



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.
ISSN: 2594-5688
secretaria@sbap.org.br
Sociedade Brasileira de Administração Pública

**GERENCIALISMO E A NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS: REFLEXÕES ACERCA DA
TENTATIVA DE ABANDONO DA RIGIDEZ BUROCRÁTICA NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS
BRASILEIRAS**

Filipe Moreira Dumont, Layon Carlos Cezar, Odemir Vieira Baêta

**[ARTIGO] GT 5 Governança, Riscos e Integridade das Organizações e Contratações do
Setor Público**

X Encontro Brasileiro de Administração Pública, Brasília - DF - 05/06/2023
Sociedade Brasileira de Administração Pública Brasil

**GERENCIALISMO E A NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS:
REFLEXÕES ACERCA DA TENTATIVA DE ABANDONO DA RIGIDEZ
BUROCRÁTICA NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS BRASILEIRAS**

Resumo: O presente artigo objetivou apresentar as principais evidências de que a Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) foi concebida a partir de premissas gerenciais. Para tanto, a partir da bibliografia disponível, elaborou-se um estudo explicativo cujo aprofundamento permitiu o levantamento da hipótese central: *a NLLC, fruto de esforços gerenciais, busca distanciar o regramento das contratações públicas da rigidez típica do modelo burocrático de gestão*. Concluiu-se que a NLLC, fundada em parâmetros de busca por eficiência e melhores resultados, alterou o paradigma das contratações públicas ao adequar seu regramento às premissas gerenciais, em especial no que tange aos objetivos; aos instrumentos de gerenciamento; ao controle; à transparência; e à descentralização das contratações públicas.

Palavras-chave: Burocracia. Gerencialismo. Eficiência. Contratações Públicas. Nova Lei de Licitações e Contratos.

INTRODUÇÃO

As contratações públicas brasileiras sempre foram alvo de intensos debates. Isso se deve principalmente ao fato de que a temática desperta diferentes interesses que podem, ou não, ser divergentes. Neste sentido, forças políticas, econômicas e sociais exercem pressões sobre a temática sendo que, ao final da queda de braços, o prêmio é adaptação do ordenamento jurídico ao interesse dos vencedores.

O arcabouço jurídico das contratações públicas refletiu ao longo dos anos conjunturas específicas. No Brasil, as disposições legais acerca do tema percorreram o século XX pautadas no modelo burocrático de gestão. A burocracia característica do período surgiu no início do século passado devido à necessidade de profissionalização da Administração, o que ocorreu em decorrência das exigências impostas pela emergência do capitalismo no país. Já ao final do século, a solução para a superação do clientelismo característico regime ditatorial militar ocorreu por meio do enrijecimento burocrático. Dessa forma, o regramento atinente às contratações públicas objetivou enrijecer a atuação dos administradores à medida que se pretendia despersonalizar a Administração Pública.

O enrijecimento burocrático da Administração brasileira teve seu primeiro abalo ainda na década de 90. As pretensões gerenciais de Fernando Henrique Cardoso e Bresser Pereira culminaram na reforma gerencial. A estrutura burocrática passou a ser, desde então, paulatinamente substituída por preceitos gerenciais que, num primeiro momento, vislumbravam na iniciativa privada parâmetros de excelência e busca por resultados.

O regramento das contratações públicas durante este período foram duramente criticadas por seus preceitos evidentemente burocráticos. Neste contexto, no ano de 2021, surge a Nova Lei de Licitações e Contratos- NLLC, legislação de caráter gerencial que reflete em seu texto diversas características que reforçam a pretensão gerencialista iniciada ainda no século passado.

O artigo explicativo permitiu o levantamento da seguinte hipótese: *a NLLC, fruto de esforços gerenciais, busca distanciar o regramento das contratações públicas da rigidez típica do modelo burocrático de gestão.* Este trabalho apresenta, portanto, evidências que permitirão estruturar a discussão a ser constatada com a hipótese levantada. Em face desse contexto, o artigo tem, por objetivo, apresentar as principais evidências de que a Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) foi concebida a partir de premissas gerenciais.

Para tanto, primeiramente se fez necessário traçar o panorama histórico jurídico do regramento atinente às contratações públicas brasileiras. Em seguida, apresentou-se as principais características do modelo burocrático de gestão para que fosse possível realizar a conexão existente entre o regramento e seu contexto histórico. Por fim, fez-se necessário apresentar os pressupostos que fundamentam o modelo gerencial de gestão para que, posteriormente, fosse possível apontar as evidências de que o novo regime de contratações se alinha às pretensões de uma Administração Pública Gerencial.

1. PANORAMA JURÍDICO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS NO BRASIL

As contratações públicas percoerrem o século XX com alterações significativas que refletiram conjunturas sociais específicas. Até 1967, ano de publicação do Decreto-Lei nº 200, não havia, no Brasil, uma política nacional de contratações públicas. O Regulamento Geral de Contabilidade Pública de 1922 disciplinava a seleção dos fornecedores apenas no âmbito da Administração Pública Federal. Não significa dizer, no entanto, que estados e municípios possuíam a prerrogativa de contratar de modo ou forma que bem desejassem, até mesmo porque o Decreto-Lei nº 2.416 de 1940 impunha a obrigatoriedade das contratações públicas serem realizadas por meio de concorrências (ROSILHO, 2011).

No período entre os anos de 1922 e 1967, o modelo legal das compras públicas pode ser considerado, segundo Rosilho (2011), como minimalista. Isso porque não havia uma preocupação com a elaboração de regras minuciosamente detalhadas. Esta perspectiva, contudo, começou a ser alterada a partir da publicação do Decreto-Lei nº 200 que, embora tenha mantido em grande parte a discricionariedade dos agentes públicos frente às contratações (característica minimalista), ao menos buscou simplificar e sistematizar o regramento das contratações públicas (ROSILHO, 2011).

Em seguida, no ano de 1968, foi publicada a Lei Federal nº 5.456 que tornou obrigatória a aplicação das normas do Decreto-Lei nº 200 de 1967 aos estados e municípios. Embora estes entes não estivessem autorizados a contrariar as normas do Decreto-Lei vigente, havia a possibilidade de que suas peculiaridades locais pudessem ser regulamentadas (MEIRELLES, 1971).

O minimalismo característico da legislação à época é evidenciado por Meirelles (1971) na ocasião em que o autor expõe quais conteúdos normativos poderiam ser alvo de regulamentação pelos estados e municípios. Nas palavras de Meirelles (1971, p. 15): “O essencial é que não quebrem o princípio da igualdade dos licitantes, nem retirem das licitações o seu caráter seletivo das propostas mais vantajosas para a Administração Pública”.

Desde que os princípios não fossem suprimidos, estados e municípios eram autorizados a regulamentarem as contratações de modo a adaptá-las às particularidades locais. Salta aos olhos, portanto, a liberdade que o Decreto-Lei nº 200 de 1967 e a Lei Federal nº 5.456 de 1968 conferiam aos administradores no que tange às contratações públicas e ao seu regramento.

Já nos anos 80, a redemocratização do país trouxe consigo o lançamento do Direito ao patamar de protagonista absoluto nas reformas necessárias ao reestabelecimento da ordem democrática – evidenciar-se-á, posteriormente, as razões deste movimento. Nas palavras de Rosilho (2011, p. 48): “Este “sentimento” de que o direito tudo pode impactou profundamente no modelo jurídico de regulação das licitações públicas, levando ao surgimento de uma nova era das contratações estatais”.

Neste período, as normas relacionadas às contratações públicas ganharam corpo e robustez. Em 1986 foi publicado o Decreto nº 2.300 que disciplinava as obras, serviços, compras, alienações, concessões e locações públicas. Além disso, o contexto da redemocratização culminou na promulgação da Constituição República Federativa do Brasil de 1988. Foi com a Constituição de 1988 que as licitações e contratos públicos passaram a ter *status* constitucional. Assim, embora o Decreto nº 2.300 tivesse sido recentemente publicado – em 1986, apenas dois anos antes -, a promulgação da Constituição de 88, somada ao crescente sentimento de protagonismo das leis, tornou necessária a criação de uma nova lei (ROSILHO, 2011).

Nas palavras de Rosilho (2011, p. 67):

O fato é que esta inovação constitucional deu nova força ao discurso de expansão do grau de abrangência do dever de licitar e forneceu novos parâmetros a serem observados pelo legislador no que tange ao tratamento a ser dado pela administração aos interessados nas contratações. Alimentou-se, assim, o anseio pela criação de uma lei que efetivamente traduzisse para texto o espírito da CF.

Em seguida, com a publicação da Lei nº 8.666, em 1993, (Lei Geral de Licitações e Contratos) o regramento relacionado às compras públicas passa a ser, de forma definitiva, considerado como maximalista, uma vez que o nível de detalhamento e minúcia da legislação, não sem razão, possuiu como objetivo restringir a liberdade daqueles abrangidos pela norma. Destaca-se, o movimento de densificação normativa iniciado pelo Decreto nº 2.300 de 1986 foi continuado por meio da publicação da Lei nº 8.666/93 (ROSILHO, 2011). Ainda nas palavras de Rosilho (2011, p. 72):

A Lei nº 8.666, aprovada em 21 de junho de 1993, tal como apontado anteriormente, não inaugurou uma nova fase das licitações no Brasil. Isso porque ela foi construída sobre o mesmo modelo jurídico de regulação das contratações públicas que permeou o Decreto-Lei nº 2.300/86. Ou seja, apostou-se, também neste caso – e ainda com maior intensidade –, na ideia de que as normas jurídicas seriam capazes de objetivamente fornecer todos os parâmetros adequados e necessários à boa contratação, minimizando, a todo custo, o papel dos agentes públicos nos processos de compras governamentais.

Nos anos seguintes à publicação da Lei Geral de Licitações e Contratos, surgiram as leis nº 10.520 de 2002 e nº 12.462 de 2011. Relevante destacar que Rosilho, no ano de 2011, já apontava que havia indícios da exaustão deste modelo *maximalista* que regia as contratações públicas. Em suas palavras (2011, p. 23): “Continua-se, ainda hoje, na era do maximalismo. Há indícios, no entanto, de exaustão deste modelo legal”.

As contratações públicas brasileiras, hoje, além das três leis mencionadas acima, são regidas por mais um instrumento legal, de forma paralela. Este cenário possui prazo de validade para acabar. A Lei nº 14.133 de 2021, conhecida como a Nova Lei de Licitações e Contratos - NLLC, embora publicada em 1º de abril de 2021, tem regido as licitações concomitantemente às leis anteriores, o que ocorrerá pelo prazo de dois anos contados de sua publicação – momento no qual apenas a NLLC passará a ser vigente (BRASIL, 2021). Convencionaremos nos referir às leis nº 8.666/93, 10.520/02 e 12.462/11 como regime antigo de contratações públicas.

Contudo, o paradigma jurídico esboçado acima não é capaz de, por si só, revelar os motivos que levaram à substituição do regime antigo de contratações pela NLLC. Significa dizer que os modelos jurídicos não são capazes de explicar o fenômeno que se traduziu na publicação da NLLC. Isso porque classificar o ordenamento jurídico por meio do modelo minimalista vs maximalista apenas expõe consequências de contextos históricos e seus reflexos na ordem jurídica. Assim, classificar o ordenamento jurídico não é suficiente para explicar as causas de suas alterações, mas, somente, evidencia consequências de um determinado contexto histórico.

Neste sentido, faz-se necessário investigar qual foi o movimento responsável pela publicação da NLLC para que, posteriormente, seja possível compreendê-la.

2. SURGIMENTO DO MODELO BUROCRÁTICO DE GESTÃO

Compreender os motivos que levaram à publicação da NLLC e, conseqüentemente, a revogação do antigo regime de contratações requer que sejam compreendidos os modelos de gestão que sustentaram epistemologicamente a Administração Pública e a atuação de seus agentes. Neste sentido, sustentados por diferentes pressupostos, modelos de gestão possuem características essencialmente distintas e, por isso, o regramento deve refleti-las ao passo que se objetiva a transposição de um modelo a outro.

Para tanto, faz-se necessário compreender os alicerces que sustentam o modelo burocrático de gestão para que, assim, seja possível compreender os motivos pelos quais a rigidez deste modelo não mais se adequa às necessidades de uma sociedade cada vez mais complexa.

O modelo burocrático de gestão começou a ser teorizado e sistematizado ao final do século XVIII, mas foi apenas no século XIX que surge o principal teórico da burocracia: Max Weber (TENÓRIO, 2017). A obra “Ensaio de Sociologia” de Weber (1982) pode ser compreendida como uma defesa do modelo burocrático de administração da coisa pública. Dentre diversas passagens, observa-se:

Precisão, velocidade, clareza, conhecimento dos arquivos, continuidade, discrição, unidade, subordinação rigorosa, redução do atrito e dos custos de material e pessoal – são levados ao ponto ótimo na administração rigorosamente burocrática, especialmente em sua forma burocrática. (WEBER, 1982, p. 249)

Vale lembrar que o contexto era de surgimento e consolidação do capitalismo e, portanto, a administração patrimonialista desprofissionalizada não era mais capaz de suprir as demandas do capital. Entende-se por administração patrimonialista como aquela na qual o patrimônio público e privado se confundem. Nas palavras de Weber (1982, p. 250): “Hoje, é principalmente a economia mercantil capitalista que exige que os negócios oficiais da administração sejam feitos com precisão, sem ambigüidades, continuamente, e com a maior velocidade possível”.

As atividades administrativas, no contexto da modernidade, passaram a prescindir de funcionários especializados aptos a executarem as tarefas objetivamente destinadas a eles. Esta foi a oportunidade de colocar em prática o princípio da especialização das funções administrativas. Desse modo, as tarefas são atribuídas aos indivíduos treinados especificamente para executá-las (WEBER, 1982). Por esse motivo, Weber (1982, p. 250) destaca: “O

cumprimento “objetivo” das tarefas significa, primordialmente, um cumprimento de tarefas segundo “regras calculáveis” e “sem relação com pessoas”. Neste sentido, a necessidade de aperfeiçoar as tarefas administrativas estabeleceu o terreno que se mostraria adequado à burocratização estatal (WEBER, 1982). Assim conclui Weber (1982, p. 251) acerca da necessidade da gestão burocrática no período de consolidação do capitalismo:

Quanto mais complicada e especializada se torna a cultura moderna, tanto mais seu aparato de apoio externo exige o perito despersonalizado e rigorosamente “objetivo”, em lugar do mestre das velhas estruturas sociais, que era movido pela simpatia e preferências pessoais, pela graça e pela gratidão. A burocracia oferece as atitudes exigidas pelo aparato externo da cultura moderna, na combinação mais favorável. Em geral, somente a burocracia estabeleceu as bases da administração de um Direito racional conceptualmente sistematizado, tendo como fundamento as leis que o período final do Império Romano criou com grande perfeição técnica.

Encontravam-se constituídas, pois, as bases que sustentariam as administrações ocidentais do século XX. O que conhecemos hoje por Estado encontra-se pautado no caráter permanente da máquina pública delineada por Weber (1982), por meio da qual se torna possível transformar a ação comunitária em ação societária racionalmente ordenada. Aliás, até mesmo a separação entre Direito Público e Direito Privado e, principalmente, a despersonalização da Administração Pública torna-se possível apenas com a burocratização do aparelho estatal (WEBER, 1982).

Dessa forma, frente a missão de se constituir um Estado que atendesse aos anseios da classe detentora do capital que também via na ineficiência do Estado uma barreira para seu desenvolvimento industrial, e mais, frente a necessidade de constituição de um Estado capaz de superar o patrimonialismo, um dos principais objetivos do modelo burocrático de gestão consubstanciou-se em combater a pessoalidade nas organizações públicas; torná-las despersonalizadas, ou seja, “sem relação com pessoas”.

Ademais, o capitalismo prescinde da nítida separação entre Estado e mercado, bem como da distinção entre o político e o administrador público (PEREIRA, 1996). Para tanto, torna-se necessária a construção de um arcabouço jurídico que enrijecesse e emoldure não só a Administração Pública, mas, também, a atuação de seus agentes.

A lógica burocrática constitui, ainda hoje, as bases do Estado Democrático de Direito no Brasil. Inclusive, a despersonalização da Administração Pública mencionada por Weber (1982) hoje corresponde a um dos mais relevantes princípios que rege e confere sustentação à Administração Pública brasileira: o princípio da impessoalidade.

Faz-se necessário compreender, pois, o caminho percorrido pela burocracia brasileira ao longo do século XX para que seja possível, posteriormente, apontar os motivos que têm a

levado a ser paulatinamente substituída pelo modelo gerencial – processo este que ainda se encontra em andamento. Veremos adiante que a publicação da NLLC se constitui propriamente como uma evidência de que o modelo gerencial ainda se encontra em construção no país.

3. BUROCRACIA E O REGRAMENTO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

O modelo burocrático de gestão no Brasil começou a ser delineado com a aceleração da industrialização brasileira, na década de 30, momento no qual o Estado passou a intervir fortemente no setor produtivo. Logo, é possível afirmar que a emergência do capitalismo no país tornou indispensável a implementação de um Estado burocrático centralizador capaz de intervir na seara econômica e produtiva (CAMPELO, 2010).

Foi justamente neste contexto que surgiu o primeiro regramento relacionado às contratações públicas brasileiras: o Regulamento Geral de Contabilidade Pública de 1922. É possível relacionar, portanto, o nascimento do regramento das contratações públicas à necessidade de burocratização do aparelho estatal imposta pela emergência do capitalismo no início do século XX.

A burocracia característica no Brasil desde o início do século XX passou por tentativas de reforma. O próprio Decreto-Lei nº 200 de 1967 se deu como tentativa de superar a rigidez e centralização características do modelo burocrático, uma vez que o texto buscou a descentralização funcional ao transferir atividades para entidades da Administração Pública indireta (CAMPELO, 2010).

O regime militar, por sua vez, também não foi capaz consolidar uma burocracia profissional que superasse o patrimonialismo que sempre assolou o país (PEREIRA, 1996). Sem pormenores, talvez o Estado de exceção tenha sido o principal obstáculo para a instauração de uma burocracia profissional. Nesta direção, conclui Filho (1994, p. 13): “No período posterior a 1964, o novo formato da representação política que resulta da crise de hegemonia burguesa nessa formação social, parecia apontar menos para um processo de burocratização que para a militarização do aparelho de Estado.”

A forma de Estado que se consolidou pós 1964 contava com as Forças Armadas dominando as estruturas de poder. Diferentemente das demais sociedades capitalistas nas quais a burocracia avançou, no Brasil, o aparelho estatal foi militarizado e, por consequência, se tornou repressivo e ditatorial (FILHO, 1994). Assim, conclui Filho (1994, p. 13): “[...] O conceito mais pertinente para entender esses regimes (aqui o autor faz referência aos regimes instaurados no Brasil e na Argentina nas décadas de 60 e 70) seria o de ditadura militar e não o de autocracia burocrática. [...]”.

Com a redemocratização do país, as atenções estavam voltadas ao estabelecimento de um Estado despersonalizado que, de vez, fosse capaz de se livrar do patrimonialismo mantido, em partes, pelo Estado de exceção. A solução alçada foi, portanto, a burocratização do Estado. Neste momento, a Administração Pública brasileira passa a sofrer com o enrijecimento burocrático extremo (PEREIRA, 1996).

O enrijecimento burocrático como resposta à ditadura militar refletiu inevitavelmente nos regramentos relacionados às contratações públicas. O regramento maximalista delineado na seção anterior, agora, encontra suas razões. Neste contexto, foram publicados: i) o Decreto nº 2.300 de 1986; ii) a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; e, por fim, iii) a Lei nº 8.666 de 1993. Todos estes diplomas normativos foram, em verdade, uma reação ao contexto de predomínio do clientelismo característico do Estado ditatorial.

Em meio à ânsia para superar o clientelismo do Estado ditatorial e em meio ao processo de redemocratização, os constituintes não perceberam a crise fiscal e a crise do modo de intervenção do Estado na economia que se iniciaram a partir do ano de 1987. Não percebeu-se, à tempo, que a Administração deveria ser mais do que profissional, mas, também, eficiente e capaz de atender com qualidade as demandas dos cidadãos (PEREIRA, 1996). Neste sentido, Bresser Pereira (1996, p. 18) destacou:

Ora, não há qualquer dúvida quanto à importância da profissionalização do serviço público e da obediência aos princípios da moralidade e do interesse público. É indiscutível o valor do planejamento e da racionalidade administrativa. Entretanto, ao reafirmar valores burocráticos clássicos, o documento (aqui o autor se refere a um estudo realizado pelo Centro de Estudos de Cultura Contemporânea para a ENAP) não se dava conta de que assim inviabilizava os objetivos a que se propunha. Não se dava conta da necessidade de uma modernização radical da administração pública – modernização que só uma perspectiva gerencial poderia proporcionar.

A Constituição de 1988, segundo Bresser Pereira (1996), representou, na verdade, um retrocesso burocrático. Segundo o autor a Administração se tornou mais ineficiente e mais cara. Além da separação completa do mercado de trabalho privado, o Regime Jurídico Único tornou inviável a cobrança do trabalho dos servidores, os quais contavam com um sistema de estabilidade rígido. Além disso, também destaca que a Constituição tornou, de uma só vez, mais de 400 mil funcionários celetistas em estatutários, o que agravou, ainda mais, a crise fiscal.

Enfim, as necessidades de reforma apontadas por Bresser Pereira (1995, 1996) culminaram na implementação do novo modelo de gestão na Administração Pública brasileira. Cabe mencionar que o posicionamento do autor foi, de fato, relevante no contexto, uma vez que foi Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) entre os anos de 1995 e 1998.

4. O GERENCIALISMO COMO SOLUÇÃO PARA O ENRIJECIMENTO BUROCRÁTICO

Fernando Henrique Cardoso, no ano de 1995, iniciou uma nova reforma no Estado cujo objetivo foi tornar a Administração Pública brasileira mais eficiente e moderna, bem como superar a crise vivida nos anos 80 (PEREIRA, 1996). Com a finalidade de reformar o Estado, pensou-se num modelo que partiria do pressuposto da existência de duas esferas fundamentais: i) o núcleo burocrático voltado para a consecução das funções exclusivas do Estado; e ii) o setor de serviços sociais e de obras de infra-estrutura. Dessa forma, o primeiro núcleo deve primar pela tomada de decisões cada vez mais seguras enquanto o segundo deve primar pela qualidade dos serviços prestados aos cidadãos (PEREIRA, 1995).

A reforma iniciada por Fernando Henrique ainda no século passado pode ser considerada como uma reforma de cunho gerencial. Neste momento se iniciou a transição do modelo burocrático de gestão para o modelo gerencial (BRULON; VIEIRA; DARBILLY, 2013). A Nova Gestão Pública ou *New Public Management* ou Administração Pública Gerencial constituiu-se como um movimento reformista que buscou alterar estruturalmente as organizações públicas na busca por melhores resultados (CAVALCANTE, 2017). Destaca-se: a busca por desempenho/resultados é característica relevante no contexto gerencial

Embora a transição tenha se iniciado, no Brasil, apenas nos anos 90, as Administrações Públicas ao redor do mundo já vinham experimentando este movimento. Num primeiro momento, na década de 70 e 80, a perspectiva central da reforma gerencial consubstanciou-se na necessidade de as organizações do setor público se adaptarem e funcionarem nos moldes da iniciativa privada. A referência era a competitividade e a eficiência da iniciativa privada, o que envolveu processos de privatização, terceirização e diminuição do tamanho do Estado. Para tanto, fez-se necessária a descentralização de responsabilidades que passaram a ser divididas com o setor privado e com o terceiro setor via contrato. A descentralização ocorreu, inclusive, entre níveis de governo, de forma a ampliar o escopo de atuação dos governos locais. Esta foi a primeira geração da reforma gerencial que, no Brasil, ocorreu na década de 90 (CAVALCANTE, 2017).

Enquanto a primeira geração reformista gerencial buscou aproximar a gestão pública à privada, a segunda geração da reforma buscou – destaca-se que, no Brasil, ainda busca - a priorização da qualidade dos serviços prestados; o empoderamento do cidadão no processo de escolha de serviços via competição entre órgãos; *accountability*; e transparência. Embora o modelo gerencial objetive conferir autonomia aos agentes públicos, uma de suas características

é o excessivo foco no monitoramento e, assim, há, conseqüentemente, o aumento no controle (CAVALCANTE, 2017). Além disso, Cavalcante (2017, p. 18) destaca:

[...] Logo, as análises para compreender a evolução de processos reformistas bastante complexos, ambíguos e dinâmicos caminham mais para um olhar sobre as múltiplas dimensões ou tendências de princípios e diretrizes, bem como suas aplicações efetivas (ferramentas de gestão) do que propriamente um modelo estático e bem delimitado.

Sob o ângulo da busca pela eficiência no dispêndio dos recursos públicos, as críticas relacionadas ao regramento das contratações públicas brasileiras ao longo do século XXI concentraram-se, sobretudo, no enrijecimento burocrático e na ausência de discricionariedade dos agentes públicos responsáveis pelas contratações, os quais não dispunham de mecanismos que lhes permitiriam gerenciar as contratações. Neste sentido, destacou Oliveira (2015, p. 143):

Tem-se que, ao lado da aplicação da lei (atividade vinculada, mero cumprimento), avultam outras atividades cotidianas não previstas pelo sistema rígido da burocracia (decisões de vontade, discricionárias, meramente intelectivas). Daí o próprio serviço público carecer de algo mais que um cumpridor de lei profissional. Demanda servidores capacitados a tomar decisões; daí ser necessária a eles mais autonomia e delegação de responsabilidades, requerendo, por conseguinte, uma administração pública mais descentralizada.

Neste contexto, tornaram-se alvos da abordagem realizada por Cavalcanti et. al (2015) os problemas enfrentados pelos agentes compradores desmuniciados de mecanismos que lhes garantissem a possibilidade de gerirem as contratações públicas. Já Felipe (2020) optou por enfatizar o potencial ganho de eficiência das contratações públicas nas quais ferramentas de gestão fossem utilizadas durante o processo.

É possível resumir as críticas apresentadas ao antigo regime de contratações por meio do trecho escrito por Laurinho et al (2017, p. 68):

[...] O controle formal poderia vir da alteração da regulação de licitações ou da melhor aplicação das mesmas pelos órgãos de controle no monitoramento poderia vir a reduzir níveis de corrupção e ineficiência. Neste caso seria observado com o tempo o aumento da efetividade de tais políticas públicas, uma maior oferta de bens e serviços públicos e uma tendência de melhoria do desenvolvimento humano municipal. A regulação envolveria também ações de transparência pública para monitoramento das licitações. Essa transparência atuaria como um fator indutor para a melhoria da gestão pública.[...]

À época, avaliaram os autores a necessidade de aumento ou melhoria do controle nas contratações, seja por meio de órgãos de monitoramento ou até mesmo por intermédio da melhoria na transparência. O objetivo das melhorias apontadas seria, portanto, aumentar a eficiência nas contratações públicas. A eficiência, por sua vez, pode ser mensurada por meio da comparação de quanto cada instituição recebeu de recursos (*inputs*) e quanto elas prestaram de serviço para a sociedade (*outputs*) (MACIEL, 2013).

No contexto das contratações públicas, a eficiência pode ser aferida por meio do balanço realizado entre os custos e os resultados de determinada contratação. Ou seja, caso o custo de certa contratação diminua ao passo que seus resultados se mantêm, pode-se afirmar que a contratação teve sua eficiência aumentada. Assim, no cenário de legítima preocupação com o dispêndio de recursos, o aumento da eficiência se configura, de fato, como objetivo a ser perseguido pela Administração.

Portanto, frente a necessidade da Administração Pública de aumentar a eficiência em suas contratações, no dia 1º de abril de 2021 foi publicada a Lei nº 14.133, a NLLC. Fruto de esforços gerenciais, a NLLC se amolda às exigências da segunda fase do gerencialismo por conferir instrumentos de gestão aos agentes públicos; pela atenção especial dada ao controle e pela preocupação com a transparência, mas, principalmente, pela alteração do objetivo das contratações regidas por ela.

4.1. A BUSCA POR RESULTADOS COMO OBJETIVO DAS CONTRATAÇÕES

A Lei nº 8.666/93 descrevia como um dos objetivos do processo licitatório a garantia de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, nos termos de seu Art. 3º (BRASIL, 1993). A NLLC altera sutilmente essa finalidade. Nota-se: “Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos: I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto; [...]” (BRASIL, 2021)

Sutil, porém, precisa, a nova redação atrela a vantajosidade da contratação à sua aptidão para gerar resultados, devendo observar, ainda, o ciclo de vida do objeto. Buscar o resultado de contratação mais vantajoso, como objetivo, revela uma verdadeira mudança de paradigma nas contratações públicas.

Não só isso, o novo paradigma de busca por resultados implica na existência de mecanismos cuja finalidade deve ser aumentar a eficiência das contratações e, portanto, buscar melhores resultados. Dentre estes mecanismos, destacam-se os novos instrumentos instituídos.

4.2 INSTRUMENTOS DE GESTÃO

Primeiramente, destaca-se a obrigatoriedade de elaboração do Estudo Técnico Preliminar - ETP, documento que faz parte da fase de instrução das contratações. É por meio deste documento que o interesse público será caracterizado e será apontada a sua melhor solução. Dessa forma, o ETP será a base para elaboração dos anexos do edital como, por exemplo, o anteprojeto, o termo de referência, ou o projeto básico, uma vez que será por meio dele que a solução adequada será apontada (BRASIL, 2021).

Significa dizer que a necessidade da contratação, bem como sua viabilidade, serão descritas e fundamentadas pelo ETP que, portanto, irá evidenciar o problema a ser resolvido e sua melhor solução (BRASIL, 2021). Nas palavras de Torres (2022, p. 55): “Em suma, a função do ETP é gerar reflexão prévia à definição do objeto licitatório, notadamente em relação às soluções disponíveis e questões técnicas pertinentes, para fins de melhor atendimento da pretensão contratual.”

A NLLC coloca à disposição dos agentes públicos diversos instrumentos de gestão que, devido a quantidade, serão apenas citados. São os casos dos mecanismos de gestão de riscos, sobretudo, nas compras. A Administração agora está autorizada, em determinados casos: i) a exigir conceito de prova de bem; ii) indicar marcas; e, iii) vedar contratações de determinadas marcas.

Destaca-se que a utilização destes mecanismos de gestão constituem-se em uma maior discricionariedade ao administrador público que, entretanto, é contraposta por requisitos específicos. Não é possível abandonar por completo as premissas burocráticas justamente porque estes pressupostos, ao serem aplicados, materializam princípios constitucionais do ordenamento jurídico brasileiro. Dessa forma, a discricionariedade encontrar-se-á sempre limitada tanto pela legislação quanto por critérios de conveniência e oportunidade. No caso da vedação de marcas, por exemplo, a discricionariedade encontra-se limitada pela necessidade de se fazê-la via processo administrativo (BRASIL, 2021).

A NLLC prevê a inclusão de matriz de alocação de riscos nos contratos, por meio da qual será possível estabelecer a responsabilidade tanto da Administração quanto do contratado ante possíveis desequilíbrios que podem surgir ao longo da execução contratual, conforme Art. 22 (BRASIL, 2021). Dessa forma, a matriz de alocação de riscos materializa a preocupação do legislador com a eficiência, uma vez que se busca repartir, por meio de uma cláusula contratual, os riscos econômicos advindos da contratação (TORRES, 2022).

Além dos mecanismos, o foco no controle, também característico no modelo gerencial, ganhou forças com o novo regime de contratações.

4.3 FORTALECIMENTO DO CONTROLE

O controle das contratações encontrava-se previsto de forma discreta no antigo regime de contratações públicas. No entanto, adequando-se às exigências de um novo modelo de gestão que confere maior relevância ao controle das contratações, a NLLC alçou o controle interno ao status de órgão de assessoramento ao administrador público. Isso pois o controle interno deve prestar apoio ao agente de contratação e à equipe de contratação, bem como deve auxiliar o fiscal do contrato (AVELAR; RESENDE, 2021).

Além disso, as contratações devem ser submetidas aos controles estabelecidos por “linhas de defesa”, conforme previsão do Art. 169 (BRASIL, 2021). O modelo de linhas de defesa define a atuação dos órgãos de controle de forma a evitar sobreposição ou lacunas na atuação (AVELAR; RESENDE, 2021). Avelar. et. al, (2021) destacam, no entanto, que o sucesso do modelo depende da atuação coordenada de todos os atores, sendo que os órgãos de controle interno devem participar ativamente na melhoria da gestão e fiscalização das contratações fazendo proposições.

Para que o controle possa ser exercido regularmente o acesso aos documentos e informações torna-se imprescindível (TORRES, 2022). O legislador, contudo, não se preocupou com o acesso apenas dos órgãos de controle aos documentos. A criação do Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP talvez seja a principal inovação do novo regime notadamente no que tange à transparência.

A preocupação do legislador com a transparência nas contratações pode ser compreendida, também, como evidência da adequação do regramento das contratações públicas ao modelo gerencial. O PNCP, criado pela NLLC em seu Art. 174, possui como finalidade a centralização das informações de todas as contratações públicas realizadas no país. Seu objetivo, portanto, é aumentar a transparência das contratações públicas que poderão ter seus arquivos acessados por meio de um único Portal.

Além do evidente benefício relacionado à transparência, o Portal, por ser um grande banco de dados, deverá ser utilizado para outras finalidades. Cita-se, por exemplo, que o valor estimado da contratação pode ser aferido por meio da utilização do PNCP, nos moldes do art. 23 da NLLC (BRASIL, 2021). Ressalta-se que, no caso da estimativa de preços, cada ente e órgão deve ter o seu próprio regulamento, de forma que seja possível adaptar o procedimento às peculiaridades locais.

A necessidade de regulamentação específica para cada ente e órgão nos leva a outra característica gerencialista da NLLC.

4.5 REGULAMENTAÇÃO E ADAPTAÇÃO ÀS PECULIARIDADES LOCAIS

Embora certos aspectos pudessem ser regulamentados no regime antigo de contratações, a NLLC tratou de descentralizar o regramento ao outorgar aos demais entes a responsabilidade de adaptar a legislação às particularidades locais.

Significa dizer que, em alguns casos, os entes federativos não só podem como devem regulamentar a NLLC em seus âmbitos de aplicação. É o caso da vedação à aquisição de artigos de luxo. Os entes e órgãos só podem adquirir novos bens de consumo caso tenham estabelecidos os limites para o enquadramento dos bens de consumo nas categorias comum ou luxo. Ou seja,

caso este regulamento não se encontre publicado, a Administração não pode adquirir bens de consumo. É o que dispõe o Art. 20 da NLLC (BRASIL, 2021).

O termo “regulamento” aparece na NLLC por cinquenta oportunidades. Não significa dizer, entretanto, que há cinquenta itens a serem regulamentados. Há casos em que a regulamentação é facultativa como, por exemplo, o §1º do Art. 137 da NLLC (BRASIL, 2021).

Embora suponha-se o avanço legislativo ao impor que órgãos e entidades adaptem suas contratações às particularidades locais, os municípios encontram diversas dificuldades para institucionalizarem – regulamentarem – a NLLC (FRANÇA et al., 2022). Dentre as principais dificuldades, destacam-se a falta de conhecimentos específicos acerca da legislação pelos agentes públicos; o quantitativo insuficiente de pessoas; e, por fim, a resistência cultural de parte dos servidores (FRANÇA et al., 2022).

França et al. (2022) assinalam a necessidade de capacitação intensa e contínua do quadro de servidores da Administração Pública para que sua institucionalização seja eficiente. Cabe aqui realçar que a necessidade de capacitação não se restringe à institucionalização da NLLC.

O caráter gerencial do novo regramento, ao conferir uma maior discricionariedade aos agentes públicos, exige deles que uma maior quantidade de decisões sejam tomadas, uma vez que suas atuações não se encontram mais plenamente enrijecidas pelo modelo burocrático de gestão. A NLLC, portanto, impõe que os agentes públicos tomem um maior número de decisões e, por isso, a capacitação contínua se faz imprescindível à medida que se busca eficiência.

Por fim, além de todo o exposto, salienta-se que a NLLC confere ainda mais relevância à atuação dos gestores, sendo esta a principal evidência de que o novo regramento das contratações públicas brasileiras esteja se distanciando da rigidez burocrática e se aproximando, pois, da flexibilidade gerencial.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo dos séculos XX e XXI a Administração Pública brasileira passou e tem passado por diversas reformas. As pressões advindas de diversas frentes refletem na adaptação do arcabouço jurídico aos interesses das classes dominantes. Ao longo do trabalho esta perspectiva fica evidente. O abandono da gestão patrimonialista, num primeiro momento, se deu pois a emergência do capitalismo pressupunha a existência de um Estado aparelhado aos interesses da burguesia. Dessa forma, a profissionalização da gestão pública e burocratização do aparelho estatal atenderam plenamente aos interesses da burguesia emergente.

Neste primeiro momento que no Brasil corresponde ao início do século XX, o primeiro regramento relacionado às contratações públicas foi publicado. Durante o século passado, a legislação brasileira acerca das contratações públicas passou, paulatinamente, de um modelo

minimalista para um modelo maximalista. Embora por todo este período o país tenha sido gerido burocraticamente, este modelo encontrou seu auge na década de 80, como resposta ao clientelismo característico do Estado de exceção. O regramento das contratações públicas, neste momento, tornou-se extremamente rígido e, mesmo que tenha seus méritos relacionados à despersonalização dos agentes contratantes, obstaculizou a busca por contratações mais eficientes.

Na década de 90 a discussão acerca da eficiência do aparelho estatal provocou o início da reforma gerencial no Brasil. O modelo gerencial foi aos poucos instituído na Administração Pública brasileira e a publicação NLLC deve ser compreendida como mais um passo na transição do modelo burocrático de gestão ao modelo gerencial.

As contratações resultantes do regime antigo de contratações públicas não mais se adequavam aos parâmetros de eficiência exigidos pelo modelo gerencial. Neste sentido, apontaram-se diversos aspectos da NLLC que nos permitem inferir que o novo regime de contratações se consubstancia na adaptação do regramento das contratações públicas ao modelo gerencial.

A busca por eficiência nas contratações exige que os agentes públicos tomem um maior número de decisões e utilizem mecanismos para gerirem as contratações públicas. O foco no controle e na transparência também objetivam o aumento na eficiência das contratações. Ressalta-se, por fim, a mudança de paradigma trazida pela NLLC ao alterar o objetivo do procedimento licitatório que, agora, encontra-se harmonizado com o que preconiza o modelo gerencial: a busca por resultados.

Conclui-se que a institucionalização da NLLC em todos seus âmbitos de aplicação exige capacitação constante dos agentes públicos. Além da maior discricionariedade conferida a eles, a NLLC deve ser regulamentada para atender às peculiaridades locais. Significa dizer que a capacitação dos quadros de pessoal da administração é a única alternativa para que o novo regime seja bem aplicado e que as contratações públicas se tornem, de fato, mais eficientes.

REFERÊNCIAS

AVELAR, D. M. E; RESENDE, M. B. O controle interno na nova lei de licitações e contratos- projeto de lei n. 4.253/2020. **Revista TCEMG**, v. 39, n. 1, p. 93–106, 2021.

BRASIL. Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. . 21 jun. 1993.

BRASIL. Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. . 1 abr. 2021.

BRULON, V.; VIEIRA, M. M. F.; DARBILLY, L. Choque de gestão ou choque de racionalidades? O desempenho da administração pública em questão. **Revista Eletrônica de Administração**, v. 74, n. 1, p. 1–34, 2013.

CAMPELO, G. S. B. Administração pública no brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. **Jorge Jatobá Ci. & Tróp**, v. 34, n. 2, p. 255–296, 2010.

CAVALCANTE, P. **Texto para discussão gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM 1, 2**. Rio de Janeiro: [s.n.]. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>.

CAVALCANTI, A. C. F.; MARTENS, C. D. P. Influências do gerenciamento de riscos na melhoria das aquisições públicas de um hospital da rede sentinela. **Revista Eletrônica Gestão & Saúde**, v. 06, p. 1726–1774, 2015.

FELIPE, S. T. DE M. A necessidade do gerenciamento eficiente das aquisições públicas: um enfoque no poder executivo do estado do Pará. III Colóquio de governança Pública . **Anais...**2020.

FILHO, J. R. M. Estado e regime no pós-64: autoritarismo burocrático ou ditadura militar? **Revista de Sociologia e Política**, v. 2, p. 7–23, 1994.

FRANÇA, M. C. L. et al. Dificuldades dos municípios na institucionalização da Nova Lei de Licitações e Contratos. **Concilium**, v. 22, n. 6, p. 431–452, 2 nov. 2022.

LAURINHO, Í. S.; DIAS, L. N. da S.; MATTOS, C. A. C. de. Corrupção e ineficiência em licitações de governos locais e desenvolvimento humano: novas reflexões. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 11, n. 30, p. 57, 29 set. 2017.

MACIEL, P. J. Finanças públicas no Brasil: uma abordagem orientada para políticas públicas. **Rev. Adm. Pública-Rio de Janeiro**, v. 47, n. 5, p. 1213–241, 2013.

MEIRELLES, H. L. Licitações e Contratos Administrativos. **Revista de Direito Administrativo**, v. 105, p. 14–34, 1971.

OLIVEIRA, I. G. S. DE. Análise de correspondência aplicada a preposições sobre a eficiência e a eficácia do processo de compras públicas a partir da percepção de diferentes atores envolvidos. **Rev. Ciênc. Admin.**, v. 21, n. 1, p. 131–162, 2015.

PEREIRA, L. C. B. **A reforma do aparelho do estado e a constituição brasileira**. Brasília: [s.n.].

PEREIRA, L. C. B. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 120, n. 1, p. 7–40, 1996.

ROSILHO, A. J. **Qual é o modelo legal das licitações no Brasil? As reformas legislativas federais no sistema de contratações públicas**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2011.

TENÓRIO, F. G. Weber e a burocracia. **Revista do Serviço Público**, v. 38, n. 4, p. 79–90, 2017.

TORRES, R. C. L. DE. **Leis de Licitações Públicas Comentadas**, 13.ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.

WEBER, M. **Ensaio de sociologia**. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1982.