

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

CAMPUS SÃO CARLOS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES  
E SISTEMAS PÚBLICOS

JOSÉ CARLOS PEREIRA DA COSTA JÚNIOR

**LICITAÇÃO PÚBLICA: ASPECTOS QUE INFLUENCIAM NO  
PROCESSO LICITATÓRIO**

São Carlos

2016

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

CAMPUS SÃO CARLOS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES  
E SISTEMAS PÚBLICOS

JOSÉ CARLOS PEREIRA DA COSTA JÚNIOR

**LICITAÇÃO PÚBLICA: ASPECTOS QUE INFLUENCIAM NO  
PROCESSO LICITATÓRIO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos, para obtenção do título de mestre em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos.

Orientação: Profa. Dra. Monica Filomena Caron

Co-orientação: Prof. Dr. Luiz Carlos Faria

São Carlos

2016

Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da Biblioteca Comunitária UFSCar  
Processamento Técnico  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

C8371 Costa Júnior, José Carlos Pereira da  
Licitação pública : aspectos que influenciam no  
processo licitatório / José Carlos Pereira da Costa  
Júnior. -- São Carlos : UFSCar, 2016.  
115 p.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de  
São Carlos, 2016.

1. Licitação Pública. 2. Celeridade. 3.  
Economicidade. 4. Objetividade. 5. Pregão. I. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Pró-Reitoria de Pós Graduação

Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações Sistemas Públicos

---

Folha de Aprovação

---

Assinaturas dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a defesa de dissertação de mestrado do candidato José Carlos Pereira da Costa Júnior, realizada em 26.08.2016:

---

Prof(a). Dra. Monica Filomena Caron  
(UFSCar)

---

Prof. Dr. Mão Sacomano Neto  
(UFSCar)

---

Prof. Dr. Luiz Carlos Goiabeira Rosa  
(UFU) - Uberlândia

Certifico que a sessão de defesa foi realizada com a participação à distância do membro Prof. Dr. Luiz Carlos Goiabeira Rosa e, depois das arguições e deliberações realizadas, o participante à distância está de acordo com o conteúdo do parecer da comissão examinadora redigido no relatório de defesa do(a) aluno(a) José Carlos Pereira da Costa Júnior.

---

Prof(a). Dr(a). Monica Filomena Caron  
Presidente da Comissão Examinadora  
(UFSCar)

## **DEDICATÓRIA**

*Dedico este trabalho a todas as pessoas da minha família e em especial à minha esposa Tataty pelo incentivo, apoio, carinho e por todo o seu empenho diário para que esse projeto pudesse ser concretizado com sucesso.*

## **AGRADECIMENTOS**

*Agradeço à minha orientadora Monica por ter viabilizado, orientado e acompanhado o desenvolvimento dessa pesquisa e aos demais componentes da Banca pela atenção e avaliação do trabalho, bem como pelas suas contribuições teóricas.*

*Agradeço aos dirigentes do IFTM que, por meio de convênio com a UFSCar, possibilitaram minha participação no presente Programa.*

*Agradeço também ao Prof. Joelson Carvalho e Flávia Carvalho pelo incentivo, apoio e por toda a ajuda dedicada ao sucesso desse projeto.*

*Agradeço a toda a minha família (os costas e os carvalhos) pelo incentivo e compreensão, pelas ausências em momentos importantes, em especial à minha mãe (D. Rosilda) por tudo isso e também por suas preces a Deus pedindo proteção, sobretudo nas viagens entre Uberlândia/São Carlos/Uberlândia.*

## Resumo

Um dos princípios da administração pública é a gestão eficiente dos gastos públicos. O trabalho entende que para a eficiência dos gastos públicos é necessário também a gestão eficiente das licitações públicas, por meio das quais ocorre a aplicação de grande parte dos recursos públicos. Para melhor entendimento sobre o tema, o trabalho busca na teoria organizacional conceitos acerca da questão da eficiência nas organizações públicas e privadas. Neste sentido, apoiado nos eixos da celeridade, economicidade e objetividade na descrição do objeto, o trabalho visa a avaliar o ambiente das licitações públicas com o fim de verificar no seu arcabouço normativo elementos que respondam por resultados mais eficientes. A pesquisa desenvolve-se a partir de fontes bibliográfica e documental, analisadas por uma diversidade de métodos e procedimentos combinados, forma admitida por Prodanov e Freitas (2013), metodologia na qual prevalece o método comparativo. Desta forma, procura-se proporcionar clareza quanto ao problema levantado e auxiliar na formulação das proposições ao tema por meio da abordagem e raciocínio pelo método indutivo. A pesquisa possui natureza predominantemente básica, mas também aplicada, pois procura oferecer ao gestor público soluções administrativas para o processo licitatório.

**Palavras-Chave:** Licitação Pública. Celeridade. Economicidade. Objetividade. Pregão.

## **Abstract**

One of the public administration principles is the efficient management of public expenditure. This research points out that for public spending efficiency, an efficient management of public bidding, through which the application of much of public resources occurs, is also necessary. For better understanding of the subject, the study searches in organizational theory, concepts on the issue of efficiency in public and private organizations. Supported on the axes of celerity, economic viability, and objectivity in the object description, the work aims to assess the environment of public bidding to verify in its normative framework, elements that account for more efficient results. It is a bibliographical and documentary research analyzed by a variety of combined methods and procedures, (Prodanov and Freitas, 2013), according to the comparative method. This way, we attempt to provide clarity on the issue and assist in the formulation of proposals with the help of the inductive method. The research is of basic nature, although it can be applied, as it seeks to offer the public administrative manager, solutions to the bidding process.

**Keywords:** Competitive Bidding. Celerity. Economic viability. Objectivity. Trading session

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>Introdução</b>	<b>10</b>
<b>2</b>	<b>Referencial Teórico</b>	<b>16</b>
<b>2.1</b>	<b>Estudos da Eficiência</b>	<b>16</b>
2.1.1	Eficiência Segundo os Estudos Organizacionais	16
2.1.2	A Questão da Eficiência e a Legislação de Compras no Brasil	22
2.1.3	Gerencialismo e Licitações Públicas	29
<b>3</b>	<b>Da Licitação</b>	<b>32</b>
<b>3.1</b>	<b>Modelos Concorrenciais</b>	<b>32</b>
<b>3.2</b>	<b>Licitação Pública</b>	<b>37</b>
3.2.1	Lei Geral de Licitação	47
3.2.2	O Sistema de Registro de Preços (SRP)	52
3.2.3	Portal de Compras do Governo Federal	54
3.2.4	A Modalidade Pregão	58
3.2.5	Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC	68
<b>3.3</b>	<b>Dos Princípios da Licitação</b>	<b>70</b>
<b>4</b>	<b>Licitação e Gastos Públicos</b>	<b>74</b>
<b>4.1</b>	<b>Licitação e Gastos Públicos Eficientes</b>	<b>74</b>
<b>4.2</b>	<b>Aspectos que Interferem no Processo Licitatório</b>	<b>81</b>

<b>4.3</b>	<b>Norma e Prática nas Licitações</b>	<b>86</b>
<b>4.4</b>	<b>Princípios e Licitação Pública Eficiente</b>	<b>89</b>
<b>4.5</b>	<b>O Papel do Agente Público</b>	<b>90</b>
<b>5</b>	<b>Análises e Resultados</b>	<b>92</b>
<b>5.1</b>	<b>Metodologia Aplicada</b>	<b>92</b>
<b>5.2</b>	<b>Resultados das Análises</b>	<b>93</b>
5.2.1	Celeridade Processual	94
5.2.2	Economicidade no Processo Licitatório	98
5.2.3	Objetividade na Descrição do Objeto	99
<b>5.3</b>	<b>Compras Governamentais</b>	<b>101</b>
<b>6</b>	<b>Conclusão</b>	<b>107</b>
	<b>Referências</b>	<b>110</b>

## Capítulo 1 - Introdução

Atualmente a gestão dos gastos públicos tem adquirido importância ainda maior diante do desperdício do dinheiro público por meio de superfaturamento nas contratações públicas, má qualidade dos produtos e serviços adquiridos, demoras excessivas nos processos licitatórios, obras inacabadas, além de outros aspectos como a corrupção – como tem sido amplamente divulgado pelos meios de comunicação. Este cenário produz motivação suficiente para estudos que contribuam para a gestão eficiente da coisa pública<sup>1</sup>.

Neste sentido, diante da conclusão de Abreu, Helou e Fialho (2013, p. 609) de que “o objeto de estudo da Administração Pública é o estudo de como gerenciar organizações públicas de forma mais eficiente” e com base no entendimento de Modesto (2014, p. 110) para quem “a boa gestão da coisa pública é obrigação inerente a qualquer exercício da função administrativa e deve ser buscada nos limites estabelecidos pela lei”, o trabalho busca investigar, a partir da legislação de compras no âmbito do Poder Executivo Federal, as licitações públicas<sup>2</sup> de forma a verificar elementos que influenciam nos processos de contratações públicas e em seus resultados.

Diante desses aspectos e também em função dos altos valores que envolvem as contratações públicas, entende-se que a gestão eficiente dos gastos públicos passa, necessariamente, pela gestão eficiente das licitações públicas. Na esfera pública, no âmbito do Poder Executivo Federal, os gastos com as contratações de obras, bens e serviços são bastantes elevados. Como exemplo disso, os gastos com as contratações públicas dos órgãos e

---

<sup>1</sup> Expressão usada na literatura para designar a gestão da Administração Pública, do bem comum, do patrimônio público, da *res pública*, dos recursos públicos.

<sup>2</sup> Segundo Justen Filho (2010, p. 11), licitação é o procedimento administrativo destinado a selecionar (...) a proposta de contratação mais vantajosa para a Administração, assegurando-se (...) tratamento isonômico, com a observância de todos os requisitos legais exigidos.

entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais (SISG)<sup>3</sup>, do Poder Executivo Federal, superaram no ano de 2014 a quantia de R\$ 74 bilhões de reais<sup>4</sup>.

Ressalta-se que a Administração Pública, via de regra, obriga-se à promoção de licitação pública para a contratação de obras, bens e serviços, ressalvados os casos especificados na legislação, nos termos do Inciso XXI, do Artigo 37 da Constituição Federal de 1988 que foi regulamentado pela Lei nº. 8.666/1993. Neste sentido, a Administração Pública possui ainda, o dever com o Princípio constitucional da eficiência, por força do caput do referido Artigo 37 (CF/1988).

Reconhece-se que a licitação, em sua essência, é um bom instrumento para a eficiência na Administração Pública, mas que em última análise não tem cumprido plenamente com sua finalidade, como denota-se dos estudos que fundamentam o presente trabalho e que serão apresentados adiante, sendo necessários, portanto, estudos que apontem suas fragilidades e potencialidades, de forma a auxiliar na formulação de novas propostas para esse setor.

Feitas tais considerações e tendo-se como parâmetro a legislação das contratações públicas e normas operacionais de que dispõe a Administração Pública Federal direta e indireta, autárquica e fundacional, no âmbito do Poder Executivo Federal, questiona-se: quais elementos normativos que decorrem da legislação de compras podem influenciar na questão da celeridade, economicidade e na objetividade na descrição do objeto de forma a contribuir para a gestão eficiente das licitações públicas?

---

<sup>3</sup> Sistema de Serviços Gerais (SISG) – forma como são organizadas as atividades de administração de edifícios públicos e imóveis residenciais, material, transporte, comunicações administrativas e documentação dos órgãos e unidades da Administração Federal direta, autárquica e fundacional. O SISG possui como órgão central a Secretaria da Administração Federal da Presidência da República (SAF/PR), representada pela Subsecretaria de Normas e Processos Administrativos (DECRETO nº 1094/1994).

<sup>4</sup> Segundo consulta realizada (10/05/2016) no Painel de Compras do Governo Federal, a cargo da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), entidade do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG).

O trabalho tem como objetivo geral avaliar as licitações públicas a partir das normas legais e regulamentares que disciplinam esses processos no âmbito do Poder Executivo Federal, para os fins de verificar de que forma as licitações públicas podem tornar-se mais eficientes e, por consequência, contribuir para a gestão eficiente dos gastos públicos.

De forma mais pontual, o trabalho tem como objetivos analisar elementos normativos que podem influenciar o processo licitatório em três aspectos distintos: na celeridade, a partir de elementos que dizem respeito ao andamento processual; na economicidade, a partir de elementos que podem conduzir à redução dos preços ofertados; e na objetividade, na descrição do objeto da licitação que pode influenciar a apresentação, análise e julgamento das propostas, a partir das especificidades de cada objeto a ser licitado.

Para cumprir com os objetivos específicos o trabalho baseia-se nas normas das Leis 8.666/1993 (Lei Geral de licitações), Lei 10.520/2002 (lei do pregão) e Lei 12.462/2011 (lei do RDC) e suas normas regulamentares - sendo que, no caso das licitações regidas pela Lei 8.666/1993, pretende-se considerar apenas as licitações do tipo menor preço e as modalidades Convite, Tomada de Preços e Concorrência.

A pesquisa desenvolve-se a partir de fontes bibliográficas e documentais e para melhor cumprir com as finalidades e objetivos propostos, nas análises do material de pesquisa, adota-se metodologia composta por uma diversidade de métodos e procedimento combinados, forma admitida por Prodanov e Freitas (2013). Mesmo assim, nessas análises prevalece o método comparativo.

Desta forma, procura-se proporcionar clareza quanto ao problema levantado e auxiliar na formulação das proposições ao tema em estudo por meio da abordagem e raciocínio pelo método indutivo.

Neste sentido, a pesquisa possui natureza predominantemente básica, mas também possui caráter de natureza aplicada, pois se propõe a oferecer ao gestor público, meios que podem auxiliá-lo na adoção da modalidade mais adequada ao objeto que irá licitar.

Para coleta e análise do material adota-se a natureza exploratória dos dados das diversas modalidades de licitação e comparando-os entre si, bem como adota-se um caráter descritivo no registro das informações, a partir da análise das normas que disciplinam as modalidades comparadas.

Ressalta-se que a seleção do material (documentação) ocorre de maneira aleatória e pelo método da amostragem, em função do grande universo de normas que possui as licitações públicas, considerando a pertinência e natureza do documento ou dado apurado com o tema do trabalho.

No trabalho entende-se por pesquisa bibliográfica, segundo o conceito de Prodanov e De Freitas (2013), como aquela que é:

(...) elaborada a partir de material já publicado, constituído principalmente de: livros, revistas, publicações em periódicos e artigos científicos, jornais, boletins, monografias, dissertações, teses, material cartográfico, internet, com o objetivo de colocar o pesquisador em contato direto com todo material já escrito sobre o assunto da pesquisa (PRODANOV e DE FREITAS, 2013, p. 54).

De outra forma, para esses mesmos autores a pesquisa documental pode ser conceituada como sendo aquela que:

(...) baseia-se em materiais que não receberam ainda um tratamento analítico ou que podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa. (...) Nessa tipologia de pesquisa, os documentos são classificados em dois tipos principais: fontes de primeira mão e fontes de segunda mão. (...) Entendemos por documento qualquer registro que possa ser usado como fonte de informação, por meio de investigação, que engloba: observação (crítica dos dados na obra); leitura (crítica da garantia, da interpretação e do valor interno da obra); reflexão (crítica do processo e do conteúdo da obra); crítica (juízo fundamentado sobre o valor do material utilizável para o trabalho científico) (PRODANOV e DE FREITAS, 2013, p. 54).

Para Prodanov e De Freitas (2013), os documentos oficiais configuram-se como um dos locais possíveis de realização da pesquisa e dentre estes documentos encontram-se as normas de licitação que se configuram como uma das principais fontes de pesquisa neste trabalho, balizando grande parte das análises sobre o tema proposto.

Diante disso, em linhas gerais, fica demonstrada a relevância do trabalho que se propõe ao estudo das licitações públicas. No entanto, para melhor entendimento dos aspectos evidenciados no cenário apresentado acima, exigem análises mais específicas - para as quais o presente trabalho pretende contribuir - acerca das licitações públicas e sua relação com a gestão eficiente dos gastos públicos, com o princípio constitucional da eficiência e, por consequência, com a economicidade, celeridade e qualidade dos produtos<sup>5</sup> fruto desses processos.

O presente trabalho justifica-se, também, devido à demanda por estudos que auxiliem no melhor entendimento da Administração Pública e a gestão eficiente de suas organizações, como apregoa a *Nova Administração Pública*. Porém, no âmbito do Setor Público a questão da eficiência ainda mostra-se pouco definida e requer estudos mais aprofundados que levem à sua melhor conceituação. Por estes motivos, dentre outros, bem como pela inevitável comparação entre as organizações públicas e privadas acerca da questão da eficiência, estudos como este que se apresenta possuem grande relevância no âmbito da gestão pública, no meio acadêmico e da sociedade como um todo.

Com esta perspectiva, espera-se ao final do trabalho apresentar resultados que possam contribuir tanto para o meio acadêmico e público-institucional como para a sociedade em geral, para os fins de melhor entendimento das questões que envolvem as licitações públicas, oferecendo subsídios para a tomada de decisão do gestor público que vise a melhorias na

---

<sup>5</sup> Entende-se como produto todo e qualquer bem, obra ou serviço adquiridos por meio de licitação pública.

relação público-privada na área das compras públicas, no sentido da eficiência da ação do Estado e dos gastos públicos por meio das licitações públicas.

## Capítulo 2 - Referencial Teórico

### 2.1 – Estudos da Eficiência

#### 2.1.1 – Eficiência Segundo os Estudos Organizacionais

Segundo De Mattia (2015) “o conceito de eficiência como é usado atualmente – eficiência técnica/econômica – originou-se na área de engenharia e foi, em seguida, amplamente empregado na economia”. É inquestionável a importância da definição da eficiência para os estudos organizacionais. Apesar da contundência de alguns conceitos da eficiência que já se consolidaram em algumas áreas no mundo científico, no Setor Público essa questão ainda tem muito a avançar, como aponta o autor:

a busca pela eficiência sempre foi uma dos pilares da administração, desde a administração científica de Taylor. Na literatura de administração pública, eficiência também é importante e essa busca também aconteceu desde seus primórdios, com Woodrow Wilson. A visão epistemológica dos autores que foram construindo esta ciência foi baseada num paradigma hegemônico positivista (DE MATTIA, 2015, p. 1).

Não obstante, estudos sobre a administração pública demonstram que a versão clássica de eficiência, ou seja, baseada no lucro, não é a ideal para as decisões administrativas no setor público, porque desconsidera valores atrelados/subordinados à função pública, tais como aqueles defendidos na *eficiência relativa* de Simon, a exemplo dos fatores políticos, organizacionais, culturais e psicológicos que podem interferir na decisão do gestor público, conforme demonstrar-se-á mais adiante no texto, a partir dos estudos de Oliveira e Paula (2014).

No entanto, não resta comprovado que os fatores políticos, organizacionais, culturais e psicológicos afetam somente a decisão do agente público, pois é possível que estes também

possam interferir na tomada de decisão do agente privado. Neste sentido, a discussão levanta outra questão que é saber se existem e quais seriam as diferenças entre os ambientes organizacionais público e privado.

Apesar da relevância destas questões, não será possível aprofundar sobre elas por limitações do tema proposto no trabalho e pela profundidade requerida em estudos que possam melhor definir o conceito de eficiência na administração pública e privada. Sugere-se, portanto, novos estudos que possam analisar a questão da eficiência nos ambientes organizacionais público e privado.

Thoenig (2007, p. 9), como forma de incentivar novas pesquisas que envolvam a administração pública, questiona se “a dimensão pública ainda é tema merecedor de pesquisa”. Para tanto este autor afirma que a sociologia organizacional clássica não explorou todas as possibilidades colocadas neste campo. Este autor corrobora com a necessidade de distinção dos modelos organizacionais adotados nas esferas pública e privada:

Muito embora possa haver semelhanças entre instituições públicas e não-públicas no tocante a alguns aspectos de seus modelos organizacionais, a função de efetividade à qual cada uma delas responde é bastante específica. Tal concepção sugere que os pesquisadores de administração e organização públicas explorem novas perspectivas, tais como organizantes e as organizadas (ou, noutros termos, coloquem uma agenda teórica ampliada) (THOENIG, 2007, p. 9).

Os estudos sobre as organizações públicas e privadas não residem somente no campo conceitual, eles avançam também para questões de ordem prática e operacional, como denota-se dos escritos de Paula (2005, p. 53), segundo os quais “o setor privado é mais eficiente e, portanto, superior ao setor público na proposição de soluções administrativas; e as técnicas e práticas da administração de empresas podem e devem ser aplicadas ao setor público”.

Neste sentido, é que a *nova administração pública* propõe a aplicação dessas soluções administrativas, técnicas e práticas da administração de empresas na esfera pública. No

entanto, não se tem evidências/resultados que comprovem que a simples aplicações dessas soluções conduzem a maior ou menor eficiência no setor público.

É tanto que, nos estudos sobre essa *nova administração pública*, “questiona-se o que seria eficiência no contexto da gestão pública e se deveria ser parametrizada pelos mesmos critérios da gestão empresarial”, Oliveira e Paula (2014, p. 114). Certo mesmo é a necessidade da busca por melhores soluções que conduzam à eficiência dos gastos públicos, questão que está relacionada diretamente com a eficiência das organizações públicas.

Os conceitos que melhor definem a eficiência, dentro das expectativas do presente trabalho, encontram-se nos estudos organizacionais que se localizam na grande área da Administração. Um dos temas que contribuíram para a administração enquanto “ciência” foi o da eficiência. A busca por maior produtividade no Século XIX desencadeou estudos de toda a ordem nas teorias organizacionais que podem ser melhores entendidos se divididos em escolas, conforme proposto por Motta e Vasconcelos (2013). Para estes autores, o pensamento administrativo evoluiu segundo as concepções e críticas de suas diversas escolas.

Duas dessas escolas, a Escola Clássica de Administração e a Escola de Relações Humanas, podem contribuir para as abordagens que o presente trabalho desenvolve em face da eficiência e sua relação com a Administração Pública e, por conseguinte, com as licitações públicas, a partir das análises dos textos normativos da Administração Federal que disciplinam as contratações públicas e dos resultados dessas contratações, conforme proposto anteriormente no presente trabalho.

A eficiência, concebida enquanto otimização dos meios de produção no meio organizacional, possui suas bases nos estudos da Escola Clássica de administração, da qual fazem parte Taylor e Fayol. Na concepção de Motta e Vasconcelos (2013), os pressupostos desta escola foram contrapostos pela Escola de Relações Humanas. Ambas desenvolveram

estudos distintos sobre as relações de produção nas organizações mas, ao mesmo tempo, complementares e não menos importantes para as concepções do trabalho em tela.

Sobre a Escola Clássica de Administração, Motta e Vasconcelos (2013, p. 23) entendem que “os principais teóricos dessa escola focam a sua análise no aperfeiçoamento das regras e estruturas internas da organização”. Os estudos dessa escola contribuem para o trabalho porque, dentre outros aspectos que revelaremos mais adiante, possuem forte ligação com a burocracia weberiana. As teorias de Weber, por sua vez, influenciaram fortemente as estruturas organizacionais que buscavam otimizar sua produção no período da primeira Revolução Industrial e foi a partir dessas instalações altamente burocratizadas que os teóricos dessa escola, em grande parte, concentraram seus estudos.

Com base no texto de Motta e Vasconcelos (2013), é possível constituir a Escola Clássica, conhecida também como Escola de Administração Científica, por meio de dois pressupostos básicos e seus fundamentos, sendo o primeiro a forma de organizar as instalações e dividir o trabalho na organização. Neste aspecto a Administração Científica acreditava que para ser mais eficiente a organização deveria apostar na divisão do trabalho; centralização e impessoalidade nas decisões; gerentes com poucos subordinados e, conseqüentemente, menor amplitude de controle e estruturas e sistemas que funcionem perfeitamente.

Grande parte destas ideias é atribuída a Taylor e Fayol, dois grandes nomes da Escola Clássica de Administração cujos perfis Motta e Vasconcelos (2013) resumem assim:

a formação norte-americana de Taylor e suas atividades como consultor técnico levaram-no a preferir sempre a experiência e a indução ao método dedutivo e, conseqüentemente, a interessar-se mais pelos métodos e sistemas de racionalização do trabalho na linha de produção, enquanto a formação francesa de Fayol e suas experiências como administrador de cúpula conduziram-no a uma análise lógico-dedutiva para estabelecer os princípios da boa administração, voltada para a definição das tarefas dos gerentes e executivos (MOTTA e VASCONCELOS, 2013, p. 24).

Aliado a isso, o segundo pressuposto diz respeito à racionalidade do ser humano<sup>6</sup> que o tornava capaz de elaborar e implantar os melhores sistemas. A racionalidade absoluta foi uma ideia marcante dos teóricos da Administração Clássica influenciando inclusive as ciências econômicas por um longo período. Tal ideia foi combatida e superada pela *racionalidade limitada*<sup>7</sup> de Simon.

Devido à sua forma racional de agir do homem (operário), para a Escola Clássica, seria possível prever e controlar suas reações. Assim, o comportamento humano não era considerado e, caso houvesse uma queda de produtividade, por exemplo, entendia-se que para solucionar tal problema bastaria promover correções de ordem estrutural e sistêmica. A Administração Científica acertou nos elementos estruturais e sistêmicos (burocráticos) como forma de obtenção de maior produtividade; mas, errou na forma de conceber o homem como parte deste sistema tão somente como uma figura previsível e de fácil controle.

No texto de Motta e Vasconcelos (2013) é possível perceber o homem visto de duas formas distintas pela Administração Científica, a primeira:

é a de que o homem é um ser iminentemente racional e que, ao tomar decisão, conhece todos os cursos de ação disponíveis, bem como as consequências da opção por qualquer um deles. Por essa razão pode escolher sempre a melhor alternativa e maximizar os resultados de sua decisão (MOTTA e VASCONCELOS, 2013, p. 25).

Levando a entender tratar-se do homem que assume as funções de planejamento e gerenciamento. Diferente disso, mas sem contradizê-lo, para o mesmo Movimento Científico

---

<sup>6</sup> *Racionalismo* de Descartes que fundamentou a ideia da *racionalidade absoluta* segundo a qual o homem era capaz de analisar todas as possibilidades e decidir de forma ótima, ou seja, de forma à obtenção dos melhores resultados.

<sup>7</sup> Simon, por meio da racionalidade limitada, provou que o homem mesmo detendo todas as informações sobre determinado problema, sua decisão será limitada por ser influenciada pelos aspectos dos ambientes organizacional e social, e ainda segundo seus valores morais e culturais.

o ser humano no começo era visto como um ser simples e previsível, cujo comportamento não varia muito. Incentivos financeiros adequados, constante vigilância e treinamento eram ações consideradas suficientes para garantir boa produtividade (MOTTA e VASCONCELOS, 2013, p. 25).

Esta segunda forma de ver o homem que o via como um ser simples e previsível levamos a entender que se refere ao homem operário, uma vez que a ele era destinado a função de execução das tarefas. Ambas as visões caracterizam o *homo economicus*<sup>8</sup>, conceito que embasa a Escola Clássica de Administração e a Economia.

No entanto, mais tarde a ciência impulsionada pela racionalidade limitada de Simon iria comprovar que o homem “racional” é também motivado por outros elementos que não só o financeiro. Este aspecto tornou-se um dos pontos mais criticados pela Escola de Relações Humanas que sucedeu a Administração Científica que também foi criticada ainda, por não considerar os elementos sociais que influenciam o mundo organizacional.

Para demonstrar a importante contribuição da Escola de Relações Humanas para o presente trabalho, basta relacionar o objeto de pesquisa com as críticas desta escola às ideias que fundamentaram a Administração Científica, sobretudo na forma de conceber a participação do homem para a obtenção de resultados mais eficientes na organização.

A partir dos pressupostos da Escola de Relações Humanas que destacam que a ação do agente é também motivada por elementos não financeiros e que os resultados da organização podem ser influenciados por elementos sociais que interferem sobre o agente e são alheios a sua vontade, é que se concentra uma das questões levantadas no trabalho e que será discutida mais adiante.

---

<sup>8</sup> Ser humano considerado previsível e controlável, egoísta e utilitarista em seus propósitos; que otimiza suas ações após pesar todas as alternativas possíveis; que pode ser identificado pela racionalidade absoluta e movido por incentivos monetários, segundo Motta e Vasconcelos (2013, p. 28).

### 2.1.2 – A Questão da Eficiência e a Legislação de Compras no Brasil

Historicamente, na construção do Direito Administrativo, verifica-se que no Brasil a questão da eficiência foi inserida na estrutura normativa da Administração Pública no ano de 1967<sup>9</sup> e que se consolidou como Princípio Constitucional a partir da Emenda Constitucional nº. 19/1998 que alterou o Artigo 37 da CF/1988 impondo à Administração Pública o dever de obediência ao *Princípio da Eficiência*, assim como aos demais princípios já contidos na Carta Maior de 1988.

A gestão eficiente dos recursos disponíveis em qualquer organização, seja ela pública ou privada, apresenta-se ainda como um grande desafio, teórico e prático, para os gerentes e administradores em qualquer modelo de gestão organizacional adotado nessas estruturas. Os conceitos de eficiência possuem diferentes pressupostos tanto na esfera pública quanto privada. Estas duas instâncias também possuem resultados muito distintos no aspecto conceitual, como demonstrado no presente trabalho.

Os conceitos de eficiência na perspectiva da Administração clássica encontram-se melhor consolidados do que em relação à esfera pública. Segundo Thoenig (2007), três aspectos tiveram forte influência nas análises das organizações públicas no final do século XX: o primeiro é o fato de os estudiosos organizacionais dos anos 1900 terem caracterizado as empresas como um tipo particular de organização; a forte presença da burocracia weberiana é o segundo aspecto; e por fim, os tipos de raciocínio e a tendência pró-mercado que os estudiosos fomentam.

A relatividade da eficiência na Administração Pública, que significa considerar suas particularidades em relação ao setor privado, tem dominado os estudos nessa área. No entanto, não há consenso no mundo das pesquisas organizacionais sobre quais aspectos

---

<sup>9</sup> Por meio do Decreto-Lei 200/1967.

devam prevalecer na conceituação da eficiência no âmbito do Setor Público. Porém, é fato os avanços conquistados neste campo de estudo, como denota-se do trecho de Thoenig (2007):

A eficiência vem substituindo o legalismo como fonte de legitimidade. Gerenciamento, e não administração, passou a constituir a referência para os regimes políticos no que toca ao setor público. A nova administração pública gerencial, legitimada por instituições internacionais como o Banco Mundial e a OCDE, esteve por trás de boa parte, senão da maior parte, do financiamento público alocado em programas de reforma administrativa do setor público (THOENIG, 2007, p. 15).

Apesar desses avanços e investimentos em programas pró-gerencialismo, no Brasil ressalta-se as dificuldades que esse processo, que se desenvolve há vários anos, têm enfrentado no seio da própria Administração Pública, como a questão política demonstrada no trecho a seguir:

A implantação da Reforma Gerencial de 1995 durará muitos anos no Brasil (...) continuará a enfrentar a natural resistência à mudança e o corporativismo dos velhos burocratas, os interesses eleitorais dos políticos e o interesse dos capitalistas em obter benefícios do Estado (BRESSER PEREIRA, 2003, p. 330).

Considerando a indefinição conceitual de eficiência no âmbito da Administração Pública, ou que pelo menos não há uma unanimidade sobre um conceito específico, é necessário destacar alguns dos conceitos já apresentados pela literatura.

Silveira e Platchek (2010, p. 10) entendem que “a eficiência na administração pública possui uma conotação bastante econômica, pois é capaz de orientar a atividade administrativa a alcançar os melhores resultados a menor custo e utilizando os meios que dispõe”. No entanto, estas autoras entendem também que é urgente e necessário reformar os processos e procedimentos na Administração Pública, ação que se iniciou com a Emenda Constitucional nº. 19/1998, Silveira e Platchek (2010).

Para Motta (1990, p. 233), “a eficiência refere-se ao cumprimento de normas e procedimentos internos e, sobretudo, à redução de custos”. Tal conceito serve para melhor dimensionar a questão da eficiência no âmbito público a partir dos elementos normativos, procedimental e de custos, sendo que na composição deste último pode-se considerar os custos operacional e logístico envolvidos na contratação de obras, bens e serviços, desde o processo licitatório à efetiva entrega e recebimento do produto.

Motta (1990) observa, ainda, que na avaliação da eficiência no setor público pode-se usar metodologias derivadas da teoria organizacional e microeconômica, por meio de métodos quantitativos - na mesma medida em que são utilizados na iniciativa privada.

Para uma análise adequada sobre a gestão eficiência da Administração Pública brasileira, nos termos estipulados no presente trabalho, além de uma contextualização histórica dos aspectos que contribuíram para o processo de inserção da questão da eficiência na esfera pública, é necessário destacar, a partir do Texto Constitucional de 1988, como o Princípio da eficiência está inserido nas demais normas do Direito Administrativo que disciplinam as contratações públicas.

Neste sentido, vale ressaltar que uma das inovações para o modo eficiente de administrar a coisa pública que a Carta Magna de 1988 ofereceu à época de sua promulgação foi no sentido de ampliar a competência dos órgãos de controle em sua atuação junto à administração federal e entidades privadas que se utilizem de recursos públicos, como denota-se da leitura do Artigo 74, II<sup>10</sup>, da CF/1988. Ocorre que esse tipo de controle dar-se-ia a

---

<sup>10</sup> Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

(...)

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.

*posteriori*, o que no máximo recomendaria ou determinaria medidas corretivas e ou consequente reparação de prováveis danos ao erário.

Com a promulgação da Constituição de 1988 havia a expectativa de que algo mais contundente contribuísse para a superação do modo de gestão burocrático, pois muitos atribuíam a esse modelo de gestão os maus resultados ou a inoperância da Administração Pública no atendimento das demandas sociais. Porém, estudos mostram que a legislação, com a Carta de 1988, não avançou no sentido de uma máquina pública eficiente em comparação ao setor privado.

Esses estudos demonstram também que a questão da eficiência foi uma das principais motivações para a introdução do modelo de gestão gerencial na Administração Pública brasileira. A literatura também aponta para o texto do Decreto-Lei nº. 200/1967<sup>11</sup>, como sendo a primeira manifestação normativa pátria a abordar critérios de eficiência no Setor Público brasileiro, sendo ainda considerado por alguns autores, a exemplo de Bresser Pereira (2003), como a introdução do gerencialismo no Brasil que é o modelo de gestão pública que se caracteriza mais fortemente pela busca da eficiência na Administração Pública.

Vê-se, portanto, que antes da Constituição de 1988 ocorreram outras inovações normativas no sentido da eficiência da Administração Pública, mesmo assim, o texto constitucional original de 1988, na avaliação do presente trabalho, não acertou na dosagem do “remédio eficiência”. Felizmente, uma década depois, impulsionado por demandas internas<sup>12</sup> e por ofertas externas<sup>13</sup> o legislador pátrio oferece uma nova *chama* para a Administração Pública na “corrida gerencialista” que ainda presenciamos nos dias de hoje – só que com menos fôlego do que o necessário para os fins de consolidação desse processo.

---

<sup>11</sup> Uma espécie de medida provisória – ato do Poder Executivo que demanda matérias urgentes de interesse da União.

<sup>12</sup> Implantação de um elemento normativo forte e coercitivo que oferecesse fundamento ao processo de reforma da administração estatal brasileira que teve seu auge na última década do Século XX.

<sup>13</sup> Devidos aos bons resultados de reforma da administração ocorridos em regiões como Europa, Estados Unidos e Austrália.

Apesar de o público e o privado terem registrado momentos na história de grande proximidade, durante o modo de gestão burocrático a coisa pública distanciou-se muito da esfera privada. Historicamente, a esfera pública foi sendo tomada pela questão política que, em linhas gerais, tem dificultado sobremaneira a gestão pública e a impedido de obter melhores resultados.

O modelo de gestão gerencial desenvolveu-se de tal forma em países como os Estados Unidos, Inglaterra e Austrália que chegou a provocar um fenômeno inverso do que o que se tem hoje, ou seja, empresas privadas espelham-se na gestão pública por conta dos bons resultados obtidos na gestão da coisa pública. Não é o caso do Brasil. Por aqui o gestor público é visto como “mau gestor” e não administra bem os recursos públicos, pois o Estado gasta muito e não oferece bens e serviços de qualidade para a sociedade.

Relevante para as pretensões do trabalho, importa ressaltar que, grosso modo, uma das diferenças existente entre o modo burocrático e o gerencial é que a gestão burocrática prendia-se mais aos meios para a obtenção dos resultados. O modo gerencial inovou focando esforços ou voltando-se mais para os fins, ou seja, os próprios resultados. Vale registrar, também, que antes do modelo de gestão burocrático o modelo existente foi o patrimonialista que caracterizava-se pela fusão (confusão) entre a coisa pública e a privada, momento em que o governante se apoderava dos bens públicos.

Em termos da conceituação acerca da eficiência em face da Administração Pública, é relevante para o trabalho comparar os conceitos de eficiência perfeita e o de eficiência relativa, ambos extraídos da obra de Simon por Oliveira e De Paula (2014), segundo as quais a eficiência perfeita deriva dos moldes da administração clássica, voltada para o lucro, e que é, portanto, aplicável somente pela iniciativa privada, uma vez que não se pode falar em lucro na esfera pública.

O conceito de eficiência relativa nasce na teoria de Simon, segundo Oliveira e De Paula (2014), a partir de suas recomendações acerca de como a eficiência deveria ser vista na gestão pública, de forma ampliada a tal ponto que pudesse absorver outras escalas de valores diferentes das consideradas na iniciativa privada, tais como, fatores políticos, organizacionais, culturais, psicológicos, enfim, aspectos factuais que interferem na decisão do gestor público.

De ambos os conceitos apontados acima, eficiência perfeita e eficiência relativa, pode-se tirar lições aplicáveis na esfera pública. Da teoria da eficiência perfeita, se não se pode falar em lucro na gestão da coisa pública, pode-se falar em *economia* dos gastos públicos.

Da teoria da eficiência relativa, conforme anunciada por Oliveira e De Paula (2014) e considerando-se os fatores que interferem na decisão do gestor público, a exemplo do político, organizacionais, culturais e psicológicos, pode-se pensar soluções que minimizem a influência desses fatores nas organizações públicas – como por exemplo, automatizando seus processos por meio do uso dos recursos da Tecnologia da Informação (TI), a exemplo do que se verifica nos procedimentos do pregão eletrônico.

Do conceito de burocracia em Weber pode-se tirar lições que auxiliam na contextualização da eficiência na Administração Pública. Neste sentido, as lições de Weber ajudam a inserir o conceito de eficiência nos termos em que se pretende constituir mais adiante nos estudos objeto do trabalho.

Em seu texto intitulado - A Burocracia Weberiana e a Administração Federal Brasileira, Oliveira (1970), entende que

a burocracia, conforme visualizada e descrita por Weber é um tipo ideal de organização que, provavelmente não encontra réplica na realidade, mas funciona como importante modelo de análise sociológica e política nas pesquisas e no desenvolvimento da teoria das organizações e, por consequência, no estudo e na formulação da teoria administrativa (OLIVEIRA, 1970, p. 47).

Entender a burocracia e seus diversos aspectos é importante para o presente trabalho exatamente porque os atos administrativos aqui avaliados, representados pelos processos licitatórios, decorrem de organizações burocráticas. Como, por exemplo, a especialização dos agentes públicos que, segundo Oliveira (1970), é indispensável para assegurar a eficiência administrativa, assim como a impessoalidade é necessária para garantir a racionalidade do processo decisório.

A partir disso, pode-se inferir que a especialização deve ser atributo do servidor público no exercício da função pública, ficando ainda, subordinado ao Princípio da Impessoalidade nas decisões típicas do processo licitatório.

Nos processos de licitações públicas existem duas importantes estruturas administrativas de decisão que além da função de os conduzirem, têm a missão de tomar decisões que podem determinar o sucesso ou não desses processos, tornando-os mais eficientes ou não. Uma dessas estruturas é a comissão de licitação, típica das modalidades da Lei 8.666/1993 e a outra é a figura do pregoeiro que possui autonomia para decidir sobre processo licitatório promovido por pregão, modalidade própria da Lei 10.520/2002.

Em termos de estrutura burocrática na esfera pública e considerando a especialização, a impessoalidade, a normalização do processo licitatório e a hierarquização funcional, como apresentados no trabalho e analisando-os em conjunto com a função da comissão de licitação e do pregoeiro, estruturas que decidem sobre as licitações, é possível relativizar resultados mais eficientes com a melhor especialização tanto da comissão, quanto do pregoeiro; embora, admite-se que só isso venha a não ser suficiente para os melhores resultados nas licitações públicas.

Para Oliveira (1970, p. 53) “a normalização, a hierarquização funcional e a especialização parecem objetivar, principalmente, a criação de condições assecuratórias de *eficiência* na realização das tarefas organizacionais” (grifo da autora). Para melhor integração

com o texto do trabalho, a normalização pode ser entendida como a instituição de normas, e a hierarquização funcional, como sendo a criação de funções hierarquicamente estabelecidas para decidir sobre o processo administrativo.

Motta (1990, p. 233), nos lembra que “principalmente na Administração Pública, o cumprimento de normas pode ser medida de eficiência, independentemente da análise direta de custos”. No entanto, neste trabalho consideramos que ambos os aspectos, a aderência às normas e a preocupação com os custos, com a redução deles, deve sim ser preocupação constantes na condução dos processos licitatórios. Neste sentido, então, entendemos que o atendimento à norma legal e a redução dos valores praticados nas licitações públicas e a diminuição dos custos processuais conduzirão a processos mais eficientes.

No ambiente público, dentre os aspectos não financeiros que influenciam na tomada de decisão e motivam a ação do agente, é possível também considerar que a estrutura hierárquica-organizacional das instituições públicas, bem como sua estrutura política-normativa podem conduzir ou auxiliar resultados mais eficientes.

### **2.1.3 – Gerencialismo e Licitações Públicas**

A gestão da Administração Pública brasileira foi e ainda encontra-se fortemente influenciada pelos modelos que antecederam o gerencialismo, como o burocrático que induz maior apego aos meios e à forma na condução dos processos administrativos e o patrimonialista e sua relação com a corrupção, conforme caracterizado no texto. O gerencialismo como modo atual de gestão, destaca-se pela tentativa de institucionalizar a motivação pelo resultado como ideologia e prática no Setor Público. Essas características prestam importante contribuição para os resultados perseguidos pela presente pesquisa e serão melhores explicitadas nas discussões do trabalho.

O movimento gerencialista no Brasil pode ser entendido como a expressão resumida de ações que tentam construir uma gestão pública de resultados. Porém, o fato de ele ainda não ter sido implantado inteiramente, pelas razões demonstradas no trabalho – a exemplo da questão política, transforma os fundamentos da Administração Pública gerencial, no que dizem respeito à estrutura e funcionamento dos órgãos e entidades públicas, em eventos isolados e, portanto, sem força para produzir os resultados esperados nesse processo, ou seja, a implantação e definição das diretrizes básicas para uma gestão efetivamente eficiente dos órgãos e entidades públicas.

Neste estágio encontram-se também as contratações públicas promovidas à luz da Lei 8.666/1993, onde os procedimentos destoam dos princípios da eficiência e da celeridade e os resultados das licitações públicas não têm atendido às expectativas da sociedade por uma gestão pública de resultados, mesmo que pareçam normais e que atendam às disposições legais, na prática eles figuram em desacordo com a gestão eficiente dos recursos públicos.

Os estudos organizacionais também demonstram que em diversos países, como Austrália, Inglaterra, Estados Unidos e inclusive no Brasil, a Administração Pública Gerencial é que fornece os critérios de eficiência e demais elementos necessários para uma gestão eficiente no âmbito do Serviço Público, porém, “sem problematizar o que seria eficiência nesse contexto” Oliveira e Paula (2014, p. 121).

Vale ressaltar que a gestão eficiente da coisa pública é um dos fundamentos da Administração Pública Gerencial, modelo de gestão que vem sendo implementado no Brasil desde 1995<sup>14</sup>, com a Reforma Gerencial introduzida por Bresser Pereira. Nesta época, a Administração Pública pátria encontrava-se “especialmente desgastada junto à opinião pública por sua ineficiência, lentidão, excessiva burocracia e custos crescentes”, na opinião de

---

<sup>14</sup> Tal processo tem encontrado uma série de barreiras na sua implantação, dentre elas a questão política, mas que não cabem ser analisadas neste estudo, apesar da relevância do tema.

Freitas e Maldonado (2013, p. 1266), sendo essa, portanto, uma das motivações da adoção do gerencialismo em nosso país.

A partir do gerencialismo a Administração Pública passa a ter foco mais nos resultados do que nos meios para obtê-los e, com isso, inicia-se um processo de desburocratização, diminuição dos procedimentos desnecessários e incentivos por melhores resultados na chamada *nova* Administração Pública “que se caracteriza por ter transformado as ideias, os valores e as práticas cultivados no domínio da administração de empresas em um referencial para o setor público”, Paula (2005, p. 27).

No âmbito das licitações públicas, essa desburocratização e diminuição de procedimentos desnecessários podem ser implementadas por meio da institucionalização de novas modalidades de licitação, a exemplo do pregão e de melhor utilização dos recursos da tecnologia da informação (TI), como desmonstra-se no trabalho.

## Capítulo 3 – Da Licitação

### 3.1 – Modelos Concorrenciais

Conforme exposto acima, a questão da eficiência nas licitações públicas envolve uma série de fatores demandados de dentro da própria Administração Pública, bem como também por agentes externos e não subordinados a ela.

Nesse aspecto, apesar do grande poder de compra que possui a Administração Pública, ela não consegue atingir uma fatia mais dinâmica do mercado e voltada para a inovação na produção e oferecimento de bens e serviços desenvolvidos a partir de novas tecnologias e que oferecem resultados mais eficientes, pois, depreende-se da legislação vigente e dos resultados das licitações que o poder público não prioriza a compra e o consumo dessas inovações em função do critério do menor preço, por este ser incompatível com o valor que as inovações e novas tecnologias agregam aos produtos.

Segundo Cardoso Jr. et al. (2010, p. 315) o setor público responde por cerca de 10% a 15% do PIB. Isso correspondeu, em 2009, a quase R\$ 50 bilhões, afirma esse autor. No entanto, sabemos que o mercado cria suas próprias leis em função do perfil do mercado consumidor, inclusive, da própria Administração Pública, para quem, em certa parcela, oferece-se produtos de menor valor agregado por conta da tese equivocada do “menor valor” presente nas licitações públicas.

Diante disso, e considerando licitação pública como sinônimo de concorrência, que significa a disputa entre interessados em fornecer algo para o Setor Público, vale inserirmos nessa discussão os modelos de concorrência e formação de preços teorizados por André Lucirton Costa (1998) que, inclusive, entende ser a competição fator essencial para a eficiência do processo licitatório.

Costa (1998), dentre os inúmeros modelos concorrenciais existentes no mercado, para realizar seus estudos baseou-se exclusivamente em dois: o da “concorrência perfeita” e o da “concorrência monopolista”. Segundo o autor, os modelos de concorrência perfeita ou monopolista derivam do “sistema de mercado” ou “economia de mercado”, segundo o qual produtores e consumidores são aqueles que resolvem os problemas econômicos fundamentais. O estudo realizado pelo autor ficou restrito “apenas às compras de produtos pelo setor público”.

Para Costa (1998, p. 199) o mercado da concorrência perfeita fica condicionado, dentre outras questões, à padronização do produto. Nesse aspecto, o autor considera o risco de um produto diferenciado exercer algum grau de controle sobre o mercado, o que não é admitido nesse modelo. Outro aspecto bastante relevante destacado por Costa (1998, p. 200), diz respeito à formação do preço para um mercado em regime de concorrência perfeita, formulada pela teoria microeconômica. Neste aspecto, com fundamento na lei da oferta e da procura, Costa (1998, p. 199) destaca que o “preço de equilíbrio” é o elemento capaz de manter o equilíbrio entre produção e o consumo.

Já no modelo da concorrência monopolista Costa (1998) teoriza que o elemento mais importante na caracterização do monopólio (que norteia a concorrência monopolista) é a negação da padronização do produto – ou a diferenciação de um produto sobre os demais, sendo que esta diferenciação é que garante o monopólio do mercado pelo produto que se difere dos demais; embora isso seja temporário, pela dinâmica do próprio sistema.

Trata-se de dois modelos diferentes. Em extremos opostos, segundo as palavras do autor, principalmente naquilo que se refere ao preço e ao produto, elementos apresentados acima. Neste sentido Costa (1998, p. 201), destaca que “o monopólio significa o controle da oferta e, portanto, do preço; e a concorrência perfeita, a ausência de elementos de controle sobre os preços”.

Este autor compara os elementos que influem para uma “concorrência perfeita” com os elementos que norteiam a licitação pública, com destaque para a padronização do produto e a formação do preço, e afirma que:

A lei parece partir dos princípios de que nenhum fornecedor tem as condições de influir no mercado, os produtos são totalmente idênticos entre si (a lei não permite direcionamento do objeto) e os preços são dados pelas condições de oferta e procura, reflexo do mercado global do produto (COSTA, 1998, p. 200).

Esta comparação traz relevante contribuição para o que se quer provar no trabalho, ou seja, existe uma dissonância entre a norma e as reais condições e fatores que atuam no mercado desse início de século XXI. Deriva daí grande parte das dificuldades de se aliar a prática com a norma em termos de licitação pública. Vale ressaltar que Costa (1998, p. 200) nega a concorrência perfeita enquanto sistema válido na prática. Ao fazer isso, vê-se claramente sua crítica à sistemática que deriva da Lei de Licitações nos procedimentos licitatórios no Brasil.

O que se conclui aqui atribui importância aos objetivos deste trabalho, uma vez que – em tese, o processo licitatório conduzido sob a égide da Lei Geral de Licitação prioriza a padronização do objeto (produto) e, conseqüentemente, redução de preço. Tal critério confronta diretamente o modelo de mercado teorizado pelo autor acima.

Na comparação dos critérios que caracterizam a concorrência monopolista com a dinâmica das licitações públicas, o autor defende mudanças nos critérios de julgamento das licitações no Brasil que, segundo ele, possui uma economia baseada no modelo capitalista. Como podemos verificar nas palavras de Costa (1998):

Esse modelo de concorrência justifica, por exemplo, por que o critério de julgamento para a compra de um determinado produto não deve ser exclusivamente o preço. As empresas são diferenciadas, os produtos são diferenciados, os serviços são diferenciados, a concorrência ocorre na busca

da diferenciação e, conseqüentemente, trazendo para a sociedade avanços tecnológicos, organizacionais, de qualidade e de preço, entre outros (COSTA, 1998, p. 203-204).

Pensando assim, Costa (1998) nos mostra a contradição entre a dinâmica do processo licitatório imposta pelas regras da Lei de Licitações e as lei do mercado. De um lado, temos a indicação pela padronização do objeto (produto) típica do processo licitatório. Do outro, temos a busca pela diferenciação do produto própria da “concorrência monopolista”, ou seja, do mercado. Neste caso, muitas vezes essa diferenciação decorre do aprimoramento do produto que agrega, conseqüentemente, mais valor monetário a este produto.

Essa diferenciação no preço do produto, via de regra, irá impossibilitar sua aquisição por meio de licitação pública, impedindo – em muitos casos, que a Administração Pública tenha acesso aos melhores produtos oferecidos pelo mercado. Essas questões nos ajudam a reforçar os argumentos por uma reformulação nas regras de licitações no âmbito da Administração Pública.

A qualidade dos produtos adquiridos nas licitações públicas é outro aspecto bastante questionado pelos agentes públicos que se utilizam desses produtos. Não são raras as vezes nas quais a população também reclama desta questão. No trecho a seguir Costa (1998) sintetiza bem os efeitos de se manter o padrão adotado nas licitações públicas em termos de preço e bens e serviços, diferente da dinâmica do mercado:

Isso acaba criando um mercado de produtos consideravelmente diferentes (melhores ou piores), com características próprias, ficando difícil, de um lado, elaborar uma especificação comum, para não haver "direcionamento do objeto", e, de outro lado, definir uma especificação singular, já que os produtos são proximamente relacionados, bem como justificar tecnicamente sua preferência (COSTA, 1998, p. 205).

Costa (1998, p. 205), entende que o resultado disso será a aquisição de produtos com menor preço, mas também com menor “composto mercadológico”, destaque do autor. A

contratação de bens e serviços de baixa qualidade pela Administração Pública é uma das críticas feita pela sociedade, e em grande parte pelos agentes públicos usuários desses produtos, quando se refere às compras públicas, ou seja, a aquisição de produtos de baixa qualidade que, via de regra, não se equipara a aqueles consumidos fora da esfera pública pelo cidadão comum. Este, usualmente alia o preço à qualidade na hora de efetuar suas compras, além de outras vantagens oferecidas pelo produtor.

Por exigência da Lei 8.666/1993, as características básicas requeridas para o objeto a ser licitado devem compor o edital da licitação. Tal exigência elege as características mínimas do produto, nivelando “por baixo” e definindo o padrão dos produtos oferecidos pelos licitantes interessados no certame.

Mas, considerando essa padronização (produtos iguais), para que se tenha um vencedor, restariam na disputa, então, as características a mais (vantagens) e/ou condições diferenciadas oferecidas pelos licitantes, de acordo com as condições de que cada um dispõe, tais como estoque/logística e condições econômicas.

Acontece que, em tese estas vantagens seriam aquelas que agregariam maior valor ao produto, o que não seria considerado no julgamento das propostas, devido ao critério do menor preço. A consequência disso é a aquisição de produtos de menor qualidade, de uma qualidade “padrão”, onde o diferencial seria a disputa no preço oferecido. Nestes termos é possível verificar-se a frustração do critério da concorrência, da disputa no certame licitatório no que se refere à qualidade do produto, sobressaindo apenas o quesito “preço”.

Na avaliação de Costa (1998), essa padronização, a qual ele chama de “padronização forçada”, compromete a concorrência nos processos licitatórios, como se pode verificar no trecho a seguir:

nestes termos é necessário rever os procedimentos propostos pela atual Lei de Licitação, pois, quando mantém uma padronização forçada dos produtos,

via especificação (lembrem-se de que os produtores concorrem pela diferenciação), ela deixa de estimular um tipo de concorrência importante entre os vendedores (COSTA, 1998, p. 206).

A concorrência importante a que se refere o autor é justamente a diferenciação do produto, seja ele bens ou serviços, que resulta no oferecimento de produtos de melhor qualidade, com maior valor tecnológico agregado e, conseqüentemente, maior valor monetário também.

Face ao exposto, é possível concluir que as normas de licitações no Brasil necessitam ser incrementadas com elementos que passem a considerar os atributos de qualidade cada vez mais oferecidos pelos bens e serviços disponíveis no mercado e fazendo com que a Administração possa contar com tais produtos na gestão da coisa pública agregando maior eficiência na prestação de seus serviços a sociedade.

Neste sentido, podemos perceber que as conclusões de Costa (1998) coadunam com o objetivo do nosso trabalho que é o de demonstrar as fragilidades do modelo de licitação adotado pela Lei Geral de licitações diante de um mercado competitivo, dinâmico e motivado por oferecer produtos com maior valor agregado, e conseqüente melhor qualidade, decorrente de inovação, maior produtividade etc.

### **3.2 – Licitação Pública**

Estudos sobre o tema licitação pública, necessariamente, requerem destaque ao dispositivo constitucional (Art. 37, XXI, CF/1988) que disciplina o processo licitatório e o subordina a toda Administração Pública.

Neste sentido, é importante observar que a legislação pátria exige, como regra geral, que as contratações públicas sejam precedidas de processo licitatório e, para isso, o arcabouço normativo pátrio sobre esse tema possui um vasto campo de regras e exigências das quais a

licitação se torna procedimento de destaque quando o assunto é a contratação de obras, bens e serviços na Administração Pública.

Com a Constituição Federal (CF) de 1988, em seu Artigo 37, inciso XXI, o processo de licitação pública passa a ser obrigatório no âmbito de todos os Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Importante também destacar que a União possui competência privativa para legislar sobre normas gerais de licitação, como podemos constatar da leitura dos referidos dispositivos constitucionais a seguir:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:  
XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

A partir destes mandos legais surge a Lei Federal nº 8.666/1993, tida como a Lei Geral de licitações, que “Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências”.

Preliminarmente, entende-se *contrato administrativo* como sendo “todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada”, conforme Artigo 2º, Parágrafo Único do texto da Lei Geral de licitações.

A obrigatoriedade da licitação não é determinada como procedimento único e exclusivo na contratação de produtos para o Setor Público, até porque a própria legislação prevê casos em que a licitação possa ser dispensada ou inexigível. Há que se ressaltar, então, que a licitação possui um papel balizador no tocante às contratações públicas.

As normas de licitação têm o condão de orientar o gestor público no suprimento de produtos (bens e serviços/obras) para a administração. A este agente cabe, ainda, o poder discricionário, mediante o qual ele poderá avaliar a necessidade, possibilidade e razoabilidade da utilização das modalidades de licitação postas pela legislação, ou dispensá-las, ou ainda, declarar sua inexigibilidade, conforme o caso concreto. Para isso, deverá observar os princípios aplicáveis à Administração Pública e/ou aqueles aplicáveis à própria licitação pública.

No que se refere ao objeto, por exemplo, a formulação/especificação dos produtos daquilo que se pretende adquirir é uma tarefa muito difícil devido à grande diversificação existente no mercado. Embora a lei preveja que as especificações atendam a todos os seus detalhes e necessidades do setor licitante, ela também proíbe especificações que possam caracterizar uma determinada marca existente no mercado.

Essa proibição é um fator limitador para a Administração Pública porque quase sempre uma característica ou outra acaba se relacionando diretamente a um bem ou serviço de determinada marca característica no mercado, podendo ser reclamado por terceiro sob o pretexto de que a Administração Pública estaria direcionando o objeto do edital da licitação a um determinado produto/fabricante, o que é proibido pela lei.

Quanto ao objeto das licitações públicas, Costa (1998), promove uma discussão teórica acerca da dinâmica imposta pelo mercado para a criação/lançamento de novos produtos, segundo a qual a disputa pelo “monopólio”<sup>15</sup> do consumo faz com que os fabricantes estejam constantemente criando bens e serviços que agregam novas tecnologias e novos processos produtivos que os diferenciam dos demais.

Como exemplo disso, destacam-se os critérios de sustentabilidade, cada vez mais inseridos nos processos produtivos, impulsionados pela “onda” ecológica em que se vive hoje,

---

<sup>15</sup> Decorre da teoria da concorrência monopolista do texto de Costa (1998).

e os novos recursos de Tecnologia da Informação (TI). Segundo Costa (1998), estes incrementos agregam mais valor monetário ao produto e isso quase sempre inviabiliza sua aquisição pela Administração Pública por meio de licitação, por conta do critério do “menor preço” exigido pela lei.

A normatização desses procedimentos é uma das formas de evitar esses e outros tipos de desvios e maus resultados, nos órgãos e entidades da Administração Pública que por isso têm seus procedimentos licitatórios regulados pela Constituição e demais normas infraconstitucionais que, via de regra, além de torna-los obrigatórios, disciplinam a forma e o momento como eles devem acontecer.

Licitação pública é conceituada neste trabalho, preliminarmente, como sendo o *procedimento formal* que antecede os contratos públicos com o ente privado, pelo qual a Administração Pública estabelece aos interessados todas as condições necessárias para o fornecimento de bens, obras e serviços aos entes federativos União, Estados, Municípios e Distrito Federal.

No entanto, considerando a complexidade deste tema, é necessário destacar a seguir outros conceitos e opiniões de especialistas dessa área que serão úteis às pretensões da pesquisa em tela, além de contribuir para melhor compreensão acerca do procedimento em estudo.

A Controladoria-Geral da União (CGU) (2011), órgão de controle interno, no âmbito do Poder Executivo, responde à pergunta o que é licitação, como sendo:

(...) procedimento administrativo formal, isonômico, de observância obrigatória pelos órgãos/entidades governamentais, realizado anteriormente à contratação, que, obedecendo à igualdade entre os participantes interessados, visa escolher a proposta mais vantajosa à Administração, com base em parâmetros e critérios antecipadamente definidos em ato próprio (instrumento convocatório) (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2011, p. 11).

Oportunamente destaca-se a questão da vantajosidade da proposta a ser verificada em sua análise na licitação. Assim, vale à pena lembrar a breve definição de Justen Filho (2010), sobre licitação, segundo o qual:

Licitação é o procedimento administrativo destinado a selecionar, segundo critérios objetivos predeterminados, a *proposta de contratação mais vantajosa* para a Administração, assegurando-se a ampla participação dos interessados e o seu tratamento isonômico, com a observância de todos os requisitos legais exigidos (JUSTEN FILHO, 2010, p. 11) (grifos nosso).

Analisando as finalidades buscadas por meio da licitação, Justen Filho (2010, p. 60) alerta que as formalidades do processo licitatório “não autoriza transformar a licitação numa espécie de solenidade litúrgica”, no sentido de que “o administrador e o intérprete têm o dever de verificar, em cada caso, se as solenidades escolhidas realizam de modo efetivo e concreto os valores protegidos pelo Direito”, considerando que esses valores são os princípios da Administração Pública.

Para Justen Filho (2010) esses valores são os princípios que amparam a Administração Pública e protegem a igualdade de tratamento devida a toda pessoa, seja ela física ou jurídica, interessada em participar das licitações. Os princípios, sobretudo os mais importantes para as atividades voltadas para as contratações públicas, serão melhores analisados mais adiante.

Niebuhr (2008, p. 20) destaca bem que, nos contratos públicos, as prerrogativas da Administração Pública sobre o ente privado advêm da necessidade da preservação do interesse público, bem como da garantia da formalidade dos atos públicos, condição imposta à Administração Pública que também é necessária para a defesa do interesse público.

Segundo Niebuhr (2008, p. 20), as prerrogativas da Administração Pública nos textos contratuais manifestam-se por meio de “cláusulas exorbitantes” que servem para conferir à Administração Pública as vantagens sobre o interesse do particular. A vantagem do interesse coletivo sobre o privado não é aceita por toda a literatura, a exemplo de autores como Justen

Filho (2010) que defende a dignidade da pessoa (física ou jurídica) como bem maior que o interesse público.

Tal discussão é pertinente para o trabalho em tela visto que o fundamento da licitação é a contratação com o ente privado por meio de um “acordo” que é o contrato administrativo, avençado entre as partes, que pressupõe um equilíbrio de vontades entre o Estado e o particular. No entanto, ao ente público é garantido o direito de estipular determinadas regras para o processo licitatório e consequente contratação de produtos junto ao mercado; regras que uma vez aceitas pelo licitante interessado em fornecer tal objeto o vincula por todo o período da contratação.

Em outra análise, Niebuhr (2008, p. 21) analisa também em que condições e a partir de quais circunstâncias ocorrem a defesa dos interesses privados nos contratos públicos. Para este autor, os benefícios econômicos gerados ao particular por conta dos contratos com a Administração, despertam o interesse de vários entes privados sobre esses contratos, gerando uma disputa entre eles.

A partir dessa disputa pelas contratações públicas, por conta dos benefícios econômicos gerados, vê-se a necessidade de se disciplinar tal disputa preservando-se condições de igualdade entre os interessados. Para Niebuhr (2008, p. 21) nas sociedades ocidentais modernas a igualdade “é expressão concreta da idéia de justiça”. Registra-se que o senso de justiça é um dos maiores, se não o maior “patrocinador” das leis de um país.

Para a garantia de igualdade na disputa entre os particulares, Niebuhr (2008) defende que a licitação se justifica a partir da necessidade de estipulação de certas formalidades e condições razoáveis que possam nortear esta relação. Para o autor “essa série de formalidades é ordenada por lei, por efeito da qual cada uma delas recebe uma nomenclatura e em lugar próprio, revelando-se num procedimento que se denomina licitação pública”, Niebuhr (2008, p. 21).

Apesar da defesa pela formalidade não se pretende com isso dizer que os atos públicos devam se prender a uma “coluna” de formalidades, de forma a engessar as ações da Administração Pública. Pelo contrário, inclusive, é pretensão do trabalho apurar a medida adequada, ou pelo menos razoável, dessas formalidades, de forma que isso conduza à Administração Pública a ações mais eficientes.

Admite-se as dificuldades que o gestor público possui na aplicação ou conciliação da norma com a prática, que no caso em estudo se reverte em procedimentos. No entanto, é defeso que nesta missão o gestor público pode e deve contar com a maior amplitude de interpretação que os princípios proporcionam a Administração Pública na missão de aliar os mandamentos normativos com os procedimentos licitatórios para o suprimento de bens e serviços dos entes públicos.

Neste sentido, Niebuhr (2008, p. 22) pondera que “as limitações a que se sujeita a Administração Pública, entre as quais ressalta-se a obrigatoriedade de realizar licitação pública, não objetivam aprisioná-la a formalismos imoderados, sustentando *burocracia ineficiente* e despropositada” (grifo nosso).

De forma superficial, o senso comum tem atribuído a ineficiência das licitações ao excesso de burocracia no sentido de “excesso de regras”. Vale dizer que burocracia em Oliveira (1970, p. 52), “é uma tentativa de organizar as atividades humanas *por critérios puramente racionais e seculares* que permitam *o exercício da autoridade* sobre as pessoas e os fatos, dentro de uma área determinada em que tais atividades se desenvolvem” (grifos da autora).

Em sua tentativa de apreciação sintética do conceito weberiano de burocracia, Oliveira (1970, p. 53) entende que “a autoridade burocrática é necessariamente legal”. Para esta autora, a legalidade alegada por ela decorre da formulação de leis, decretos, regulamentos, portarias etc. que orientam e disciplinam o processamento das atividades administrativas.

No entanto, Niebuhr (2008) adverte que:

Não se quer dizer que a legislação regente da licitação pública e do contrato administrativo não contenha vicissitude. Ao contrário, ela merece vários reparos, especialmente a necessidade de ser simplificada. Entretanto, ligar a obrigatoriedade de licitação pública com ineficiência administrativa retrata desconhecimento ou má-fé (NIEBUHR, 2008, p. 24).

O trabalho corrobora com a afirmação de Niebuhr (2008) pela qual se acredita que não é a exigência de licitação a responsável por resultados ineficientes da atividade administrativa no Setor Público. A partir disso, busca-se, com este estudo, a análise deste e dos demais fatores que envolvem essa questão, a fim de confirmar tal pressuposto e verificar também todos os elementos de outros fatores correlatos.

Anterior ao contrato<sup>16</sup>, e como requisito legal para fazê-lo, Cretella Júnior (2006), destaca a finalidade do procedimento licitatório no Direito Universal e brasileiro como sendo, em primeiro plano, “o meio mais idôneo para possibilitar contratos mais vantajosos para o Estado, o que se dá conforme os princípios que regem a lei da oferta e da procura” Cretella Júnior (2006, p.119). Noutro plano, este autor destaca o fato de “colocar a salvo o prestígio administrativo, escolhendo não o preferido, mas aquele que objetivamente, fez a melhor proposta” Cretella Júnior (2006, p.119).

Ressalta-se que o processo licitatório é um processo administrativo e, como tal, deve ser conduzido conforme as regras impostas pelo Direito Administrativo e demais normas do Arcabouço Jurídico vigente. Tal pressuposto contribui para levantar a tese de que a adesão à norma possui relevância na mensuração da eficiência das licitações públicas, conforme enunciado no trabalho.

---

<sup>16</sup> Segundo José Cretella Júnior (2006, p. 112), Contrato, para efeitos ou fins da Lei nº 8.666/93, que estamos comentando, é “todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada” grifo do autor.

Dentro da análise da questão normativa é possível relacionar a eficiência nos processos licitatórios com o atendimento à norma legal. Este aspecto é bastante relevante para esta pesquisa porque se encontra diretamente ligado com a questão da eficiência na perspectiva proposta neste trabalho.

No entanto, a adesão à norma, assim como enunciada acima, enquanto aspecto que conduz à eficiência, não pode ser levada a tão elevado grau de forma tal que comprometa um dos principais objetivos da licitação que é a escolha da melhor proposta para a Administração, ou de modo a comprometer a própria eficiência, sobretudo nos demais aspectos ligados a ela que foram adotados no trabalho, como por exemplo, a questão da celeridade processual.

Para Oliveira (1970) o Direito são normas legais abstratas que se concretizam quando se aplica a lei aos casos concretos. Pensando assim, Oliveira (1970, p. 48) entende que “o processo administrativo deve orientar-se para os interesses racionais assim definidos pelas *ordenações* da organização (associação), dentro dos limites legalmente estabelecidos e de acordo com os princípios gerais aprovados ou não-aprovados pelas *ordenações*” (grifos da autora).

A importância que se tem apontado para a eficiência e/ou melhores resultados nas contratações públicas justifica-se pela quantidade de recursos aplicados por meio das licitações, demonstrados pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), entidade do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG), em levantamento realizado em 2014.

entre janeiro e dezembro de 2014, as compras governamentais movimentaram R\$ 62,1 bilhões na aquisição de bens e serviços por meio de 196,9 mil processos, levando-se em consideração todas as modalidades de contratação. O resultado aponta uma redução de 11% no número de processos de compra e de 19% no valor das compras públicas em relação a 2013 (SECRETARIA DE LOGÍSTICA E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO, 2014).

Valores distribuídos conforme tabela elaborada pela SLTI (2014):

**Tabela. 1 – Valores Gastos por Modalidade de Licitação**

<b>MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO</b>							
<b>Valor das compras públicas, segundo o tipo de processo – Órgãos SISG</b>							
Modalidade	Valor de Compra <sup>1</sup>						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 <sup>2</sup>
Concorrência	13.456.670.716,80	20.148.909.306,71	16.463.016.572,27	8.008.631.426,66	15.057.952.738,96	5.776.221.842,53	2.510.075.593,45
Concorrência Internacional	214.827.655,73	1.459.691.989,66	1.371.671.541,48	107.939.111,79	167.382.648,26	13.908.112,44	137.860.740,38
Concurso	546.943,35	1.594.752,68	3.951.770,83	1.132.191,29	3.066.040,10	3.772.299,68	18.344.111,88
Convite	239.519.848,77	101.388.785,28	65.529.821,71	41.298.084,29	26.614.847,57	16.638.637,70	11.365.632,50
Dispensa de Licitação	22.214.401.826,92	12.085.428.315,02	15.510.976.924,75	9.602.800.559,63	16.392.404.514,51	10.609.382.707,99	9.760.902.760,71
Inexigibilidade de Licitação	4.713.106.111,70	8.067.063.745,19	10.271.129.033,25	14.459.147.379,11	12.674.627.575,46	13.189.243.110,47	11.640.511.185,63
Pregão Eletrônico	31.231.343.559,10	30.509.445.965,54	38.067.296.304,83	30.951.594.593,43	39.951.669.006,50	46.026.210.766,39	37.087.967.660,63
Pregão Presencial	4.113.109.339,30	4.318.723.462,60	1.744.263.496,34	1.277.914.552,69	1.369.325.512,99	815.980.922,55	567.727.760,65
Tomada de Preços	1.094.512.910,19	964.458.648,60	740.342.634,66	581.376.795,58	602.210.211,91	443.583.287,42	370.733.085,37
<b>Total</b>	<b>77.278.038.911,85</b>	<b>77.656.704.971,29</b>	<b>84.238.178.100,13</b>	<b>65.031.834.694,46</b>	<b>86.245.253.096,25</b>	<b>76.894.941.687,16</b>	<b>62.105.488.531,20</b>

<sup>1</sup> Valores corrigidos pelo IPCA Dessazonalizado.  
<sup>2</sup> janeiro a dezembro.  
 Fonte: Comprasnet.  
 Elaboração: SLTI/MP.

Ressalta-se que a legislação autoriza, excepcionalmente, gastos públicos por meio de dispensa e inexigibilidade de licitação (Artigos 24 e 25, da Lei 8.666/1993). Estas formas de contratação levantam uma discussão à parte sobre o tema em estudo, porque, devido à grande quantidade e valores envolvidos nos processos de dispensa e inexigibilidade, é como se a regra estivesse virando exceção e vice versa.

Nestes casos, em que a licitação é dispensável e inexigível, a Lei exige bem menos requisitos, frente às demais opções de contratação, e não há prazo determinado para a abertura e conclusão dos processos. A partir desses aspectos e considerando também a quantidade de

situações em que a Lei, por meio dos mais de trinta e cinco incisos previstos nos citados artigos, autoriza a adoção de processos de dispensa e de inexigibilidade, esses tipos de procedimentos representam uma parcela considerável nos valores e percentuais atribuídos aos gastos públicos (ver Tabela 1).

### **3.2.1 - Lei Geral de Licitações**

A Lei Geral de Licitações é a Lei 8.666/1993, o diploma legal de maior abrangência vigente no Direito Administrativo no que se refere à licitação pública, vinculando toda a Administração Pública brasileira. Desde de sua implantação, esta norma tem provocado manifestação de apoio e de repúdio daqueles que dela precisam, tanto na esfera pública quanto privada. Resultado de muitas experiências na área de licitações a formulação desta norma contou com a participação de agentes de dentro e de fora da Administração.

Estudos, como o realizado por Fiuza e Medeiros (2013), demonstram que a Lei nº. 8.666/1993 que disciplina grande parte das modalidades e procedimentos das compras públicas no Brasil, revela-se ineficiente quando comparada com as modalidades de contratação implementadas mais recentemente, a exemplo do Pregão (Lei nº. 10.520/2002) e do Regime Diferenciado de Contratações - RDC (Lei nº. 12.464/2011).

A Lei Geral de Licitações acumula muitas críticas desde a sua promulgação como as apresentadas por Fiuza e Medeiros (2014) ao compararem as normas da Lei nº. 8.666/1993, que lhes são anteriores, com as normas mais recentes que disciplinam as modalidades de contratação tipo pregão e o RDC:

a busca por maior eficiência, inovação, competição e melhor relação custo-benefício para o setor público brasileiro foi completamente negligenciada pela legislação anterior, presa tão somente ao formalismo e ao cumprimento de ritos que, no mais das vezes, não guardam qualquer correlação com a

eficiência do processo produtivo de um órgão público, muito menos com o bem-estar do cidadão e são unanimemente criticados por gestores de compras (FIUZA e MEDEIROS, 2014, p. 15).

Santana e Santos (2012) apontaram que a rigidez do Estatuto Jurídico da Lei nº. 8.666/1993 provoca o aumento do custo e torna as contratações mais demoradas e que “o cumprimento de prazos demasiadamente extensos e a ampla possibilidade de recursos, são pontos que dificultam extremamente uma gestão pública eficiente e eficaz”, Santana e Santos (2012, p. 251).

Em termos de licitações, até chegar à Lei 8.666/1993 percorreu-se um longo caminho no Direito Administrativo brasileiro, bem condensado pro Cretella Júnior (2006, p. 20) conforme segue o trecho abaixo:

temos, assim, em seqüência: a) o Código de Contabilidade Pública da União e seu Regulamento, de 1922; b) O Decreto-Lei nº 200/67, alterado pelo Decreto-lei nº 900/69; c) o Decreto-lei nº 2.300/86, o Decreto-lei nº 2.348/87 e Decreto-lei nº 2.360/87, todos referentes ao procedimento concorrencial ou procedimento licitatório; e, por fim, d) a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e a Lei 8.883, de 08 de junho de 1994 – esta última, em seu art. 3º, determinou que o Poder Executivo publicasse no Diário Oficial da União, no prazo de trinta dias, a íntegra da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, com as alterações resultantes (CRETELLA JÚNIOR, 2006, p. 20), destaques do autor.

Em função disso, historicamente vê-se que não há como negar que a promulgação da Lei 8.666/1993 foi um marco para as licitações públicas, pois promoveu realmente grandes mudanças nessa área. Contudo, reconhecidamente suas regras, ou o excesso delas, provocam grande parte dos percalços enfrentados hoje pela Administração Pública nessa área, pelos motivos que demonstraremos neste trabalho.

De forma que a esse respeito temos pontos positivos e negativos, como se denota do trecho abaixo:

já outros se insurgem contra a lei justamente por acreditarem o oposto. Para estes, a Lei 8.666/93 é fruto de uma consciência ultrapassada, *é contrária ao princípio da eficiência* e não possui mecanismos suficientes para impedir fraudes ou desvios. A Lei Geral de Licitações, para os críticos, burocratiza demasiadamente o processo, impede a adoção de novas medidas pela Administração e possui brechas conhecidas por licitantes mal intencionados (DIAS, 2015, p. 14) (grifo nosso).

Em estudo realizado sobre o cenário das licitações a partir de 1993 até a promulgação da Lei do RDC (Lei 12.462/2011) é possível verificar-se que as mudanças realizadas nas normas das licitações públicas, muitas vezes foram motivadas pela necessidade de ajustes na própria Lei Geral de Licitação que tem se mostrado ultrapassada diante do cenário atual em termos das demandas institucionais e do mercado, mais notadamente quanto às questões que envolvem novos produtos e serviços. Em outros casos, elas foram motivadas pela necessidade de criação de ferramentas que agregassem as novas tecnologias, a exemplo do Comprasnet<sup>17</sup> e do Pregão Eletrônico<sup>18</sup>, incrementos possíveis e exigidos com o advento da internet.

Para os estudiosos da área, a Lei 8.666/1993 contribuiu com as propostas do Governo para a mudança do cenário da época, em que se vivia em meio a muitos eventos de fraudes e corrupção na Administração Pública, inclusive, pela porta das licitações públicas. Mas, pela solução apresentada na forma desta Lei, e considerando-se os problemas enfrentados pela Administração Pública para a aplicação de suas regras é como se o Governo tivesse “acertado no remédio, mas, errado na dose”.

As licitações que adotam as modalidades próprias da Lei 8.666/1993, tais como, Carta Convite, Tomada de Preços e a Concorrência têm sido alvos constantes de denúncias por irregularidade, o que comprova a fragilidade de seus procedimentos, sobretudo, quanto ao atendimento às normas.

---

<sup>17</sup> Portal de compras do Governo Federal.

<sup>18</sup> Forma eletrônica do Pregão que foi regulamentada pelo Decreto 5.450/2005.

Entende-se que a maioria dos problemas enfrentados pela Administração Pública na aplicação das regras da Lei Geral de Licitações decorre do fato de que esse único instrumento pode disciplinar aquisições de “A a Z”, ou seja, aquisições de materiais que vão de uma dúzia de bananas a uma frota de aviões de caça e contratações de serviços que vão de pintura de uma parede a manutenção de computadores. Todos, conduzidos sob sua égide, inclusive, de um serviço de engenharia como uma reforma predial à construção de uma usina hidroelétrica, por mais complexo que seja.

No que tange à eficiência, no sentido de cumprimento dos objetivos da Administração Pública, é importante destacar que as regras demandadas pela Lei Geral de licitações que submete toda a Administração Pública possuem grande relevância para a eficiência dos processos licitatórios porque delas decorrem elementos básicos para a garantia do cumprimento desses objetivos, tais como a suficiência das exigências<sup>19</sup> aos interessados, a objetividade na descrição de seu objeto, o parâmetro de valores aceitos para a contratação, o tempo processual, a garantia dos interesses públicos, além de outros aspectos que envolvem as contratações públicas.

A partir da instituição da Lei 8.666/1993 que regulamentou o Artigo 37 da Constituição Federal vigente, o cenário das licitações públicas no Brasil passou por inúmeras mudanças, muitas delas com o objetivo e fundamento de tornar os processos licitatórios mais céleres, mais objetivo em termos da configuração de seus objetos e com vistas à redução dos preços dos bens e serviços adquiridos. Mas, será mesmo que tais objetivos foram atingidos, tornando os processos mais eficientes para a Administração Pública?

No contexto da pesquisa é importante quantificar as mudanças pelas quais passou a Lei nº 8.666/1993 desde sua promulgação. Foram diversos ajustes e alterações como muito bem nos informa Fiuza e Medeiros (2013):

---

<sup>19</sup> No sentido de evitar as cláusulas exorbitantes.

A Lei 8.666/93, que rege as compras públicas, estabelecendo princípios gerais e definições, veio como uma resposta aos sucessivos escândalos do governo Collor e dos “anões do Orçamento”, e instituiu controles mais rígidos sobre as licitações. Ao longo dos 20 anos de sua existência, ela foi alterada por 61 Medidas Provisórias e 19 leis, um total de 80 normas (FIUZA e MEDEIROS, 2013, p. 3).

Estudos mostram que a Lei 8.666/1993 atendeu em parte aos seus propósitos<sup>20</sup> à época de sua publicação e que, atualmente, contribui para a ineficiência das contratações públicas, pois se encontra ultrapassada diante de um mercado dinâmico, diversificado e voltado para a maior qualidade de produtos e serviços. A atual Lei Geral de Licitações que ainda vincula toda a Administração Pública, apesar das mudanças pelas quais passou ao longo dos anos, tem favorecido a processos morosos e as aquisições de produtos de baixa qualidade e a custos mais altos.

Entende-se que tais mudanças também foram motivadas pela necessidade de acompanhamento do desenvolvimento dos recursos de Tecnologia da Informação (TI), além da necessidade de acompanhar as mudanças do mercado, como por exemplo, o lançamento e/ou melhoramento de novos produtos oferecidos por ele. Importante destacar também que existe uma demanda institucional, a exemplo do TCU, CGU e IPEA, além da sociedade, por melhor desempenho da Administração Pública, sobretudo na área das licitações.

O IPEA (2013), em resposta a Consulta Pública do Senado acerca da reforma da Lei 8.666/1993 e do arcabouço legal de compras públicas no Brasil, por meio da Nota Técnica nº. 08, organizada por Fiuza e Medeiros (2013)<sup>21</sup>, trouxe contribuições inovadoras a essa área de estudos. Neste trabalho o IPEA não só critica o conceito de modalidade de licitação que dá sustentação à Lei Geral de Licitações, como também toda modalidade de licitação baseada em

---

<sup>20</sup> Disciplinar melhor as contratações públicas, inclusive, atuar como ferramenta inovadora de auxílio no combate à corrupção.

<sup>21</sup> Técnicos de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia – DIEST e Assessor da Presidência do IPEA, respectivamente;

lei. Para o IPEA (2013), essa forma de disciplinar as licitações públicas é um convite para que elas se tornem “obsoletas” em pouco tempo. Neste sentido, vejamos então as conclusões do IPEA no trecho abaixo:

A lei que regerá as compras públicas nacionais deve abandonar por completo o conceito de modalidade de licitação. Ele é um conceito obsoleto e engessa o formulador de política, pois o progresso tecnológico e operacional na forma de contratação acaba requerendo mudanças legislativas, e isso é ineficiente para o setor público. A licitação é um leilão reverso, e o seu formato envolve dimensões que não podem ser previstas em lei sem que essa lei se torne obsoleta ou esbarre em casos omissos em poucos meses (FIUZA e MEDEIROS, 2013, p. 9).

Percebe-se que estes autores fundamentam suas conclusões no progresso tecnológico e operacional aos quais as contratações públicas encontram-se atreladas, aspecto também destacado pelo presente trabalho. Frisa-se que a estrutura rígida das normas que disciplinam as licitações não é compatível ao dinamismo dos avanços tecnológicos e operacionais. Acompanhar estes processos, bem como as inovações do mercado de bens e serviços, considera-se de fundamental importância para o alcance de melhores resultados nas contratações públicas.

### **3.2.2 – O Sistema de Registro de Preços (SRP)**

Ao longo dos anos, algumas lacunas legais demonstraram e motivaram também a necessidade de regulamentação de dispositivos da própria Lei 8.666/1993, como é o caso do Sistema de Registro de Preços (SRP)<sup>22</sup> que trouxe um ganho enorme para as contratações

---

<sup>22</sup> Sistema de Registro de Preços - conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras (antes regulamentado pelo Decreto 3.931/2001, revogado pelo Decreto 7.892/2013).

públicas, tornando-as mais céleres e reduzindo os custos da Administração Pública, mostrando-se, portanto, mais eficientes.

O Sistema de Registro de Preços, que possui previsão legal no artigo 15, da lei 8.666/1993 em sua série histórica, foi regulamentado inicialmente pelo Decreto nº 2.743, de 21 de agosto de 1998; que foi revogado pelo Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001; também revogado pelo Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013 que é o regulamento vigente, mas que por sua vez já teve dispositivos alterados pelo Decreto nº 8.250, de 23 de maio de 2014.

Com o SRP a redução de custos para a Administração Pública ocorre a partir do momento em que vários órgãos podem participar de uma mesma licitação<sup>23</sup> para a aquisição de um objeto comum a todos os participantes, entes públicos que manifestam interesse em participar do referido processo. Esta licitação será gerenciada por apenas um órgão público, que inclusive, tem a prerrogativa de permitir ou não quais serão os órgãos participantes do processo licitatório. Esta facilidade faz com que o Poder Público possa licitar uma maior quantidade de um mesmo produto (bens ou serviços) incentivando aos fornecedores na redução dos valores apresentados.

Vale ressaltar que o Sistema de Registro de Preços (SRP) não se trata de uma modalidade de licitação, pois é apenas um conjunto de procedimentos formais que podem ser adotados por meio das modalidades de licitação concorrência, disciplinado pela Lei 8.666/1993, e a modalidade pregão que é disciplinada pela Lei 10.520/2002.

O gestor público, em função do objeto, poderá optar pelo SRP nos casos em que o objeto exija contratações frequentes; objeto com previsão de entregas parceladas, objeto com distinção na forma de remuneração; objeto para o atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou quando, pela natureza do objeto, não for possível

---

<sup>23</sup> Permitido somente para as modalidades tipo concorrência e pregão.

definir previamente o seu quantitativo; e também em função da imprevisibilidade de uso de determinado objeto.

É importante registrar que a norma do Sistema de Registro de Preços autoriza ao Gestor Público a realizar a licitação por este sistema mesmo nos casos em que o órgão não disponha de recursos orçamentários. Frisa-se que, via de regra, a Administração não pode realizar licitação sem a devida previsão orçamentária. Essa facilidade configura-se como um grande avanço nas regras sobre licitações no Brasil, pois possibilita ao gestor antecipar-se ao trâmite burocrático do orçamento anual da União, nos procedimentos seguidos para o suprimento de bens e serviços de sua entidade.

### **3.2.3 – Portal de Compras do Governo Federal**

Com a evolução dos recursos da Tecnologia da Informação (TI) e o advento da internet a utilização destas ferramentas pelos governos passou a ser interpretada como medida de eficiência da ação do Estado, com o destaque para a realização de contratações públicas pela via eletrônica.

Neste sentido, Fernandes (2014) complementa que

de forma geral, o vetor de inovação tecnológica apoiada na informatização, ao lado da mudança procedimental do pregão, impulsionou avanços na gestão das compras e contratações da administração pública brasileira, de forma contínua e sem resistências ou conflitos no âmbito das organizações<sup>24</sup> (FERNANDES, 2014, p. 21).

---

<sup>24</sup> Em nota o autor explica que o sistema informatizado de apoio às compras da administração federal (SIASG/Comprasnet), criado em 1994, tem sido a base sobre a qual essas inovações são concebidas e implementadas.

Para Oura et al, (2012, p. 262), esses recursos “vem revolucionando os processos de compras dos órgãos da administração pública federal direta e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União”.

A possibilidade de realização de licitação na modalidade pregão pela via eletrônica (o pregão eletrônico) fez com que fossem desenvolvidos e implementados nas estruturas de governo os sites ou sistemas eletrônicos de compras. Na visão de Inamine, Erdmann e Marchi, (2012, p. 124), “o sistema de compras públicas do Governo Federal tem como um de seus objetivos a busca da eficiência”.

Para Oura et al, (2012):

O Comprasnet é o sistema eletrônico, operando na Internet, de compras do Governo Federal brasileiro (portal [www.comprasnet.gov.br](http://www.comprasnet.gov.br)), por meio do qual são disponibilizados os recursos da TIC<sup>25</sup>, necessários ao cumprimento do Decreto 5.450/05, o qual regulamentou a modalidade de licitação “pregão” (instituída pela Lei 10.520/02), em sua forma eletrônica, denominada “pregão eletrônico” (OURA et al., 2012, p. 271).

A criação desses instrumentos de compras se desenvolveu nas diversas esferas de governo cujo destaque no trabalho é dado ao portal de compras do Governo Federal, o antigo *comprasnet* que hoje figura como Portal de Compras do Governo Federal Compras Governamentais, no endereço: <http://www.comprasgovernamentais.gov.br>, de competência do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Oura et al., (2012) concluíram em seus estudos que o sistema eletrônico que conduz o pregão potencializa o controle sobre o andamento do processo licitatório e ofertas dos licitantes, tornando-o mais ágil, além de transparente. Estes autores reforçam, “contudo, que esse sistema tem servido, principalmente, aos propósitos de automatizar o cumprimento da legislação pertinente” (Oura et al., 2012, p. 277).

---

<sup>25</sup> TIC – Tecnologia da Informação e Comunicação.

Com isso, é possível verificar a contribuição do sistema de compras do Governo Federal para o atendimento às normas de licitação, neste caso, às normas do pregão eletrônico, ressaltando que no trabalho esse atendimento é medida de ação eficiente na gestão das compras públicas.

Porém, Oura e seus colaboradores (2012) entendem que, apesar dos ganhos, o uso dos recursos tecnológicos para a condução de licitações públicas poderia ser mais eficiente quanto maior for a quantidade de fornecedores cadastrados no sistema:

Conclusivamente, o Comprasnet e os processos de PE<sup>26</sup> nele embutidos têm sido úteis para aumentar a eficiência das operações de pregão e, ao mesmo tempo, cumprir a legislação pertinente, mas não tem possibilitado ao governo exercer o seu poder de barganha na condição de cliente, dado que existe uma massa crítica de fornecedores habilitados no sistema e compras em grandes quantidades (OURA et al., 2012, p. 278).

Para estes autores a pouca quantidade de fornecedores contrasta com a grande utilização da modalidade pregão por parte da administração pública como meio para a contratação de bens e serviços, sobretudo na sua forma eletrônica que tem se destacado a cada ano em quantidade e em volume de compras.

O baixo número de fornecedores habilitados no sistema ocorre por vários motivos, a exemplo da necessidade de regularidade fiscal e trabalhista que são atualmente algumas das dificuldades enfrentadas pelas empresas nacionais, mas que não cabe análise mais aprofundada nesta pesquisa, sob pena de desvio de seus objetivos.

Mas, retomando ao uso das novas tecnologias nas contratações públicas, obviamente que os ganhos com a utilização destas tecnologias pela administração pública vão além dos aspectos de eficiência, mas, pelas pretensões do trabalho, no texto buscou-se enfatizar mais a

---

<sup>26</sup> PE – Pregão Eletrônico.

relação dos recursos de TI com o aspecto da eficiência. No entanto, é inegável que esta questão agrega outros aspectos inerentes à administração pública.

Dentro da eficiência relativa atribuída à atuação da Administração Pública, conforme impressa no texto, os autores Inamine, Erdmann e Marchi (2012) entendem também que os objetivos do sistema de compras do Governo Federal, “contudo, amplia-se na medida em que são discutidos na Administração Pública aspectos complexos da criação de valor público<sup>27</sup>, como expressão mais próxima do interesse do cidadão”, Inamine, Erdmann e Marchi (2012, p. 124).

Ressalta-se que o sistema de compras governamentais não é utilizado só para a promoção do pregão eletrônico. Além dessa função, ele também gerencia dados e resultados de outras modalidades de licitação, inclusive, por meio do “placar de licitações” o sítio eletrônico divulga a abertura de novas licitações nas diversas modalidades vigentes no Brasil, dentre elas, licitações sob o regime do RDC na sua via Eletrônico.

Encontra-se na plataforma do Portal links de acesso a alguns dos principais sistemas do Governo Federal, tais como o Comprasnet – SIASG, por onde realiza-se as licitações eletrônicas e o SICAF que administra o cadastramento de fornecedores; estes, inclusive, dispõem de campo específico com temas afetos a eles e de seus interesses.

Por meio do Painel de Compras, disponível também no Compras Governamentais, o Governo Federal disponibiliza uma série de informações importantes acerca das contratações públicas:

O painel de informações do SIASG é uma ferramenta que apresenta em um só local os principais números das contratações públicas e tem por finalidade oferecer um panorama dos gastos públicos e do comportamento licitatório no âmbito da Administração Pública Federal. Foi desenvolvido de forma a conter informações de todos os órgãos que compõem o Sistema Integrado de

---

<sup>27</sup> Para estes autores a expressão valor público carregam também aspectos como a transparência, a *accountability* e interesse público.

Serviços Gerais – SISG (SECRETARIA DE LOGÍSTICA E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO – SLTI, 2016).

Neste caso, a SLTI visa a auxiliar o gestor fornecendo subsídios para a tomada de decisão, além de ampliar o acesso ao cidadão às informações das contratações públicas com vistas à melhoria da governança pública; o Painel de Compras permite “a todo cidadão a criação de indicadores e consultas personalizadas, bem como exportar os dados em diversos formatos” SLTI (2016).

Vê-se, portanto, os benefícios que a internet e os demais recursos de TI podem proporcionar as licitações públicas, de forma que as experiências com as licitações eletrônicas e seus bons resultados, demonstram a viabilidade do uso dessas ferramentas para a boa gestão das contratações públicas.

### **3.2.4 – A Modalidade Pregão**

Um projeto bem sucedido de inovação e reformulação dos processos licitatórios foi a instituição da modalidade Pregão, criado a partir da Instrução Normativa (IN) nº 2.026/2000<sup>28</sup>, pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério Planejamento Orçamento e Gestão (SLTI/MPOG) e Decreto 3.555/2000. Mais adiante esta IN foi convertida na Lei 10.520/2002, que foi precedida pelo Decreto 5.450/2005 que regulamentou o Pregão no âmbito da Administração Pública Federal, preferencialmente na sua forma eletrônica, conhecido como Pregão Eletrônico.

O Pregão tem como característica marcante a inversão de fases<sup>29</sup> nas licitações públicas, segundo a qual o agente público primeiro apura o vencedor por preço ofertado, para

---

<sup>28</sup> Instituído antes na Anatel pela Lei 9.472/1997 e regulamentado pela Lei 9.986/2000.

<sup>29</sup> Diz-se inversão de fases aos procedimentos licitatórios processados de forma diferente aos procedimentos típicos das modalidades próprias da Lei 8.666/1993. Nos casos disciplinados por esta Lei, primeiro se processa a

depois promover a fase de habilitação<sup>30</sup>, que ocorre somente para o vencedor do certame<sup>31</sup>. Este critério gerou um ganho enorme em termos de tempo da licitação, pois ao se promover a verificação da documentação de apenas um dos licitantes interessados no objeto da licitação a Administração Pública por si só evita o prolongamento do processo, sem falar que diminui também o número de recursos impetrados nessa fase.

No que se refere ao tempo processual das contratações de bens e serviços, nas modalidades convite, tomada de preços e concorrência, a fase de habilitação pode demorar vários dias, por conta da necessidade de verificação dos requisitos de habilitação, que não são poucos, e de todos os interessados em participar do certame. Geralmente também são muitos os interessados, dependendo do valor estimado da contratação. Nesta fase, devido ao formalismo da lei, aliado a certo despreparo dos agentes públicos, os participantes apresentam uma série de recursos uns contra os outros, na tentativa de inabilitar os concorrentes impedindo-os de continuarem no processo.

Desta forma, pode ocorrer a inabilitação de participante que contenha a melhor proposta para a Administração, mas que, por alguma falha na apresentação da documentação de habilitação não terá sua proposta avaliada no processo. Assim, além do tempo demandado em demasia, a Administração corre o risco de contratar mal o objeto pretendido com a eventual licitação.

Nas modalidades regidas pela Lei 8.666/1993, ainda vigente, esses aspectos são responsáveis por uma longa batalha entre os licitantes interessados em uma licitação, alongando demais os prazos processuais, e por consequência, comprometendo a eficiência dessas aquisições. Neste aspecto, a inversão de fases, procedimento típico da modalidade

---

classificação e a habilitação dos interessados, para só depois apurar-se o preço e conseqüente vencedor do certame;

<sup>30</sup> Fase típica de processo licitatório que consiste na verificação do cumprimento dos requisitos de habilitação por parte de licitante interessado, tais como habilitação jurídica, qualificação econômico-financeira, qualificação técnica, regularidade fiscal e trabalhista, dentre outros.

<sup>31</sup> Disputa para o fornecimento do objeto da licitação.

pregão, trouxe bastante entusiasmo para os estudiosos do tema licitações, como se pode ver no trecho abaixo:

Assim, o que aquela “abençoada” inversão de fases polpa de tempo tanto para o Poder Público quanto para os licitantes é algo simplesmente extraordinário, monumental, a ponto de **facilmente** o ente licitador poder resolver todo o certame, adjudicar o seu objeto ao vencedor e contratá-lo **no mesmo dia da abertura** (RIGOLIN, 2012, p. 342, grifos do autor).

Outro aspecto interessante da modalidade Pregão e que está diretamente ligado à questão da eficiência e a possibilidade de ser conduzido por meio da internet utilizando-se dos recursos da Tecnologia da Informação (TI). A forma eletrônica do Pregão regulamentada pelo Decreto nº 5.450/2005 trouxe inúmeras vantagens para os processos licitatórios e uma delas é a possibilidade de o licitante interessado poder participar da reunião da licitação do seu próprio escritório, sem ter que se deslocar até o órgão promotor do certame. Isso teve reflexo direto nos preços ofertados, além do que diminuiu muito a possibilidade de fraudes nas licitações, pois não possibilita o contato direto dos interessados.

Outro fator positivo foi o aumento considerável do número de participantes nas licitações públicas, o que provocou também uma conseqüente diminuição nos preços apurados por este tipo de modalidade licitatória. É necessário também destacar outro aspecto positivo do Pregão que é a disputa dos preços por meio de lances livres<sup>32</sup> durante a sessão. Neste caso, vale o destaque porque isso tem gerado grandes economias aos cofres públicos, o que evidentemente pesa para o atendimento ao princípio da Eficiência.

A importância e vantagens trazidas por esta modalidade também podem ser constatadas nos dados fornecidos pela SLTI/MPOG, a exemplo das informações a seguir e tabelas 2 e 3 apresentadas logo abaixo:

---

<sup>32</sup> Fase complementar à apresentação de propostas na apuração do vencedor por preço em certame licitatório.

em 2014, o pregão eletrônico respondeu por 59,7% das compras governamentais, com um gasto de R\$ 37,08 bilhões, sendo empregado em 33,8 mil processos (17,1%). Se comparado apenas às modalidades licitatórias, essa forma de contratação foi responsável por 91,1% dos gastos em aquisições, resultando numa economia para os cofres públicos da ordem de R\$ 7,9 bilhões (18%). Em relação ao número de certames licitatórios, o pregão eletrônico respondeu por 94% (SECRETARIA DE LOGÍSTICA E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO, 2014).

**Tabela. 2 – Participação do Pregão nas Licitações (evolução)**

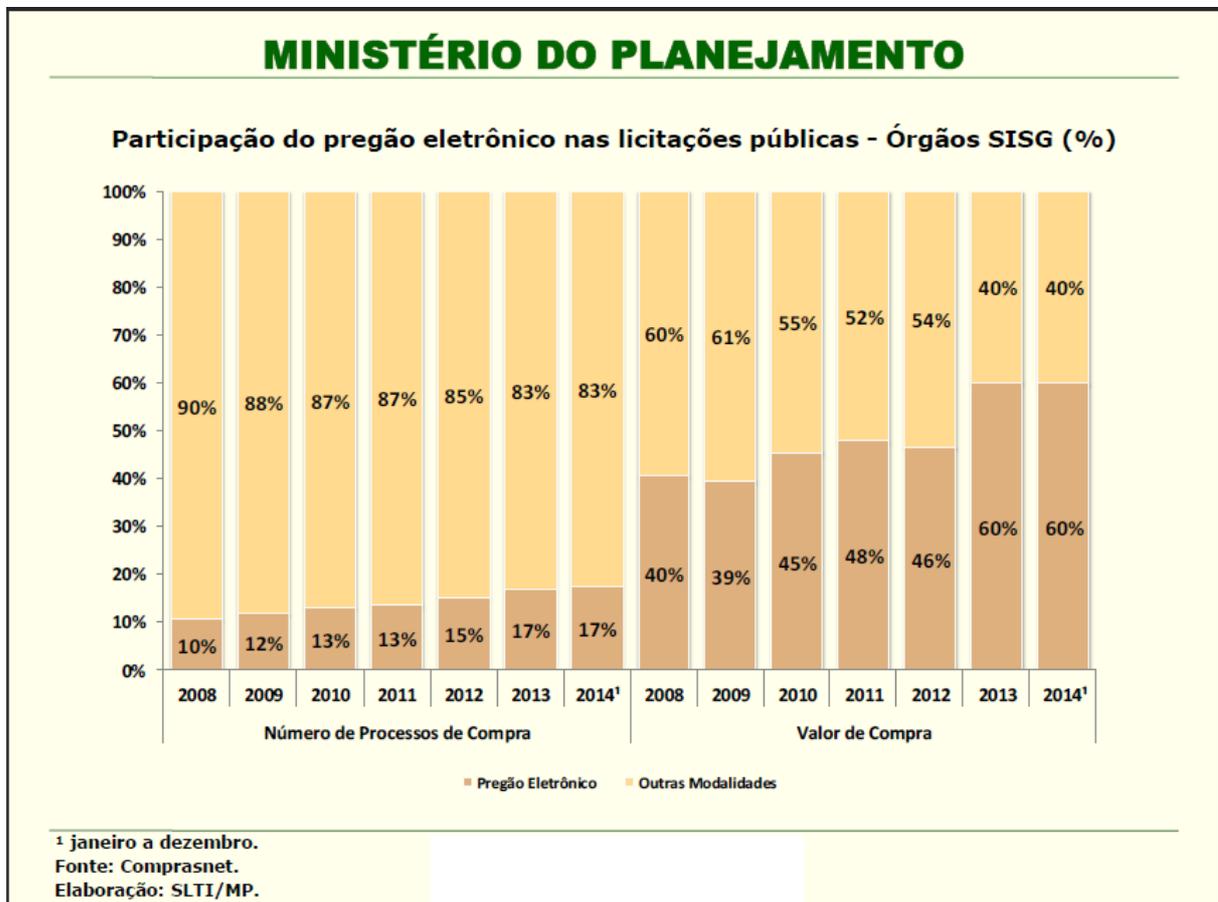
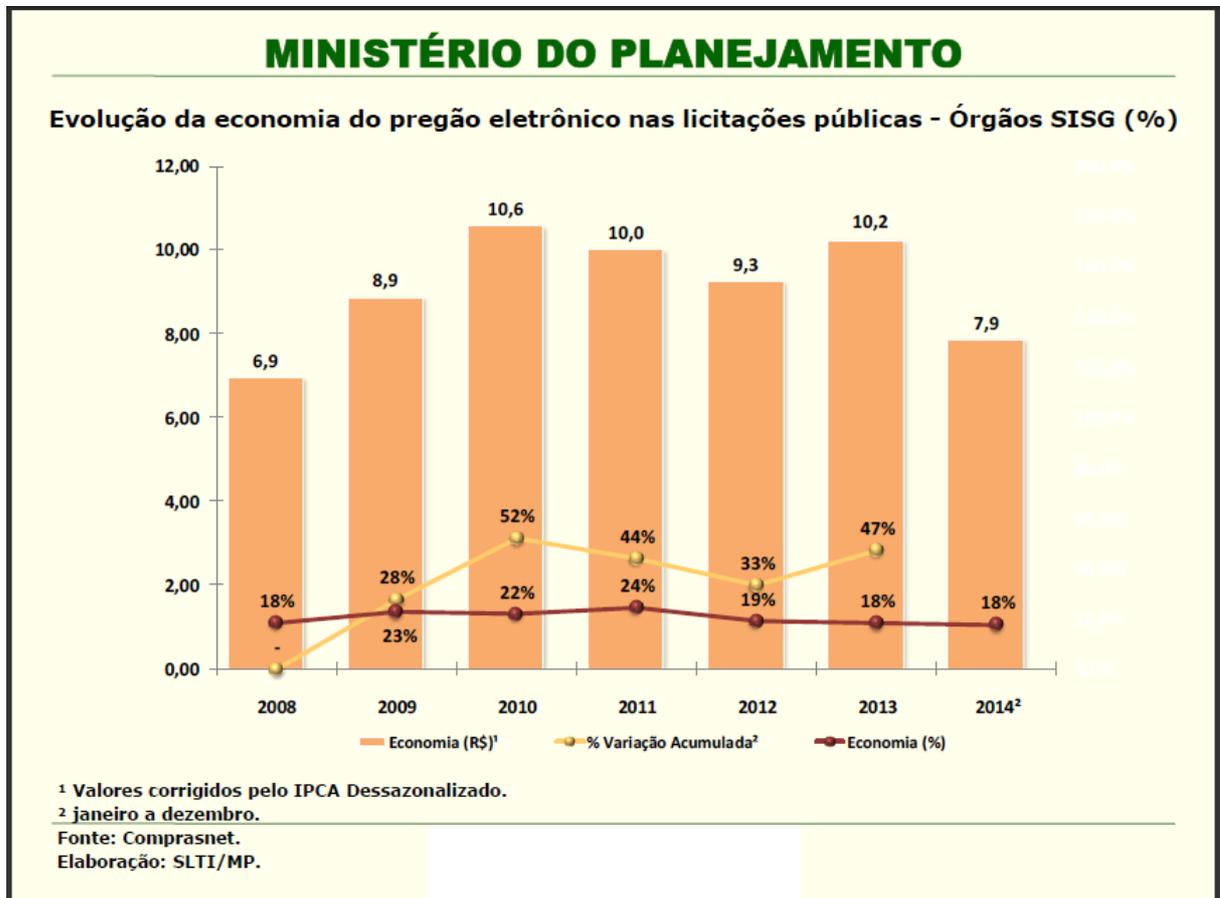


Tabela. 3 – Economia Proporcionada pelo Pregão



Mas, o Pregão também possui seus pontos negativos e um deles é a sua não obrigatoriedade de adoção por parte do gestor público. O Pregão está instituído no âmbito da Administração Pública Federal, com preferência para a sua forma eletrônica, mas subsistem ainda as modalidades da Lei 8.666/1993, podendo o gestor público federal, assim como o das demais esferas de governo (Estados e Municípios), ao seu critério e necessidade, utilizar-se ainda dessas modalidades, quais sejam, a Carta Convite, Tomada de Preço, Concorrência dentre outras.

Outro ponto negativo da modalidade Pregão diz respeito ao tipo de objeto a ser licitado. A adoção desta modalidade está restrita a bens e serviços comuns<sup>33</sup>. Essa questão gerou muita discussão no âmbito do Serviço Público, assim como entre os teóricos da Administração Pública, bem como nos órgãos de controle (CGU e TCU).

A definição entre o que é ou não “bens e serviços comuns” ainda se encontra em curso e de fato é de difícil consenso, muito por conta da grande variedade de produtos disponível no mercado. Mas, há na norma do Pregão proibição expressa quanto ao seu uso nas contratações de obras e serviços de engenharia, o que também configura-se como aspecto negativo e acompanha, paralelamente, as discussões em torno do Pregão quanto ao tipo de objeto que pode ou não ser licitado por esta modalidade.

As “necessidades de eficiência do serviço público” têm motivado diversos estudos no meio acadêmico, bem como na própria Administração Pública. Como exemplo disso, os autores Santana e Santos (2012), buscaram “identificar as vantagens” do uso da nova modalidade de licitação denominada pregão no âmbito do Serviço Público, ao tempo em que analisaram “as restrições legais” quanto ao uso dessa modalidade.

Neste contexto, Santana e Santos (2012, p. 253), argumentam que “A Lei n. 8.666/93, com intuito moralizador, tornou mais complexo o procedimento licitatório, promovendo novos arranjos organizacionais e ajustes de procedimentos para tornar o processamento de compras públicas mais eficaz”.

Para Santana e Santos (2012, p. 251), a rigidez do “Estatuto Jurídico apresentado pela Lei n. 8.666/93 (...) é um fator de aumento de custos e de demora na efetivação das contratações e compras da administração pública”.

---

<sup>33</sup> No texto da Lei: “Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado” - na forma do Parágrafo Único, Art. 1º, da Lei 10.520/2002.

Daí a necessidade de instituição do Pregão que ocorreu com a Lei Federal nº 10.520/2002 que possui a mesma abrangência da Lei 8.666/1993, ou seja, também submete a toda Administração Pública, porém, sem sobrepor a seus regulamentos, tão pouco excluir as modalidades previstas na Lei Geral de licitação, como veremos mais adiante.

A principal particularidade da modalidade pregão diz respeito ao seu objeto que segundo o Artigo 1º da Lei 10.520/2002 restringe-se a bens e serviços comuns, na forma a seguir:

Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.  
Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Estes autores, entretanto, também ressaltam a limitação imposta pela legislação quanto ao seu uso somente para bens e serviços comuns, quando alertam que “esta nova modalidade de licitação só pode ser adotada para a aquisição de bens e serviços comuns, de fácil caracterização, conforme dispõe o parágrafo único do Art. 1º da Lei n. 10.520/2002 que o instituiu”, Santana e Santos (2012, p. 252).

A limitação quanto ao uso do pregão destacada pelos autores Santana e Santos (2012) tornou-se a motivação central do estudo realizado por eles, no qual levantam o seguinte questionamento – “É possível estender a modalidade de licitações denominada pregão para todas as compras e contratações da administração pública?”. Em tese, esta hipótese configura-se como uma alteração que contribui para que a Administração Pública torne as licitações públicas mais eficientes.

As vantagens da modalidade pregão a credencia como sendo uma melhor solução, frente às modalidades da Lei 8.666/1993, para o setor público diante da obrigatoriedade de

promover licitações públicas nas aquisições de bens e serviços. Conforme podemos perceber no trecho abaixo:

o pregão, mais do que um novo tipo de licitação, é, em sua essência, sinônimo de celeridade e de simplicidade processual necessários à melhor atuação estatal. Com o pregão, os agentes públicos têm a chance de praticar uma Administração Pública mais eficiente e transparente, e, dessa forma, cumprir sua tarefa em prol do interesse público (SANTANA e SANTOS, 2012, p. 252).

Nas palavras de Santana e Santos (2012, p. 253), “Esta nova modalidade de licitação trouxe inúmeras vantagens à administração pública, tais como: - grande economia aos cofres públicos (...); transparência (...); maior celeridade(...); mais genérica quanto à sua aplicação (...) e incremento da competitividade (...)”.

A maior celeridade destacada pelos autores é fruto, sobretudo, da inversão de fases que caracteriza a modalidade de licitação denominada pregão. Em resumo, no pregão primeiro classificam-se as propostas que atendem ao edital; depois classificam-se novamente as primeiras propostas colocadas em função do preço apresentado, dentro de um percentual (%) estipulado no edital; em seguida promove-se a fase de lances livres, para chegar-se à proposta de menor valor; depois dessa fase promove-se a habilitação e somente da proposta vencedora.

Essa forma de proceder, em comparação com as modalidades da Lei 8.666/1993, por si só traz um ganho enorme em termos de tempo processual, pois evita o emprego de tempo com análise de documentos (e em recursos) de habilitação de interessados que não seriam contratados pela Administração Pública.

No tocante à fase de habilitação é importante ressaltar que o “espírito” maior das leis de licitação com essa regra, é o de que a Administração Pública venha a “contratar” somente com pessoas físicas e/ou jurídicas que atendam aos requisitos de habilitação, sobretudo aos

que comprovem regularidade fiscal e trabalhista, ou seja, as exigências de habilitação devem de fato recair somente sobre a pessoa a ser contratada.

Acertou o legislador ao introduzir a inversão de fase nas normas do pregão, tornando o processo licitatório mais célere e, por conseguinte, mais eficiente. Desta forma, para Santana e Santos (2012, p. 254), a modalidade pregão “Atende ao princípio da eficiência, na medida em que se pode conceber esse princípio, hoje constante no caput do art. 37 da Constituição, através da celeridade processual”.

Outro aspecto destacado pelos autores em favor do pregão diz respeito ao atendimento ao princípio constitucional da economicidade como resultado da implementação de lances livres nessa nova modalidade de licitação.

Os avanços conquistados nas mudanças das leis de licitações tendem a se solidificarem na medida em que trazem mais eficiência e economia para a ação do Estado ao contratar a melhor proposta e de maneira mais rápida.

Os reflexos sobre as funções do Estado com a instituição do pregão também foram destacados no texto de Santana e Santos (2012), como se pode ver a seguir:

pode-se, seguramente, afirmar que a instituição do pregão como modelo de licitação retrata uma profunda evolução no processo de democratização da atividade contratual do Estado, passando, a partir daí, a caminhar para uma atuação eficiente e democrática, orientada à realização racional e dinâmica das suas funções de Estado (SANTANA e SANTOS, 2012, p. 255).

Apesar de todas as suas vantagens, como já vimos anteriormente, a modalidade pregão amparada pela Lei 10.520/2002 possui como ponto negativo a sua não obrigatoriedade para toda a Administração Pública em suas licitações. Esse fator também é destacado pelos autores, como vê-se a seguir:

o ordenamento jurídico não impõe a obrigatoriedade da escolha do pregão como modalidade para nortear as licitações, em detrimento daquelas

previstas na Lei n. 8.666/93. Ao revés, tão-somente permite a sua escolha, mas insista-se, sem determinar o seu emprego (SANTAN e SANTOS, 2012, p. 256).

Por conta disso e diante das inúmeras vantagens trazidas pelo pregão, três anos depois de sua implementação, por meio do Decreto nº 5.450/2005 o Governo Federal torna obrigatório, no âmbito da Administração Pública Federal, o uso do pregão, preferencialmente na sua forma eletrônica, conforme dispõe o Artigo 4º do referido decreto.

A utilização ou não do pregão fica ainda a critério do gestor público, desde que seja empregada nas licitações para a aquisição de bens e serviços comuns. Mesmo o legislador tendo procurado explicar, por meio do Parágrafo Único do Artigo 1º da Lei 10.520/2002, a definição do objeto nas aquisições por pregão era (e por vezes ainda é) um complicador para sua utilização.

Outro aspecto que ainda não está totalmente pacificado na legislação do pregão é a limitação de seu uso para as contratações de obras e serviços de engenharia. O regulamento do pregão disciplinado pelo Decreto 3.555/2000 limitou o uso do pregão para este objeto:

Art. 5º A licitação na modalidade de pregão não se aplica às contratações de obras e serviços de engenharia, bem como às locações imobiliárias e alienações em geral, que serão regidas pela legislação geral da Administração.

Temos, no trecho a seguir, aspectos levantados pelas autoras que evidenciam claramente a necessidade de adequação do contexto às normas que disciplinam as licitações públicas, demonstrando a necessidade de constante revisão dos textos normativos em função das mudanças que se apresentam no cenário das licitações públicas.

O parágrafo abaixo condensa os fatos que motivam a necessidade de atualização constante da norma legal sobre licitações.

por outro lado, pelo regime da Lei n. 8.666/93, que regula as demais modalidades de licitação, a regra é que a contratação de bens e serviços de informática seja processada pelo critério da “técnica e preço”. Tal norma explica-se em razão do fato de que a Lei n. 8.666/93 provém do início da década de 90, época em que bens e serviços de informática ainda guardavam mística aos olhos do público em geral. Atualmente, com a evolução da tecnologia, bens e serviços de informática entraram no cotidiano de parcela expressiva da população, tornando-se produtos de natureza comum, muitas vezes definidos e à disposição no mercado de modo padronizado e em grande número (SANTANA e SANTOS, 2012, p. 257).

A necessidade de atualização e modernização está presente em todo o aparelho estatal. Apesar de o incremento do pregão ter tornado-se um ganho para a área das licitações públicas, essa modalidade já apresenta hoje várias questões carentes de reformulação. Algumas regras e procedimentos que necessitam de ajustes foram bem assimilados por licitantes mal intencionados que se aproveitam disso para levar vantagens nos certames.

Um bom exemplo disso é que participantes em licitações por pregão eletrônico podem manipular e monopolizar a fase de lances livres, por meio de programa de computadores que impedem que os demais licitantes ofertem seus lances em tempo hábil no período destinado para a disputa. As áreas responsáveis pelo sistema por onde o pregão eletrônico é veiculado têm atuado bastante para corrigir esta falha, mas esbarra no caráter dinâmico dos recursos de tecnologia da informação que dificulta a implantação de uma solução definitiva para esse problema.

### **3.2.5 – Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC**

Seguindo a tendência de mudanças no cenário das contratações públicas, registra-se a instituição do Regime Diferenciado de Contratação (RDC) por meio da Lei nº 12.462/2011, que além de tentar corrigir as experiências negativas e ajustes promovidos ao longo desses anos nas normas gerais de licitações, procurou também corrigir falhas históricas na legislação vigente que disciplinam as licitações públicas em nível de Brasil.

Segundo Fiuza (2012), em termos de apresentação de soluções para os problemas das compras públicas, o RDC traz mais contribuição para “a eficiência processual e formas de contratação” Fiuza (2012, p. 8), do que para os aspectos do arcabouço institucional e condução das licitações. A que se reconhecer, em certa medida, que as normas do RDC possuem um texto mais moderno e inserido no contexto atual da Administração Pública, ao tempo em que se observa também que a manutenção das normas da Lei Geral de licitações configura-se uma omissão do Estado que impede a obtenção de melhores resultados nessa área.

Comparações como a destacada a seguir, feita por Fiuza (2012), entre as normas mais antigas com as atuais, é inevitável e necessária, além de traduzir-se em caminho válido para a efetivação das transformações pretendidas nas compras públicas.

Embora esta redação atual da lei, dada pelo Plano Brasil Maior, já fale em utilização das licitações para a promoção do desenvolvimento sustentável, o RDC é o primeiro a enumerar claramente os vetores de desenvolvimento a nortear o processo e a falar em eficiência e competitividade. Esta recente diferença de mentalidade, por si só, já é revolucionária. A busca por uma maior eficiência, inovação, competição e melhor relação custo-benefício para o setor público brasileiro foi completamente negligenciada pela legislação anterior (FIUZA, 2012, p. 9).

A opção pelo Regime Diferenciado de Contratação ainda não se mostra suficiente para a condução de processos licitatórios mais eficientes porque o RDC é uma lei de “exceção”, aplicável exclusivamente para as licitações e contratos necessários à realização das Olimpíadas e Paraolimpíadas de 2016; Copa das Confederações de 2013 e Copa do Mundo de 2014; das ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); além das obras e serviços do Sistema Único de Saúde (SUS) e dos sistemas públicos de ensino; e, mais recentemente, aplicável também às obras e serviços de engenharia de estabelecimentos penais e unidades de atendimento socioeducativo.

No cenário atual é possível perceber que a Lei do RDC tem ampliado sua abrangência e subordinação a mais órgãos e entidades governamentais, bem como ampliado sua aplicabilidade a mais tipos de objeto do que os inicialmente disciplinados a época de sua promulgação. Ressalta-se que a pesquisa pode vir a não registrar todas essas atualizações em função do cronograma estipulado, mas, pretende-se apresentar as inovações que contribuem para os objetivos do trabalho de forma mais contundente.

Por se tratar de procedimento mais recente, a legislação do RDC foi elaborada buscando-se eliminar, ou ao menos diminuir, esses conflitos. O texto normativo do RDC é um bom exemplo de resposta à questão da pesquisa, pois traz expresso na própria Lei, como um de seus objetivos, a *ampliação da eficiência nas contratações públicas*.

Ressalta-se que o texto da Lei do RDC (Lei nº 12.462/2011) prevê o afastamento das normas contidas na Lei 8.666/1993 quando o gestor optar pela adoção do RDC, ressalvados os casos previstos na Lei. Com isso, é possível constatar-se que para o legislador atual a Lei Geral de Licitações não atende, ou atende parcialmente, ao Princípio da Eficiência nos termos definidos na Constituição Federal.

### **3.3 – Dos Princípios da Licitação**

A Licitação pública é um dos temas centrais no Direito Administrativo. Por ser bastante amplo, é de difícil compreensão quando analisada de forma isolada, pois exige amarração com os princípios que vinculam a Administração Pública, tais como o da eficiência e o da legalidade, bem como com aqueles norteadores da própria licitação, como por exemplo, o princípio da isonomia ou tratamento isonômico. Além disso, há que se considerar as regras contidas nas demais normas que amparam os procedimentos de licitação pública.

Em contrapartida, Justen Filho (2010) defende a natureza não absoluta dos princípios, por meio da qual ele entende que os princípios não podem ser eleitos como absolutos porque “traduzem valores”. Para este autor, o único valor que pode se sobrepor aos demais é a “dignidade da pessoa”, de que trata a Constituição Federal de 1988.

A tese da natureza não absoluta dos princípios e a subordinação destes à dignidade da pessoa é construída propositadamente pelo autor porque remete à questão da “supremacia do interesse público”, tese rejeitada por Justen Filho (2010, p. 62) com fundamento na própria dignidade da pessoa. Este autor ensina que a supremacia do interesse público é relativa e não absoluta. Neste sentido, não poderá o Estado impor seus interesses sobre o particular ferindo a sua própria dignidade.

Quanto à aplicação dos princípios nas contratações públicas, Cretella Júnior (2006), traz importantes ensinamentos para a construção das bases teóricas utilizadas neste trabalho. Para ele o procedimento licitatório deverá ser conduzido pela Comissão de Licitação<sup>34</sup> “em estrita conformidade com várias regras, ou princípios, encimados pelo princípio de legalidade”. Neste sentido, para Cretella Júnior (2006, p. 124), “*Princípio* é, antes de tudo, *ponto de partida*. Princípios de uma ciência são as proposições básicas, fundamentais, típicas, que condicionam todas as estruturas subsequentes”, destaques do autor.

Como no presente trabalho adota-se o atendimento à norma legal, decorrente do princípio da legalidade, como uma das variáveis que compõem a eficiência nas licitações públicas, as lições de Cretella Júnior sobre o papel dos princípios no Direito brasileiro é de suma importância. Isso ganha mais força ainda pelo fato de ter sido a própria eficiência contemplada como um dos objetivos da Administração Pública, por dever ao princípio da eficiência.

---

<sup>34</sup> Responsável pela condução dos processos licitatórios disciplinados pela Lei nº 8.666/1993. No caso da modalidade Convite a Administração poderá indicar agente próprio para conduzir o processo.

Como anunciado anteriormente, por conta da reconhecida relevância dos princípios, no estudo do tema licitação, far-se-á o registro de alguns ensinamentos a respeito de como os princípios devem ser pensados no contexto da Administração Pública, e por consequência, no contexto das licitações públicas.

Assim, vale destacar duas lições de Justen Filho (2010, p. 61), sendo a primeira a de que “o princípio é relevante porque impregna todo o sistema, impondo ao conjunto de normas certas diretrizes axiológicas. O princípio é importante não exatamente por ser a “origem” das demais normas, mas porque todas elas serão interpretadas e aplicadas à luz dele”.

Na segunda lição este autor procura um pouco equilibrar a importância do princípio e sua aplicação ao caso concreto, ou seja, em momentos específicos da função administrativa. Nessa outra lição Justen Filho (2010, p. 61) entende que “o princípio não se traduz numa solução única, aplicável de modo uniforme. Comporta a adequação necessária às circunstâncias e os valores envolvidos na situação concreta”.

Contudo, este autor entende que para a construção da ordem jurídica, que pode ser entendida como o conjunto das normas do Direito, princípio e regra apresentam relevância equivalente. Neste contexto, Justen Filho (2010) avalia que a Lei Geral de Licitações é constituída por princípios e regras. Para ele, se a Lei 8.666/1993 fosse constituída só por princípios, o aplicador teria maior autonomia. Contrário a isso, a Lei é composta em sua grande maioria por regras, o que diminui a margem de autonomia do aplicador ao caso concreto devido a sua vinculação ao respeito a essas regras.

Para fins de interpretação pode-se entender os princípios, quando expresso em lei, como instância normativa que se posiciona acima da regra estipulada por meio das outras normas, tais como leis, decreto e portarias que se posicionam à luz daqueles em termos práticos, ou seja, no momento de aplicação das regras que disciplinam as licitações.

O gestor público deve ser fiel às regras dessas normas, mas pode se utilizar dos princípios para equalizar as dificuldades de sua aplicação/interpretação em determinadas circunstâncias ou, também para preservar os valores e objetivos da Administração que transcendem o ambiente organizacional.

É nesse sentido que se elege o princípio da eficiência como um dos principais norteadores da Administração Pública na promoção das licitações para as contratações de bens, obras e serviços. A eficiência deve balizar essas ações porque é por meio delas que o Estado inicia relações contratuais que envolvem muitos recursos financeiros com os entes privados, e que, se mal acordadas, podem provocar enormes danos ao erário<sup>35</sup>, bem como ao particular, dado o volume de recursos envolvidos nessas operações.

Em outra medida o Direito brasileiro oferece ainda ao gestor público a opção de aplicação dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, expressos na Lei do Processo Administrativo (Lei 9.784/1999) como norma auxiliar para a obtenção de melhores resultados nas contratações públicas. Tais princípios exigem do gestor público proporcionalidade entre a lei e o fato, ao adotar medidas ou publicar atos administrativos.

O princípio da razoabilidade pode servir para fundamentar medida de interferência do gestor no processo licitatório, assim como em toda a administração pública, que seja necessária para alinhar ou retomar o curso do processo administrativo no sentido dos melhores resultados para a administração pública.

Ressalta-se que o gestor público tem à sua disposição o rito legal, normativo e procedimental a ser seguido nas contratações públicas. Porém, nas situações não previstas na norma ou naquelas que possuem previsão legal, mas que o fato requeira a adoção de outra medida ou de uma medida complementar o gestor público poderá abrir mão do princípio da razoabilidade e proporcionalidade, desde que motivadamente.

---

<sup>35</sup> Conjunto de recursos financeiros públicos, segundo definição econômica de Houaiss (2001).

## Capítulo 4 – Licitação e Gastos Públicos

### 4.1 – Licitação e Gastos Públicos Eficientes

A demanda pela eficiência dos gastos públicos aumenta ainda mais a cada caso de corrupção no ambiente das contratações públicas que é noticiado. Esse fato ganha mais força quando é aliado às propostas do Governo de aumento da carga tributária sobre produtos e serviços como forma de equilíbrio das contas públicas.

Mesmo não sendo o único fator que determina isso, mas o rótulo de ser ineficiente que carrega a Administração Pública deve-se muito por conta da má gestão dos gastos públicos, sendo que grande parte destes gastos ocorrem pela via das licitações públicas, o que nos leva a entender que estas não são eficientes. O montante elevado destes gastos e seu impacto sobre o mercado interno que eles provocam, fazem com que haja uma cobrança maior ainda da sociedade para que os recursos públicos sejam melhores aplicados.

A sociedade tem exigido cada vez mais uma gestão eficiente dos gastos públicos como forma de proteger a coisa pública que é patrimônio de todos e não pode ser usufruído por poucos, como tem-se constatado nos resultados da atuação e investigação de órgãos como o Ministério Público e a Polícia Federal.

Para a sociedade e especialistas da área, a solução não está no aumento de arrecadação por meio do aumento de impostos e sim, na boa gestão dos gastos públicos, ação que demanda, sobretudo, prestação de contas por parte dos administradores públicos – *accountability* e transparência destes gastos. De forma mais ampla estes são temas atrelados à *nova* Administração Pública, não menos relevantes do que esse que se aborda no trabalho, mas que não cabe aqui serem explorados, pois demanda outros tipos de avaliações.

Numa perspectiva mais próxima do tema abordado no trabalho, tem-se que nos últimos anos a visão que a sociedade tem de um Serviço Público ineficiente tem se agravado bastante por conta da questão da corrupção, que é uma espécie de reedição ou reinvenção da gestão patrimonialista<sup>36</sup>. Não só por isso, mas também pelos resultados ruins que vem apresentando, a Administração Pública passou a ser um campo de estudo extremamente importante para a Ciência da Administração, inclusive, como forma de subsidiar melhores práticas no Serviço Público.

Entende-se que apesar de ser mais comumente atribuída à iniciativa privada, a eficiência também pode e deve ser considerada como um modelo de gestão a ser adotado efetivamente pela Administração Pública nacional, sobretudo no tema em estudo que são as licitações públicas. A gestão das licitações públicas de forma mais eficiente é algo possível de ser implementado na esfera pública no Brasil, claro, porém, que antes são necessárias novas ferramentas/recursos e processos implantados, melhorados e adaptados para esse fim.

Analisando-se o padrão seguido por Santana (2011), que considerou a “*eficiência* como sendo a utilização dos *meios/procedimentos* (atrelado aos *meios*), a *eficácia* direcionada ao cumprimento dos *fins/objetivos*, e a *efetividade*, por sua vez, o cumprimento dos *fins* com a utilização correta dos *meios*” (grifos do autor), pressupõe-se que ser eficiente é ser efetivo e atingir seus fins/objetivos. Nesta análise, a licitação pode figurar como sendo o elemento meio que, se utilizada corretamente, pode conduzir à resultados mais eficientes na Administração Pública.

Licitar corretamente pode ser entendido como atender às normas de licitação e contratar produtos de qualidade e em tempo hábil, cumprindo assim com os objetivos do Estado. A partir destas considerações é possível entender que a eficiência estatal passa antes pela sua

---

<sup>36</sup> Patrimonialismo é o modelo de gestão em que a coisa pública confunde-se com o patrimônio privado.

efetividade, ou seja, atingir os objetivos do Estado aplicando-se corretamente os meios e procedimentos conforme dispostos/disciplinados pelas normas de licitação.

Promover a eficiência da Administração Pública é, sem sombra de dúvida, um dos maiores desafios da atualidade no Brasil. As dimensões técnica e alocativa da eficiência do Estado passam necessariamente pela eficiência dos órgãos públicos na aquisição dos insumos de suas funções de produção e provisão de bens e serviços públicos à população (FIUZA e MEDEIROS, 2014, p. 4).

A partir do trecho acima é possível afirmar que para tornar o Estado efetivo é preciso tornar seus órgãos e instituições igualmente efetivos. Pelo que se tem verificado com a presente pesquisa, para a eficiência e efetividade dos entes estatais é necessário traduzir melhor ou aproximar mais o princípio da eficiência dos representantes do Estado, que são aqueles que efetivamente atuam em seu nome. Com isso, o presente trabalho propõe que as normas internas desses órgãos e entidades sejam formuladas de forma a oferecer ao gestor público meios efetivos para a promoção da eficiência estatal por meio de seus atos.

Entende-se que o gestor público precisa contar com instrumentos normativos (internos) que conduzam ou fundamentem seus atos para resultados eficientes. Ressalta-se, mais uma vez, que não se trata de “burocratizar” mais o processo administrativo, pelo contrário, sugere-se o oferecimento ao gestor de soluções práticas, diretas e suficientes para a condução de processos licitatórios céleres, que adquiram produtos que atendam bem ao usuário e a preços idênticos aos de mercado.

Percebe-se que os atos e outros procedimentos nas contratações públicas seguem um rito *legalista* e que este ainda é predominante na esfera pública. Isto acontece porque esses processos são disciplinados por meio de leis, decretos e outros regulamentos, muito atrelados à cultura do *dever cumprir* subordinado ao princípio da legalidade que tradicionalmente sobrepõe-se aos demais princípios da Administração Pública.

Neste aspecto, é preciso destacar que essa supremacia do princípio da legalidade é aqui apontada no sentido de que o agente público atua muito mais imbuído do sentimento de atender à lei do que por motivação ou senso de atendimento a outros princípios, tais como os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e da moralidade. Pela relevância com o objeto do trabalho, esta questão será aprofundada em discussão mais adiante.

Considerando-se que a Administração Pública, em síntese, nada mais é do que a estrutura normativa e institucional (Direito Administrativo e estrutura de Governo) que tem a função de administrar a coisa pública, para as pretensões de uma Administração Pública eficiente é necessário que se tenha normas mais eficientes e instituições públicas mais eficientes.

Considerando também que a entidade pública é administrada por um agente público e/ou equipes de agentes públicos e que estes estão imersos numa cultura/tradição legalistas é preciso também que lhes sejam oferecidos normas e métodos mais modernos e eficientes para a gestão eficiente da coisa pública. Métodos mais modernos e eficientes são algumas das propostas resultantes da presente pesquisa.

Uma das propostas é que se modernizem as leis, regulamentos, bem como as normas internas institucionais, adequando-as para a Nova Administração Pública, eficiente e que busque resultados eficientes não menos adequados (ou enquadrados), a um conceito de eficiência próprio e mais facilmente aplicável à Administração Pública e, por conseguinte, plenamente aplicável também às contratações públicas como o proposto pelas teorias organizacionais que referendam o trabalho.

Então, defende-se que essa reestruturação tenha como referência não só a eficiência, mas um conceito de eficiência que considere os aspectos inerentes à Administração Pública e que concentre seus esforços na reforma/implantação das normas internas dos órgãos e entidades públicas, considerando o papel de seus agentes na promoção de processos licitatórios eficientes, a partir do princípio constitucional da eficiência e outros que lhe são correlatos.

A revisão e o fortalecimento dos meios normativos e operacionais que possam proporcionar ao gestor público a obtenção de resultados eficientes, não precisa necessariamente significar um retrocesso ao modo *burocrático* de gestão, até porque admitir-se a necessidade da estrutura burocrática na esfera pública como sendo a base de melhores práticas em toda a Administração Pública. Frisa-se que para a obtenção de resultados eficientes nas licitações públicas, torna-se fundamental a análise constante dos meios de que ela dispõe para a promoção de processos licitatórios.

De que adianta a eleição e manutenção da eficiência, enquanto princípio a ser seguido pela Administração Pública, sem a sua inserção e/ou consolidação nos meios de que dispõe o gestor público para fazê-lo? Neste sentido, é pretensão do trabalho mostrar que o princípio da eficiência (a eficiência) precisa estar presente e/ou melhor materializado nas normas infra-constitucionais, bem como nas normas internas e procedimentos institucionais que são os meios mais efetivos para garantir o cumprimento dos objetivos do Estado e a promoção da eficiência na Administração Pública.

Nesta esteira, como poderá o gestor público e, por consequência, o Setor Público atingir resultados eficientes se a máxima da eficiência não se materializar nos meios de que ele dispõe para decidir sobre os processos licitatórios. A considerar-se o que o presente trabalho demonstra sobre a figura do agente público e todos os aspectos e elementos que influem sobre ele na sua tomada de decisão (ato público), e considerando também o ambiente institucional e cultural legalista, além de extremamente burocratizado no qual desenvolve suas atividades e, sobretudo o dever *introjetado* de cumprimento da lei – em primeiro plano, entende-se que o agente público que trabalha com licitações necessita de ferramentas e normas internas que possam ajudá-lo, de forma mediata e midiaticamente, a conduzir processos licitatórios eficientes.

Pelos resultados verificados com a comparação entre as licitações nas modalidades da Lei Geral de Licitações e as modalidades de contratação das normas do pregão e do RDC, pode-se constatar uma carência de reformulação profunda nas regras da Lei 8.666/1993 e, porque não dizer, na necessidade de extinção da própria Lei Geral de Licitação, transferindo o que houver de positivo em seu texto para um novo diploma legal que possa conduzir bem as contratações públicas para a eficiência administrativa da gestão das compras governamentais.

Engelman e Oliveira (2012), a exemplo de vários outros autores, apontam que a Administração privada inspira a Administração Pública, sempre ressaltando o aspecto rígido e centralizador da legislação em comparação ao dinamismo, em tese, das burocracias no mundo privado, como denota-se da leitura da citação:

um novo modelo da gestão pública tem como inspiração as transformações organizacionais ocorridas no setor privado, trazendo propostas que alteram a forma burocrático-piramidal de administração, flexibilizam a gestão, diminuindo os níveis hierárquicos e aumentando a autonomia de decisão dos gestores. Com estas mudanças, rompeu-se a estrutura baseada em normas centralizadoras para dar lugar a outra, ancorada na responsabilização dos gestores e suas equipes (ENGELMAN e OLIVEIRA, 2012, p. 544).

A eficiência também é princípio a ser seguido pela Administração Pública. Mas, como ser eficiente se o Setor Público é, por natureza legal e cultural, uma estrutura burocrática que deve obediência ao Princípio da legalidade; que deve obediência ao Princípio da vinculação ao edital<sup>37</sup>; que deve obediência ao Princípio da isonomia ou tratamento isonômico e todos os outros que se sucedem? Ou seja, como ser eficiente nos termos dos entes privados/particulares se o ente público está imerso, antes de tudo, numa rede de regras e interesses públicos/coletivos?

---

<sup>37</sup> O Edital é norma que rege internamente o processo licitatório e tem a função, com base no Direito Administrativo, de equacionar e equilibrar os interesses coletivos e particulares em face de um objeto que deve, além de atender ao interesse público, em qualidade e desempenho, deve atender também ao interesse privado proporcionando-lhe o lucro.

A partir destes questionamentos e considerando-se os aspectos apresentados no presente trabalho acerca das organizações públicas e privadas, as diferenças que cercam os tomadores de decisão do Setor Público e da iniciativa privada, a especialização dos mesmos, e ainda considerando os meios de que dispõem em seus ambientes de trabalho, como apresentados no trabalho, é possível concluir que a imposição constitucional legal pela eficiência, nos moldes obtidos pela iniciativa privada, por parte da Administração Pública, só é admissível a partir do oferecimento ao gestor público de condições idênticas àquelas das quais dispõe o administrador privado.

Neste sentido, no que se referem às condições, princípios e normas gerais e internas aos quais deve obediência o administrador privado, em face dos objetivos a serem atingidos pela sua organização, entende-se que são compatíveis e possíveis de serem implantadas no Serviço Público e adotadas pelo gestor público, sem ferir o interesse público e coletivo, as ações que conduzam à alta especialização; maior autonomia; que elevem a motivação e o interesse de agir; e que exponham claramente quais sejam os resultados e objetivos a serem atingidos por meio do processo licitatório.

A aderência às normas e procedimentos estabelecidos em termos de licitação pública é de fundamental importância para a consecução da eficiência nessa área. Para tanto, entende-se que para a melhoria no nível de atendimento às normas e aos procedimentos exigidos nas licitações públicas seja necessário uma melhor adequação da legislação com as práticas processuais e sua relação com o mercado fornecedor de bens e serviços.

Portanto, entende-se que para uma Administração Pública eficiente, há que se oferecer condições suficientes para a promoção de gastos públicos eficientes e isso necessariamente passa por uma reavaliação dos meios de que dispõe a Administração Pública para a promoção de licitações públicas mais eficientes.

#### **4.2 – Aspectos que Interferem sobre o Processo Licitatório**

Como resultado das análises do trabalho, vale destacar, mesmo que de forma menos aprofundada, diversos aspectos que interferem no andamento e resultados de um processo de contratação por meio de licitação, a exemplo das contribuições que os modelos de gestão abordados no texto prestaram para o entendimento dos pontos positivos e negativos dos elementos que envolvem o processo licitatório, ressaltando as características que mais os identificam.

Essas características encontram-se presentes ainda hoje nos atos e processos decorrentes das ações dos órgãos e entidades públicos. É possível percebê-los no dia-a-dia das instituições, contribuindo para seus resultados e isso até pode ser encarado com normalidade, afinal, a licitação pode também ser conceituada como o modo pelo qual o Estado regula o processo de compra e venda dos produtos de que necessita. O que não se admite nessa relação é o desequilíbrio e a prevalência de interesse de qualquer das partes, a exemplo da prática de preços acima daqueles pagos pelo mercado, pela qual a empresa licitante obtém vantagens financeiras sob o prejuízo da instituição e da sociedade.

Outra característica que não admite excessos é a burocracia demasiada, a ponto de comprometer prazos razoáveis para a execução dos processos. As formalidades exigidas em demasia, pelo simples apego às regras (ultrapassadas e/ou obsoletas) e que comprometem os resultados da ação estatal e suas finalidades, também não contribuem para as melhores práticas na Administração Pública.

Como exemplo disso pode-se destacar a habilitação de todos os interessados em uma licitação e executada em fase que antecede a apuração do vencedor do certame. A habilitação prévia ocorre nas modalidades da Lei 8.666/1993 que são objeto do trabalho em tela sendo esta fase bastante conhecida dos licitantes e que por este motivo podem utilizá-la como forma

de eliminar os demais concorrentes nesses processos licitatórios. Os recursos ou pedidos de inabilitação<sup>38</sup> nessa fase acabam protelando o processo, isso quando não o conduz ao fracasso, como acontece em muitos casos.

Quanto à institucionalização da motivação pelo resultado, ou seja, que a condução dos processos seja motivada pelos fins e não pelos meios, que é uma das marcas da *nova* Administração Pública, é uma das questões mais intrigantes da pesquisa porque a motivação pelos fins e outros aspectos que caracterizam parte do gerencialismo e que são ligados ao objeto de estudo, figuram como um ideal de gestão pública. No entanto, não se consolidam como tal, apesar dos sinais de ineficiência do Setor Público.

Apesar de o trabalho ter explicitado essas questões, vale ressaltá-las como forma de motivar novos estudos que possam investigá-los melhor, de forma singular e mais aprofundada/ampla, de modo que possa reforçar a necessidade de reformulação da legislação de compras do Setor Público.

Preliminarmente, o trabalho reúne indícios que possibilitam verificar que há distinções entre os ambientes organizacionais público e privado; que os estudos organizacionais no ambiente privado encontram-se mais avançados em relação ao público; que a obtenção de resultados eficientes ou ineficientes depende da exposição clara dos objetivos e metas que a companhia pretende atingir e do desenvolvimento efetivo das ações que conduzam a eles; que a obtenção do lucro é o elemento pró-eficiência que motiva o ente privado.

Há estudos que demonstram que se não se pode falar em lucro no Serviço Público, mas, é possível sim falar-se em economia na gestão e aplicação dos recursos públicos. Assim, é possível eleger-se a economia, sobretudo nos preços praticados nas contratações públicas, como medida de eficiência na atividade administrativa na esfera pública.

---

<sup>38</sup> Quando um licitante é impedido de continuar no processo por não atender a alguma exigência na fase de habilitação nos processos licitatórios.

Na Administração Pública verifica-se a necessidade de novos conceitos acerca da eficiência que possam melhor identificá-la no âmbito do Serviço Público. Embora esta necessidade encontra-se pacificada entre os teóricos da Administração, os estudiosos dessa área ainda não possuem um modelo e conseqüente estrutura “produtiva”, em favor de resultados eficientes, voltada especificamente para o ambiente público.

Neste aspecto, admite-se a teoria de que a eficiência na Administração Pública é relativa. Dentre os aspectos mais relevantes que relativiza a eficiência na esfera pública pode-se apontar a supremacia do aspecto social em relação ao econômico, a defesa do interesse coletivo público em detrimento do privado etc.

Contudo, é preciso ressaltar que a eficiência na esfera privada também é relativa, pois depende das metas, objetivo e resultados que se pretende atingir, além de relacionar-se diretamente com os recursos disponíveis para o atingimento dos resultados esperados, sobretudo a gestão de pessoas, considerando a racionalidade limitada do indivíduo.

Preliminarmente, também é possível perceber que a atuação do agente público e do agente privado é diferente em relação, ou em favor dos resultados da entidade. Este aspecto justifica/conduz a uma investigação sobre dois importantes elementos inerentes ao ambiente organizacional: o primeiro diz respeito aos aspectos estruturais físicos e normativos (meios produtivos disponíveis); e o segundo são os aspectos motivacionais (o ânimo de agir) que conduzem as ações de cada agente ou colaborador, bem como do gerente, ou do gestor público.

Apesar dos avanços, a necessidade de melhores resultados nos processos de licitações públicas tem sido ainda uma constante no Serviço Público. Analisando-se o período estabelecido entre o início da década de 1990 até a promulgação da Lei 12.462/2011, que instituiu o Regime Diferenciado de Contratação (RDC), bem como suas regulamentações e atualizações, verifica-se que já a partir da promulgação da Lei 8.666/1993 a Administração Pública promo-

vera uma série de mudanças de ordem normativa e regulamentar em termos de licitação pública, inclusive, instituindo as novas modalidades de licitação, como é o caso do Pregão e do próprio RDC.

Entende-se, contudo, que a estrutura normativa e ferramental de governo existente possui ainda muitos pontos que necessitam de ajustes para enfim responderem efetivamente por resultados mais eficientes. A Lei Geral de Licitação já sofreu muitos ajustes desde a sua implantação, mas mesmo assim o conjunto de normas e procedimentos atrelados à Lei 8.666/1993 ainda não oferece condições aos órgãos e entidades do governo, bem como aos agentes públicos, para a obtenção de resultados mais satisfatórios nas licitações públicas promovidas sob seus comandos.

O dever ao princípio da eficiência não se encontra explícito na Lei Geral de Licitação que rege grande parte dos processos licitatórios, como já destacado no trabalho, mas, isso não significa que as licitações não devam ser conduzidas sob a tutela desse princípio, até porque a eficiência deve reger toda a Administração Pública, bem como os processos conduzidos em seu nome – sempre, e ainda mais se estes envolvem a aplicação de grandes quantias de recursos públicos.

Contudo, admite-se que a não inclusão do princípio da eficiência nos dispositivos da Lei 8.666/1993 e Lei 10.520/2002 (lei do pregão) e, conseqüentemente, nas regras internas dos processos licitatórios, tais como instruções normativas, portarias e editais, podem influenciar negativamente nos procedimentos e decisões que conduzem os processos das modalidades destas leis.

Exemplo disso são as modalidades de licitação cujo critério é o menor preço, nos termos do Artigo 45, da Lei nº. 8.666/1993:

Art. 45. O julgamento das propostas será objetivo, (...) em conformidade com os tipos de licitação, (...).

§ 1º Para os efeitos deste artigo, constituem tipos de licitação, exceto na modalidade concurso:

I - a de menor preço - quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço;

Acredita-se que por estar estampado nas regulamentações internas do processo licitatório esse critério acaba por induzir o agente público a observar, em seus julgamentos durante o processo licitatório, apenas o “menor preço” apresentado como fator decisivo na escolha do vencedor do objeto da licitação.

No trabalho entende-se que há um distanciamento entre os princípios constitucionais e princípios da licitação com as normas regulamentares das contratações públicas (leis, decretos, portarias, instruções normativas, edital), pois entende-se que o agente público, durante o processo de compra, na solução de conflitos e consequente tomada de decisão, orienta-se muito mais pelo edital e demais normas internas (ou até mesmo pela cultura) do que pelas normas constitucionais (princípios), até por não saber aplicá-los corretamente (dirimir seus conflitos).

Ademais, também a ausência de normas expressas na legislação infraconstitucional quanto à subordinação dos atos e procedimentos da licitação aos princípios constitucionais e/ou instruções de como e quando eles devem ser utilizados para motivar e fundamentar a tomada de decisão do agente público. Lembrando que o gestor público deve agir sempre em favor dos melhores resultados para a boa gestão da coisa pública.

Soma-se a esses elementos, a preparação inadequada, focada mais nos procedimentos do que nos resultados e a baixa motivação do agente público nesse sentido, de forma que o mesmo permanece *replicando* procedimentos inadequados e alimentando “mitos” no processo licitatório, a exemplo da questão do “menor preço” que ainda prevalece nas decisões das contratações públicas, em detrimento da análise da “melhor proposta” para a Administração Pública, como de fato é o que determina a legislação de compras.

E ainda, a permanência e prevalência das normas da Lei 8.666/1993 sobre as demais normas de licitação, uma vez que se supõe a ineficiência de seus procedimentos e considerando que eles ainda são utilizados em grande parte das licitações promovidas no Serviço Público. Exemplo disso é a modalidade “concorrência”, licitação que envolve grandes vultos e que se configura como um procedimento relativamente burocrático e demasiadamente longo, cujo ponto crítico do processo é a habilitação prévia dos interessados, etapa que, inclusive, frequentemente é responsável pela excessiva demora no processo e/ou que acaba provocando seu cancelamento.

Conforme as abordagens acima pode-se perceber que o ambiente organizacional, assim como o processo de contratação, sofrem interferências de toda ordem. Conseqüentemente, tais aspectos interferem também sobre o agente que conduz ou que decide sobre as questões do andamento processual em suas diversas fases, interna e externa, que compreendem desde a formulação do processo até a entrega do objeto da contratação.

#### **4.3 – Norma e Prática nas Licitações**

Apesar de se apostar na reformulação normativa das contratações públicas como forma de melhoria de seus resultados, o trabalho demonstra que são necessárias outras ações para que isso ocorra efetivamente. Sabe-se que os problemas que respondem pelos maus resultados nas contratações públicas passam por questões de estrutura organizacional, normativa e operacional, sendo que esta, inclusive, revela o papel fundamental da atuação do agente público para os bons e maus resultados das licitações.

Entender a atuação deste agente e sua relação com as estruturas organizacional e normativa é de fundamental importância, lembrando que sobre ele ainda atuam as questões so-

ciais e culturais e que estas respondem diretamente sobre suas ações, conceitos e concepções, nos termos da racionalidade limitada abordada no trabalho.

O trabalho demonstra a distinção entre a motivação de agir dos agentes público e privado, sendo que este atua muito mais em função do cumprimento dos objetivos e metas da companhia. Já o agente público busca muito mais atender às regras da licitação, sobretudo as internas, a exemplo do edital, do que motivado pelos objetivos e metas da Administração Pública.

Entende-se que na prática esse atendimento à regra, na maioria das vezes, é a motivação principal do *agir* na atividade administrativa na esfera pública e que muitas vezes se sobrepõe ao cumprimento das metas e objetivos, bem como dos melhores resultados que devem ser perseguidos pela Administração Pública.

Neste sentido, faz-se necessário uma separação com a “dissociação” citada por Motta e Vasconcelos (2013), fenômeno que estes autores entendem como sendo “a separação entre as normas e a prática administrativa” (MOTTA e VASCONCELOS, 2013, p. 39). Entende-se que o *decoupling*, como é conhecido este fenômeno, aplica-se mais ao ambiente organizacional privado, onde ele é admitido, mas desde que haja uma estreita relação com os resultados e a produtividade, segundo Motta e Vasconcelos (2013).

Na esfera pública essa “dissociação” pode ser justificada por outros motivos, como por exemplo, elementos informais<sup>39</sup>, numa espécie de *isomorfismo* provocado por uma cultura organizacional de reprodução de procedimentos que parecem ser a melhor forma de agir sobre um processo. Admite-se, inclusive, que essa separação possa ocorrer até mesmo por desconhecimento da norma, o que jamais pode ser alegado por ação ou omissão de qualquer indiví-

---

<sup>39</sup> Citado nos estudos sobre a cultura organizacional por Motta e Vasconcelos (2013, p. 293).

duo, ainda mais estando ele na função pública. Neste caso, esse desconhecimento ocorre por falha na preparação do agente público para o melhor exercício da função.

As normas do pregão, mesmo que de forma muito incipiente, disciplinam que “somente poderá atuar como pregoeiro o servidor que tenha realizado capacitação específica para exercer a atribuição” (Art. 7º, Parágrafo Único, Dec. 3.555/2000). Este dispositivo, de forma positiva e em favor da especialização do agente público, limita a condução do pregão a servidor que tenha sido especificamente capacitado para esta função; medida muito acertada e que agrega maior segurança processual.

Além de outros investimentos que se fazem necessários sobre os agentes promotores de licitação pública, a sua especialização é algo bastante destacado na literatura. Ressalta-se que esta melhor preparação deve ser de ordem diversa, sobretudo técnica. Contudo, não se pode desconsiderar a proposta defendida pelo IPEA (2013) de formação de nível superior voltada para a área das compras públicas, pela pertinência da proposta e considerando também os demais elementos nela apresentados na Nota Técnica nº. 08/2013, já explicitados no texto.

Acrescenta-se a isso que o agente público deve estar preparado para dirimir todas as situações possíveis acerca do processo de compras. Deve conhecer todas as soluções, além de possuir habilidades para aplicá-las adequadamente, inclusive tomar decisões fazendo uso dos princípios da Administração Pública, bem como daqueles aplicáveis às licitações públicas, principalmente em situações para as quais não haja previsão legal e que não traga prejuízo para os interessados.

Entende-se também que este servidor público deva estar bastante motivado para agir no cumprimento de suas funções e em defesa dos interesses públicos. Admite-se, inclusive que uma das formas de motivação possa ser a remuneração, atribuindo-se salário condizente

com as responsabilidades assumidas pelo mesmo e de forma a recompensar suas habilidades e preparação para o exercício dessa função.

#### **4.4 – Princípios e Licitação Pública Eficiente**

Os estudos de Santana (2011) sobre a efetividade do Estado, apontam que a eficiência está atrelada ao uso dos meios e a efetividade, ao uso correto desses meios. A partir disso é possível entender que a eficiência do Estado depende do uso correto dos meios que ele dispõe para cumprir seus objetivos e metas.

Com base na análise acima e considerando-se que a eficiência do Estado passa necessariamente pela eficiência das contratações públicas, é possível entender que para a eficiência das contratações públicas é necessário a utilização correta dos meios e procedimentos de que o Estado dispõe para a contratação de bens e serviços. Nesta questão insere-se a estrutura normativa e operacional de que dispõe a Administração Pública para a promoção das licitações públicas.

O texto demonstra a existência de uma estrutura normativa composta por uma legislação paralela, de superposição de normas (FERNANDES, 2014) que dificulta sua interpretação e aplicação pelo agente público. O texto também aponta para um ambiente institucional legalista e preso numa cultura de reprodução de procedimentos que não culminam em melhores resultados para a administração e que se perpetuam na administração, conforme demonstrados na seção 4.3 do texto do trabalho.

Com base nisso, e na necessidade de reformulação completa da legislação de compras proposta por Fiuza e Medeiros (2013) que, inclusive recomendam o abandono do conceito atual de modalidade de licitação regido por meio de lei, e considerando os estudos de Engelman e Oliveira (2012), segundo os quais o novo modelo de gestão pública deve basear-se na

responsabilização do gestor público e não mais em normas centralizadoras, entende-se que os Princípios Constitucionais devem assumir um papel fundamental na Administração Pública, sobretudo o Princípio da Eficiência.

Tais posicionamentos confirmam a importância que tem a aproximação dos Princípios da Administração com o ambiente institucional público e da reestruturação normativa e operacional das organizações públicas e, sobretudo, a melhor preparação do gestor público para uma atuação com foco nos melhores resultados, cumprindo com os objetivos e metas da Administração Pública sem ferir seus princípios basilares.

#### **4.5 – O Papel do Agente Público**

O papel do agente público também é fundamental para resultados mais eficientes nas contratações públicas. Antes, porém, é importante reconhecer que sua atuação neste sentido depende de uma estrutura organizacional adequada que possa contar com setores especializados, com funções bem definidas, além de contar também com objetivos e metas bem definidos.

Na questão da estrutura organizacional, pode-se destacar os ensinamentos de Oliveira (1970), em conjunto com as teorias apresentadas na seção 2.1.2, para responder que de fato procede a tese de que essa falta de estrutura adequada e suficiente possui relação direta com os resultados ruins demonstrados nas contratações públicas.

O trabalho demonstra também que uma estrutura organizacional normativa e operacional adequada e suficiente não responde sozinha por resultados mais eficientes nas licitações públicas. Toda essa estrutura depende diretamente da ação do agente público, mas sua atuação é influenciada não somente pelos fatores da estrutura física organizacional. O

agente atua também sobre forte influência de fatores culturais, sociais e psicológicos e portanto possui sua racionalidade limitada.

Contudo, entende-se que, como forma de minimizar essa influência sofrida pelo servidor público, além de investimentos de ordem normativa e institucional, para que a Administração Pública possa atuar de forma mais eficiente são necessários também investimentos na preparação do agente público (especialização) que atua em seu nome, bem como no ambiente organizacional em que se insere este agente.

## **Capítulo 5 – Análises e Resultados**

### **5.1 – Metodologia Aplicada**

Para a análise do material selecionado (normas de licitação), de acordo com os objetivos do trabalho, a pesquisa elencou três parâmetros básicos que são partes integrantes da formulação, andamento e resultados de um processo licitatório. Um deles diz respeito aos prazos estipulados na legislação de compras, a exemplo daqueles que se referem ao intervalo entre a publicação do edital e a sessão de abertura das propostas; prazos para os pedidos de impugnação do edital e recursos administrativos e consequentes julgamentos pela Administração, conforme demonstrados nos resultados a seguir (seção 5.2).

Num segundo momento deu-se continuidade na análise de prazos expressos nas normas analisadas que interferem no andamento processual e podem conduzir ou não à celeridade dos processos de compras. Nesta mesma fase, outro parâmetro adotado foi a verificação de elementos normativos que podem proporcionar a redução dos preços ofertados pelos licitantes, proporcionando maior economia na aplicação dos recursos públicos (economicidade).

Por último, o parâmetro adotado foi a verificação nas três normas objeto de estudo do trabalho a presença de elementos que podem conduzir a melhor descrição do objeto da licitação (objetividade). A partir desta perspectiva, entende-se que a descrição clara e objetiva dos bens, obras e serviços a serem licitados, de forma a explicitar o objeto com a maior precisão possível, conduz à apresentação de melhores propostas na licitação, além de facilitar a análise e julgamento das mesmas.

As análises, como propostas acima, apontaram para a modalidade pregão como sendo a que melhor responde aos aspectos e elementos eleitos para a pesquisa. Por conta disso, o

trabalho recorreu ao Painel de Compras de Governo como forma de verificar dados que venham a comprovar os resultados dessas análises no que diz respeito ao pregão e demais modalidades estudadas (ver seção 5.3).

Vale lembrar que o Painel de Compras apresenta os principais números das contratações públicas e oferece um panorama dos gastos públicos e comportamento licitatório no âmbito da Administração Pública Federal, especificamente dos órgãos que compõem o Sistema Integrado de Serviços Gerais – SISG (SLTI, 2016).

O Painel de Compras possibilita a manipulação dos dados sobre licitações de forma bastante variada e isso permite verificar o avanço das contratações no sentido de qual a modalidade de licitação mais utilizada, da quantidade de processos e o montante (em reais) gasto por meio desses processos de licitação, bem como de qual o tipo de objeto mais licitado, se material ou serviço.

Ressalta-se que para a verificação dos dados no Painel de Compras a pesquisa delimitou o período correspondente aos anos de 2011 a 2015, com destaque para os dados registrados nos anos de 2011 e 2014, a fim de comparar seus registros como forma de analisar as mudanças ocorridas no decorrer do intervalo compreendido entre esses anos no ambiente das licitações, tendo-se como referência os aspectos elencados na pesquisa. Os resultados dessas verificações encontram-se registrados nos dados e gráficos apresentados na seção 5.3.

## **5.2 – Resultados das Análises**

A pesquisa demonstra que existem na legislação de compras vários aspectos e elementos normativos que influenciam no andamento processual da licitação e que, portanto, podem determinar a celeridade do processo. Existem também elementos da norma de licitação que podem influenciar no aumento ou redução dos preços ofertados e assim, determinar a

economia na licitação. Por fim, a pesquisa demonstra que existem elementos normativos que podem contribuir para maior objetividade na descrição do objeto da licitação, facilitando a apresentação, análise e julgamento das propostas. Tais resultados são melhores explicitados nos tópicos a seguir.

### **5.2.1 – Celeridade Processual**

O prazo de abertura da licitação deve ser suficiente para que os interessados possam conhecer o objeto e preparar bem suas propostas e também deve ser estipulado de acordo com a complexidade do objeto e do procedimento adotado. Decorre disso a importância do prazo entre a publicação do edital e a sessão de abertura e julgamento das propostas e habilitação dos interessados. Neste aspecto, há uma distinção de prazos caracterizados por cada modalidades de licitação disponível na legislação de compras.

Os estatutos legais estudados tratam de forma diferente esta questão e possuem critérios próprios para determinarem esse intervalo de tempo no processo licitatório. Comparados com as demais leis em análise, os prazos mais “elásticos” são os atribuídos às modalidades da Lei Geral de Licitações nos casos de concorrência (Art. 21, I e II) e na Lei do RDC, nos casos previstos no Art. 15, II “b” e IV, da Lei 12.462/2011. Estes prazos na lei do RDC tornam-se extensos, comparados com as demais modalidades, porque são considerados “dias úteis”.

O destaque é dado para as normas do pregão que estipula o prazo único de 8 (oito) dias úteis em qualquer situação. No entanto, há restrições para a adoção desta modalidade na contratação de obras e serviços de engenharia (Art. 5º, Dec. 3.555/2000). Nos casos destes objetos, apesar de procedimento mais célere, o pregão não pode ser utilizado. Atribui-se a

restrição ao uso do pregão nos casos de obras ou serviços de engenharia à maior complexidade destes objetos.

Os prazos adotados para os recursos administrativos na licitação pública é motivo de muita polêmica, porque, apesar de ser um instrumento de controle, necessário para a manutenção das garantias individuais e do processo administrativo, é um artifício que pode ser usado de *má fé* pelos licitantes para fins escusos, como por exemplo o retardamento do processo e eliminação de concorrentes. Por conta disso, o Legislador tem procurado melhor disciplinar essa questão nas normas de criação das novas modalidades de licitação.

Na forma de seu Artigo 109, a Lei 8.666/1993 prevê a apresentação de recursos, representação ou pedido de reconsideração dos atos da Administração praticados sob o comando desta lei. Nos procedimentos ditados nos parágrafos de 2º a 6º, do Art. 109 da Lei Geral de licitações, bem como nos prazos neles estabelecidos, a indústria do recurso encontra terreno fértil para protelar ao máximo um processo licitatório, de acordo com seus interesses sobre o objeto licitado.

Considerando-se que a licitação das modalidades da Lei 8.666/1993, analisadas no presente trabalho, é processada e julgada por meio de fases distintas e sucessivas (habilitação, julgamento de propostas, adjudicação etc), como pode-se verificar da leitura do Artigo 43, dois fatores contribuem para a extensão do tempo de seu processamento.

O primeiro é a possibilidade de apresentação de recurso a cada uma das fases desses procedimentos (Art. 43, incisos II e III) e o segundo é o efeito suspensivo atribuído a esses recursos (Art. 109, parágrafo 2º). Em muitos casos a lide extrapola a via administrativa e vai parar na justiça comum, enquanto a licitação fica suspensa.

A legislação do pregão inova bastante no sentido de atribuir maior celeridade ao andamento processual na medida em que possibilita a manifestação de recurso somente ao final da sessão e após declarado o vencedor do certame, porque tira a possibilidade de

interrupção desnecessária do processo por questões que não envolvem, ainda, a licitante vencedora, assim como o fez na fase de habilitação. As normas do pregão também diminuiram em dois dias o tempo dedicado às questões de recurso, quando há manifestação nesse sentido, além de possuir fase recursal única.

Não se verificaram avanços consideráveis neste tema nas normas do RDC.

Nos prazos fixados nas normas de licitação para o evento de impugnação do instrumento convocatório (edital), destaca-se que no caso do pregão o prazo de resposta é de apenas 24 (vinte e quatro) horas, enquanto que nos demais casos a legislação prescreve entre 3 (três) e 5 (cinco) dias úteis. Portanto, o procedimento no caso de pregão se dá de forma muito mais rápida do que nas demais modalidades.

Lembrando-se que, via de regra, na Administração Pública, na contagem dos prazos estabelecidos pela legislação, exclui-se o dia de início e inclui-se o do vencimento. Outra regra que prevalece, também, é a que recomenda que estes prazos iniciam-se e expiram-se exclusivamente em dia de expediente no âmbito do órgão ou entidade.

A análise das normas de licitação, a partir dos quadros que seguem anexos ao texto, permite visualizar que elementos como os prazos de abertura e julgamento das propostas e habilitação, recursos e impugnação do edital existentes na legislação da Lei Geral de Licitações são incompatíveis com a realidade atual das instituições públicas e demasiadamente longos quando comparados com a dinâmica existente no mercado.

O tempo processual é um aspecto que também pode ser verificado na legislação do RDC, tornando-os mais longos do que o necessário, sobretudo porque os prazos que prevê são estipulados em dias úteis. Tal característica pode ser explicada devido ao fato de que o RDC na essência, assim como as normas da Lei 8.666/1993, é um regime de contratação criado com o fim de atender uma demanda para a contratação de obras e serviços de engenharia,

cujos objetos possuem maior complexidade e, conseqüentemente, requerem mais tempo tanto na formulação quanto na avaliação dos critérios que envolvem esses objetos.

A legislação do pregão mostra-se mais adequada na questão do tempo processual. Neste aspecto as normas do pregão, com a previsão de uma fase recursal única ao final da sessão, empregam maior agilidade na contratação, mostrando-se portanto mais eficientes - nesse aspecto - do que as demais normas analisadas.

No que se refere ao andamento processual, registra-se como ponto negativo a “habilitação prévia” (Art. 43, I) da Lei 8.666/1993 como um dos elementos que mais promove o retardamento dos processos disciplinados pelas modalidades da Lei Geral de Licitações. Tal aspecto foi superado de forma muito eficiente com a “inversão de fases” (Art. VII c/c XII, Lei 10.520/2002) inaugurada na Administração Pública com o advento do pregão.

Ressalta-se que a maior contribuição que a implantação do pregão trouxe para as contratações públicas foi a instituição do “pregão eletrônico” (Art. 2º, § 1º, Lei 10.520/2002) regulamentado pelo Decreto nº 5.450/2005. De forma contundente essa modalidade, que possui todas as características do pregão presencial, atribui maior celeridade ao processo de compra porque faz bom uso da internet e dos recursos da Tecnologia da Informação (TI). O formato da modalidade pregão somado aos recursos de TI resultou em uma forma de contratação que agrada a ambas as partes envolvidas, pública e privada, contratantes e contratados.

O emprego dos recursos da TI possibilitaram também a criação do Sistema Unificado de Cadastro de Fornecedores (SICAF) - adotado como meio de habilitação de fornecedores - de forma a possibilitar suas participações nas licitações públicas. O SICAF mostra-se como uma ferramenta e procedimento fundamental para a celeridade do processo de compras.

Ainda quanto ao aspecto da celeridade, a legislação do RDC contribui bastante para isso a partir da instituição dos “procedimentos auxiliares” que, neste caso, trata-se da pré-qualificação permanente e do catálogo de padronização (Art. 29, I e IV, Lei 12.462/2011).

A norma do RDC, especificamente o Art. 6º, § 2º, do Decreto nº 7.581/2011, de forma bastante positiva atribui maior autonomia à comissão de licitação, na medida em que a autoriza a sanear pequenas falhas, impropriedades que possam ocorrer com a documentação e/ou algum procedimento no processo de contratação por este regime. Tal autorização elimina a possibilidade de interrupção, retardamento por recurso e até mesmo a revogação do processo motivado por questões de menor importância para os resultados da licitação.

### **5.2.2 – Economicidade no Processo Licitatório**

No que se refere aos aspectos que podem influenciar nos preços praticados nas licitações, o trabalho aborda uma questão que é própria da preparação, da formulação do edital, no início do processo, e que merece toda a atenção, devido à sua importância para a obtenção de bons resultados. Trata-se do tipo de licitação “menor preço” (Art. 45, § 1º, I, Lei 8.666/1993), tema polêmico, não pacificado na Administração Pública e que deixa muita margem para interpretações diversas.

Ao analisar-se o tipo de licitação e julgamento pelo menor preço, que é o tipo/critério mais utilizado nas contratações públicas, em conjunto com o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a administração – vantajosidade (Art. 3º, Lei 8.666/1993), procura-se demonstrar que esses critérios estão atrelados entre si e que na avaliação, no julgamento das propostas, um deve fortalecer o outro. A proposta é mais vantajosa quando está de acordo com as especificações do edital e ofertar o menor preço.

Entende-se, portanto, que o menor preço não é sinônimo de economicidade, que é um dos princípios correlatos que norteiam as licitações públicas.

A legislação do pregão também utiliza-se, para o julgamento das propostas, o critério menor preço, atrelado ao atendimento de alguns parâmetros do objeto. No entanto, as normas do pregão autorizam o “leilão às avessas” (Art. 4º, VIII, Lei 10.520/2002), um elemento que revolucionou as licitações públicas no que se refere aos preços ofertados. Trata-se de procedimento que visa a redução dos valores ofertados por meio de lances livres e que tem proporcionado bastante economia aos cofres públicos.

O Regime Diferenciado de Contratação (RDC) que cumpre um papel importante para resultados mais eficientes nas contratações públicas inova nesta área com a criação do critério de julgamento “maior retorno econômico” (Art. 18, V, Lei 12.462/2011), que pode ser adotado para celebrar “contrato de eficiência” (Art. 23), como forma de reduzir despesas correntes do órgão ou entidade contratante e maior economia decorrente da execução do contrato.

### **5.2.3 – Objetividade na Descrição do Objeto**

Preliminarmente, quanto à descrição do objeto da licitação, é importante ressaltar que apesar das vantagens do pregão, demonstradas nos aspectos analisados anteriormente, essa modalidade possui duas particularidades: uma é o fato de poder ser utilizada apenas para a aquisição de *bens e serviços comuns*, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado; a segunda é o fato de que o pregão não se aplica às contratações de obras e serviços de engenharia (Art. 5º, Decreto 3.555/2000).

A partir dessas particularidades, é importante destacar que as normas do RDC, ao autorizar a sua forma eletrônica, podendo ser processada por meio do mesmo sistema do pregão eletrônico (Art. 13, § 2º, Dec. 7.581/2011), superam uma das dificuldades das contratações públicas que era a licitação de obras e serviços de engenharia por meio eletrônico. Ressalta-se que a via eletrônica, que se utiliza dos recursos de TI e da internet, mostra-se mais eficiente do que o modo presencial.

Vale ressaltar que não foi possível, com a pesquisa, registrar dados, resultados e outras repercussões advindas da aplicação das normas do RDC pelo fato de tratar-se de legislação mais recente, com abrangência específica que não se aplica a todos os órgãos e entidades públicos e, também, por ainda ser pouco utilizada nas organizações públicas que lhe são subordinadas. Registra-se que, apesar de o RDC estar em vigor desde 2011, o próprio Painel de Compras do Governo Federal não tem registrado dados decorrentes de sua utilização.

A objetividade na formulação do objeto pode proporcionar maior segurança para a obtenção dos fins da contratação atribuindo-lhe maior eficiência. A descrição objetiva do objeto da licitação contribui tanto para a formulação/apresentação das propostas, por parte dos licitantes interessados, quanto para a sua análise e julgamento por parte da Administração.

A legislação de compras tem avançado pouco neste aspecto. As normas da Lei Geral de Licitações mantêm regras pouco objetivas neste sentido e com fatores limitadores, a exemplo daqueles que impedem a indicação de marca e modelo na descrição do objeto (Arts. 6º, 7º e 15, Lei 8.666/1993).

O próprio critério de “bens e serviços comuns” definido no Parágrafo Único, do Art. 1º, da Lei 10.520/2002, que é adotado pelo pregão, não agrega ou proporciona descrições mais objetivas para o objeto a ser licitado, pois também prescreve critérios poucos objetivos e ainda exige justificativa para o que for definido no objeto, conforme as regras do Art. 3º.

No que se refere à indicação de marca ou modelo a Lei do RDC, por meio do seu Art. 7º, I), autoriza a indicação de marca ou modelo, dentro das hipóteses estipuladas neste inciso. Pode-se considerar um passo a frente na questão da indicação de marca na descrição do objeto a ser licitado. Ressalta-se que tal proibição tem como fator motivador a preservação do princípio da isonomia, mas que não pode ser avaliado de forma isolada, como demonstrado no texto.

As normas do RDC apostam no Catálogo Eletrônico de Padronização (Art. 33, Lei 12.462/2011) como procedimento preliminar e, portanto, anterior ao processo licitatório, como forma de melhor tratar a descrição dos produtos (bens e serviços) objeto das licitações por elas disciplinadas, uma vez que desta forma o trabalho de descrição e caracterização desses produtos pode dar-se de forma mais elaborada e atender/definir melhor todas as suas características.

A catalogação dos produtos a serem licitados na administração pública pode ser positiva, na medida em que esses produtos (catálogo) tenham um grau de objetividade na sua descrição, tal que permita sua utilização por todos os órgãos ou entidades que tenham necessidade de licitar os produtos nele relacionados.

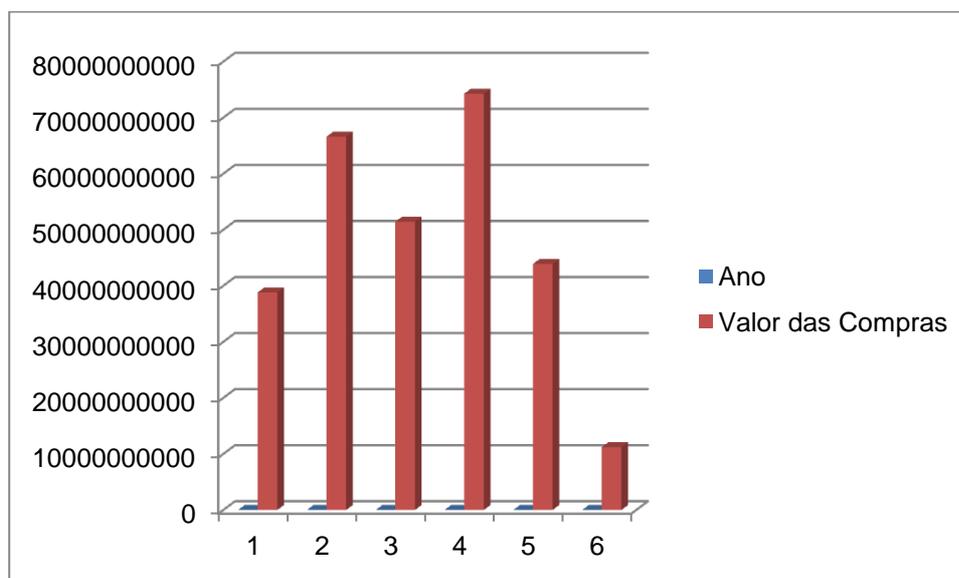
### **5.3 – Compras Governamentais**

Os dados registrados no Painel de Compras de Governo, disponível no site Compras Governamentais (antigo Comprasnet), revelam que desde 2011 existia uma preferência por processos de compras na modalidade pregão e em quase a totalidade destes processos a mais escolhida foi a sua forma eletrônica (pregão eletrônico). Ressalta-se que dos processos conduzidos por pregão em todos os anos analisados o pregão eletrônico representa em torno de 99% (noventa e nove) por cento dos processos no período de 2011 a 2015.

Em comparação com a segunda modalidade mais utilizada que é a concorrência (Lei 8.666/1993), em termos de valores, no mesmo ano de 2011 verifica-se uma proporção em torno de 42% (quarenta e dois por cento) em relação ao valor contratado por pregão neste ano. Já esta mesma comparação, feita considerando-se os dados no ano de 2014 – a proporção dos valores contratados por meio de concorrência, em relação com o pregão - caiu para pouco mais de 4% (quatro por cento). Considerando o acumulado dos valores contratados de 2011 a 2015, essa comparação entre o pregão e a concorrência revela um percentual em torno de 18% (dezoito por cento).

Os gráficos a seguir confirmam a relevância dos valores gastos por meio das licitações (Gráfico 1); a supremacia em quantidade e valor, de processos realizados pela modalidade pregão em relação com as demais modalidades realizadas pelos órgãos e entidades integrantes do SISG (Gráfico 2 e 3):

**Gráfico 1 – Valor das Compras por Exercício – Anos de 2011 a 2016**



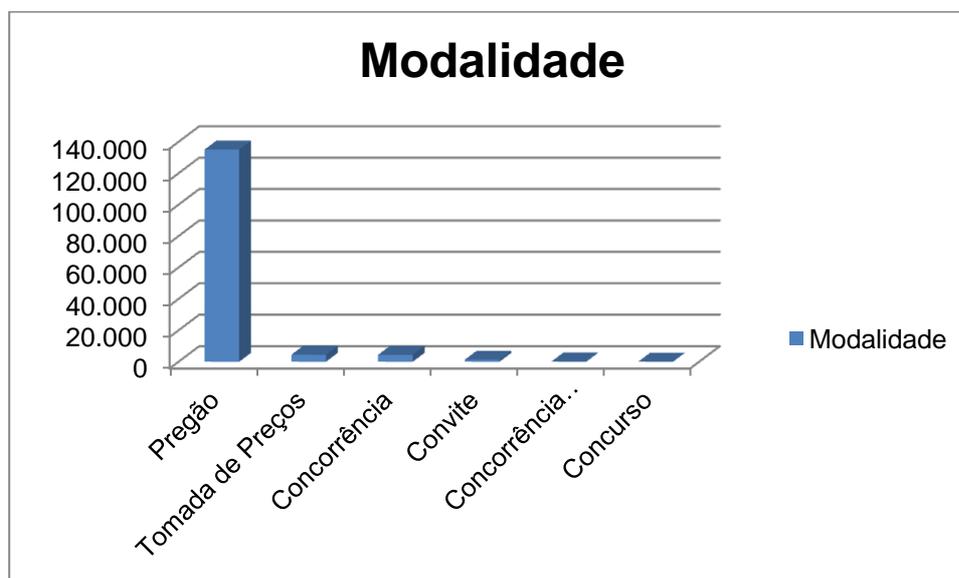
Representação:

Ano		Valor das Compras
1	2011	R\$ 38.814.955.495,14
2	2012	R\$ 66.606.042.529,43
3	2013	R\$ 51.425.416.894,16
4	2014	R\$ 74.268.757.455,24
5	2015	R\$ 43.905.233.943,21
6	2016	R\$ 11.207.480.979,15

Fonte: Adaptado do Painel de Compras de Governo

Acessível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/gestor-de-compras/painel-de-compras>

**Gráfico 2 – Quantidade de Compras por Modalidade – Anos de 2011 a 2015**

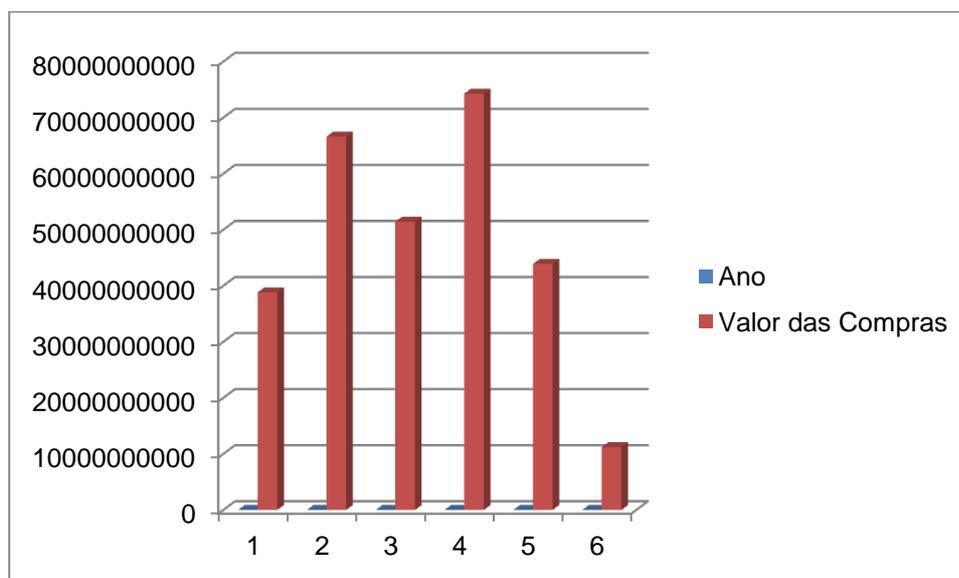


Representação:

Modalidade de Compras	Modalidade
Pregão	135.097
Tomada de Preços	4.452
Concorrência	4.406
Convite	1.320
Concorrência Internacional	211
Concurso	86

Fonte: Adaptado do Painel de Compras de Governo

Acessível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/gestor-de-compras/painel-de-compras>

**Gráfico 3 – Valor das Compras por Modalidade – Anos de 2011 a 2016**

Representação:

Ano	Valor das Compras
2011	R\$ 38.814.955.495,14
2012	R\$ 66.606.042.529,43
2013	R\$ 51.425.416.894,16
2014	R\$ 74.268.757.455,24
2015	R\$ 43.905.233.943,21
2016	R\$ 11.207.480.979,15

Fonte: Adaptado do Painel de Compras de Governo

Acessível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/gestor-de-compras/painel-de-compras>

Os dados registrados no Painel de Compras de Governo revelam também uma ligeira hegemonia (54,09%) na contratação de serviços em relação aos processos de compras de material, considerando o acumulado de 2011 a 2015.

Os gráficos analisados no site evidenciam ainda a prevalência da modalidade pregão (pregão eletrônico) sobre as demais modalidades analisadas. Uma das expectativas da pesquisa era a de que a permanência e prevalência das normas da Lei 8.666/1993 sobre as demais normas de licitação respondessem pelos resultados ruins no cenário das licitações públicas – expectativa que não se confirmou, pelo que se pode deduzir dos números registrados no Painel de Compras de Governo que dizem respeito ao Poder Executivo Federal.

Ressalta-se que o pregão eletrônico é modalidade obrigatória no âmbito Federal (Decreto nº. 5.450/2005). A tese de ineficiente atribuída a administração pública, conforme enunciada no texto, abrange todas as esferas de governo (Federal, Estadual, Distrito Federal e Municipal). Neste sentido, ressalta-se também que o Painel de Compras, ferramenta utilizada para demonstrar o cenário das licitações, registra somente dados das contratações no âmbito do Poder Executivo Federal e não registra os dados das contratações nas esferas Estadual, Distrito Federal e Municipal.

Conclui-se, com isso, que os parâmetros utilizados na pesquisa não possibilitam verificar o cenário das licitações em toda a administração pública pátria. Sugere-se, portanto, que possam ser realizados estudos mais abrangentes sobre este tema, como forma de verificar qual a modalidade de licitação é mais utilizada hoje no Brasil.

Contudo, apesar da grande quantidade de processos e dos altos valores contratados por meio do pregão eletrônico, verifica-se que mais de trinta bilhões foram gastos nos últimos cinco anos por meio das modalidades da Lei 8.666/1993. Vale lembrar que esta forma de contratação é alvo de muitas críticas, sobretudo quanto aos prazos, demasiadamente longos, conforme demonstram os estudos e resultados das análises que fundamentam o presente trabalho.

## Capítulo 6 – Conclusão

O trabalho demonstrou que a Administração Pública, formada pelas normas que a regulamenta e pela estrutura organizacional que age em seu nome, é uma estrutura extremamente complexa. Em seu funcionamento, além de responder a uma legislação bastante rígida e extensa, deve também responder por resultados mais eficientes. Tal avaliação, consequentemente, vale para seus órgãos e entidades, sobretudo, na gestão eficiente dos gastos com a contratação de obras, bens e serviços por meio das licitações.

Neste sentido, a pesquisa permitiu concluir também que para resultados mais eficientes no ambiente das licitações públicas é necessário que a administração pública promova uma reestruturação normativa e organizacional de forma a oferecer meios e mecanismos mais modernos e dinâmicos, adequados, suficientes e compatíveis com o mercado atual.

A partir das análises realizadas na pesquisa e no sentido da reestruturação proposta acima, pode-se tomar como exemplo o Sistema de Registro de Preços (SRP) que demonstrou ser uma forma eficiente de contratação e que responde positivamente à duas das questões propostas no texto – uma é a celeridade, pois permite que a Administração com apenas um procedimento licitatório (nas modalidades concorrência e pregão) que adote o SRP, possa atender vários órgãos e entidades.

Pelas regras do SRP estes órgãos e entidades, uma vez realizada a licitação, podem adquirir de forma mais rápida o objeto licitado e registrado na Ata de Registro de Preços por um período legal de até um ano – podendo ser prorrogado de acordo com a necessidade, oportunidade e conveniência da gestão, desde que devidamente registrado em ata.

O SRP responde bem também a uma segunda questão que é a economicidade, uma vez que é possível reunir num único processo licitatório as demandas de vários órgãos e enti-

dades. Grandes quantidades de um mesmo bem ou serviço fazem com que os licitantes interessados possam reduzir ainda mais os preços ofertados.

Outra medida que tem se consolidada como meio eficiente de licitar bens e serviços é a forma eletrônica de licitação, a exemplo do pregão eletrônico. Esta modalidade demonstrou ser um modo bastante aceito e utilizado pelas instituições públicas e privadas, não só pelos números apresentados nas análises realizadas, mas também pelo dinamismo e rapidez que proporciona aos procedimentos da licitação.

Os mecanismos e procedimentos do pregão eletrônico oferecem várias vantagens se comparados com as licitações presenciais, tais como permitirem a participação de um número muito maior de licitantes, porque estes não precisam deslocar-se até o órgão promotor da licitação. Neste caso, estima-se que quanto maior a quantidade de interessados, maior as chances de redução dos preços ofertados, além de outras questões próprias da modalidade pregão – demonstradas no texto.

Contudo, o presente estudo aponta que a implantação de uma nova estrutura de compras ainda não é suficiente para que a administração pública, seus órgãos e entidades, possam responder por resultados mais eficientes nas contratações públicas, porque o agente público que é personagem inerente ao ambiente organizacional público age sob influência de fatores políticos, culturais e psicológicos.

A pesquisa corrobora com a racionalidade limitada do agente, nos termos da teoria de Simon e, neste sentido, aposta na especialização do agente como forma de minimizar os efeitos das condições do ambiente organizacional sobre o agente público. Conclui-se, inclusive, que esta especialização pode e deve ocorrer de diversas formas, contemplando a qualificação técnica e acadêmica desse agente.

A racionalidade limitada pode ser minimizada também por meio do uso dos recursos de Tecnologia da Informação (TI), como no caso do pregão eletrônico, modalidade de licitação

ão que se utiliza de sistema eletrônico próprio, por meio da internet e que automatiza grande parte dos procedimentos das licitações que adotam essa modalidade.

O trabalho teve limitações que não o permitiram aprofundar de forma analítica e mais objetiva as questões que envolvem os processos licitatórios, tais como a celeridade, economicidade e objetividade na descrição do objeto. Neste sentido, sugere a necessidade de estudos aprofundados sobre a celeridade, economicidade e objetividade na descrição do objeto, propondo-os como pressupostos de um conceito ou métrica próprios de eficiência aplicável às licitações públicas.

## Referências

BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acessado em: 25.02.2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 1.094, de 23 de março de 1994. Dispõe sobre o Sistema de Serviços Gerais (SISG) dos órgãos civis da Administração Federal direta, das autarquias federais e fundações públicas, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D1094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D1094.htm). Acessado em: 25.02.2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 3.555, de 05 de agosto de 2000. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3555.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm). Acessado em: 25.02.2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm). Acessado em: 25.02.2016.

BRASIL. Decreto nº 8.250, de 23 maio de 2014. Altera o Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/Decreto/D8250.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/Decreto/D8250.htm). Acessado em 25.02.2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm). Acessado em: 25.02.2016.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm). Acesso em 25.02.2016.

\_\_\_\_\_. 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)>. Acessado em: 25.02.2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, (...); altera as Leis nºs 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm)>. Acessado em: 25.02.2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L8666cons.htm)>. Acessado em: 25.02.2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9472.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9472.htm)>. Acessado em: 25.02.2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000. Dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras e dá outras providências. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9986.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9986.htm)>. Acessado em: 25.02.2016.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI). **Informações gerenciais de contratações e compras públicas**. Brasília, 2014.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI). **Informações gerenciais de contratações e compras públicas**. Brasília, 2016.

ABREU, Ana Cláudia Donner; HELOU, Angela Regina Heinzen Amin; FIALHO, Francisco Antônio Pereira. Possibilidades epistemológicas para a ampliação da Teoria da Administração Pública: uma análise a partir do conceito do Novo Serviço Público. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 4, p. 608-620, dez. 2013. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1679-39512013000400009&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512013000400009&lng=pt&nrm=iso)>. acessos em 28 abr. 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S1679-39512013000400009>.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Licitações e contratos administrativos – perguntas e respostas**. Brasília, 2011. 82 p.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Desenvolvimento e Crise no Brasil: História, Economia e Política de Getúlio Vargas a Lula**. São Paulo: Editora 34, 2003. 456 p.

CARDOSO JR, José Celso et al. **Sustentabilidade ambiental no Brasil: biodiversidade, economia e bem-estar humano / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada . livro 7**. Brasília : Ipea, 2010. 640 p.

COSTA, André Lucirton. **Licitação, concorrência e preço: análise da Lei de Licitação com base em modelos de concorrência e formação de preços**. Revista de Administração Pública, v. 32, n. 3, p. 195 a 208, 1998.

CRETELLA Júnior, José. **Das licitações públicas: comentários à Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. 18. ed. revista. Rio de Janeiro: Forense, 2006. 619 p.

DE MATTIA, Clenia. **Redução Sociológica do Conceito de Eficiência: uma ressignificação para a gestão pública**. In: Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração, 5., 2015, Florianópolis.

DIAS, Vinícius Santana. **Lei geral de licitações e o regime diferenciado de contratações: análise sobre a publicidade do orçamento, regime de empreitada e fase recursal dos sistemas**. 2014. 74 f. Monografia. Faculdade de Direito. Universidade de Brasília, Brasília, 2014. Disponível em: <<http://coloquioepistemologia.com.br/site/wp-content/uploads/2015/03/ANE-9191.pdf>> Acessado em 23.02.2016.

ENGELMAN, Selda; OLIVEIRA, Amauri Aparecido Bassoli de. **Gestão pública em rede: o caso do programa segundo tempo - Ministério do Esporte**. Rev. educ. fis. UEM, Maringá, v. 23, n. 4, p. 543-552, dez. 2012. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1983-30832012000400004&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1983-30832012000400004&lng=pt&nrm=iso)>. acessos em 24 fev. 2016. <http://dx.doi.org/10.4025/reveducfis.v23.4.13379>.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. A trajetória da construção do arcabouço legal das compras e contratações na administração pública federal brasileira: processo decisório e oportunidade política. In: **XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, 19. 2014, Quito, p. 1 - 14. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/1716/A%20trajet%C3%B3ria%20de%20constru%C3%A7%C3%A3o%20do%20arcabou%C3%A7o%20Fernandes.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: jun.2016.

FIUZA, Eduardo Pedral Sampaio. O Regime Diferenciado de Contratações Públicas e a Agenda Perdida das Compras Públicas. **Radar**, Brasília, n. 19, p. 7-20, abr.2012. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5375/1/Radar\\_n19\\_O%20Regime.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5375/1/Radar_n19_O%20Regime.pdf)>. Acesso em jun.2016.

FIUZA, Eduardo Pedral Sampaio; MEDEIROS, Bernardo Abreu de. **A agenda perdida das compras públicas: rumo a uma reforma abrangente da lei de licitações e do arcabouço institucional**. 2014.

FIUZA, Eduardo Pedral Sampaio; MEDEIROS, Bernardo Abreu de. **A reforma da Lei 8.666/93 e do arcabouço legal de compras públicas no Brasil**: contribuições do Ipea à Consulta Pública do Senado. 2013. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/131101\\_notatecnicadiest08.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/131101_notatecnicadiest08.pdf)

INAMINE, Ronaldo; ERDMANN, Rolf Hermann.; MARCHI, Jamur Johnas. Análise do sistema eletrônico de compras do governo federal brasileiro sob a perspectiva da criação de valor público. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 47, n. 1, p. 124-139, 2012. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/7220/analise-do-sistema-eletronico-de-compras-do-governo-federal-brasileiro-sob-a-perspectiva-da-criacao-de-valor-publico/i/pt-br>. Acesso em: jun. 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. São Paulo: Dialética, 2010. 991 p.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista do Serviço Público**, v. 51, n. 2, p. 105-119, 2014.

MOTTA, Fernando Cláudio Prestes; VASCONCELOS, Isabella F. Gouveia de. **Teoria geral da administração**. 3. ed. revista. São Paulo: Cengage Learning, 2013. 428 p.

MOTTA, Paulo Roberto. **Avaliação da Administração Pública: Eficiência, Eficácia e Efetividade**. FUNDAP, p. 221 a 258, 1990.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contratos administrativos**. Curitiba: Zênite, 2008. 632 p.

OLIVEIRA, Gercina Alves de. **A Burocracia Weberiana e a Administração Federal Brasileira**. Revista de Administração Pública, n. 2, p. 47 a 74, 1970.

OLIVEIRA, Kamila Pagel de; PAULA, Ana Paula Paes de. **Herbert Simon e os limites do critério de eficiência na nova administração pública**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 19, n. 64, Jan./Jun. 2014.

OURA, Mauricio Massau. et al. O pregão eletrônico como instrumento de controle de oportunismos no processo licitatório público. **Revista de gestão e projetos - GeP**, São Paulo, v. 3, n. 2, p 260-281, mai./ago. 2012. Disponível em: <http://www.revistagep.org/ojs/index.php/gep/article/view/118/304> . Acesso em: abr. 2016.

PAULA, Ana Paula Paes de. Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005. 204 p.

PRODANOV, Cleber Cristiano; DE FREITAS, Ernani Cesar. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. - 2 ed. Feevale, 2013. 277 p.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. **Municípios já podem inverter as fases da licitação** – sepultamento das normas gerais. Revista Zênite – Informativo de Licitações e Contratos (ILC), ano XIX, nº 218, abril de 2012.

SANTANA, Gustavo da Silva. **A Administração Pública em juízo: o patrimonialismo como óbice ao princípio da eficiência**. 2011. 158 f. Dissertação. Universidade Vale do Rio dos Sinos. Programa de Pós-Graduação em Direito. São Leopoldo. 2011.

SANTANA, Magnória Nunes da Costa; SANTOS, Clezio Saldanha dos. **Restrições da utilização da modalidade de licitação pregão**. Gestão & Planejamento-G&P, v. 12, n. 2, 2012.

SILVEIRA, Alissane Lia Tasca da. PLATCHEK, Renata Granemann Bertoldi. Eficiência nas Organizações Privadas e na Administração Pública: Questão de Hermenêutica. In: **Encontro de Administração Pública e Governança - ENAPG**. 2010, Vitória. ANPAD. Disponível em:[http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg\\_2010/2010\\_ENAPG462.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2010/2010_ENAPG462.pdf)

THOENIG, Jean-Claude. **Recuperando a ênfase na dimensão pública dos estudos organizacionais**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 41, n. spe, p. 9-36, 2007. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122007000700002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122007000700002&lng=en&nrm=iso)>. access on 25 Feb. 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122007000700002>.