade dos ativos está relacionada ao fato de que quanto mais específicos os recursos utilizados numa transação, mais difícil e arriscado será transferi-los para outra transação, o que tende a favorecer a internalização (dentro da empresa). A incerteza está relacionada ao fato de que quanto mais imprevisível for o ambiente de negócios (como mudanças tecnológicas ou legislativas), mais caro será coordenar as transações por meio de contratos de mercado, favorecendo formas de governança mais hierárquicas. O oportunismo se refere ao risco de uma das partes agir de forma estratégica e desleal

(enganando ou manipulando a outra parte), o que aumenta os custos de monitoramento e controle nas transações.

A partir da combinação desses fatores, as empresas podem optar por diferentes formas de governança, que podem ser de mercados, contratos híbridos e hierarquias. Para os mercados os custos de transação são baixos e as transações podem ser feitas de forma eficiente através de contratos de mercado. Nos contratos híbridos temos em situações intermediárias, onde os custos de transação são moderados e formas híbridas de governança, como alianças ou *joint ventures*, podem ser mais eficazes; e para as hierarquias os custos de transação são elevados, a transação pode ser organizada internamente dentro da firma, para reduzir o risco de oportunismo e incerteza. Em resumo, a teoria dos custos de transação busca explicar por que as empresas escolhem certos arranjos organizacionais, levando em consideração os custos relacionados à troca e à governança das transações no ambiente econômico. Segundo Ferreira (2020, p. 25)

[q]uando se analisam as organizações públicas, os custos de transação se manifestam nas etapas envolvidas nas licitações, e, na perspectiva de Hermann (1998, p. 4), esses custos se manifestam *ex-ante*, envolvendo os custos em desenhar, negociar e prever salvaguardas contratuais; *ex-post*, que se relacionam aos custos de monitoramento e controle dos contratos e relações comerciais; e os custos associados à execução da licitação, abrangendo os custos de elaboração do edital, de realização da habilitação e julgamento das propostas, de publicação dos vencedores e os custos associados ao tempo decorrido entre a necessidade da compra e o recebimento do produto.

Para a Administração Pública a análise das transações pelo aspecto dos custos das transações torna-se importante para compreensão das compras públicas, no primado da eficiência, se apresenta relevante para o entendimento da relação órgão público e fornecedor.

2.5 COMPRAS PÚBLICAS

Primando pela eficiência dos gastos públicos e a cobrança da sociedade pela adequada utilização dos recursos públicos, os gestores públicos cada vez mais têm sentido a necessidade de controlar os gastos públicos. O processo de compras públicas é feito por meio de

planejamento das necessidades, estabelecendo critérios para a seleção de fornecedores. Segundo Costa e Terra (2019, p. 11):

[o] primeiro aspecto a ser tratado é a finalidade e a função das compras. Para entender essas questões, podemos resgatar Santana (2015), que indica como sendo central para uma compra pública fatores como tempo, economicidade e a qualidade do objeto adquirido ou a ser adquirido. Adiciona-se aqui a celeridade do rito como outro fator que deve ser considerado (Fenili, 2016).

Motta (2010) trata, em sua dissertação sobre as compras públicas na Administração Direta do Poder Executivo Federal Brasileiro, do processo de compras no setor privado e também das compras do serviço público norte-americano, com foco no combate ao desperdício do gasto público. Com esse estudo, o autor objetivou observar a contribuição do sistema de compras com foco na maior eficiência do gasto público federal. E ainda, segundo o autor, a esfera privada foi escolhida em razão da necessidade de sobrevivência do setor, que necessita reduzir custos a fim de se tornar competitivo frente às outras empresas.

O sistema de compras públicas americana foi escolhido por motivo de sua dimensão continental e também por se constituir na maior estrutura pública de aquisições públicas do mundo, conforme esclarece o autor. Para o caso do Brasil, Motta aponta que “o sistema federal brasileiro de compras públicas poderia ser chamado de “Corruptocêntrico”, tendo como base fundamental o Combate à Corrupção” (2010, p. 161). Há uma grande preocupação no país com a temática da corrupção:

A consciência da corrupção como um fenômeno gerador de múltiplos prejuízos intensificou, nas últimas décadas, seu combate. Como consequência dessa mudança de paradigma em torno da corrupção, aumentaram-se às penas aplicadas ao referido tipo penal e a crimes correlatos. E, justamente neste contexto, surgiu o compliance como corolário lógico e necessário para as corporações, uma vez que, através de sua implantação, reduz-se a possibilidade de prejuízos financeiros e reputacionais derivados de práticas corruptivas. Neste ensejo, diversas convenções e tratados internacionais trouxeram regras de combate à corrupção e melhoria da governança, até como forma de conter a corrupção organizada transnacional. Seguindo esta tendência, o Brasil editou diversas normas, dentre elas a Lei Anticorrupção e o Decreto

que trata sobre Governança Pública (De Oliveira Filho; El Hireche, 2021, p. 197).

Para o caso das compras públicas no Brasil “o caminho mais viável é o da assimilação por parte da administração pública de diversos conceitos, ideias e inclusive de algumas ferramentas privadas”, conclui Motta (2010, p. 31), visto que “[n]o Brasil o cenário das compras e contratações públicas envolve um consumo de recursos que gira em torno de 10% do PIB anual” (Hegenberg, 2013, p. 16).

Já as compras públicas nos EUA, ainda segundo Motta (2010), buscam o resultado e se orientam pelos conhecimentos teóricos do sistema de compras privado. Mas também se utiliza de regramento, conforme disposição presente no *Federal Acquisition Regulation* (FAR), documento que detalha todos os procedimentos de forma minuciosa para a aquisição de produtos e serviços. O FAR é a principal lei de compras do Estados Unidos. A figura do comprador público está presente no sistema de compras americano, a busca pelo resultado o aproxima do setor privado, e, ainda que o sistema possua regras, é mais flexível que o sistema brasileiro. O sistema de compras é constituído de três fases, quais sejam: planejamento da compra, escolha do fornecedor e gestão de contratos.

As compras públicas nos Estados Unidos representam uma parte substancial da economia do país, envolvendo uma variedade de processos intrincados e regulamentações detalhadas, e refere-se à aquisição de bens e serviços pelo governo federal, estadual e local para atender às necessidades governamentais e dos cidadãos. Nos Estados Unidos,

a Central de Compras (*General Services Administration – GSA*) adota como principal modelo o *Airline City-Pair Program*, que prevê uma ‘tarifa-governo’ fixa entre pares de cidade enquanto estiver vigente o contrato, oferecendo descontos consideráveis em relação aos preços comerciais praticados pelas companhias aéreas, além de outros benefícios, como a não exigência de compra antecipada ou de tempo mínimo de estadia no destino, bilhetes plenamente reembolsáveis e a disponibilidade permanente do último assento da aeronave. (Miranda, 2018, p. 4)

2.5.1 A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA VIGENTE

O objetivo desse tópico é tratar brevemente da legislação brasileira atual pertinente à aquisição de bens e serviços públicos para a administração pública, partindo do conceito de licitação. Uma definição possível de licitação é “um procedimento meio do qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato que melhor atenda ao interesse público” (Cunha Júnior, 2011, p. 435). Ou seja, licitação é a forma pela qual a administração pública pode adquirir os bens e serviços públicos, mediante processo licitatório público, que permita igualdade de condições a todos os interessados, observando os princípios constitucionais da legalidade, publicidade, moralidade, impessoalidade e eficiência.

O instrumento para chamamento público dos interessados no objeto do processo licitatório é o edital, na forma indicada na lei de Licitações. A nova Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública Brasileira, aprovada em abril de 2021, apresentou uma singularidade muito importante, pois manteve em vigor por mais dois anos, a contar da vigência, a Lei nº 8.666/1993, ou seja, até 1º de abril de 2023, período em que o gestor pode optar por uma delas. A nova lei veio a substituir também a Lei do Pregão 10520/2002 e legislações correlatas e representou uma reforma significativa no sistema de compras públicas do país, que trouxe significativas mudanças:

[u]ma importante inovação trazida pelo art. 11 da nova lei é a definição dos objetivos gerais das licitações, em perfeita aderência aos princípios básicos recomendados pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2009, 2020) e pela Organização das Nações Unidas (ONU, 2020). (Signor et al, 2022, p. 177).

Podem ser observados diretamente no texto da Lei de Licitações os objetivos principais apontados pelo legislador para o processo licitatório:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

- I – assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;
- II – assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;
- III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações. (Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021)

A nova Lei está sistematizada da seguinte forma: o Título I trata das disposições preliminares; o Título II, das licitações; o Título III, dos contratos administrativos; e o Título IV, das irregularidades.

2.5.2 OS PRINCÍPIOS PREVISTOS NA CONSTITUIÇÃO QUE REGEM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A administração pública é regida por princípios constitucionais, de acordo ao caput do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) conforme texto legal, “[a] administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte” (Brasil, 2016). Os princípios advindos do texto constitucional norteadores da administração pública são detalhados a seguir.

O princípio da legalidade está ligado à submissão à lei, e o da finalidade, ao direcionamento dos órgãos administrativos para o interesse público. A legalidade é

a base e a matriz de todos os demais princípios constitucionais que instruem, condicionam, limitam e vinculam as atividades administrativas. Os demais princípios constitucionais servem para esclarecer e explicitar o conteúdo do princípio maior ou primário da legalidade (Filho, 2000, p. 25-26).

Quanto ao princípio da Impessoalidade trata-se aqui do fato de que os atos praticados devem ser imputados ao órgão e não aos agentes que os pratica, e ainda, no caso específico das compras públicas, o art. 37, XXI, exige que as licitações públicas assegurem

igualdade de condições a todos os concorrentes. Em seu texto original o inciso informa:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (Brasil, 2016)

O Princípio da Isonomia é caracterizado pela igualdade de tratamento entre todos os interessados e proibição de atos discriminatórios. Já o da Moralidade diz respeito ao fato de que a atividade administrativa deve ser pautada não somente na lei, mas também na boa-fé, lealdade e probidade. Hauriou (*apud* Silva, 2004, p. 649) definiu moralidade como um “conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da administração”.

O Princípio da Publicidade refere-se a maior transparência dos atos administrativos, os gestores da administração pública devem prestar contas à sociedade de seus atos. O art. 5º inciso XXXIII, da CF/88 informa que:

todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. (Brasil, 2016)

Para Oliveira Moraes (1999, p. 107)

o princípio constitucional da publicidade gera para o cidadão o direito à informação - a transparência dos atos, procedimentos e contratos administrativos, e mais do que isso, à informação verdadeira, e para a Administração Pública o dever de motivar expressamente os atos administrativos.

A lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, e em capítulo específico trata da Transparência, Controle e Fiscalização. Segundo Cruz et al “a transparência na gestão fiscal é tratada na Lei como um princípio de gestão, que tem por finalidade, entre outros

aspectos, franquear ao público acesso a informações relativas às atividades financeiras do Estado” (2001, p. 183).

Por sua vez o Princípio da Eficiência está relacionado aos meios e resultados, ou seja, à medida de custos envolvidos a fim de alcançar as finalidades desejadas. Para Alexandre de Moraes, o princípio da eficiência é

aquele que impõe à Administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdício e garantir-se uma maior rentabilidade social. (1999, p. 294)

Os processos licitatórios e os respectivos contratos anteriormente regulamentados pela Lei n.º 8.666/93 seguiam um prazo determinado; mais recentemente a edição da Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021, trouxe inovações como a criação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e a possibilidade de realização de audiências públicas sobre licitações a serem realizadas. Além disso, Auditorias são realizadas para garantir transparência e legalidade na adequada utilização dos recursos públicos.

Nota-se, portanto, um processo de evolução nas compras públicas no país, pois “apesar do processo de compra fazer parte da atividade-meio das organizações públicas, este também possui uma atuação finalística devido as suas funções plurais e seu valor estratégico”, conforme Terra (2018, p. 1).

2.6 SISTEMA DE COMPRAS DE PASSAGENS AÉREAS NO SETOR PÚBLICO DO BRASIL

As compras de passagens aéreas no setor público brasileiro são regulamentadas por normas e procedimentos que visam garantir transparência, economicidade e eficiência no uso dos recursos públicos. No Brasil, o Governo federal utiliza o Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP) para a aquisição de passagens aéreas. Esse sistema centraliza as informações e padroniza o processo de compra. Desde 1994, a Administração Federal utiliza tal sistema para concessão de diárias e expedição de passagens que foi desenvolvido pelo Serpro

(Serviço Federal de Processamento de Dados). O SCDP permite que os órgãos públicos solicitem, autorizem e emitam passagens aéreas, além de gerenciar as diárias concedidas para viagens a serviço.

A temática, passagens aéreas, já foi objeto de estudos, foi analisada a política de Compra Direta de Passagens Aéreas na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) entre 2014 e 2017, com foco na redução dos custos das passagens ao eliminar a intermediação de agências de viagens (Costa, 2017). Também foi analisada a sistemática de concessão de diárias e passagens na visão de gestores militares (Macedo, 2021). Os efeitos da antecedência da compra nas variações de preço de passagens aéreas foram analisados em artigo que tratou dos efeitos da antecedência de compra nas variações de preço das passagens aéreas, para a região metropolitana de São Paulo (Nascimento, 2012). E também, a matéria, foi tema trabalhado sob o aspecto da inovação no serviço público, no contexto da tecnologia, eficiência e legalidade, na Universidade Federal de Rondônia (UNIR), a partir da integração do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP) ao e-commerce das empresas aéreas para aquisição de passagens da instituição (Lima; Arenas; Souza, 2018).

Dentro do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP), havia uma funcionalidade denominada compra direta, que foi suspensa por tempo indeterminado, conforme Portaria nº 490, de 29 de dezembro de 2017, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, assim suspendeu a Portaria nº 555/14, que estabelecia que órgãos e entidades deveriam adquirir passagens aéreas diretamente das empresas de transporte aéreo regular credenciadas pela Central de Compras e Contratações, sem recorrer ao intermediário (agenciamento).

Portanto, o Ministério orientou, à época, que a emissão de bilhetes aéreos fosse feita pelo contrato de agenciamento de viagens em vigor. Caso o limite de passagens desse contrato já tenha sido alcançado, uma nova contratação de empresas que prestem o serviço de maneira descentralizada poderá ser realizada. Conforme comunicado do MPDG, a suspensão deveria permanecer até que as condições para a retomada da compra direta fossem restabelecidas. O Ministério também divulgou uma nota oficial de apoio a essa modalidade de contratação.

Isso vale para o Executivo Federal, o Poder Judiciário utiliza o sistema de agenciamento, por meio do qual são licitadas agências de turismo para a intermediação do processo de compra dos bilhetes, envolvendo todas as etapas: emissão, remarcação e cancelamento das passagens aéreas.

2.6.1 LICITAÇÃO PARA A CONTRATAÇÃO DE AGÊNCIA DE VIAGEM

Para a aquisição de passagens para o setor público é preciso contratar e, portanto, abrir processo licitatório, pois como informa José dos Santos Carvalho Filho (2015, p. 177) o contrato administrativo seria o “ajuste firmado entre a Administração Pública e um particular, regulado basicamente pelo direito público, e tendo por objeto uma atividade que, de alguma forma, traduza interesse público”. Marçal Justen Filho (2005, p. 309), informa que a licitação pública é um procedimento administrativo regulado por lei, iniciado por um ato administrativo, que define critérios objetivos para selecionar a proposta mais vantajosa, e que esse processo é guiado por princípios específicos e conduzido por um órgão competente.

A Lei de Licitações (anteriormente a Lei nº 8.666/1993, atualmente em vigor a de nº 14.133/2021), estabelece as regras para a contratação de serviços e compras pelo setor público. A escolha das passagens deve considerar o menor preço disponível, respeitando as opções de voos compatíveis com a agenda de trabalho do servidor. Sempre que possível, devem ser utilizadas as tarifas mais econômicas; voos em classe executiva são permitidos em casos específicos para viagens internacionais, na JMU, indicados no artigo 18, do Ato Normativo nº 799/2024.

Todas as viagens devem ser devidamente justificadas, e os valores gastos com passagens aéreas precisam ser transparentes e publicados em portais de transparência. A prestação de contas é obrigatória, e o servidor deve comprovar a realização da viagem e a justificativa para o uso dos recursos públicos. Órgãos de controle externo, como a Controladoria-Geral da União (CGU) e os Tribunais de Contas (TCU), exercem fiscalização contínua sobre as despesas com passagens aéreas no setor público. Esses mecanismos buscam garantir que o uso de recursos para viagens no setor público seja feito de forma ética e responsável, evitando gastos desnecessários.

2.6.2 PROCESSO DE COMPRAS DOS BILHETES DE PASSAGENS AÉREAS NA JUSTIÇA MILITAR DA UNIÃO

A aquisição das passagens aéreas na Justiça Militar da União (JMU), engloba todas as aquisições de bilhetes aéreos, tanto para o Superior Tribunal Militar (sediado em Brasília) quanto as doze Circunscrições Judiciárias Militares (CJM), que, por sua vez, abrigam dezenove Auditorias Militares espalhadas no território nacional e que compõem 1ª Instância da JMU, sendo destinadas aos ministros, juízes federais e servidores da Justiça Militar da União, e eventuais colaboradores.

As passagens áreas são adquiridas por intermédio de agência de turismo (ou seja, por agenciamento) contratada para tal fim, através de certame licitatório. A matéria, compras de passagens aéreas, está disciplinada, juntamente com a concessão de diárias, no Ato Normativo nº 586/2022, de 25 de julho de 2022 e “[d]ispõe sobre o pagamento de diárias e a concessão de passagens aéreas, no âmbito da Justiça Militar da União, e a realização de viagens representando o Superior Tribunal Militar.” (Brasil, 2022). As viagens solicitadas se tratam das estabelecidas no artigo da resolução acima mencionada e abaixo transcrito:

Art. 16. Os ministros, juízes federais e servidores da Justiça Militar da União que se deslocarem de sua sede, em caráter eventual ou transitório, a serviço, para fins de aperfeiçoamento, bem como, para cumprir missão institucional específica, receberão passagens: I - aéreas; II - rodoviárias, ferroviárias ou hidroviárias, tipo leito, quando: III - não houver disponibilidade de transporte aéreo regular no trecho ou na data desejada; IV - o interessado manifestar preferência por um desses meios de locomoção, em detrimento do transporte aéreo, desde que o valor com tais transportes sejam menores ou iguais em relação ao aéreo. § 1º Para a emissão de passagens previstas neste Ato Normativo serão consideradas a economicidade e a vantagem para a Administração, bem como o início e o término do evento. § 2º As passagens referentes ao inciso I serão adquiridas por intermédio da Secretaria do Superior Tribunal Militar e serão emitidas pela companhia aérea que oferecer o menor preço no trecho solicitado. (Brasil, 2022).

Recentemente, o normativo acima citado foi revogado pelo Ato Normativo nº 799/2024 que dispõe sobre o pagamento de diárias e a concessão de passagens aéreas, no âmbito da Justiça Militar da União (JMU), conforme abaixo transcrito, no que diz respeito às passagens áreas:

Art. 17. Ministros, juízes federais, servidores da JMU, militares e colaboradores que se deslocarem de sua sede, em caráter eventual ou transitório, no estrito interesse do serviço da JMU receberão passagens: I - aéreas; II - rodoviárias, ferroviárias ou hidroviárias, tipo leito, quando: a) não houver disponibilidade de transporte aéreo regular no trecho ou na data desejada; e/ou b) o interessado manifestar preferência por uma dessas modalidades, em detrimento do transporte aéreo, desde que o valor a ser gasto seja menor ou igual em relação ao transporte aéreo. **§ 1º O pedido de emissão de passagens aéreas deverá ser encaminhado à SECSTM, por meio do preenchimento do Formulário de Solicitação de Passagem (FSP), disponível no SEI, contendo 2 (duas) opções de voo, conforme o Anexo III deste Ato Normativo, com antecedência mínima de 30 (trinta) dias da data do evento.** § 2º O Formulário deverá ser preenchido pelo interessado e não vincula a Administração, servindo apenas de base para a expedição das passagens aéreas, que serão emitidas observando-se o princípio da economicidade, e a preferência por voos diretos. § 3º As passagens aéreas serão adquiridas por intermédio da DPADI e serão emitidas pela companhia aérea que oferecer o menor preço no trecho solicitado. (Brasil, 2024)

As viagens são solicitadas, em conformidade com o estipulado no normativo supracitado, por meio de processo no SEI (Sistema Eletrônico de Informações) em formulário próprio denominado de Formulário de Solicitação de Passagens (FSP) (ANEXO B) documento hábil ao pedido, contendo informações do evento como local, data, horário de início e término do mesmo, justificativa para o pedido, além de informações pessoais do viajante. Também é juntado o Formulário de Solicitação de Diárias (FSD) (ANEXO A), contendo a descrição do evento, período da realização do mesmo, e demais informações do solicitante, nos moldes do documento anterior. Os autos, após devidamente assinados pelos requerentes (viajante e proponente), são submetidos à análise dos setores competentes, conforme o caso (a Diretoria de Gestão de Pessoas, para as solicitações de servidores, matéria não especificamente de direito militar, e a Escola Nacional de Magistratura, em caso de pedidos de cursos e congressos de matéria específica). A esse respeito, o parágrafo único do art. 17 da Resolução nº 344/2023 estabelece:

São diretrizes para o planejamento, a elaboração e a execução da capacitação de magistrados e servidores:

[...]

Parágrafo Único - cabe à Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENAJUM) promover as

ações de capacitação dos magistrados federais bem como a dos servidores da Justiça Militar, em matéria jurídica relativa à área fim, e à Secretaria do Superior Tribunal Militar, por meio da Diretoria de Pessoal, as ações de capacitação dos servidores da Justiça Militar da União. (Brasil, 2023)

Somente após a manifestação da pertinência do evento às atribuições do servidor é encaminhado ao Diretor-Geral da Secretaria do STM, autoridade competente para análise e autorização do pedido. Para os demais casos, desde que devidamente instruídos, os autos são encaminhados ao Diretor-Geral para autorização. Após ser corretamente informado e autorizado, o processo é encaminhado ao setor responsável pelas aquisições das passagens aéreas, atual Divisão de Diárias e Passagens (DPADI), que está subordinada à Secretaria do STM (Diretor-Geral), de onde são expedidas as passagens, bem como as diárias correspondentes ao período necessário ao deslocamento; em alguns casos as diárias são expedidas pelas próprias auditorias.

Vale observar que o FSP apresentado pelo requerente é preenchido com uma 1ª e uma 2ª opção de voo, a título meramente de sugestão. Nessa etapa os bilhetes são cotados e adquiridos por meio da agência de viagens contratada para tal fim por meio de processo licitatório sistema de agenciamento. A escolha do bilhete recai sobre o que aprestar, no momento da compra, o menor valor, observando-se as sugestões apresentadas pelo viajante no FSP, bem como a pesquisa feita no momento da aquisição pelo comprador, servidor responsável pela aquisição do bilhete aéreo.

Ressalte-se que o regramento da matéria aponta para a necessidade do pedido da viagem pelo interessado. No caso de capacitação, deverá ser feito com antecedência mínima de 15 (quinze) dias pelos solicitantes que ocupem cargo ou função em Brasília e de 20 (vinte) para aqueles que o fazem fora desta cidade, o que possibilitaria um menor custo à Administração. Conforme disposto no Art. 5º da Resolução nº 131, de 18 de agosto de 2004, abaixo transcrito:

Art. 5º A participação nos eventos de que trata esta Resolução poderá ser de iniciativa do próprio servidor, da chefia, ou do magistrado, sendo, em qualquer caso, indispensável a apresentação, pelo magistrado ou chefia, da justificativa, em formulário próprio disponibilizado na intranet, demonstrando a vinculação entre o conteúdo do programa e as atribuições do cargo exercido pelo pretendente, bem como a relevância e a necessidade do mesmo para a instituição. § 1º A justificativa será apresentada juntamente com o pedido, devendo ser

acompanhada da programação e demais informações sobre o evento, com antecedência mínima de 15 (quinze) dias pelos solicitantes que ocupem cargo ou função em Brasília e de 20 (vinte) para aqueles que o fazem fora desta cidade. (Brasil, 2004)

Nesse ponto vale destacar que quanto mais célere for o processo de análise e decisão sobre o pedido do deslocamento pretendido menos custoso aos cofres públicos será o bilhete aéreo, e a antecedência da compra poderá indicar um menor valor do bilhete aéreo. Esse será o ponto central desse estudo.



3

3

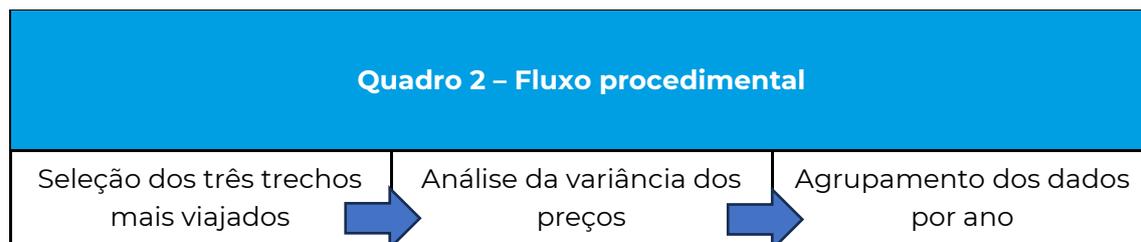
DESENHO DA PESQUISA

Esta seção visa descrever as características principais da pesquisa desenvolvida, a fim de demonstrar transparência ao estudo; foram utilizadas as seguintes variáveis, técnicas de pesquisa, fontes de dados e ferramenta de programação (*software*), conforme quadro abaixo:

| Quadro 1 – Desenho de pesquisa | |
|--------------------------------|--|
| Variáveis de interesse | Dependente: Valor unitário da passagem Independente: Antecedência em dias entre data de viagem e data da compra |
| Técnicas | Estatística descritiva e inferencial |
| Fontes | Portal da Transparência e Sistema Eletrônico de Informações (SEI) |
| Software | Linguagem R |

Fonte: Elaboração própria.

O fluxo procedimental obedeceu a seguinte ordem:



Fonte: Elaboração própria.

3.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Trata-se de um trabalho de natureza aplicada, pois se baseia em aspectos específicos da realidade com a intenção de aplicar os resultados de forma prática, a partir das conclusões sobre a relação entre despesas e antecedência. Em termos de objetivos, a pesquisa é descritiva, já que busca detalhar as características de um fenômeno específico ou estabelecer conexões entre variáveis (Matias-Pereira, 2016).

Em relação aos métodos utilizados, a pesquisa é bibliográfica, e um estudo de caso. De acordo com Ventura (2007, p. 284), “o estudo de caso representa uma investigação empírica e compreende um método abrangente, com a lógica do planejamento, da coleta e da análise de dados. Pode incluir tanto estudos de caso único quanto de múltiplos, assim como abordagens quantitativas e qualitativas de pesquisa.” E ainda, conforme Yin (2001, p. 27) “o Estudo de Caso é uma estratégia escolhida ao se examinarem acontecimentos contemporâneos”. Os procedimentos técnicos adotados neste estudo destacam a escolha da pesquisa bibliográfica e do estudo de caso, conforme Gil (1995). o primeiro oferecendo suporte através da literatura ao contexto investigado, e o segundo permitindo uma análise pormenorizada ao processo de aquisição quanto à antecedência da compra de passagens.

O acesso de documentos nos processos eletrônicos da instituição via SEI constituem coleta observacional de campo. A abordagem utilizada é quantitativa, fazendo uso de técnicas matemáticas e estatísticas, como a análise categorial. A trajetória metodológica segue as seguintes etapas.

| Quadro 3 – Etapas de pesquisa | |
|---|---|
| Pesquisa Quantitativa | Análises e Discussões |
| Coleta dos dados sobre aquisições de passagens aéreas no período de 2018 à 2022, da JMU | Realização da análise dos dados e interpretação dos resultados |
| Tratamento estatístico dos dados coletados por meio da estatística descritiva e análise de correlação | Com base nas descobertas encontradas, a partir das variáveis trabalhadas, foram explorados os achados da pesquisa |

Fonte: Elaboração própria.

A coleta de dados sobre aquisições de passagens aéreas no período estudado na JMU foi realizada através das informações disponíveis no Portal da Transparência e subsidiariamente no SEI. A partir da coleta de dados, foram selecionados e extraídos os trechos aéreos ida/volta mais voados, a fim de promover estudos de séries temporais, o que permite observar tendências de preços. Além disso foram coletadas as informações da data da compra de cada bilhete aéreo, com o fito de verificar a antecedência da compra para cada um. Foi utilizada a análise de valores de compras de passagens aéreas com

média móvel de 7 dias, com relação à antecedência da compra, pois esta abordagem oferece uma visão mais clara do comportamento dos preços ao longo do tempo, auxiliando a busca pela otimização de custos.

Foram realizados os testes ANOVA e Turkey, o primeiro a fim de comparar a média da população amostral, e assim identificar se as médias diferem significativamente entre elas; o segundo, um teste de comparação de médias de tratamento, com o objetivo de indicar qual o melhor tratamento. Com base em todas essas informações foram utilizados os elementos de estatística descritiva e inferencial, para obtenção dos resultados alcançados.

3.2 O RECORTE TEMPORAL

O período de estudo escolhido foi de 2018 a 2022, período que inclui a pandemia de COVID-19, e um período antes e depois desta. O órgão passou por mudanças de gestão e por diferentes agências de viagem, que, no entanto, trabalham de forma similar para os efeitos dessa pesquisa.

3.3 A COLETA DE DADOS

A coleta foi feita a partir documentos eletrônicos, tratando-se de informações que ainda não receberam tratamento. A principal fonte de informações é o Portal da Transparência, onde encontram-se tabelas com os dados da viagem: beneficiário, cargo, trecho, data da ida e da volta, valor e finalidade da viagem. Os períodos não encontrados ou dados incompletos foram coletados subsidiariamente nos processos eletrônicos no Sistema Eletrônico de Informação (SEI).



4

4

ANÁLISE DOS RESULTADOS

O presente estudo de caso objetivou verificar se a antecedência da aquisição dos bilhetes aéreos afeta o valor da passagem para o período analisado, a fim de comprovar a hipótese de pesquisa.

4.1 ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS

Abaixo seguem as informações com a quantidade de bilhetes ida/volta emitidos para o período em estudo:

| Tabela 1 – Quantidade de passagens Ida e Volta adquiridas pelo STM de 2018 a 2022. | |
|--|-------------------------|
| Ano | Quantidade de passagens |
| 2018 | 630 |
| 2019 | 551 |
| 2020 | 78 |
| 2021 | 274 |
| 2022 | 664 |

Fonte: Elaboração própria.

Foram selecionados para o presente estudo, de todos os bilhetes ida/volta adquiridos pelo STM, para o recorte temporal de 2018 à 2022, os 3 trechos mais viajados, excluídos as viagens internacionais, o que resultou em um total de 664 bilhetes aéreos objeto de análise deste estudo, conforme tabela abaixo:

| Tabela 2 – Principais trechos aéreos mais utilizados (2018–2022) nas passagens adquiridas pelo STM. | | | | | |
|---|------|------|------|------|------|
| Trecho | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
| BRASÍLIA-DF/RIO DE JANEIRO-RJ/BRASÍLIA-DF | 90 | 87 | 6 | 54 | 61 |

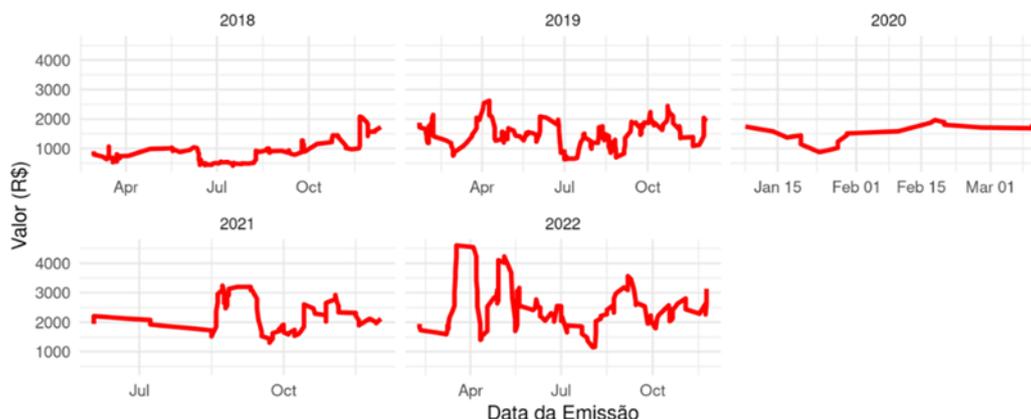
| | | | | | |
|---|----|----|---|----|----|
| BRASÍLIA-DF/SÃO PAULO-SP/BRASÍLIA-DF | 53 | 75 | - | - | 52 |
| RIO DE JANEIRO-RJ/BRASÍLIA-DF/RIO DE JANEIRO-RJ | 42 | 49 | 7 | - | 45 |
| BRASÍLIA-DF/PORTO ALEGRE-RS/BRASÍLIA-DF | - | - | 6 | 21 | - |
| BRASÍLIA-DF/BELÉM-PA/BRASÍLIA-DF | - | - | - | 16 | - |

Fonte: Elaboração própria.

Assim, conforme tabela 2 os três trechos mais viajados no ano de 2018 foram: BRASÍLIA-DF/RIO DE JANEIRO-RJ/BRASÍLIA-DF, com 90 bilhetes; BRASÍLIA-DF/SÃO PAULO-SP/BRASÍLIA-DF, com 53; e RIO DE JANEIRO-RJ/BRASÍLIA-DF/RIO DE JANEIRO-RJ, com 42. Para o ano de 2019 foram: BRASÍLIA-DF/RIO DE JANEIRO-RJ/BRASÍLIA-DF, com 87 bilhetes; BRASÍLIA-DF/SÃO PAULO-SP/BRASÍLIA-DF, com 75; e RIO DE JANEIRO-RJ/BRASÍLIA-DF/RIO DE JANEIRO-RJ, com 49. Para o ano de 2020, os trechos foram: RIO DE JANEIRO-RJ/BRASÍLIA-DF/RIO DE JANEIRO-RJ, com 7 bilhetes; BRASÍLIA-DF/PORTO ALEGRE-RS/BRASÍLIA-DF, com 6; e BRASÍLIA-DF/RIO DE JANEIRO-RJ/BRASÍLIA-DF, com 6. No ano de 2021, foram selecionados os trechos: BRASÍLIA-DF/RIO DE JANEIRO-RJ/BRASÍLIA-DF, com 54 passagens; BRASÍLIA-DF/PORTO ALEGRE-RS/BRASÍLIA-DF, com 21; e BRASÍLIA-DF/BELÉM-PA/BRASÍLIA-DF, com 16 emissões. Para 2022, a seleção alcançou os seguintes trechos: BRASÍLIA-DF/RIO DE JANEIRO-RJ/BRASÍLIA-DF, com 61 passagens; BRASÍLIA-DF/SÃO PAULO-SP/BRASÍLIA-DF, com 52; e RIO DE JANEIRO-RJ/BRASÍLIA-DF/RIO DE JANEIRO-RJ, com 45 bilhetes aéreos.

A partir da seleção dos trechos mais voados, conforme a tabela 2, foi extraída a média móvel para o período, que é um recurso utilizado para se identificar a tendência de um conjunto de dados na série temporal; assim como o próprio nome sugere, o indicador de média móvel tira uma média dos valores dos bilhetes aéreos para compreender para qual caminho os dados (valores) irão apontar: se vai seguir uma tendência de alta, se vai cair ou se permanecerá estacionário. Considerando a média móvel de 7 dias, elaborado para cada ano, obtemos os resultados abaixo:

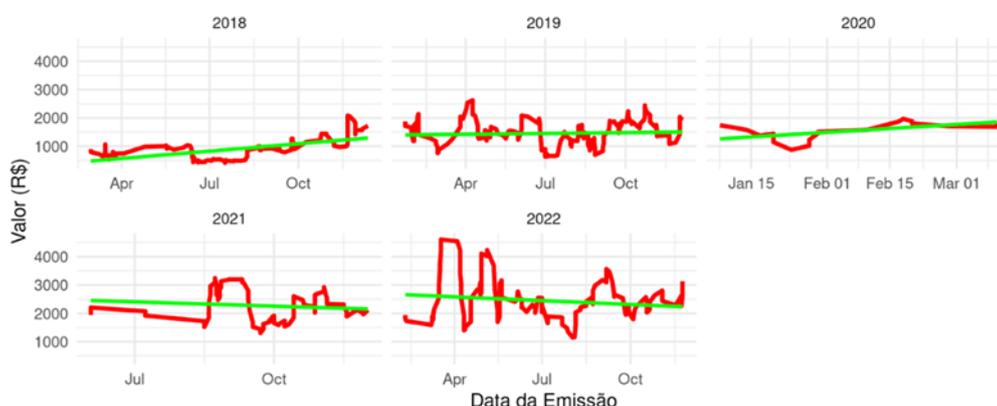
Figura 1 – Análise temporal do valor das compras de passagem aérea com Média Móvel de 7 Dias, considerando a seleção dos 3 trechos mais utilizados pelo STM.



Fonte: Dados da pesquisa

Para melhor demonstrar visualmente a tendência de preços, foram elaborados gráficos com linha de ajuste para todo o intervalo, conforme figuras abaixo:

Figura 2 – Análise temporal do valor das compras de passagem aérea com Média Móvel de 7 Dias e Linha de Ajuste, considerando a seleção dos 3 trechos mais utilizados pelo STM.



Fonte: Dados da pesquisa

As figuras 1 e 2 demonstram para 2018 uma tendência de alta no decorrer do ano; para 2019, estabilidade; em 2020, ligeira ascensão; e para 2021 e 2022, declínio. Foi realizado o teste ANOVA, a fim de comparar a média da população amostral, e assim identificar se as médias diferem significativamente entre elas. Também foi realizado o Teste Tukey, um teste de comparação de médias de tratamento, com o objetivo de indicar qual o melhor tratamento, conforme seguem nas tabelas abaixo:

Tabela 3 – Resultados da análise ANOVA e Teste de Tukey.

| Ano | Total gasto (R\$) | Quantidade de passagens | Média anual (R\$) |
|------|-------------------|-------------------------|-------------------|
| 2018 | 155405 | 178 | 873 |
| 2019 | 304252 | 210 | 1.449 |
| 2020 | 28742 | 19 | 1.513 |
| 2021 | 207544 | 91 | 2.281 |
| 2022 | 389027 | 158 | 2.462 |

Fonte: Elaboração própria.

No ano de 2018, a média do valor das passagens ficou em R\$ 873,00. Em 2019, R\$ 1,449,00. Para 2020, o valor foi de R\$ 1.513,00. Para 2021 e 2022, ficou em R\$ 2.281,00 e 2.462,00, respectivamente.

Tabela 4 – Resultados do modelo ANOVA.

| Fonte de Variação | GL | Soma dos quadrados | Média dos quadrados | F | Valor-p |
|-------------------|-----|--------------------|---------------------|-------|-------------|
| Ano | 4 | 2.567.186.767 | 641.796.669 | 84,75 | < 2e-16 *** |
| Resíduos | 651 | 492.963.704 | 757.241 | | |

*Significância: *** $p < 0.001$; ** $p < 0.01$; $p < 0.05$.

Fonte: Elaboração própria.

Significado:

- a) $p < 0,001$ (altamente significativo)
- b) $p < 0,01$ (Significativo)
- c) $p < 0,05$ (Moderadamente significativo)

O fator "Ano" apresenta um valor-p extremamente pequeno (< 2e-16), indicando que há uma diferença estatisticamente significativa entre os grupos analisados ao longo dos anos. O valor de $F = 84,75$ sugere que a variação explicada pelo fator "Ano" é muito maior do que a variação residual.

Tabela 5 – Comparações Múltiplas de Tukey: Diferenças entre Anos com Intervalo de Confiança de 95%.

| Comparação | Diferença | Limite Inferior | Limite Superior | p-valor Ajustado |
|------------|-----------|-----------------|-----------------|------------------|
| 2019-2018 | 585.3141 | 343.23424 | 827.3939 | 0.0000000 |
| 2020-2018 | 642.3710 | 67.56228 | 1217.1796 | 0.0196566 |
| 2021-2018 | 1410.3268 | 1103.61624 | 1717.0373 | 0.0000000 |
| 2022-2018 | 1591.8241 | 1331.77584 | 1851.8723 | 0.0000000 |
| 2020-2019 | 57.0569 | -513.55382 | 627.6676 | 0.9987718 |
| 2021-2019 | 825.0127 | 526.24369 | 1123.7818 | 0.0000000 |
| 2022-2019 | 1006.5100 | 755.87749 | 1257.1426 | 0.0000000 |
| 2022-2020 | 949.4531 | 370.99048 | 1527.9158 | 0.0082323 |
| 2022-2021 | 181.4973 | -132.00770 | 495.0023 | 0.5084527 |

Fonte: Elaboração própria.

A tabela acima apresenta os resultados de uma análise de comparações múltiplas de Tukey, utilizada para avaliar diferenças médias entre grupos, no caso entre os anos. Se o intervalo de confiança (Limiar inferior/Limiar superior) não contém o valor 0, a diferença entre os grupos é estatisticamente significativa. Se o valor p ajustado for menor que 0,05, a diferença é considerada significativa ao nível de 95% de confiança.

Comparando 2019-2018, a diferença média é de 585,31, o intervalo de confiança não inclui 0 (343,23 a 827,39), e o valor p ajustado é altamente significativo ($p < 0,0001$). Para o período 2020-2018, a diferença média é de 642,37, o intervalo de confiança não inclui 0 (67,56 a 1217,18), e a diferença é significativa ($p = 0,0196$). Para 2021-2018, a diferença média é de 1410,33, o intervalo de confiança não inclui 0 (1103,62 a 1717,04), e é altamente significativo ($p < 0,0001$). Enquanto em 2022-2018, a diferença média é de 1.591,82, o intervalo de confiança não inclui 0 (1.331,78 a 1.851,87), e também é altamente significativo ($p < 0,0001$). Assim, todos os anos comparados com 2018 mostram diferenças significativas, indicando uma tendência consistente de aumento nos valores médios ao longo do tempo.

Já comparando os anos 2020-2019, a diferença média é de 57,06, o intervalo de confiança inclui 0 (-513,55 a 627,67), e o valor p ajustado é não significativo ($p = 0,9988$). Para 2021-2019, a diferença média é de 825,01, o intervalo de confiança não inclui 0 (526,24 a 1123,78), sendo altamente significativo ($p < 0,0001$). Enquanto para 2022-2019, a diferença média é de 1.006,51, o intervalo de confiança não inclui 0 (755,88 a 1.257,14), e também é altamente significativo ($p < 0,0001$). Podemos concluir que 2020 não apresenta diferença significativa em relação a 2019, mas 2021 e 2022 mostram aumentos significativos. As comparações entre 2020, 2021 e 2022 obtiveram os seguintes resultados: para 2022-2020, a diferença média foi de 949,45, o intervalo de confiança não inclui 0 (370,99 a 1527,92), e a diferença é significativa ($p = 0,0082$); para 2022-2021, a diferença média foi de 181,50, o intervalo de confiança inclui 0 (-132,01 a 495,00), e a diferença não é significativa ($p = 0,5085$). Por conseguinte, 2022 apresenta um aumento significativo em relação a 2020, mas não em relação a 2021.

Houve um aumento significativo nos valores médios ao longo dos anos, com destaque para as diferenças entre 2018 e os anos subsequentes (2019, 2020, 2021, e 2022). Os valores se estabilizaram entre 2021 e 2022, com uma diferença não significativa nesse intervalo. A análise sugere uma tendência geral de aumento entre 2018 e 2022, com mudanças mais significativas em períodos anteriores a 2021. A seguir foi elaborada uma tabela com o valor médio das passagens por intervalo de antecedência.

| Tabela 6 – Média de valor de passagens por intervalo de antecedência. | | |
|--|-----------------------------|---------------------------|
| Intervalo de antecedência | Média do valor (R\$) | Total de passagens |
| 0 - 7 dias | 2.669 | 138 |
| 8 - 15 dias | 2.001 | 144 |
| 16 - 30 dias | 1.375 | 220 |
| 31 - 60 dias | 910 | 125 |
| 61 - 90 dias | 568 | 37 |

Fonte: Elaboração própria.

Observa-se uma tendência decrescente no preço médio das passagens à medida que a antecedência de compra aumenta. No intervalo de 0 – 7 dias, tem-se o maior preço médio (R\$ 2.669) e um número específico de passagens (138), possivelmente devido à demanda urgente. No período de 8 – 15 dias, há uma redução significativa no preço médio (R\$ 2.001) com um aumento no número de passagens compradas (144). Para o intervalo de 16 – 30 dias, observa-se um decréscimo no preço médio (R\$ 1.375) e um aumento significativo no número de passagens (144). Em 31 – 60 dias, o preço médio atinge o valor de R\$ 910. No último período, 61 – 90 dias, o preço médio atinge o valor mais baixo (R\$ 568), com número reduzido de passagens (37). Possivelmente o período mais econômico para compras antecipadas. Esse comportamento pode ser explicado por políticas de preço dinâmico ou demanda sazonal.

Além disso, foi verificada a diferença de preço entre o 4º quartil e os demais intervalos, conforme quadro abaixo. O intervalo 61-90 dias foi considerado como referência (4º quartil) com uma média de preço de R\$ 568. Quanto mais distante do 4º quartil, maior é a diferença de preço. O intervalo de 0 - 7 dias apresenta uma diferença de -R\$ 2.101, e é o intervalo com o maior preço (R\$ 2.669) e, portanto, apresenta a maior diferença negativa, indicando uma coincidência significativa para compras da última hora. No período de 8 - 15 dias a diferença é de -R\$ 1.434, o preço diminuiu significativamente, mas ainda está distante do valor de referência. Para o intervalo de 16 - 30 dias, a diferença de -R\$ 807, apresenta uma diminuição mais acentuada, com preços mais próximos ao intervalo de menor custo. Já para o interregno de 31 - 60 dias, a assimetria é de -R\$ 342; este intervalo apresenta o preço médio (R\$ 910) e a menor diferença com relação ao 4º quartil. E por fim, para 61 - 90 dias, é zero, pois é ponto de referência para comparação.

Tabela 7 – Diferença de preço entre o 4º quartil e os demais intervalos.

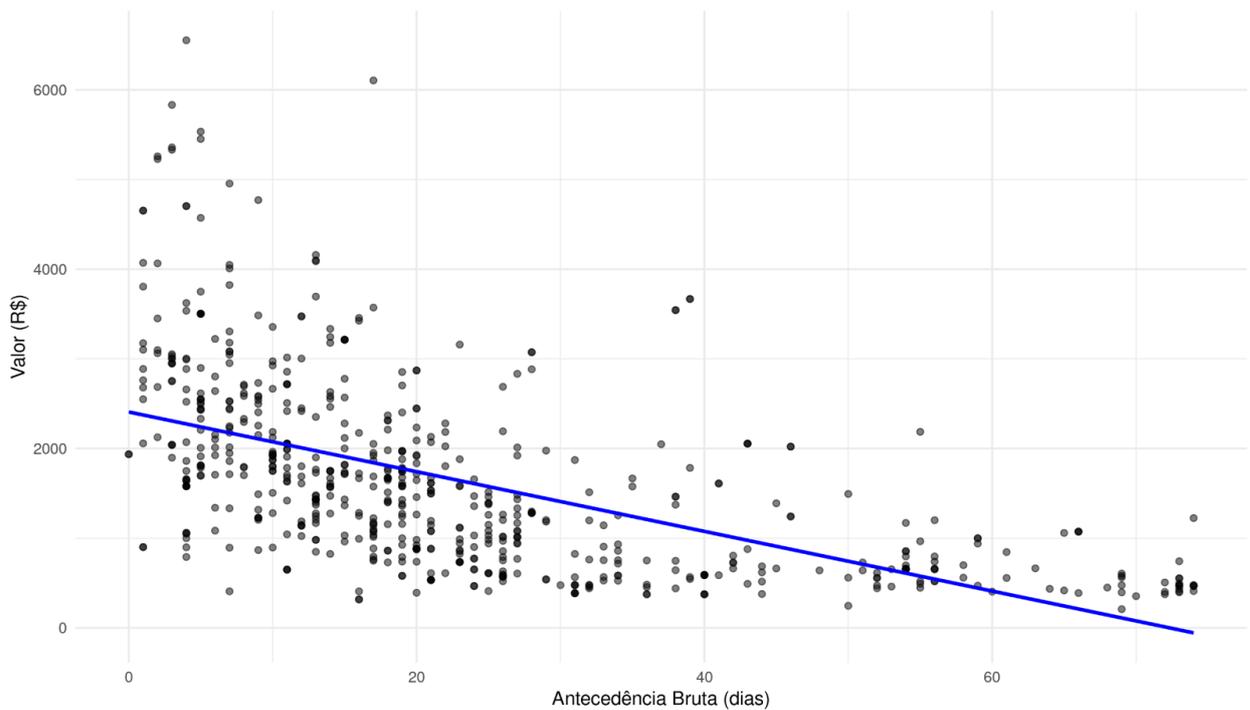
| Intervalo de antecedência | Média do valor (R\$) | Total de passagens | Diferença para o 4º Quartil (R\$) |
|----------------------------------|-----------------------------|---------------------------|--|
| 0 - 7 dias | 2.669 | 138 | -2.101 |
| 8 - 15 dias | 2.001 | 144 | -1.433 |
| 16 - 30 dias | 1.375 | 220 | -807 |
| 31 - 60 dias | 910 | 125 | -342 |

| | | | |
|--------------|-----|----|---|
| 61 - 90 dias | 568 | 37 | 0 |
|--------------|-----|----|---|

Fonte: Elaboração própria.

As figuras seguintes foram construídas com o objetivo de demonstrar a relação entre a variável tempo e o custo médio do bilhete aéreo, pela antecedência em dias. A figura abaixo mostra uma relação linear decrescente entre as duas variáveis, tempo e custo médio do bilhete aéreo. A linha azul representa uma tendência de regressão linear decrescente. Este gráfico reflete uma relação em que o aumento da variável independente (antecedência de compra) está associado a uma redução significativa na variável dependente (custo médio de passagem). Este gráfico reforça a importância de compras planejadas com antecedência para maximizar a economia.

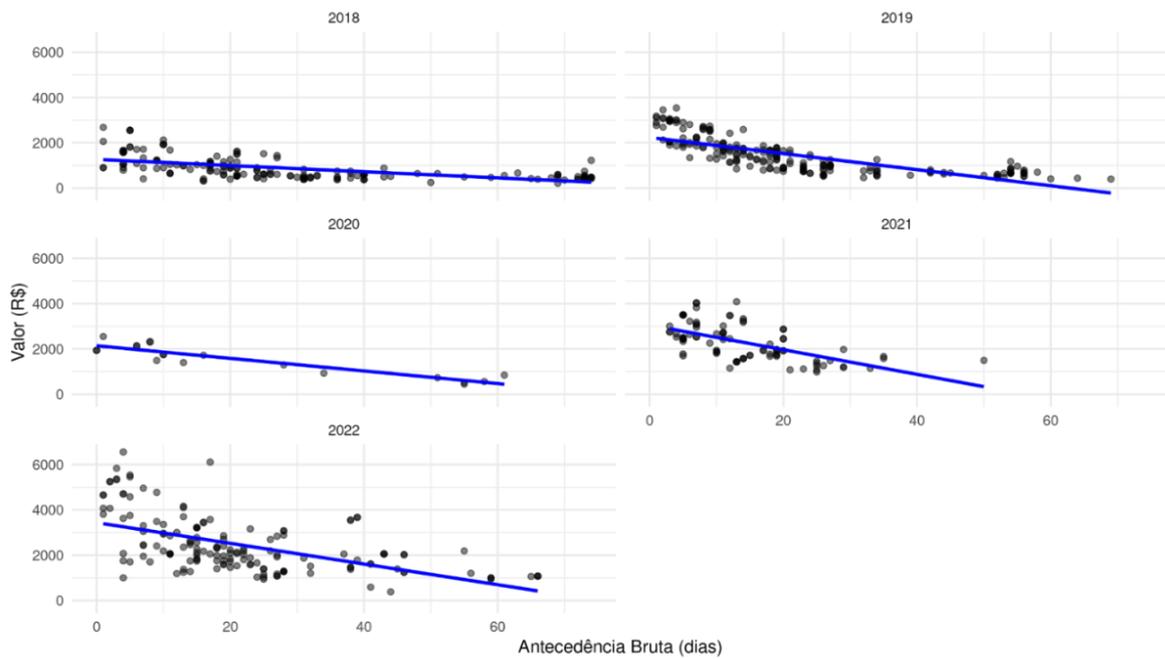
Figura 3 – Tendência linear geral entre antecedência e valor das passagens (2018–2022).



Fonte: Dados da pesquisa

A figura 4, representa a tendência a cada ano; 2018, 2019, 2020, 2021 e 2022.

Figura 4 – Tendência linear entre antecedência e valor das passagens (2018–2022).



Fonte: Dados da pesquisa

A Tabela 8 apresenta a relação entre o valor médio das passagens aéreas adquiridas em diferentes intervalos de antecedência e a economia projetada se as passagens fossem compradas no intervalo de 61-90 dias (considerado como referência). A economia projetada é calculada multiplicando a diferença de preço para o 4º quartil (61-90 dias) pelo número total de passagens adquiridas em cada intervalo de antecedência.

| Tabela 8 – Economia Projetada por Intervalo de Antecedência na Compra de Passagens. | | | | |
|--|-----------------------------|---------------------------|--|---------------------------|
| Intervalo de antecedência | Média do valor (R\$) | Total de passagens | Diferença para o 4º Quartil (R\$) | Economia Projetada |
| 0 - 7 dias | 2.669 | 138 | -2.101 | -289.938 |
| 8 - 15 dias | 2.001 | 220 | -1.433 | -315.260 |
| 16 - 30 dias | 1.375 | 144 | -807 | -116.208 |
| 31 - 60 dias | 910 | 125 | -342 | -42.750 |
| 61 - 90 dias | 568 | 37 | 0 | 0 |

Fonte: Elaboração própria.

O intervalo de 0 - 7 dias apresenta uma economia projetada negativa de -R\$ 289.938,00, indicando uma perda financeira significativa devido ao alto preço médio e à quantidade de passagens adquiridas (138 passagens). No intervalo de 8 -15 dias a economia projetada negativa atinge -R\$ 315.260,00, a maior perda acumulada entre os intervalos. Esse aumento na perda financeira ocorre porque o número total de passagens adquiridas (220) nesse período é o maior da tabela, o que amplifica o impacto financeiro. Para o intervalo de 16 - 30 dias, a economia projetada negativa diminui significativamente para -R\$ 116.208,00, evidenciando que, embora ainda exista uma perda financeira, ela é substancialmente menor do que nos intervalos de 0 - 7 e 8 - 15 dias. O intervalo de 31 - 60 dias apresenta a menor economia projetada negativa de -R\$ 42.750,00, o que indica uma perda financeira bem mais modesta em comparação aos intervalos anteriores. O intervalo de 61 - 90 dias se destaca como o mais vantajoso, pois resulta em nenhuma perda financeira e apresenta o preço médio mais baixo entre os intervalos analisados.

Também foi realizada uma análise de Regressão Linear para Projeção de Preços, a fim de entender a tendência dos preços ao longo do tempo e projetar valores futuros. Assim, foi aplicado um modelo de regressão linear simples, onde a variável dependente é a média anual de preços e a variável independente é o ano. Os dados utilizados correspondem ao período de 2018 a 2022.

O modelo de regressão linear ajustado é representado pela seguinte equação:

$$\text{Média Anual} = \beta_0 + \beta_1 * \text{Ano}$$

Onde: β_0 é o intercepto (-807.011,6) e β_1 é o coeficiente angular (400,4).

A equação final do modelo é:

$$\text{Média Anual} = -807.001,6 + 400,4 * \text{Ano}$$

Assim, temos a projeção da média anual de preços para o ano de 2025:

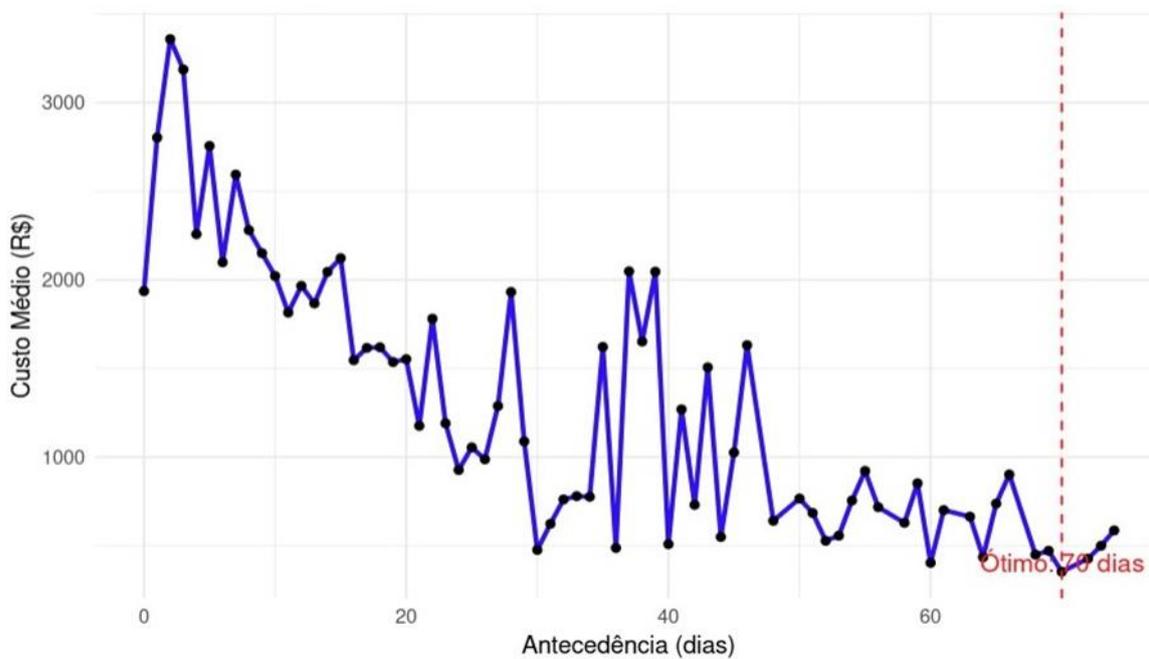
$$\text{Média Anual}_{2025} = -807.001,6 + 400,4 * 2025 = 3.798,4$$

Portanto, a média anual de preços projetada para 2025 é de R\$ 3.798,40.

O coeficiente angular positivo ($\beta_1 = 400,4$) indica que há uma tendência de crescimento na média anual de preços ao longo do tempo. A cada ano, a média anual aumenta em aproximadamente R\$ 400,40. O intercepto negativo ($\beta_0 = -807.011,6$) não tem uma interpretação prática direta, pois representa o valor esperado da média anual quando o ano é zero, o que está fora do escopo dos dados analisados. A projeção para 2025 sugere que, mantida a tendência atual, os preços continuarão a subir, atingindo uma média anual de R\$ 3.798,40.

Para entender a relação entre a antecedência na compra de passagens e o custo médio, foi realizada uma análise dos dados de emissão e viagem. A antecedência foi calculada como a diferença, em dias, entre a data de emissão e a data de ida. Em seguida, os dados foram agrupados por antecedência, e o custo médio foi calculado para cada intervalo.

Figura 5 – Curva de Custo por Antecedência.



Fonte: Elaboração própria.

Na figura 8 o eixo X, representa o número de dias de antecedência para a compra das passagens. O eixo Y indica o custo médio das passagens em reais (R\$). O custo médio é mais alto quando a compra ocorre com pouca antecedência (próximo de 0 dias). À medida que a antecedência aumenta, o custo médio tende a cair, estabilizando em valores menores, mas com algumas oscilações. Após

aproximadamente 60 dias de antecedência, os preços parecem atingir seu ponto mais baixo e se mantêm relativamente estáveis.

Há uma linha vermelha vertical em 70 dias, marcada como o "ótimo". Esse ponto parece indicar o momento em que o custo médio é o menor ou mais vantajoso para a aquisição. O que indica que comprar passagens com antecedência reduz significativamente os custos. Este comportamento é esperado em muitos mercados de passagens aéreas, pois tarifas mais baratas geralmente estão disponíveis com maior antecedência. Embora exista uma tendência geral de queda com o aumento da antecedência, há algumas flutuações que podem ser atribuídas a variáveis como demanda em datas específicas, promoções ou políticas das companhias aéreas. Para minimizar os custos, o gráfico sugere que o melhor momento para comprar passagens seria por volta de 70 dias antes da data do voo.



5

5

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A busca da eficiência pelo gestor público é um tema central na administração pública moderna, especialmente em um contexto de recursos escassos, demandas crescentes por serviços públicos e maior escrutínio da sociedade. Esse desafio envolve otimizar os processos e o uso de recursos disponíveis para maximizar os resultados e atender às necessidades da população com qualidade, transparência e responsabilidade. Em conjunto com essas necessidades, nos últimos anos, leis como a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Acesso à Informação que fortaleceram elementos da responsabilidade da gestão fiscal e da transparência pública, passaram a exigir uma política fiscal mais eficiente, enquanto o Novo Regime Fiscal, conhecido como “teto de gastos”, vem a se somar às citadas legislações.

A área de compras públicas evoluiu recentemente, deixando de ser uma atividade operacional para se tornar uma função estratégica (Baily et al, 2000). A eficiência da administração pública com a premente necessidade de reduzir custo e aumentar a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos tornou-se fundamental. Neste contexto, buscar alternativas para reduzir despesas é premente. Colacionado às análises apresentadas e à literatura, é mister ressaltar a Teoria dos Custos de Transação que se concentra na maximização da eficiência, considerando o comportamento dos indivíduos dentro de uma organização (Azevedo, 2000) e que aplicada ao setor público auxilia na otimização de gastos, aumentando a eficiência e a transparência nas contratações.

Nesta seara, os resultados das análises estatísticas desse estudo de caso, indicam que a antecedência da compra leva a uma redução do valor pago; pois há uma tendência decrescente no preço médio das passagens à medida que a antecedência de compra aumenta, em que o período de 61 - 90 dias, apresenta o preço médio mais baixo (R\$ 568), possivelmente o período mais econômico para compras antecipadas, conforme Tabela 7, que foi elaborada a partir de intervalos de antecedência em dias. A Curva de Custo de Antecedência (Figura 5) indicou, na linha vermelha vertical, 70 dias, marcado como o ponto "ótimo, para as compras antecipadas. Esse ponto parece indicar o momento em que o custo médio é o menor ou mais vantajoso para a

aquisição. O ponto ótimo de 70 dias para aquisição de passagens, coaduna com o encontrado na Tabela 7, pois está inserido dentro do período de 61-90 dias, onde estão os valores médios mais baixos encontrados; o ponto ótimo, pode ser considerado o momento ideal para aquisições, pois está próximo do ponto mais baixo da curva de preços, representando uma tendência geral de equilíbrio entre antecedência e preço.

Os dados acima são corroborados, sob o prisma da antecedência, e dentro dos dados trabalhados, no estudo de Nascimento (2012) que apontou em sua pesquisa que os bilhetes adquiridos com antecedência, em voos de ponte aérea, apresentam descontos médios de 37%; para voos regionais os bilhetes receberam descontos médios de 24,3%; que na alta estação, os descontos são maiores, mas apenas para compras realizadas com pelo menos 30 dias de antecedência assim indicando e corroborando a hipótese de que a antecedência torna a aquisição mais econômica.

Um outro achado apontado na pesquisa diz respeito a economia projetada, quando trata da relação entre o valor médio das passagens aéreas adquiridas em diferentes intervalos de antecedência, e a economia projetada se as passagens fossem compradas no intervalo de 61-90 dias, usado como referência. A análise indicou que o intervalo de 31 - 60 dias apresenta a menor economia projetada negativa de -R\$ 42.750,00, o que indica uma perda financeira bem mais modesta em comparação aos intervalos anteriores, e que o intervalo de 61 - 90 dias se mostra como o mais vantajoso, pois resulta em nenhuma perda financeira e também apresenta o preço médio mais baixo entre os intervalos analisados. Ressaltando nesse ponto um aspecto de possível efeito da Pandemia nos valores projetados, pois o recorte temporal alcança o evento. Além disso, foi realizado o cálculo da projeção da média anual de preços para o ano de 2025, conforme Análise de Regressão Linear para Projeção de Preços, que indicou a média anual de preços projetada para 2025 no valor de R\$ 3.798,40.

Podemos extrair daí algumas implicações gerenciais e acadêmicas. As implicações gerenciais referem-se aos impactos ou consequências que uma determinada decisão, estratégia ou situação pode ter na administração e gestão de uma organização. Elas envolvem a análise de como uma ação ou mudança afetará os processos internos, a equipe, os recursos, o desempenho e os resultados de uma empresa ou órgão. A tomada de decisões estratégicas e alteração dos modelos

de negócio podem ter impactos significativos na operação, exigindo ajustes na liderança, na cultura organizacional e nas operações diárias.

Os resultados das análises estatísticas permitem sugerir que ganhos com relação ao tempo dentro do qual a compra do bilhete aéreo pode ser efetivada pelo setor responsável, DPADI, é um aspecto fundamental para a garantia da aquisição mais vantajosa para a administração pública, aqui se tratando do tempo de tramitação do processo de aquisição no SEI, até a autorização da autoridade competente, Diretor-Geral do STM. Há que se ressaltar que dentro das finalidades das viagens no órgão, excetuando-se as de “última hora”, que sempre ocorrerão, existem aquelas que serão mais facilmente programáveis, a exemplo de Cursos, Congressos, Seminários e similares, que são previamente conhecidas, e onde poderá se concentrar a economia dos recursos públicos.

Quanto às implicações acadêmicas, elas envolvem a maneira como os resultados de um trabalho ou projeto acadêmico influenciam o entendimento de uma área de estudo, o desenvolvimento de novas abordagens ou até mesmo as práticas educacionais. Em termos mais simples, são as repercussões que uma descoberta ou reflexão acadêmica pode ter para a sociedade acadêmica e além dela. Os resultados de uma pesquisa ou estudo podem adicionar novas informações a um campo do saber, apresentar novos modelos teóricos, ou propor soluções inéditas para problemas antigos.

O presente estudo buscou trazer contribuições acadêmicas, a partir da comprovação da hipótese inicial do trabalho de que a antecedência da compra impactaria no preço da passagem aérea. A pesquisa realizada no presente estudo teve como base de pesquisa os dados de aquisições de bilhetes da Justiça Militar, podendo ser interessante a reprodução em outros órgãos, até para fins de comparação com os achados aqui encontrados.

Por fim, o trabalho permite propor uma agenda de pesquisa. A agenda de pesquisa é entendida no contexto acadêmico e científico, como um conjunto de temas, questões ou problemas que se deseja investigar ou explorar dentro de uma área do conhecimento específica. Em geral, a definição de uma agenda de pesquisa envolve a identificação de lacunas ou desafios em uma disciplina e a proposição de novos caminhos para o avanço do conhecimento.

Diante dos achados, especialmente quanto ao indicativo da melhor antecedência para a aquisição dos bilhetes aéreos, considerando os dados coletados e as variáveis trabalhadas, vale ressaltar, a título de limitações desse estudo, a necessidade de utilizar outras variáveis a fim de buscar identificar outros elementos que possam influenciar tanto os preços, tais como sazonalidade, custo da aviação, efeitos da pandemia e outros elementos externos que possam impactar nos valores, quanto outras formas de aquisição dos bilhetes, com o uso dos recursos de novas tecnologias (como capacidade de previsão de preços e atendimento personalizado aos viajantes), a fim de jogar mais luzes no assunto.



REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

AGUILAR, Luis. **Gobernanza y Gestión Pública**. Fondo de Cultura Económica, 2006.

AZEVEDO, P. F. **Nova economia institucional**: referencial geral e aplicações para a agricultura. São Carlos: UFSCar, 2000.

BAILY, P. et al. **Compras: Princípios e Administração**. São Paulo: Atlas, 2000.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 2. ed. Brasília: UNB, 1986. 1.328 p.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: MARE, 1995. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/plano_diretor.pdf. Acesso em: 3 nov. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. 496 p. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 8 maio 2024.

BRASIL. Superior Tribunal Militar. Resolução nº 131, de 18 de agosto de 2004. **Boletim da Justiça Militar**, Poder Judiciário, Brasília, DF, n. 39, p. 3, 3 set. 2004.

BRASIL. Superior Tribunal Militar (STM). Ato Normativo nº 586, de 25 de julho de 2022. **Boletim da Justiça Militar**, Poder Judiciário, Brasília, DF, n. 29, pág. 1968, 01 agosto 2022.

BRASIL. Superior Tribunal Militar (STM). Resolução nº 344, de 18 de dezembro de 2023. Dispõe sobre a Política de Gestão de Pessoas no âmbito da Justiça Militar da União. **Aditamento ao Boletim da Justiça Militar**, Poder Judiciário, Brasília, DF, n. 49, pág. 3353, 22 dez. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal Militar. Ato Normativo nº 799, de 13 de novembro de 2024. Dispõe sobre o pagamento de diárias e a concessão de passagens aéreas, no âmbito da Justiça Militar da União (JMU). **Boletim da Justiça Militar**, Poder Judiciário, Brasília, DF, n. 45, p. 3513, 14 nov. 2024.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**. 47 (1): 7-29, 1996. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticAGerencial.pdf>. Acesso em: 3 nov. 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2014. – São Paulo: Atlas, 2015.

COSTA, Caio César de Medeiros; TERRA, Antônio Carlos Paim. **Compras públicas: para além da economicidade**. Escola Nacional de Administração Pública, 2019.

COSTA, Luisa de Melo Sampaio. **Compra Direta de Passagens Aéreas: experiência e resultados na UFPE (2014-2017)**. 2017. Dissertação (Mestrado Profissional em Políticas Públicas) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2017.

CRUZ, Flávio da et al. **Lei de responsabilidade fiscal comentada: Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001. 346 p.

JÚNIOR, CUNHA. **Curso de direito administrativo**. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2011.

DAFT, Richard L. **Administração**. Tradução Harue Ohara Avritcher. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

DE OLIVEIRA FILHO, João Glicério; EL HIRECHE, Roberta Bárbara Carneiro Föppel. Combate à corrupção nas contratações públicas como política pública. **Revista Científica do CPJM**, v. 1, n. 02, p. 188-205, 2021.

DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

DO CARVALHAL, Raquel Lourenço; BORDEAUX-RÊGO, Ricardo. Teoria do agente, teoria da firma e os mecanismos de governança corporativa no Brasil. **Relatórios de Pesquisa em Engenharia de Produção**, Niterói: UFF, v. 10, n. 13, 2010.

FERREIRA, Fabrício da Costa. **Custos de transação em licitações: análise da eficiência do processo de compra de medicamentos por organizações públicas**. Dissertação (mestrado em Administração) - Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração da Faculdade

de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, p. 110. 2020.

FILHO, Marino Pazzaglini. **Princípios constitucionais reguladores da Administração Pública**. São Paulo: Atlas, 2000.

FLORES, Marcos Vinicius Ribeiro; DA MATTA, I. B. **Os modelos de Administração Pública: reflexão sobre o perfil dos servidores públicos do município de Santana do Livramento-RS**. 2017. 18 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Tecnologia em Gestão Pública), Universidade Federal do Pampa, Santana do Livramento, 2017.

GESTÃO PÚBLICA DIGITAL. **Administração Pública: Funções, Desafios e Importância para a Sociedade**. 2024. Disponível em: <https://gestaopublicadigital.com.br/administracao-publica-funcoes-desafios-e-importancia-para-a-sociedade/>. Acesso em: 10 nov. 2024.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1995.

GRINDLE, Merilee. **Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries**. Cambridge, MA: Harvard University Press for Harvard Institute for International Development, 1997.

HEGENBERG, Juliana Trianoski. **As compras públicas sustentáveis no Brasil: um estudo nas universidades federais**. 2013. Dissertação de Mestrado. Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

HOLLINGSWORTH, Joseph Rogers; SCHMITTER, Philippe C.; STREECK, Wolfgang (Ed.). **Comparing capitalist economies: variations in the governance of sectors**. Oxford University Press, 1993.

HOOD, Cristopher. **Notas da conferência de abertura da 17ª Conferência do International Public management Network**. Moscou, 2011.

JESUS, Igor Rosa Dias de; COSTA, Helder Gomes. A Nova Gestão Pública como indutora das atividades de Engenharia de Produção nos órgãos públicos. **Production**, v. 24, p. 887-897, 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. Saraiva, 2010.

Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. (2021). **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Brasília, DF. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 3 nov. 2024.

LIMA, Aline Maiara Silva; ARENAS, Marlene Valerio dos Santos; SOUZA, Valmir Batista Prestes. Inovação no serviço público federal para aquisição de passagens aéreas: tecnologia, eficiência e legalidade. **Brazilian Journal of Development**, v. 4, n. 4, p. 1217-1235, 2018.

LUSTOSA DA COSTA, Frederico. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública (RAP)**. Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S003476122008000500003&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 3 nov. 2024.

MACEDO, Fabiana Pereira. SISTEMÁTICA DE CONCESSÃO DE DIÁRIAS E PASSAGENS SOB A ÓTICA DE GESTORES MILITARES. **Revista Debates em Administração Pública-REDAP**, v. 2, n. 6, 2021.

MARTINS, Humberto Falcão. Governança para Resultados. **Ipea: Boletim de Análise Político-Institucional**, v. 1, n. 19, p. 57-65, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8981>. Acesso em: 3 nov. 2024.

_____; MARINI, Caio. Governança pública contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. **Revista do TCU**, n. 130, p. 42-53, 2014.

MARTINS, Vinicius A. et al. Teoria de agência aplicada no setor público. **Revista Espacios**, v. 37, n. 35, p. 16373501-16373530, 2016.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Introdução à Administração**. 6a edição. Editora Atlas, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MIRANDA, Henrique Savonitti. **Compra direta de passagens aéreas**. Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2018.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, p. 294, 1999.

MOTTA, Alexandre Ribeiro. **O combate ao desperdício no gasto público= uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de**

compra privado, público federal norte-americano e brasileiro. 2010. Tese de Doutorado. [sn].

NASCIMENTO, Marcus Vinícius. Efeito da antecedência de compra nas variações de preço das passagens aéreas: o caso da região metropolitana de São Paulo. **Journal of Transport Literature**, v. 6, p. 49-59, 2012.

NEUENFELD, Débora et al. Custos de transação nas compras públicas. **Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios**, v. 11, 2018.

OLIVEIRA MORAES, Germana de. **Controle jurisdicional da Administração Pública.** São Paulo: Dialética, 1999.

OSBORNE, Stephen. **The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance.** Routledge, 2010.

PARO, Vitor Henrique. A educação, a política e a administração: reflexões sobre a prática do diretor de escola. **Educação e Pesquisa**, v. 36, n. 03, p. 763-778, 2010.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública: Limites e potencialidades da experiência contemporânea.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PEREIRA, Fernando Neves et al. Nova gestão pública e nova governança pública: uma análise conceitual comparativa. **Revista Espacios**, v. 7, 2017.

ROCHA, Irani et al. Análise da produção científica sobre teoria da agência e assimetria da informação. **REGE-Revista de Gestão**, v. 19, n. 2, p. 329-341, 2012.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S003476122009000200004&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 3 nov. 2024.

SIGNOR, Regis et al. A nova lei de licitações como promotora da maldição do vencedor. **Revista de Administração Pública**, v. 56, p. 176-190, 2022.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 23 ed. São Paulo: Malheiros, 2004

TERRA, Antonio Carlos Paim. **Compras públicas inteligentes: uma proposta para a melhoria da gestão das compras governamentais**. Escola Nacional de Administração Pública - ENAP. Maio/2018. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3166>. Acesso em 7 fev. 2024.

TREVISAN, Andrei Pittol; VAN BELLEN, Hans Michael. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro v. 42, nº 3, p. 529-550, maio/jun. 2008.

VENTURA, Magda Maria. O estudo de caso como modalidade de pesquisa. **Revista SoCERJ**, v. 20, n. 5, p. 383-386, 2007.

WILLIAMSON, O.E. **The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting**. New York: The Free Press, 1985.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso, planejamento e métodos**. 2.ed. São Paulo: Bookman, 2001.



APÊNDICES

APÊNDICES

APÊNDICES

ANEXO A - FORMULÁRIO DE SOLICITAÇÃO DE DIÁRIAS (FSD)

FORMULÁRIO DE SOLICITAÇÃO DE DIÁRIAS (FSD)

Anexo IV

(Ato Normativo nº 799/2024)

| DADOS DO BENEFICIÁRIO | | |
|---|--|---|
| 1 - Nome | | 2 - Matrícula |
| 3 - Cargo/FC | 4 - Unidade de Exercício | 5 - Telefone |
| Colaborador (art. 5º, § 1º, inciso II) ¹ () Sim () Não | Cargo/Função – Órgão de Origem | |
| Colaborador eventual (art. 5º, § 1º, inciso I) ¹ () Sim () Não | Principal ocupação | |
| Colaborador eventual e Colaborador eventual (art. 5º, § 1º) | Colaborador eventual e Colaborador eventual (art. 5º, § 1º) | |
| Data de nascimento ¹ : | Número do (NIS/PIS/PASEP) ¹ : | |
| COTA DE DIÁRIAS (os campos abaixo são de preenchimento obrigatório) | | |
| 6 - COTA (informar o nome da unidade de onde sairão os recursos): | | 7 - SALDO DA COTA (informar o atual saldo de diárias da unidade (cota), conforme consta do Painel de Controle de Diárias e Passagens, localizado na Intranet > Serviços > Painéis de Gestão ² : |

| | | |
|---|--|---|
| | | <p>Obs: Este campo não deverá ser preenchido em caso de viagens de Oficial de Justiça ou de Inspeção Carcerária.</p> |
| <p>DETALHAMENTO DO AFASTAMENTO</p> | | |
| <p>8 - Descrição do Serviço ou Evento (Anexar ao Processo SEI ofício/ata/cronograma ou qualquer outro documento que detalhe ou autorize o serviço/evento)</p> | | |
| <p>9 - Irei em Equipe de Trabalho (art. 8º, § 1º)</p> <p>() Sim – Anexar documento que criou a Equipe de Trabalho () Não</p> | | |
| <p>10 - Período do Serviço ou Evento</p> | <p>11 - Período de afastamento³</p> | |
| <p>12 - Prefiro receber as diárias em moeda: (preenchimento necessário somente para viagem internacional):</p> | | |
| <p>13 - O próprio beneficiário da portaria será o sacador da moeda estrangeira: (em caso de viagem internacional)</p> <p>() Sim</p> <p>() Não - Preencher e anexar ao processo o Documento SEI - Autorização para Saque de Diárias</p> | | |
| <p>14 - Cidade / Estado onde será realizado o serviço / evento</p> | <p>15 - Passagens</p> <p>() Aéreas () Rodoviárias () Nenhuma</p> | |
| <p>16 - Adicional de Embarque</p> <p>() Sim (quando não for oferecido transporte para os deslocamentos) () Não (quando for oferecido transporte para os deslocamentos)</p> <p>() Apenas em um trecho (quando for oferecido transporte na origem ou no destino)</p> | | |

| | | | |
|---|----------------------------------|------------------------------|------------------------------------|
| <p>17 - Recebi para este deslocamento o seguinte benefício de outro órgão, entidade da Administração Pública ou Privada, governo estrangeiro, instituição ou organismo internacional (art. 4º, p. único):</p> <p>() SIM () NÃO</p> <p>Se sim, qual benefício recebi: () Hospedagem () Alimentação () Alimentação e Transporte (cumulativamente)</p> | | | |
| <p>Campo a ser preenchido exclusivamente por magistrado convocado para assumir a titularidade do Juízo.</p> | | | |
| <p>18 - O afastamento se dará com prejuízo da jurisdição: () SIM () NÃO.</p> | | | |
| <p>PROPONENTE4</p> | | | |
| <p>18 - Nome</p> | | <p>19 - Matrícula</p> | |
| <p>20 - Cargo/FC</p> | | | |
| <p>DADOS BANCÁRIOS DO BENEFICIÁRIO</p> | | | |
| <p>21 - CPF</p> | <p>22 - Nome do Banco</p> | <p>23 - Agência</p> | <p>24 - Número da Conta</p> |

1. A ser preenchido exclusivamente no caso do art. 5º, § 1º, do Ato Normativo nº 799/2024.
2. O saldo negativo em diárias não impede a realização do seu pedido, entretanto, a situação deverá ser regularizada pela unidade demandante, conforme Ato Normativo que aprova o Plano de Ação da Justiça Militar da União (JMU), para o exercício financeiro corrente. As solicitações de regularização deverão ser dirigidas via processo SEI à Diretoria de Orçamento e Finanças (DORFI) e serão autorizadas pelo Ministro- Presidente
3. O período oficial do evento ou missão será considerado para os cálculos das diárias, conforme os arts. 10 e 11 do Ato Normativo 799/2024.
4. Considerar-se-á PROPONENTE:

- a. do Ministro e dos servidores do Gabinete: o Chefe de Gabinete do Ministro;
- b. do Chefe de Gabinete do Ministro: o seu substituto;
- c. dos Juizes Federais e dos servidores da Auditoria: o Diretor de Secretaria;
- d. dos Juizes Federais e dos servidores das Diretorias dos Foros: o Coordenador Administrativo;
- e. do Diretor de Secretaria: o Juiz Federal;
- f. do Diretor, Vice-Diretor e servidores da ENAJUM: o Secretário Executivo da ENAJUM;
- g. do Secretário Executivo da ENAJUM: o seu substituto;
- h. dos servidores da Ouvidoria: o Chefe de Gabinete do Ministro-Ouvidor;
- i. do Ministro-Corregedor, do Juiz-Corregedor Auxiliar e dos Servidores da Corregedoria: o Diretor de Secretaria da Corregedoria;
- j. do Diretor de Secretaria da Corregedoria: o seu substituto;
- k. do Diretor- Geral e dos Servidores do Gabinete do Diretor- Geral: o Chefe de Gabinete do Diretor- Geral;
- l. dos Diretores, dos Assessores da SECSTM e do Chefe de Gabinete do Diretor- Geral: o Diretor- Geral;
- m. dos servidores da SECSTM: o respectivo Diretor ou Assessor;
- n. do Secretário- Geral da Presidência: o seu substituto;
- o. dos Secretários e Assessores da SEPPE: o Secretário-Geral da Presidência;
- p. dos servidores da SEPPE: o respectivo Secretário ou Assessor e Secretário-Geral da Presidência;
- q. do Secretário da SEAUD: o seu Substituto; e
- r. dos servidores da SEAUD: o secretário da SEAUD;



5. Após as assinaturas devidas, os formulários deverão ser enviados ao Gabinete do Diretor- Geral (GADIR), para análise e providências necessárias.





idp

Bo
pro
cit
ref
Ness
são e

idp

A ESCOLHA QUE
TRANSFORMA
O SEU CONHECIMENTO