

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**Héber dos Santos**

**ANÁLISE DO SISTEMA DE CONTRATAÇÃO GOVERNAMENTAL PORTUGUÊS  
COMPARATIVAMENTE COM O SISTEMA BRASILEIRO**

**Porto Alegre  
2019**  
Héber dos Santos

## **ANÁLISE DO SISTEMA DE CONTRATAÇÃO GOVERNAMENTAL PORTUGUÊS COMPARATIVAMENTE COM O SISTEMA BRASILEIRO**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Orientador(a): Aragon Érico Dasso Júnior

Porto Alegre  
2019

## **UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**

Reitor: Prof. Dr. Rui Vicente Oppermann

Vice-reitora: Profa. Dra. Jane Fraga Tutikian

### **ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO**

Diretor: Prof. Dr. Takeyoshi Imasato

Vice-diretor: Prof. Dr. Denis Borenstein

### **COORDENAÇÃO DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

Coordenador: Prof. Dr. Paulo Ricardo Zilio Abdala

Coordenador substituto: Prof. Dr. Rafael Kruter Flores

### **DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)**

dos Santos, Héber

Análise do Sistema de Contratação Governamental Português Comparativamente com o Sistema Brasileiro / Heber dos Santos. -- 2019. 50 f.

Orientador: Aragon Érico Dasso Júnior.

Monografia (Especialização) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-Graduação em Administração, Porto Alegre, BR – RS, 2019.

1. Administração Pública. 2. Compras Governamentais. 3. Gestão Pública. I. Érico Dasso Júnior, Aragon, orient. II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo autor.

### **Escola de Administração da UFRGS**

Rua Washington Luiz, 855, Bairro Centro Histórico

CEP: 90010-460 – Porto Alegre – RS

Telefone: 3308-3801

E-mail: eadadm@ufrgs.br

Héber dos Santos

## **ANÁLISE DO SISTEMA DE CONTRATAÇÃO GOVERNAMENTAL PORTUGUÊS COMPARATIVAMENTE COM O SISTEMA BRASILEIRO**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Aprovada em 30 de maio de 2019.

### **Banca Examinadora**

---

Examinador(a): Clézio Saldanha

---

Examinador(a): Renata Albernaz

---

Orientador: Aragon Érico Dasso Júnior

---

Coorientador(a): Nome e Sobrenome

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a Deus.

Agradeço muitíssimo à minha esposa Grasielle, ao meu filho Adriel e à minha filha Sara, pelas horas de convivência que tiveram que abdicar para a realização deste curso e pelo amor e carinho que sempre me dedicam. Amo vocês.

Agradeço aos meus pais pelos mais valiosos ensinamentos.

Agradeço aos colegas do curso que me apoiaram para que continuasse nos momentos mais difíceis.

Agradeço ao Professor Aragon que fez os comentários necessários para o direcionamento deste trabalho.

## RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar as normas de contratações governamentais estabelecidas em Portugal em comparação com as normas de compras brasileiras previstas para a Administração Pública decorrente de mandamento constitucional, visando à identificação da situação brasileira em relação àquele país e buscando identificar melhorias possíveis e boas práticas adaptáveis e aplicáveis à realidade brasileira. A metodologia utilizada é a pesquisa documental em dispositivos legais, doutrina e sítios da internet, tanto brasileiros quanto portugueses. Comparando-se os dois sistemas de contratações, identificou-se similaridades e divergências, bem como oportunidades de melhoria no sistema brasileiros, notadamente no que se refere a possibilidade de negociação, bem mais desenvolvida nos procedimentos portugueses.

**Palavras-chave:** Administração Pública. Compras Governamentais. Gestão Pública.

# **Analysis of the Portuguese Government Procurement System Compared to the Brazilian System**

## **ABSTRACT**

The objective of this study is to analyze the rules of government contracting established in Portugal in comparison with the Brazilian procurement rules envisaged for the Public Administration due to constitutional mandate, aiming to identify the Brazilian situation in relation to that country and seeking to identify possible improvements and good adaptive practices applicable to the Brazilian reality. The methodology used is documental research in legal devices, doctrine and websites, both Brazilian and Portuguese. Comparing the two hiring systems, similarities and divergences were identified, as well as opportunities for improvement in the Brazilian system, notably regarding the possibility of negotiation, much more developed in Portuguese procedures.

**Keywords:** Public Administration. Government Purchases. Public Management.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>12</b>
<b>2.1 Definição de Licitação .....</b>	<b>12</b>
<b>2.2 Modalidades de Licitação .....</b>	<b>13</b>
2.2.1 Concorrência.....	13
2.2.2 Tomada de Preços.....	14
2.2.3 Convite.....	14
2.2.4 Concurso.....	15
2.2.5 Leilão .....	15
2.2.6 Pregão .....	16
2.2.7 Regime Diferenciado de Contratação (RDC) .....	16
2.2.8 Dos Limites Previstos na Lei 8666/93 .....	18
2.2.9 Hipóteses de Dispensa e Inexigibilidade.....	19
<b>3 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS.....</b>	<b>20</b>
<b>3.1 Metodologia de Pesquisa .....</b>	<b>20</b>
<b>3.2 Das Diferentes Formas de Estado .....</b>	<b>20</b>
<b>3.3 Das Contratações Públicas Portuguesas .....</b>	<b>21</b>
<b>3.4 Procedimentos Previstos no Código dos Contratos Públicos .....</b>	<b>22</b>
3.4.1 Ajuste Direto e Consulta Prévia .....	23
3.4.2 Ajuste Direto Simplificado .....	25
3.4.3 Concurso Público.....	26
3.4.4 Concurso Público Urgente .....	27
3.4.5 Concurso Limitado por Prévia Qualificação .....	28
3.4.6 Procedimento de Negociação .....	29
3.4.7 Diálogo Concorrencial.....	30
3.4.8 Parceria para inovação .....	31
<b>4 CONCLUSÃO .....</b>	<b>32</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>35</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Conforme Ribeiro e Júnior (2014, p. 265) “nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o mercado de compras governamentais representa, em média, cerca de 13% do produto interno bruto (PIB)”, o que certamente demonstra a relevância do tema para a Economia e para Gestor Público.

No Brasil, as compras governamentais têm determinação constitucional de obrigatoriedade de licitação, conforme previsto no inciso XXI, do art. 37, da Constituição da República (Brasil, 1988):

(...) 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.

O dispositivo em comento foi regulamentado pela Lei Federal nº 8666/1993 (Brasil, 1993) que estabeleceu “normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

Como se vê, a Lei 8666/1993 é uma lei que deve ser seguida em todos os níveis igualmente. Dizendo de outra forma, os mesmos requisitos, os mesmos procedimentos, os mesmos valores são prescritos para entes da Federação distintos.

Ora, é possível vislumbrar situações que caracterizam o problema do tamanho único prescrito pela Lei Federal. Imagine-se uma compra realizada por um pequeno município. É necessário efetuar o levantamento de necessidade, pesquisa de preços, verificar disponibilidade orçamentária, elaborar edital; publicar aviso de licitação, aguardar o prazo, realizar a licitação. Em pequenos municípios não se dispõe de servidores que atuem exclusivamente em compras, bem como são tão variadas as compras realizadas pela Administração Pública, que é praticamente impossível que determinado servidor se torne especialista em todo tipo de compra. Nesse sentido, a lei tratou igualmente o pequeno município, o grande município, e,

ainda, os igualou aos estados e a própria União, quando é evidente a diferença de estrutura administrativa existente.

Portugal atualizou sua legislação para se adequar às novas normas traçadas pela Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos contratos públicos, possuindo uma legislação mais atualizada que a brasileira, justificando-se, portanto, seu estudo.

Busca-se responder a seguinte pergunta: quais as principais práticas adotadas em Portugal nas compras governamentais, que por sua excelência possam ser adaptadas e adotadas nas compras governamentais brasileiras.

O que se busca neste trabalho é analisar as compras feitas pela Administração Pública: os modelos de licitação pública disponíveis aos entes brasileiros, seus requisitos e especificidades em comparação com os procedimentos adotados em Portugal, tendo em vista fazer parte da União Europeia, pela vanguarda daquela região na reforma da Gestão Pública, verificando a possibilidade de adaptarem e se adotarem boas práticas estrangeiras eventualmente encontradas.

Inicialmente faz-se uma análise dos procedimentos de compras governamentais brasileiros visando sua descrição e compreensão. Em seguida, faz-se uma análise descritiva e comparativa dos procedimentos portugueses, destacando as diferenças verificadas com o sistema brasileiro.

Como referido, a Administração Pública, para funcionar e prestar serviços aos cidadãos necessita rotineiramente efetuar compras de bens e serviços. Ocorre que a legislação brasileira traz, na busca de se evitar os desvios do patrimonialismo, diversas medidas e procedimentos visando à realização de procedimento impessoal.

Esses procedimentos de compras foram definidos pela legislação federal de maneira uniforme apenas por valor da aquisição, desconsiderando o tamanho e estrutura disponível ao ente estatal (político) ou ao ente administrativo que realiza os procedimentos. Por exemplo: o procedimento para municípios de menos de 5000 habitantes é o mesmo realizado por um município como São Paulo, atualmente com mais de 12 milhões de habitantes. Aliás, o procedimento é o mesmo para os estados da federação e ainda, para a União Federal. Nesse sentido, verifica-se que foi desconsiderada a realidade estrutural de recursos humanos, disponibilidade de serviços, concorrência, fazendo com que por vezes que os custos da licitação sejam

superiores aos benefícios dela, contrariando o próprio texto da Lei que tem como objetivo a proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Conforme Ribeiro e Júnior (2014) descrevem, a participação das compras governamentais para a Economia é muito relevante. Assim, a análise de suas peculiaridades e procedimentos é importante, tanto do ponto de vista de se tratar de despesa pública quanto no que se refere à geração de contratações, riqueza, empregos e renda, promovendo a movimentação econômica.

### 2.1 Definição de Licitação

Importante neste momento atentar para a definição do que significa a palavra licitação. Di Pietro (2011, p. 356) define licitação como:

“(...) o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração e contrato”.

Carvalho Filho (2017) salienta que para conceituar a licitação de forma objetiva é necessário que se analisem seu objetivo e a sua natureza jurídica. Nesse sentido, define a licitação como um procedimento administrativo vinculado realizado pela Administração Pública com o fim de celebrar um contrato ou obter o melhor trabalho técnico, artístico ou científico.

O que se verifica é que na definição dos dois autores traz-se a noção de procedimento administrativo e também do caráter vinculante para a administração. Tal caráter vinculante decorre da necessária impessoalidade na administração pública e também do princípio imperativo da legalidade para a Administração Pública.

Nesse aspecto da legalidade, é possível perceber que se trata da necessidade do administrador público está sempre atento ao aspecto da legalidade. Quer dizer, não pode fazer nada diferentemente daquilo previsto em lei, eis, assim o seu caráter vinculante.

Pois bem, a partir do mandamento constitucional para que se editasse uma lei geral sobre licitações, cinco anos depois de promulgada a Constituição de 1988, foi

aprovado o que se chama de Estatuto Geral de Licitações, gravado através da Lei Federal nº 8.666/93.

Esse diploma legal disciplina as modalidades e tipos de licitações, traz princípios a serem observados na realização de compras, na contratação de serviços e também referente à alienação de bens públicos. Além das modalidades e tipos de licitações traz previsões de situações onde a licitação é dispensável, bem como em que a licitação é inexigível principalmente por se mostrar inviável ou impossível a concorrência.

## **2.2 Modalidades de Licitação**

A Lei 8.666/1993 estabeleceu modalidades de licitação que devem ser utilizadas pelos entes públicos vedando a criação de outras modalidades diferentes ou combinações das modalidades existentes. Há exceções à proibição de criação de novas modalidades, como se verifica no caso da Lei 10.520/2002 que criou a modalidade Pregão e a Lei nº 12.462/2011, que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, modalidade utilizada originalmente para as licitações das obras da Copa do Mundo de 2014 e nos Jogos Olímpicos de 2016.

### **2.2.1 Concorrência**

Nos dizeres da referida lei, concorrência “é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto” (BRASIL, 1993).

A habilitação preliminar será processada e julgada por comissão permanente ou especial nos órgãos da Administração responsáveis pela licitação. (BRASIL, 1993)

A concorrência é a modalidade obrigatória principalmente em contratações que se utilizam de grande quantidade de recursos financeiros. Porém, além desta característica, há outras situações que a lei determina que seja utilizada esta modalidade de licitação, tais como nos casos de compra ou alienação de bens imóveis, concessões de direito real de uso, licitações internacionais, alienação de

bens móveis avaliados em valores superiores ao da modalidade tomada de preços para compras e serviços que não sejam de engenharia, bem como para o sistema de registro de preços. (BRASIL, 1993)

### 2.2.2 Tomada de Preços

A Tomada de Preços, nos termos da Lei 8666/93, é a modalidade de licitação “entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação”. (BRASIL, 1993).

A inscrição em registro cadastral, a sua alteração ou cancelamento serão processadas e julgadas por comissão permanente ou especial nos órgãos da Administração responsáveis pela licitação. (BRASIL, 1993)

Além de aspectos relacionados a valores limites para utilização desta modalidade, é cabível também em licitações internacionais, quando o órgão ou entidade dispuser de cadastro internacional de fornecedores, observando-se que para o cadastramento a administração “somente poderá exigir do licitante não cadastrado os documentos previstos nos arts. 27 a 31, que comprovem habilitação compatível com o objeto da licitação, nos termos do edital”. (BRASIL, 1993)

### 2.2.3 Convite

A modalidade Convite é a licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa. Devendo afixar-se, “em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas”. (BRASIL, 1993).

A documentação relativa à habilitação jurídica, regularidade fiscal e trabalhista, qualificação técnica e à qualificação econômico-financeira poderá ser dispensada, no todo ou em parte, nos casos de convite. (BRASIL, 1993).

Quando existirem na praça mais de três possíveis interessados, a cada novo convite a Administração deve convidar, no caso de mesmo objeto ou assemelhado,

no mínimo mais um interessado. Por outro lado, se não houver no mínimo três licitantes, por limitação de mercado ou desinteresse manifesto dos convidados, deverá ser justificada a circunstância no processo, sob pena de ter de repeti-lo.

Além de aspectos relacionados a valores limites para utilização desta modalidade, esta é cabível também em licitações internacionais, admitindo-se o convite, quando não houver fornecedor do bem ou serviço no País. (BRASIL, 1993).

#### 2.2.4 Concurso

A modalidade de licitação Concurso destina-se a quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico. Há a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital. (BRASIL, 1993).

A lei determina que os contratos para a prestação de serviços técnicos profissionais especializados deverão, preferencialmente, ser celebrados após a realização de concurso, com estipulação prévia de prêmio ou remuneração. (BRASIL, 1993).

A documentação relativa à habilitação jurídica, regularidade fiscal e trabalhista, qualificação técnica e à qualificação econômico-financeira poderá ser dispensada, no todo ou em parte, nos casos de concurso. (BRASIL, 1993).

O concurso deve ser precedido de regulamento próprio, que deverá indicar a qualificação exigida dos participantes, as diretrizes e a forma de apresentação do trabalho, as condições e prêmios, bem como, no caso de projeto, a autorização para a Administração executar quando entender conveniente, sendo obrigatória a cessão dos direitos patrimoniais pelo autor. (BRASIL, 1993).

#### 2.2.5 Leilão

A modalidade Leilão, é a licitação de que se utiliza a Administração para a venda de bens móveis inservíveis para si, bem como de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou, ainda, para a alienação de bens imóveis adquiridos em decorrência de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação. (BRASIL, 1993).

### 2.2.6 Pregão

Diferentemente das anteriores, esta modalidade de licitação não está prevista na Lei nº 8.666/93. A modalidade pregão foi instituída pela Lei nº 10.520/2002 no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e destina-se à aquisição de bens e serviços comuns, que são aqueles em que os padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado. (BRASIL, 2002)

Não há limitação de valor como nas anteriores. Outro aspecto que diferencia o pregão é a inversão da ordem em comparação com as modalidades anteriores, primeiro ocorrendo a classificação das propostas para então se realizar a habilitação. Há ainda a possibilidade de os licitantes com as melhores propostas poderem apresentarem lances para tentar vencer a disputa. (BRASIL, 2002)

### 2.2.7 Regime Diferenciado de Contratação (RDC)

O Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), pode ser classificado como nova modalidade de licitação, embora legalmente não se tenha dado ao RDC esta qualificação, tendo sua aplicação restrita originalmente a licitações e contratos necessários à realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, da Copa das Confederações da Federação Internacional de Futebol Associação - Fifa 2013 e da Copa do Mundo Fifa 2014 e as obras de infraestrutura e em aeroportos ligados a esses eventos esportivos. Posteriormente, por meio de alterações legislativas, foram acrescentadas outras possibilidades de utilização do RDC, como ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e ações no âmbito da Segurança Pública. (BRASIL, 2011)

No caso de licitações realizadas pelo RDC há a necessidade de previsão expressa no instrumento convocatório, de maneira a afastar a incidência da Lei nº 8666/93.

Entre seus objetivos que podem ser observados como inovações em relação à Lei nº 8.666/93, destacam-se os de ampliar a eficiência nas contratações públicas e a competitividade entre os licitantes, de promover a troca de experiências e

tecnologias em busca da melhor relação entre custos e benefícios para o setor público, incentivar a inovação tecnológica. (BRASIL, 2011)

Importa observar que no RDC ocorre, como no caso da modalidade pregão, a inversão de fases, ou seja, é realizado primeiro o julgamento das propostas para depois ser realizada a habilitação, sendo esta a regra. Pode-se, no entanto, motivadamente, realizar a habilitação antes do julgamento, desde que previsto expressamente no instrumento convocatório. (BRASIL, 2011)

Entre as diferenças em relação à Lei nº 8.666/1993 que merecem destaque são: a possibilidade de não publicação do orçamento prévio, publicando-o apenas após o encerramento da licitação, mas desde sempre disponível aos órgãos de controle externo e interno; admissibilidade de indicação de marca ou modelo nos casos de compras de bens; permite a contratação integrada (elaboração dos projetos básico e executivo, execução, montagem, realização de testes, pré-operação e todas as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto pelo licitante vencedor) nas licitações de obras e serviços de engenharia; bem como a autorização para o estabelecimento de remuneração variável vinculada ao desempenho da contratada. (BRASIL, 2011)

Quanto aos prazos entre a publicação do instrumento convocatório e a apresentação das propostas, também se verifica maior celeridade em comparação com as demais modalidades de licitação.

Para aquisição de bens, os prazos mínimos, são de 5 (cinco) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento pelo menor preço ou pelo maior desconto; e 10 (dez) dias úteis, nos demais casos. Já para a contratação de serviços e obras, os prazos mínimos são de 15 (quinze) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento pelo menor preço ou pelo maior desconto; e 30 (trinta) dias úteis, nas demais hipóteses não abrangidas pela alínea a deste inciso. Nas licitações em que se adote o critério de julgamento pela maior oferta, o prazo mínimo é de 10 (dez) dias úteis. Por fim, nas licitações em que se adote o critério de julgamento pela melhor combinação de técnica e preço, pela melhor técnica ou em razão do conteúdo artístico o prazo é de 30 (trinta) dias úteis. (BRASIL, 2011)

No que se refere à publicidade o RDC dispensa a publicação de extrato do edital em jornais no caso de licitações cujo valor não ultrapasse R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) para obras ou R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) para

bens e serviços, inclusive de engenharia, sendo, porém, obrigatória a divulgação em sítio eletrônico oficial do ente licitante em todos os casos. (BRASIL, 2011)

Cabe destacar, dentre os chamados procedimentos auxiliares constantes do RDC, a pré-qualificação permanente, procedimento anterior à licitação, permanentemente aberto para eventuais interessados, que propicia a identificação de fornecedores e bens habilitados para atender às demandas da administração pública, com a possibilidade de se realizar licitação restrita aos pré-qualificados. A pré-qualificação pode ser parcial ou total e tem validade de até um ano, podendo ser atualizada a qualquer tempo. (BRASIL, 2011)

Outro notável procedimento auxiliar é o catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, que é um sistema centralizado, com o propósito de permitir a padronização dos itens a serem adquiridos pela administração pública disponíveis para a realização de licitação, cabendo sua utilização quando da realização de licitações cujo critério de julgamento for de menor preço ou de maior desconto contendo, também, a documentação e procedimentos da fase interna da licitação e as especificações dos respectivos objetos. (BRASIL, 2011)

#### 2.2.8 Dos Limites Previstos na Lei 8666/93

A Lei 8666/93 define valores limites que definem a obrigatoriedade ou não de se utilizar certa modalidade de licitação. Com previsão de atualização por decreto do Poder Executivo Federal, os valores atuais são os seguintes, conforme Decreto nº 9.412, de 18 de junho de 2018, com vigência 30 dias após a sua publicação:

Art. 1º Os valores estabelecidos nos incisos I e II do caput do art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ficam atualizados nos seguintes termos:

I - para obras e serviços de engenharia:

- a) na modalidade convite - até R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil reais);
- b) na modalidade tomada de preços - até R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais); e
- c) na modalidade concorrência - acima de R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais); e

II - para compras e serviços não incluídos no inciso I:

- a) na modalidade convite - até R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais);
- b) na modalidade tomada de preços - até R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais); e c) na modalidade concorrência - acima de R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais). (BRASIL, 2018)

Os valores acima, no caso de consórcios públicos são computadas em dobro, se houver até três pactuantes e, em triplo, se houver mais consorciados.

Dessa forma, atualizam-se também os valores em que se permite a dispensa em função do valor, quais sejam: para obras e serviços de engenharia de valor até R\$ 33.000,00, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente e, para outros serviços e compras de valor até R\$ 17.600,00, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez. No caso de compras, obras e serviços contratados por consórcios públicos, sociedade de economia mista, empresa pública e por autarquia ou fundação qualificadas, na forma da lei, como Agências Executivas os valores são R\$ 66.000,00 e R\$ 35.200,00, respectivamente. (BRASIL, 1993)

#### 2.2.9 Hipóteses de Dispensa e Inexigibilidade

O mandamento constitucional para que administração pública se utilize da licitação para as suas contratações permite, por meio da legislação ordinária, que existam situações em que o dever de licitar é excepcionado. A Lei 8666/93 prevê duas situações possíveis, quais sejam: a dispensa (arts. 17, inc. I e II e 24) e a inexigibilidade (art. 25). (BRASIL, 1988, BRASIL, 1993)

Acerca da diferença entre uma situação e outra, ensina DI PIETRO (2017, p. 481-482):

A diferença básica entre as duas hipóteses está no fato de que, na dispensa, há possibilidade de competição que justifique a licitação; de modo que a lei faculta a dispensa, que fica inserida na competência discricionária da Administração. Nos casos de inexigibilidade, não há possibilidade de competição, porque só existe um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração; a licitação é, portanto, inviável.

### **3 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS**

#### **3.1 Metodologia de Pesquisa**

A metodologia consiste em pesquisa documental de periódicos, leis, regulamentos e normativos sobre compras governamentais portuguesas em comparação com o arcabouço legal brasileiro, identificando pontos de divergência, boas práticas e oportunidades de melhoria possíveis de serem aplicadas localmente, realizando-se uma análise comparativa.

#### **3.2 Das Diferentes Formas de Estado**

Em uma situação de comparação de legislações é importante que se tenha em conta as diferentes realidades. Inicialmente pode-se comparar a extensão territorial. O Brasil possui 8.515.767,049 km<sup>2</sup> de extensão, enquanto Portugal possui 92.212 km<sup>2</sup>, sendo, portanto, menor que o estado brasileiro de Pernambuco, que possui 98.311 km<sup>2</sup>. (IBGE, 2012; GALILEU, 2016)

Analisando-se as constituições dos dois países, evidenciam-se as diferenças de organização. Inicialmente traz-se o texto constitucional brasileiro que aponta a forma federativa e a autonomia da União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, prevendo a elaboração de constituições para os Estados e lei orgânica para os municípios e Distrito Federal:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...]

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: (BRASIL, 1988)

A Constituição portuguesa, por sua vez, define Portugal como uma República e a forma de Estado é Unitária, bem como menciona-se a sua participação na União Europeia:

Artigo 2.º

Estado de direito democrático

A República Portuguesa é um Estado de direito democrático [...]

[...]

Artigo 6.º

Estado unitário

1. O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública.

2. Os arquipélagos dos Açores e da Madeira constituem regiões autónomas dotadas de estatutos político-administrativos e de órgãos de governo próprio.

Artigo 8.º

Direito internacional

1. As normas e os princípios de direito internacional geral ou comum fazem parte integrante do direito português.

(...)

4. As disposições dos tratados que regem a União Europeia e as normas emanadas das suas instituições, no exercício das respetivas competências, são aplicáveis na ordem interna, nos termos definidos pelo direito da União, com respeito pelos princípios fundamentais do Estado de direito democrático. (Grifou-se) (PORTUGAL, 1976)

Acerca da forma de estado portuguesa, MAGALHÃES (2012) a classifica como Estado Unitário Descentralizado, que para se tornar mais ágil confere a entes como regiões, províncias ou municípios, personalidade jurídica própria e a eles transfere competências administrativas.

Assim, considerando-se as peculiaridades de cada País, passa-se a proceder à análise comparativa entre as legislações.

### 3.3 Das Contratações Públicas Portuguesas

Em Portugal, o Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, é o equivalente a Lei nº 8.666/93 brasileira, ou seja, é o Estatuto de Licitações e Contratos português.

Portugal, como integrante da União Europeia atualizou sua legislação para se adequar as novas normas traçadas pela Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos contratos públicos. Tais atualizações foram

introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, que em seu preâmbulo destaca (PORTUGAL, 2017):

Em 2014, foram aprovadas a Diretiva n.º 2014/23/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro, relativa à adjudicação de contratos de concessão, a Diretiva n.º 2014/24/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro, relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva n.º 2004/18/CE e a Diretiva n.º 2014/25/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro, relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais e que revoga a Diretiva n.º 2004/17/CE. Foi ainda aprovada a Diretiva n.º 2014/55/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa à faturação eletrónica (sic) nos contratos públicos.

Assim, o presente decreto-lei introduz alterações ao Código dos Contratos Públicos tendo em vista a transposição daquelas diretivas.

### **3.4 Procedimentos Previstos no Código dos Contratos Públicos**

O Código dos Contratos Públicos (CCP), em seu Artigo 16.º trata dos tipos de procedimentos utilizáveis para a formalização de contratos pelas entidades adjudicantes, quando possível a concorrência de mercado:

Artigo 16.º

Procedimentos para a formação de contratos

1 - Para a formação de contratos cujo objecto abranja prestações que estão ou sejam susceptíveis de estar submetidas à concorrência de mercado, as entidades adjudicantes devem adoptar um dos seguintes tipos de procedimentos:

- a) Ajuste directo;
- b) Consulta prévia;
- c) Concurso público;
- d) Concurso limitado por prévia qualificação;
- e) Procedimento de negociação;
- f) Diálogo concorrencial.
- g) Parceria para a inovação.

2 - Para os efeitos do disposto no número anterior, consideram-se submetidas à concorrência de mercado, designadamente, as prestações típicas abrangidas pelo objecto dos seguintes contratos, independentemente da sua designação ou natureza:

- a) Empreitada de obras públicas;
- b) Concessão de obras públicas;
- c) Concessão de serviços públicos;
- d) Locação ou aquisição de bens móveis;
- e) Aquisição de serviços;
- f) Sociedade. (PORTUGAL, 2008)

Como se verifica, é possível observar uma correspondência entre os tipos de procedimentos e as modalidades de licitação. Passa-se a análise de cada tipo de procedimento, buscando identificar pontos de divergência e convergência com os procedimentos brasileiros.

#### 3.4.1 Ajuste Direto e Consulta Prévia

A lei portuguesa trata na mesma seção os procedimentos de consulta prévia e ajuste direto, motivo pelo qual analisam-se conjuntamente também no presente estudo. Nos termos daquela lei “consulta prévia é o procedimento em que a entidade adjudicante convida diretamente pelo menos três entidades à sua escolha a apresentar proposta” (PORTUGAL, 2008), já a noção de ajuste direto é definida como “o procedimento em que a entidade adjudicante convida diretamente uma entidade à sua escolha a apresentar proposta” (PORTUGAL, 2008).

Como se percebe, a diferença entre a consulta prévia e o ajuste direto reside no número de convidados. Enquanto na consulta prévia são convidados no mínimo três entidades, no ajuste direto é convidada apenas uma.

Nesse ponto, já se observa similaridade da consulta prévia com a modalidade de licitação brasileira convite, e, do ajuste direto da possibilidade de dispensa de licitação por valor.

As restrições à possibilidade de livre escolha das entidades recaem em situações em que os convidados já tenham sido contratados pela entidade adjudicante por procedimento de consulta prévia ou ajuste direto, valor acumulado, no ano econômico em curso e nos dois anteriores, igual ou superior a: a) € 150.000,00, mediante consulta prévia com convite a pelo menos três entidades e € 30.000,00 mediante ajuste direto, para contratos de empreitadas de obras públicas e b) € 75.000,00, mediante consulta prévia com convite a pelo menos três entidades e € 20.000,00 mediante ajuste direto, para contratos de locação ou de aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços.

Em síntese, em Portugal há uma restrição para utilização do Ajuste Direto e da Consulta Prévia por fornecedor ou contratado, utilizando-se os valores descritos como limite que impede que aquele fornecedor, uma vez atingido o limite acumulado (no ano em curso e nos dois anteriores), seja novamente contratado via Ajuste

Direto ou Consulta Prévia, obrigando, portanto, a entidade adjudicante a contratar com outro fornecedor possível ou realizar outro procedimento de contratação como o concurso público ou o concurso público urgente, conforme o caso.

A restrição descrita no parágrafo anterior não encontra correspondência na legislação brasileira, vale dizer, a Lei 8666/93 não prevê uma restrição valorativa por contratado ou fornecedor nas situações de convite ou dispensa por valor. O que existe na norma brasileira é a vedação ao parcelamento "de uma mesma obra ou serviço, ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente" visando à utilização de modalidade convite ou tomada de preços, quando "o somatório de seus valores caracterizar o caso de "tomada de preços" ou "concorrência", respectivamente" e a necessidade de "a cada novo convite, realizado para objeto idêntico ou assemelhado", convidar, "no mínimo, mais um interessado, enquanto existirem cadastrados não convidados nas últimas licitações" (BRASIL, 1993).

Com relação à escolha entre um dos dois tipos de procedimentos (consulta prévia ou ajuste direto) tem-se dois critérios, um pelo valor e outro material.

Em primeiro lugar, listam-se os valores para utilização do ajuste direto:

a) Critério do valor (artigos 17º a 22º)

Este é o critério regra para a adoção do ajuste direto. No entanto, este critério implica que o contrato a celebrar na sequência do ajuste direto fique sujeito a um limite de valor, conforme se discrimina:

- i. Para aquisição ou locação de bens móveis, ou aquisição de serviços: valor inferior a € 20.000 (artigo 20º nº 1 al. d))
- ii. Para empreitadas de obras públicas: valor inferior a € 30.000 (artigo 19º al. d))
- iii. Para outro tipo de contratos: valor inferior a € 50.000 (artigo 21º nº 1 al. c)). (BASE, 2019)

Em seguida, listam-se os valores para utilização da consulta prévia:

Este é o critério regra para a adoção da consulta prévia. No entanto, este critério implica que o contrato a celebrar na sequência da consulta prévia fique sujeito a um limite de valor, conforme se discrimina:

- iv. Para aquisição ou locação de bens móveis, ou aquisição de serviços: valor inferior a € 75.000 (artigo 20º nº 1 al. c))
- v. Para empreitadas de obras públicas: valor inferior a € 150.000 (artigo 19º al. c))
- vi. Para outro tipo de contratos: valor inferior a € 100.000 (artigo 21º nº 1 al. b)). (BASE, 2019)

Em relação aos critérios materiais para a adoção do procedimento de ajuste direto ou consulta prévia, estes estão dispostos nos artigos 24º a 27º do CCP:

b) Critérios materiais (artigos 24º a 27º)

São situações taxativamente previstas no CCP que permitem a adoção do ajuste direto independentemente do valor do contrato a celebrar. Para que seja possível utilizar este critério, o órgão competente para a decisão de contratar tem a necessidade de fundamentar de forma clara e objetiva que a situação em concreto reúne todos os pressupostos previstos em alguma das alíneas dos artigos 24º a 27º.

Os critérios materiais previstos no artigo 24º podem ser utilizados independentemente do tipo de contrato a celebrar (pode ser para empreitadas, para aquisição ou locação de bens móveis ou para aquisição de serviços), enquanto as situações previstas no artigo 25º só podem ser utilizadas para os contratos de empreitadas de obras públicas, os do artigo 26º para aquisição ou locação de bens móveis e os do artigo 27º para aquisição de serviços. (BASE, 2019).

Observe-se que, por força do artigo 27º-A, mesmo sendo situação que permita a utilização do ajuste direto, deve-se adotar a consulta prévia quando for possível convidar mais de uma entidade (BASE, 2019).

Da leitura dos artigos 24 a 27 do CCP é possível identificar situações comparáveis às previstas nas hipóteses de dispensa e inexigibilidade previstas na Lei 8666/93.

O artigo 24 do CCP traz hipóteses de licitação deserta ou fracassada, necessidade de urgência decorrente de imprevisibilidade, enquadráveis nas situações comparáveis as situações em que é dispensável a licitação, na forma do artigo 24 da Lei 8666/93.

Apresenta, ainda, o mesmo artigo 24 do CCP, outras situações em que não é possível a competição no mercado, tais como contratos relacionados ao setor artístico, impossibilidade de concorrência por motivos técnicos ou quando for necessário proteger direitos exclusivos, situações assemelhadas às previstas no artigo 25 da Lei 8666/93, como condições de inexigibilidade de licitação.

### 3.4.2 Ajuste Direto Simplificado

O ajuste direto simplificado está previsto no artigo 128 do CCP sendo um procedimento utilizado para as contratações de menor valor, dispensando quaisquer outras formalidades procedimentais, inclusive no que se refere à celebração de contratos e à publicização. (PORTUGAL, 2008)

Este tipo aplica-se “aquisição ou locação de bens móveis ou de aquisição de serviços, cujo preço contratual não seja superior a € 5.000, ou no caso de empreitadas de obras públicas cujo preço contratual não seja superior a € 10.000” (BASE, 2019).

No artigo 129 do CCP, determina-se que o contrato não pode ter prazo de vigência superior a um ano, nem ser prorrogado, estabelecendo, ainda, a impossibilidade de revisão do preço. (PORTUGAL, 2008)

Este ajuste direto simplificado tem correspondente na legislação brasileira na forma das dispensas em razão do pequeno valor, na classificação proposta por Maria Silvia Zanella Di Pietro (2017, p. 484):

Em razão do pequeno valor, é dispensável a licitação para obras e serviços de engenharia de valor até 10% do limite previsto na alínea a, do inciso I, do artigo 23, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda de obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizados conjunta ou concomitantemente (art. 24, com a redação dada pela Lei n o 9.648/98); para outros serviços e compras de valor até 10% do limite previsto na alínea a, do inciso II, do artigo 23, e para alienações, nos casos previstos na Lei (art. 17), desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez (inciso II, alterado pela Lei n o 9.648/98).

### 3.4.3 Concurso Público

Concurso Público é o tipo de procedimento que após a publicação do anúncio no Diário da República de Portugal e, a depender do valor da contratação, também no Jornal Oficial da União Europeia, são apresentadas propostas pelos operadores econômicos, sem a fase prévia de qualificação, podendo ser utilizado para contratos de empreitadas de obras públicas; contratos de aquisição ou locação de bens móveis e aquisição de serviços. (BASE, 2019)

A finalidade do anúncio é dar publicidade ao ato de abertura do procedimento trazendo seus aspectos mais importantes relacionados ao contrato, visando ao chamamento de interessados para acessem e conheçam as peças do procedimento a fim de decidir participar ou não, manifestando seu interesse (Minho, 2018), é o equivalente ao aviso de licitação previsto no artigo 21 da Lei 8666/93.

Os limites, que uma vez alcançados, determinam a publicação do anúncio também no Jornal Oficial da União Europeia são os seguintes:

- € 5.548.000 para contratos de empreitadas de obras públicas;
- € 144.000 para contratos de aquisição ou locação de bens móveis ou aquisição de serviços quando a entidade adjudicante for o Estado;
- € 221.000 para contratos de aquisição ou locação de bens móveis ou aquisição de serviços quando a entidade adjudicante for qualquer outra entidade adjudicante diferente do Estado (considerando-se, para este efeito, como sendo a Administração Direta Central). (BASE, 2019)

Buscando-se a modalidade de licitação correspondente, é possível encontrar semelhança com a modalidade pregão, já mencionada no presente estudo. Uma vez que nesta modalidade brasileira as propostas são classificadas pelo critério de menor preço e posteriormente é feita análise de qualificação. (BRASIL, 2002)

Nesse sentido, traz-se importante esclarecimento, tendo em vista que nas modalidades de licitação previstas na lei 8666/93 a regra é primeiro ser feita a habilitação e ou qualificação:

Importante destacar que o Direito Português tem como regra a realização do julgamento das propostas antes da habilitação. Até no concurso limitado por prévia qualificação, a habilitação só é feita após a definição do vencedor. O fato é que em Portugal, há uma distinção entre qualificação e habilitação. A qualificação se refere às capacidades técnica e econômico-financeira dos concorrentes, ao passo que a habilitação é sobre as credenciais legais do vencedor. Para efeito de comparação, considera-se habilitação em Portugal o que é no Brasil a habilitação jurídica, fiscal e trabalhista; já a qualificação no Direito Luso são as qualificações técnica e econômico-financeira estabelecidas na Lei nº 8.666/1993. No concurso público (pregão, na terminologia brasileira), presume-se que não há necessidade de se exigir dos concorrentes a comprovação das suas qualidades técnicas e nem da sua capacidade econômico-financeira, por isso, nesse procedimento só há a habilitação. (IN CLUB, 2018)

#### 3.4.4 Concurso Público Urgente

É o tipo de procedimento que pode ser utilizado em casos urgentes e limitados a valores determinados. Após a publicação do anúncio no diário da República, os prazos para a apresentação das propostas são bastante reduzidos, sendo contado em horas. (BASE, 2019)

Observe-se que esta modalidade, prevista nos artigos 155 a 161 do CCP “rege-se, com as necessárias adaptações, pelas disposições que regulam o concurso público, em tudo o que não esteja especialmente previsto nos artigos seguintes ou que com eles seja incompatível” (PORTUGAL, 2008), vale dizer, é uma modalidade mais célere do concurso público.

Cabe observar que não se verifica correspondência deste tipo de licitação na legislação brasileira, uma vez que os prazos para publicação da modalidade pregão são fixados em no mínimo 8 dias úteis sem possibilidade de redução de prazo, ao mesmo tempo que não há a possibilidade de contratação de obras e serviços de engenharia por essa modalidade (apenas bens e serviços comuns). Ademais, no caso de utilização de uma contratação via hipótese de dispensa por situação emergencial, ocorre prejuízo ao princípio da concorrência, uma vez que a dispensa é publicada após a contratação já ter sido realizada. (BRASIL, 2002)

Neste sentido, transcreve-se, por oportuno, os valores limites e os requisitos para a utilização desta modalidade:

Pode-se adotar este tipo de procedimento em caso de urgência na celebração de um contrato de locação ou aquisição de bens móveis, ou de aquisição de serviços de uso corrente, ou de empreitada de obras públicas, desde que observado os requisitos previstos nas alíneas a) e b), do artigo 155.º:

a) O valor do contrato a celebrar seja inferior a:

- i. € 144.000 para contratos de aquisição ou locação de bens móveis ou aquisição de serviços quando a entidade adjudicante for o Estado;
- ii. € 221.000 para contratos de aquisição ou locação de bens móveis ou aquisição de serviços quando a entidade adjudicante for qualquer outra entidade adjudicante diferente do Estado;
- iii. € 300.000 para contratos de empreitadas de obras públicas.

b) A modalidade do critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa, seja a avaliação do preço ou custo, enquanto único aspeto da execução do contrato a celebrar. (BASE, 2019)

#### 3.4.5 Concurso Limitado por Prévia Qualificação

O Concurso limitado por prévia qualificação é o procedimento utilizado “quando a comprovação da capacidade técnica é importante para a concorrência” (IN CLUB, 2018) e “rege-se, com as necessárias adaptações, pelas disposições que regulam o concurso público” (PORTUGAL, 2008), sendo que se divide duas fases: “a) Apresentação das candidaturas e qualificação dos candidatos; b) Apresentação e análise das propostas e adjudicação.” (PORTUGAL, 2008).

A publicação do anúncio se dá no “Diário da República, e também no Jornal Oficial da União Europeia quando o valor do contrato a celebrar for superior aos limiares Europeus” (BASE, 2019). Tais limiares já foram referidos ao se tratar do concurso público.

Verifica-se que este tipo de procedimento é similar à modalidade brasileira de licitação concorrência, em que os interessados devem comprovar os requisitos mínimos de habilitação exigidos no edital. (BRASIL, 1993)

### 3.4.6 Procedimento de Negociação

O Procedimento de negociação é derivado do concurso limitado por prévia qualificação e por aquelas disposições é regido, feitas as necessárias adaptações, ou seja, “caracteriza-se pela existência de uma fase de qualificação, no entanto tem a especificidade de os concorrentes (os quais foram previamente qualificados) podem melhorar os atributos das suas propostas numa fase de negociação” (BASE, 2019).

Pode ser utilizado quando a entidade adjudicante está diante das seguintes situações:

- a) As suas necessidades não possam ser satisfeitas sem a adaptação de soluções facilmente disponíveis;
- b) Os bens ou serviços incluam a conceção de soluções inovadoras;
- c) Não for objetivamente possível adjudicar o contrato sem negociações prévias devido a circunstâncias específicas relacionadas com a sua natureza, complexidade, montagem jurídica e financeira ou devido aos riscos a ela associados;
- d) Não for objetivamente possível definir com precisão as especificações técnicas. (BASE, 2019)

O procedimento de negociação é composto das seguintes fases, conforme artigo 194 do CCP:

- a) Apresentação das candidaturas e qualificação dos candidatos;
- b) Apresentação e análise das versões iniciais das propostas;
- c) Negociação das propostas;
- d) Análise das versões finais das propostas e adjudicação. (PORTUGAL, 2008)

Verifica-se, que este procedimento se assemelha ao regime diferenciado de contratações – RDC, na hipótese de se utilizar a inversão de fase prevista no parágrafo único do art. 12, que permite a habilitação antes da apresentação de propostas ou lances e do julgamento destes, observando-se que o RDC ainda é restrito a casos específicos previstos naquela lei, na forma já mencionada no tópico próprio.

No entanto, ressalte-se que diferentemente do procedimento português, o brasileiro permite a negociação apenas com o primeiro colocado, permitindo apenas

que se negocie com os demais, “segundo a ordem de classificação inicialmente estabelecida, quando o preço do primeiro colocado, mesmo após a negociação, for desclassificado por sua proposta permanecer acima do orçamento estimado” (BRASIL, 2012), restringindo-se apenas ao preço.

#### 3.4.7 Diálogo Concorrencial

O diálogo concorrencial é o tipo de procedimento “utilizado para as situações em que a entidade adjudicante, apesar de ter identificado a sua necessidade não sabe como a satisfazer” (BASE, 2019), sendo composto pelas fases de apresentação e qualificação dos candidatos, seguida pela apresentação das soluções e diálogo com os candidatos qualificados e por fim apresentação e análise das propostas e adjudicação (PORTUGAL, 2008), observando-se que “ao contrário do procedimento de negociação não é admissível a negociação das propostas dos concorrentes” (BASE, 2019).

Este procedimento é cabível quando as entidades adjudicantes se deparam com as seguintes situações:

- a) As suas necessidades não possam ser satisfeitas sem a adaptação de soluções facilmente disponíveis;
- b) Os bens ou serviços incluïrem a conceção de soluções inovadoras;
- c) Não for objetivamente possível adjudicar o contrato sem negociações prévias devido a circunstâncias específicas relacionadas com a sua natureza, complexidade, montagem jurídica e financeira ou devido aos riscos a ela associados;
- d) Não for objetivamente possível definir com precisão as especificações técnicas por referência a uma norma, homologação técnica europeia, especificações técnicas comuns ou referência técnica. (BASE, 2019)

Os candidatos qualificados são convidados simultaneamente para apresentação de soluções, podendo cada um apresentar apenas uma solução. Já na fase de diálogo, as reuniões são feitas em separado com cada candidato qualificado, garantindo-se igualdade de tratamento a todos. Identificadas as soluções possíveis são, então, chamados a apresentar as propostas. (PORTUGAL, 2008)

Fazendo-se uma análise deste tipo de procedimento, verifica-se que não encontra correspondência nas modalidades brasileiras.

#### 3.4.8 Parceria para inovação

O procedimento de parceria para inovação traz a possibilidade de investigação e desenvolvimento bens, um serviço ou uma obra pública ainda não disponível no mercado. O procedimento busca encontrar parceiros que sejam qualificados para a investigação e o desenvolvimento, e eventualmente, observados os níveis de desempenho e preços máximos previamente acordados, adquirir o resultado destas atividades. (BASE, 2019)

Inicialmente há uma fase de apresentação das candidaturas, que pode “incluir a qualificação dos candidatos quando se trate do desenvolvimento de projetos dotados de especial complexidade”, seguida da “fase de apresentação de propostas de projetos de investigação e desenvolvimento” e, por fim, a fase de análise das propostas de projetos de investigação e celebração da parceria” (PORTUGAL, 2008).

Interessante que a entidade pode escolher firmar a parceria com mais de um concorrente, podendo a entidade adjudicante, “no final de cada fase, decidir pôr termo à parceria ou, no caso de parceria com vários parceiros, reduzir o número de parceiros pondo termos a contratos individuais” (PORTUGAL, 2008) desde que a tenha sido prevista tal possibilidade no procedimento.

Semelhantemente ao procedimento anteriormente descrito, não se constata modalidade de licitação brasileira que corresponda a parceria para inovação.

## 4 CONCLUSÃO

Ao analisar os sistemas de contratação pública dos países é importante considerar as diferenças existentes, notadamente no que se refere à sua extensão e forma de organização, uma vez que o Brasil é uma federação com competências distintas para União, Estados, Municípios e Distrito Federal, ao passo que Portugal é um estado unitário, e ainda, submetido à participação na União Europeia.

Analisando-se as modalidades de licitação brasileiras tanto as da Lei 8666/93 e bem como a modalidade pregão e o regime diferenciado de contratação em comparação com os chamados procedimentos para formação de contratos previstos no Código dos Contratos Públicos, percebem-se semelhanças e diferenças.

A participação na União Europeia, por sua vez, coloca Portugal em situação de ter de manter atualizada sua legislação a fim de conformar sua legislação às diretivas traçadas, no que é relevante a este trabalho, à Diretiva 2014/24/EU.

Importante ressaltar que a legislação portuguesa foi atualizada em 2018, tendo em vista a obrigatoriedade de se adequar as diretivas da União Europeia (2014/24/EU), que em relação à contratação pública foi elaborada em 2014, com a participação de diversos países, de diferentes realidades, sendo, por óbvio, mais moderna que a brasileira. Cabe lembrar, nesse sentido, que o Estatuto de Licitações Brasileiro foi aprovado em 1993, a lei do Pregão foi aprovada em 2002 e o RDC, por sua vez, foi aprovado em 2011.

Os procedimentos de Consulta Prévia e Ajuste Direto possuem similaridades com a modalidade de licitação brasileira Convite e com a Dispensa de Licitação por pequeno valor, respectivamente, sendo que na Consulta Prévia são convidados no mínimo três participantes e no Ajuste Direto apenas um. No entanto, interessante restrição à utilização indiscriminada destes tipos de contratações reside na vedação a que seja contratado, por estes procedimentos, entidade que já tenha alcançado o limite destes tipos de procedimento, um somatório acumulado no ano em curso e nos dois anteriores. Similar vedação, por licitante, não existe no ordenamento brasileiro, nem na modalidade convite, nem na dispensa de licitação por pequeno valor.

Outro importante achado foi a obrigatoriedade, na legislação portuguesa, de que, nos casos em que o ajuste direto não decorre de valor, mas sim de uma dita

emergencialidade ou urgência (há outras situações), situação que se assemelha às dispensas por emergência ou calamidade pública na lei 8666/93, que seja utilizado, sempre que possível a Consulta Prévia. No caso da legislação brasileira não há essa obrigatoriedade, bastando-se a publicação da dispensa, após a contratação.

O Ajuste Direto Simplificado assemelha-se à dispensa por pequeno valor, inclusive os seus valores atuais assemelham-se, em uma conversão dos valores atuais brasileiros em Euros<sup>1</sup>. No caso português: aquisição ou locação de bens móveis ou de aquisição de serviços, até € 5.000, ou no caso de empreitadas de obras públicas: até € 10.000. Já no ordenamento brasileiro, para compras e serviços que não sejam de engenharia: até € 3.981,90 e para obras e serviços de engenharia até € 7.466,06.

O Concurso Público corresponde à modalidade pregão, nesta modalidade brasileira as propostas são classificadas pelo critério de menor preço e posteriormente é feita análise de qualificação. Diferente, no entanto, é a possibilidade de se contratar empreitadas de obras públicas, o que não é possível por meio de pregão.

Na análise do Concurso Público Urgente verificou-se inexistir correspondência na legislação brasileira, tendo em vista que é uma variante do Concurso Público, com valores limitados para contratação, porém com prazos mais céleres. Tal situação de encurtamento dos prazos do pregão não existe na legislação brasileira.

O Concurso Público Limitado por Prévia Qualificação é outra variante do Concurso Público é procedimento que se assemelha à modalidade de licitação concorrência tendo em vista que é realizada primeira a fase comprovação de qualificação técnica para depois serem apresentadas as propostas.

Na mesma linha, o Procedimento de Negociação, deriva do Concurso Público Limitado por Prévia Qualificação, com a diferença que, após a qualificação, é aberta fase de negociação. No caso brasileiro, o que mais se assemelha é o RDC quando se opte por se fazer primeiro a habilitação e após a apresentação de propostas.

Também cabe destacar o Diálogo Concorrencial que permite que seja aberto diálogo com os candidatos, nas situações que a entidade sabe sua necessidade,

---

<sup>1</sup> Cotação do Euro/Real em 05/05/2018: € 1,00 = R\$ 4,42. Fonte: Google Finance (2019)

mas não como satisfazê-la. Verificou-se que este procedimento não possui correspondência na legislação brasileira.

Outro procedimento que não possui correspondência no ordenamento licitatório brasileiro é a parceria para inovação, que possibilita a investigação e desenvolvimento de bens, serviços ou obra pública não disponível no mercado.

Com a recapitulação das principais constatações resultantes da comparação da legislação portuguesa com a brasileira, é possível identificar uma grande diferença residente na possibilidade de negociação existente na legislação portuguesa em comparação com a restrita a valores do direito brasileiro.

Uma das possíveis causas é a já mencionada idade da legislação brasileira, em uma visão ultrapassada que se preocupa apenas com preços e valores, em comparação com a atualizada legislação portuguesa, dada sua participação na União Europeia.

Portanto, o objetivo do presente trabalho de demonstrar oportunidades de melhoria na legislação brasileira comparando-a com outro país foi atingido, podendo-se destacar, entre os já destacados pontos nessa conclusão, a necessidade de se permitir abertura de diálogo com os licitantes para apresentação de soluções tais como no Diálogo Concorrencial e na Parceria para Inovação.

Ressalta-se, por derradeiro, que para que seja possível esta alteração, se necessita de alteração legislativa, o que, por fim, acaba por depender de vontade política, sendo este, portanto, o grande desafio a superar para a modernização da legislação brasileira.

## REFERÊNCIAS

MOREIRA, H. C.; MORAIS, J. M. **Compras Governamentais: Políticas e Procedimentos na Organização Mundial do Comércio, União Europeia, NAFTA, Estados Unidos e Brasil.** Texto para discussão no 930. Brasília: Ipea, 2002. Disponível em: <[http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0930.pdf](http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0930.pdf)>. Acesso em: 25 jun. 2018.

RIBEIRO, C. G.; JÚNIOR, E. I. **Mensurando o mercado de compras governamentais brasileiro.** In: Cadernos de finanças públicas / Escola de Administração Fazendária. – n. 14 (dez. 2014). – Brasília : Esaf, 2000- Anual. Disponível em: < [http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/biblioteca/cadernos-de-financas-publicas-1/14f\\_publicas.pdf](http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/biblioteca/cadernos-de-financas-publicas-1/14f_publicas.pdf)>. Acesso em 18 jun. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: 1988.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em 26 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública na Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>. Acesso em 26 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.** Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm)>. Acesso em 26 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.462, DE 4 de agosto de 2011.** Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC;. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm)>. Acesso em 26 mar. 2019.

THAI, Khi V. (Ed) **Global Public Procurement Theories and Practices.** In: Public Administration, Governance and Globalization Volume 18 (2017). – Disponível em: < <https://www.springer.com/br/book/9783319492797>>. Acesso em 18 jun. 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24. ed. - São Paulo: Atlas, 2011.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 31. ed. rev. atual e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2017.

PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa: 1976**. Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/Legislacao/PAGINAS/CONSTITUICAO REPUBLICA PORTUGUESA.ASPX>>. Acesso em 26 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei n.º 18/2008**, de 29 de janeiro de 2008. Disponível em: <<https://data.dre.pt/eli/dec-lei/18/2008/p/cons/20180515/pt/html>>. Acesso em: 03 maio 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei n.º 111-B/2017**, de 31 de agosto de 2017. Disponível em: <<https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/108086621/details/maximized>>. Acesso em: 03 maio 2019.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **O território do Estado no Direito Comparado: novas reflexões**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 7, n. 58, 1 ago. 2002. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/3156>>. Acesso em: 3 mai. 2019.

GALILEU. **Mapa compara o tamanho dos estados brasileiros à extensão de outros países**. Disponível em: <<https://revistagalileu.globo.com/Sociedade/Urbanidade/noticia/2016/04/mapa-compara-o-tamanho-dos-estados-brasileiros-extensao-de-outros-paises.html>>. Acesso em 03 mai. 2019.

IBGE. **IBGE apresenta nova área territorial brasileira: 8.515.767,049 km²**. 2012. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/14318-asi-ibge-apresenta-nova-area-territorial-brasileira-8515767049-km>>. Acesso em 03 mai. 2019.

BASE. BASE: Contratos Públicos Online. **Perguntas Frequentes**. Disponível em: <<http://www.base.gov.pt/Base/pt/PerguntasFrequentes>>. Acesso em 03 mai. 2019.

PORTAL FEDERATIVO. **Decreto presidencial atualiza em 120% os valores das modalidades de licitação.** 2018. Disponível em: <<http://www.portalfederativo.gov.br/noticias/destaques/decreto-presidencial-atualiza-em-120-os-valores-das-modalidades-de-licitacao>>. Acesso em 01 mai. 2019.

MINHO. Universidade do. **MANUAL DE PROCEDIMENTOS CONTRATAÇÃO PÚBLICA DE BENS E SERVIÇOS.** 2018. Disponível em: <<https://www.eng.uminho.pt/pt/divulgacaoinstitucional/downloads/Documents/Downloads/GAEF/ManualProcedimentosCCP.pdf>>. Acesso em 01 mai. 2019.

In Club. **Um giro pelo mundo das licitações: Portugal em foco.** 2018. Disponível em: <<http://www.inclublicita.com.br/um-giro-pelo-mundo-das-licitacoes-portugal-em-foco/>>. Acesso em 01 mai. 2019.