



Universidade de Brasília – UnB

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas
Públicas – FACE

Departamento de Economia – ECO

Programa de Pós-Graduação em Economia – PPGE

Mestrado em Economia e Gestão do Setor Público

**ELEMENTOS DIFERENCIAIS
DO REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES
EM FACE DO REGIME VIGENTE**

Vital Macário da Cruz

Brasília

2017

VITAL MACÁRIO DA CRUZ

**ELEMENTOS DIFERENCIAIS
DO REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES
EM FACE DO REGIME VIGENTE**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia e Gestão do Setor Público.

Orientadora: Profa. Dra. Andrea Felipe Cabello.

Brasília

2017

Universidade de Brasília – UnB
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas
Públicas – FACE
Departamento de Economia – ECO
Programa de Pós-Graduação em Economia
Mestrado em Economia e Gestão do Setor Público

VITAL MACÁRIO DA CRUZ

**ELEMENTOS DIFERENCIAIS
DO REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES
EM FACE DO REGIME VIGENTE**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia e Gestão do Setor Público.

Orientadora: Profa. Dra. Andrea Felipe Cabello.

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Andrea Felipe Cabello – Orientadora
PPGE/ECO/FACE/UnB

Prof. Dr. Roberto de Góes Ellery Júnior – Membro Interno
PPGE/ECO/FACE/UnB

Prof. Dr. Marcelo Driemeyer Wilbert – Membro Interno
PPGE/CCA/FACE/UnB

Profa. Dra. Adriana Moreira Amado – Suplente
PPGE/ECO/FACE/UnB

Brasília, ____ de _____ de 2017.

Aos meus pais e irmãos(ãs), os verdadeiros incentivadores do início dos meus estudos, além de terem se esforçado para propiciar as condições para o início dos meus estudos.

Aos(às) meus(inhas) professores(as), desde o “abc” e o “Be-a-bá” até a pós-graduação, que com dedicação e esforço, compartilharam comigo seus conhecimentos e saberes, sendo luzes, fazendo-me um partícipe mais efetivo do ramo acadêmico.

Aos(às) professores(as) do curso de Mestrado em Economia desta Universidade, em particular, à minha orientadora professora. Dra. Andrea Felipe Cabello, pela presteza, coerência e clareza na orientação, no sentido de engrandecimento e fortalecimento da produção científica.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus e a Nossa Senhora, que têm sempre estado ao meu lado, guiando-me e conformando as minhas preces em todas as jornadas.

Agradeço aos agentes do passado e do presente, que influíram e influem nos fenômenos naturais de garantia das condições de existência da vida no planeta – por ainda existir, no meio-ambiente, água e oxigênio que garantem a existência de vida saudável.

Agradeço a todos os meus mestres e colegas de curso, em especial, a professora Dra. Andrea Cabello, pela ajuda inestimável para a confecção do presente trabalho.

Agradeço à minha família e aos amigos na vida e no trabalho.

“Quem quer passar além do Bojador
Tem que passar além da dor.
Deus ao mar o perigo e o abismo deu,
Mas nele é que espelhou o céu.”

Fernando Pessoa

RESUMO

O presente estudo teve por objetivo encontrar, por meio de pesquisa científica, de literatura e da doutrina, as reais vantagens acerca do Regime Diferenciado de Contratações, criado pela Lei n. 12.462/2011, em busca dos elementos que vão ao seu encontro e de contraponto, observando as modalidades e procedimentos apresentados e vigentes de licitações e contratos administrativos – objeto basicamente expresso na Lei n. 8.666/1993. Como base de obtenção de ideias mais atinentes à temática em questão, fez-se uso de artigos, dissertações e teses, bem como revistas especializadas, literatura de economistas/autores conceituados no âmbito acadêmico e da Administração Pública, e sítios virtuais. O novo Regime representa uma inovação importante no campo jurídico-administrativo brasileiro, não apenas pelo fato de ter surgido devido à ocorrência de urgência para a realização de grandes obras, no intuito de atender as demandas de eventos internacionais e nacionais que se aproximavam nos anos de 2014 e 2016, em especial, por lograr-se como algo bastante singular na cultura do processo administrativo de licitações e contratos. E ainda, tal Regime coloca de lado as formas e os procedimentos do Regime vigente, seguindo um caminho próprio. Neste sentido, o Regime Diferenciado de Contratações não se configura apenas como uma nova modalidade de licitação, mas é um novo regime de licitações, uma inovação própria que ambiciona dizer a que veio no campo jurídico-administrativo de licitações e contratos, evidenciando melhorias de eficiência e de qualidade no campo das licitações. Também se empregou uma busca pela escola do pensamento econômico que mais se conforma com os regimes de licitação analisados, conforme o escopo do novo Regime – ambicioso e inovador –, que mesmo tendo a aparência de ser restrito às situações de iminência dos eventos esportivos internacionais e nacionais, se permitiu alargar a abrangência para várias áreas dos serviços públicos e alcançar certas distâncias dos monumentos centrais de competições esportivas. Neste íterim, constatou-se que o pensamento econômico adequado é uma contribuição da Microeconomia: a Teoria da Firma, advindo de artigo pioneiro de Ronald Coase (prêmio Nobel em 1991), de 1937, intitulado *The Nature of the Firm (A natureza da firma)*; e ainda, a Economia dos Custos de Transação, cuja natureza foi percebida por Oliver Williamson (prêmio Nobel em 2009), e o Oportunismo. Assim, a proposta é de hipótese de conformação e afirmação do entendimento dos referidos conceitos de economia em relação aos regimes de licitação em estudo – o regime vigente e o Regime Diferenciado de Contratações –, embora, caso não ocorra tal afirmação, a hipótese possa ser negada. Assim, mostrou-se evidente a contribuição do presente estudo, que poderá servir de pesquisa para outros interessados na temática.

Palavras-chave: Regime Diferenciado de Contratação. Licitações e Contratos Administrativos. Administração Pública. Nova Economia Institucional. Teoria da Firma. Teoria dos Custos de Transação. Comportamento oportunista.

ABSTRACT

The present study aimed to find, through scientific research, literature and doctrine, the real advantages over the Differentiated Regime of Contracts, created by Law n. 12.462 / 2011, in search of the elements that meet and counterpoint them, observing the modalities and procedures presented and in force of Bids and Administrative Contracts - object basically expressed in Law no. 8,666 / 1993. We have here as a basis for obtaining more ideas related to the topic under study the research in articles, dissertations and theses, as well as in specialized journals, literature of economists / authors conceptualized in the academic and Public Administration, and virtual sites. The new Regime represents an important innovation in the Brazilian legal-administrative field, not only because it arose due to the occurrence of urgency to carry out major works, in order to meet the demands of international and national events that were approaching in the years of 2014 and 2016, in particular, for achieving something quite unique in the culture of the administrative process of bidding and contracts. Moreover, the regime in question sets aside the forms and procedures of the current regime, following its own path. In this sense, the Regime is not only a new form of bidding, but it is a new bidding regime, an innovation that aims to say what has come in the legal-administrative field of bids and contracts, evidencing improvements in efficiency and quality in the field of biddings. It was also necessary to search for the school of economic thought that is more in line with the bidding regimes under study, according to the scope of the new Regime - ambitious and innovative - that even though it appears to be restricted to imminent situations of sporting events International and national levels, allowed to extend the scope to several areas of the public services and to reach certain distances of the central monuments of sports competitions. In the meantime, it has been found that the closest economic thinking is a contribution of Microeconomics: Firm Theory, a pioneering paper by Ronald Coase (Nobel Prize in 1991), entitled The Nature of the Firm; And the Economics of Transaction Costs, whose nature was perceived by Oliver Williamson (Nobel Prize in 2009), and Opportunism. Thus, the proposal is a hypothesis of conformation and affirmation of the understanding of said concepts of economy in relation to the bidding regimes under study - the current regime and the RDC -, although, in the absence of such an assertion, the hypothesis can be denied. Thus, the contribution of the present study, which may serve as a research for others interested in the subject, was evident.

Keywords: Differential Contracting System. Bids and Administrative Contracts. Public Administration. New Institutional Economy. Theory of the Firm. Theory of Transaction Costs. Opportunistic Behavior.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 –	Etapa competitiva.....	47
Quadro 2 –	Vantagens na utilização do Regime Diferenciado de Contratações.....	51

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art.	- Artigo
d.C.	- Depois de Cristo
CF	- Constituição Federal
CNPJ	- Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ)
CPF	- Cadastro de Pessoa Física
DASP	- Departamento Administrativo do Serviço Público
ECT	- Economia dos Custos de Transação
FIFA	- <i>Fédération Internationale de Football Association</i>
Inc.	- Inciso
INFRAERO	- Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
MP	- Medida Provisória
N.	- Número
NEI	- Nova Economia Institucional
PAC	- Plano de Aceleração do Crescimento
PETROBRÁS	- Petróleo Brasileiro S.A.
PIB	- Produto Interno Bruto
PL	- Projeto de Lei
RDC	- Regime Diferenciado de Contratações
TCT	Teoria dos Custos de Transação
TCU	- Tribunal de Contas da União
TI	- Tecnologia da Informação

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO11

1.1 O PENSAMENTO ECONÔMICO12

1.1.1 *A Nova Economia Institucional*12

1.1.2 *Teoria da Firma*19

1.1.3 *Teoria dos Custos de Transação*20

1.1.4 *Comportamento oportunista*23

2 ASPECTOS HISTÓRICOS DAS LICITAÇÕES26

3 PERSPECTIVAS FUTURAS DE LICITAÇÕES NO BRASIL37

4 O PLANO DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO E A NORMA GERAL DAS LICITAÇÕES40

5 O PREGÃO412

5.1 O PREGÃO PRESENCIAL43

5.2 O PREGÃO ELETRÔNICO43

5.3 BENS E SERVIÇOS COMUNS44

5.4 ETAPA COMPETITIVA45

6 O REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES E SUAS VANTAGENS PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA46

6.1. O ORÇAMENTO SIGILOSO51

6.2 A CONTRATAÇÃO INTEGRADA52

6.3 A INVERSÃO DE FASES52

7 CONCLUSÃO54

REFERÊNCIAS55

ANEXO63

ANEXO A – ANEXO II DO DECRETO N. 3.555/2000 – CLASSIFICAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS COMUNS64

1 INTRODUÇÃO

O estudo de licitações e contratos no Brasil – tanto pelo regime vigente (mais antigo, regido pela Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993 – (Lei de Licitações e Contratos Administrativos) – como pelo novo Regime Diferenciado de Contratações (RDC) – (Lei n. 12.462, 04 de agosto de 2011) - encontra-se em um desenho paradoxal, uma vez que os regimes vão ao encontro um do outro, na busca de solução, agilidade e eficiência das aquisições públicas, por exemplo, para poder prestar bons serviços à sociedade, vão também de encontro na relação com as escolas de Administração e com as escolas do pensamento econômico, com base no *modus operandi* de suas atividades, na busca pela melhor relação custo/benefício dos regimes.

O RDC mais recente no ordenamento jurídico brasileiro, quando escolhido e aplicado pela Administração, já parte do início da licitação em sua fase interna, se afastando totalmente dos procedimentos do modelo/regime existente. E ainda, é regido por poucas normas jurídicas, demonstrando resolver bem aquilo a que se propõe: resolver com mais economia de tempo e de recursos para a Administração, embora não possa ainda ser aplicado para atender todas as necessidades de aquisições e prestações da Administração Pública.

Já o Regime pré-existente possui em sua composição um conjunto robusto de normas que delineiam o seu *modus operandi* na sua aplicação e operação. Tal fato é percebido ao se deparar com os vários requisitos exigidos quando da operação de suas modalidades. O procedimento de licitação varia ora em função do bem ou serviço a ser adquirido, ora pelo valor financeiro envolvido na licitação, ou ainda, na relação junto aos licitantes, de modo que ocasiona grande dispêndio de tempo por parte dos agentes públicos e de recursos do orçamento ao final do processo, sendo percebido que o avantajado volume de normas e de procedimentos – em um processo burocrático declarado – não garante, às vezes, a qualidade na ponta daquilo a ser adquirido, e tampouco evita a prática e ocorrência de fraudes e desvios por parte dos agentes públicos e das empresas.

No desenho das linhas que se seguem, antes de adentrar especificamente no tema “Licitações e Contratos”, tanto do regime vigente – Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n. 8.666/1993) – quanto do novo Regime, que surgiu no Brasil em função da aproximação dos eventos esportivos internacionais – RDC –

Lei n. 12.462/2011 –, procurou-se um apoio na teoria do pensamento econômico, especificamente na Teoria da Firma e na Teoria dos Custos de Transação (TCT), bem como no comportamento oportunista, da Microeconomia, na busca de uma base da referida teoria econômica, onde a abordagem do estudo das licitações possa se conformar e apresentar uma relação consistente de existência e funcionalidade. Por outro lado, a escola do pensamento econômico em questão poderá negar a hipótese anterior, não apresentando conformidade com os regimes de licitação e contratos em estudo.

1.1 O pensamento econômico

No estudo do resumo das várias escolas do pensamento econômico, a partir do mercantilismo, basicamente da origem da economia, com a contribuição de Corazza, é possível observar que:

“No longo período de transição, entre o feudalismo e o capitalismo, representado pelo Mercantilismo, aproximadamente entre 1450 e 1750, não existe, ainda, uma ciência econômica, mas apenas ideias sobre fenômenos econômicos, especialmente sobre a causa da inflação, que fora provocada pelo grande afluxo de metais oriundos da América para a Europa. A razão principal é que ainda não se tem um princípio explicativo das atividades econômicas, que são basicamente comerciais. Na verdade, a economia é movida pela política e dominada pelos interesses dos Estados Nacionais em formação. Embora não se constitua de um corpo teórico coerente, a economia é, sobretudo, ciência do bom governo. As ideias econômicas estão inseridas no discurso político e representam, antes de tudo, uma arte empírica, um conjunto de fórmulas práticas para uso dos governos e defesa dos interesses nacionais.” (2009, p. 5)

Neste íterim, chegou-se ao estudo da Economia Institucional, cuja essência pode ser aproveitada no estudo das licitações no Brasil, além de ter sido objeto de estudo de Ronald Coase (1937) e Oliver Williamson (1975; 1985), que trouxeram os estudos da Teoria da Firma e da TCT, respectivamente.

1.1.1 A Nova Economia Institucional

Segundo Furubotn e Richter (2000), o termo conhecido como “Nova Economia Institucional” (NEI) surgiu por meio do Williamson, no ano de 1975, e pode ser utilizado em dois sentidos distintos: mais estreito ou mais amplo. Nos dois

sentidos a NEI presume a existência de custos de transação de nível positivo, bem como do individualismo metodológico. Na definição mais estreita, a NEI está relacionada com arranjos institucionais; já em seu sentido mais amplo, relaciona-se com ambientes institucionais.

Ainda de acordo com os autores mencionados acima, há uma característica importante que diferencia a NEI das demais correntes que estudam a Ciência Econômica. Essa característica é composta pela persistência na ideia de que as transações dificilmente são concretizadas com a ausência de custos, o que torna a análise neoclássica não muito apropriada. Tais custos de transação surgem, em parte, devido à presença de assimetria da informação – situação onde os agentes não dispõem de plena informação de todas as variáveis intervenientes no negócio para tomarem decisões bastante seguras.

Segundo Kupfer e Hasenclever (2002), em estudos do tratamento da questão dos custos de transação via TCT, é significativo reconhecer, a partir dos trabalhos de Fiani (2002), que o comportamento humano, mesmo tendo a intenção de ser racional, enfrenta limitações que possuem fundamentos neurofisiológicos e de linguagem. Sendo o primeiro responsável pela limitação da capacidade humana de acumular e processar mensagens; e o segundo, pela limitação da competência de transmitir informações. Aqueles autores observaram que, caso a racionalidade humana fosse ilimitada, qualquer contrato poderia incorporar cláusulas que antecipariam qualquer circunstância futura, e a forma de organizar as transações perderia importância, uma vez que não haveria empresas, mas sim, apenas transações no mercado.

A questão da racionalidade limitada do comportamento humano também é influenciada pela existência de transações de elevada complexidade, onde se tem a descrição de todos os desdobramentos envolvendo a transação e a especificação das decisões em cada circunstância. Outro fator ocorre quando eventos futuros não podem ser previstos com exatidão – fenômeno aleatório –, quando se tem a presença de incerteza que, em verdade, também é devido à presença da assimetria da informação entre os agentes envolvidos.

A NEI, apesar de ser majoritariamente orientada por uma abordagem econômica, busca adequar contribuições de diversas disciplinas – Economia, Direito, Administração, Ciência Política, Sociologia e ainda, Antropologia – a fim de explicar a natureza, o funcionamento e por fim, a evolução de uma extensa diversidade de

instituições. Dentre as suas finalidades mais relevantes, está a avaliação como forma de análise da funcionalidade econômica e também das propriedades de eficiência de numerosos modelos de arranjos institucionais (ditames, contratos, formas organizacionais), bem como dos incentivos econômicos que desencadeiam e/ou influenciam movimentos de modificação institucional. Especialmente, os resultados empíricos e teóricos que foram reunidos pela NEI propiciam um instrumental importante para obter o melhor entendimento das diversas conexões entre o sistema econômico e as instituições legais e jurídicas que organizam tanto as atividades – sendo conjuntos de ações destinados a produzir, distribuir ou consumir riquezas –, como também as transações econômicas.

Ao incorporar a questão da análise institucional na ciência econômica, Mäki (apud PONDÉ, 2005) aponta ser mais fácil persistir para que as instituições sejam tomadas como segmento dos domínios da teoria econômica do que apresentar uma definição exata, que não seja ambígua e ainda, suficientemente repleta e restrita, da convicção de instituição. A Economia Institucional, nesse sentido, é uma Escola do Pensamento Econômico que atua com um firme caráter multidisciplinar. Seu objeto de análise engloba referências sociais, históricas, além de abordar questões psicológicas e antropológicas, por meio de uma visão econômica.

No campo da NEI, os trabalhos recentemente desenvolvidos por Oliver Williamson (1975; 1985) e Douglass North (1994) possibilitaram a criação de um espaço muito propício para realizar aplicações em organizações, seja em questões relacionadas à estrutura corporativa, seja nas questões ligadas aos contratos, à associação vertical – hierarquias – ou ainda, outras formas de governança de processos produtivos.

Nos modelos empregados constantemente pela economia denominada neoclássica, assume-se uma hipótese de que é possível utilizar a racionalidade integral dos agentes, de forma que os CT (custos de transação) deixam de se fazer presente. Mas, o ponto de partida no tratamento dos custos de transação pela Economia dos Custos de Transação (ECT) é o reconhecimento, a partir dos trabalhos de Fiani (2002, p. 269), conforme já exposto aqui, do comportamento humano e suas limitações. Do contrário, se a racionalidade humana fosse ilimitada, ainda conforme Fiani, qualquer contrato poderia corporificar cláusulas de forma a antecipar qualquer circunstância futura, e a forma de organizar as transações perderia importância.

A presença da racionalidade limitada *de per si* não basta para que os custos de transação se tornem importantes, uma vez que a racionalidade limitada não teria o menor interesse analítico se por algum motivo o ambiente econômico no qual se processam as transações fosse impreterivelmente simples e previsível. Dessa forma, a racionalidade limitada apenas se torna um conceito relevante para a análise se estiver em meio a condições de complexidade e incerteza. A racionalidade limitada, a complexidade e a incerteza têm como consequência a geração de assimetrias de informação, que conforme Fiani (2002, p. 270), nada mais são do que as diferenças existentes nas informações entre as várias partes envolvidas ao realizarem uma transação, especialmente quando as diferenças citadas afetam no resultado final da transação.

Para Prescott-Allen, nenhum termo suscita tanta polêmica na ciência econômica como o “custos de transação”:

Transaction costs. Do another two words exist in the economic lexicon that generate as much friction? [...] The ambiguity that surrounds the concept of transaction costs stems, in large part, from the existence of two literatures simultaneously claiming ownership over the term: The ‘property rights’ literature begins with Coase and has consistently focused on the role transaction costs play in determining the distribution of property rights, broadly defined as all laws, rules, social customs and organizations that generate incentives for behavior. [...] The ‘neoclassical’ literature on transaction costs begins in the early 1950s, although some might argue that it starts with Hicks (1935) or even Coase (1937). This literature defines transaction costs more narrowly, generally models them more explicitly and often analytically identical to transportation charges or taxes. (1999, p. 893-894)

Os custos explorados pela economia neoclássica fazem referência unicamente aos custos de produção, uma vez que há ausência de custos ao se negociar em espaços de mercados. Neste sentido, segundo Barzel (1997, p. 25): “*The presence of transaction costs is what makes the study of the property rights significant. On the other hand, in the Walsarian, perfectly competitive model, rights are perfectly delineated and transaction costs are zero.*” Assim, mesmo se ocorresse o fato de um novo fator surgir para perturbar o equilíbrio do modelo Walsariano, de forma instantânea, outro equilíbrio seria alcançado sem custos de transação, tornando o custo de ajustamento nulo.

Para Fiani (apud KUPFER; HASENCLEVER, 2002), todos os custos de transação podem ser definidos como sendo aqueles com os quais os agentes se

confrontam quando precisam dirigir, em um sentido de recorrer, ao mercado. De modo mais formal, tais custos seriam os de negociar, redigir e garantir que algo firmado – um contrato – será cumprido. Neste sentido, para poder incluir os custos de transação em uma análise econômica, torna-se necessária a renúncia de algumas conjecturas neoclássicas, e a inserção de alguns conceitos, sendo eles a racionalidade limitada, oportunismo e incerteza.

Arrow (1974) por sua vez, definiu os custos de transação como sendo algo indispensável para o pleno funcionamento do sistema econômico. Nesse contexto, Williamson (1985) – grande expoente ao se tratar de custos de transação –, elaborou uma comparação entre a economia e a ciência física, onde se declarou que uma análise econômica com ausência de custos de transação é semelhante à análise de paradigmas da física, ao se pressupor a inexistência de material com características físicas que causem atrito.

A NEI parte da ideia de que agentes econômicos portam somente uma racionalidade limitada, de forma que necessitam empregar tempo e recursos a fim de obter conhecimentos necessários para assegurar a melhor alocação possível de recursos. Em adição, tem-se a limitada habilidade que também interfere no processamento de tais informações e na elaboração de planos, principalmente quando os projetos requerem grandes prazos. Essas limitações, derivadas da racionalidade limitada, levam os agentes a cometerem erros em várias situações. Isso faz com que tenha sempre uma ineficiência dos resultados, se confrontados àqueles que são alcançados por meio da teoria neoclássica.

A racionalidade limitada teve seu conceito desenvolvido inicialmente por Simon (1980), e logo representou um agravo direto a um dos pontos centrais da economia neoclássica, ou seja, a racionalidade estrita considerada racionalidade limitada quando falta onisciência, “[...] E as faltas de onisciência são fruto, principalmente, de falhas no conhecimento das alternativas, incerteza a respeito de eventos exógenos e inabilidade no cálculo de suas consequências” (SIMON, 1980, p. 42).

Coase (apud HERBERT, 1995) defende que, se os custos de transação fossem nulos, então os desempenhos dos agentes poderiam ser potencializados, ou seja, em um regime de custo de transação nulo – uma suposição de uma teoria econômica padrão –, as negociações entre as partes levariam àquelas providências

que seriam feitas para maximizar a riqueza, e isso independentemente da atribuição inicial de direitos.

As ideias citadas acima foram denominadas de Teorema de Coase por meio do George Stigler. Assim, se não tivesse a presença de custos de transação, o Teorema teria êxito, e os agentes econômicos atingiriam o ponto de equilíbrio denominado ótimo de Pareto. Neste sentido, qualquer instrumento que dificulte o alcance do equilíbrio Pareto tido como superior, pode ser estabelecido como custo de transação (HOLCOMBE, 1999).

Na economia do dia a dia, distante de todas as concepções abstratas microeconômicas presentes em livros de economia, é difícil deparar com alguma transação que para ser realizada, não dependa de custos, tais como: pesquisa de preços virtual e/ou presencial, contratos, negociações, entre outros. Apenas em modelos teóricos de concorrência dita perfeita, dentro de uma conjuntura da teoria neoclássica, é possível encontrar uma ideia de economia com mercadorias homogêneas, agentes reduzidos e ainda, tomadores de preços com informação suficiente. Em um modelo com tais características supramencionadas, ocorreriam transações seguras e rápidas, não existiriam custos adicionais para os que ofertam e para os que demandam (com exceção daqueles que se relacionam ao custo de produção de um bem e também, da remuneração dos fatores de produção).

Concomitantemente ao progresso de industrialização, as empresas foram evoluindo e se expandindo, tornando-se assim, necessária a prática de realizar contratos com demais empresas a fim de atender à demanda por bens e serviços. A execução de tais transações envolvia uma sucessão de custos, devido à localização dos agentes, muitas vezes fora das fronteiras do país. Neste sentido, conforme North (1994), distintos agentes estão envolvidos nas mais variadas etapas do processo de produção e exercem impacto considerável ao levar em conta a geração de renda dos países.

Diante do exposto, é possível questionar: o que determina o CT (custo de transação)? Os custos de transação podem ser delimitados como custos sujeitos a todas as atividades de um sistema econômico. Muitos exames superficiais de uma economia “x” sugerem que muitos dos seus autores não produzem nada daquilo que os indivíduos de uma sociedade consomem. No entanto, há profissões amplamente envolvidas em transações, como por exemplo, banqueiros, advogados e políticos, e estas se apresentam como peças fundamentais para as atividades de qualquer

sistema econômico. Quanto mais complexa a economia for, mais os atores mencionados acima serão os responsáveis por exercer atividades de coordenação e operação do sistema. Dessa forma, o setor de transações da economia norte americana foi responsável, no ano de 1970, por 45% do PNB.

A Nova Economia Institucional expõe, segundo North (apud HARRISS; HUNTER; LEWIS, 1997), algumas similitudes em comparação com a teoria neoclássica, tais como: a concorrência por recursos escassos entre diferentes agentes, escolhas sujeitas a um controle, os preços como base fundamental da análise das instituições e as variações monetárias relativas como fontes de alterações institucionais. No entanto, North determina as diferenças essenciais entre as duas correntes:

“Como essa abordagem modifica ou amplia a teoria neoclássica? Além de modificar o postulado de racionalidade, acrescenta as instituições como uma restrição crítica e analisa o papel dos custos de transação como a conexão entre as instituições e os custos de produção. Estende a teoria econômica incorporando ideias e ideologias na análise, modelando o processo político como um fator crítico no desempenho das economias, como a fonte do desempenho diverso das economias, e como a explicação para mercados ineficientes.” (1997, p. 19)

Grande quantidade dos custos, muitas vezes pospostos pela teoria neoclássica, é primordial para a concretização das transações, mesmo representando custos conhecidos como adicionais. Quando se demanda um produto que é ofertado por distintos produtores, é habitual que a empresa demandante faça uma pesquisa sobre as demais, mesmo que isso incorra certo custo, a fim de verificar os melhores preços, os menores prazos de entrega, bem como as condições de pagamento. Essas questões são características de negociações, onde o empresário espera obter um ganho superior aos custos de transação. Existe a possibilidade do empresário não fazer tal pesquisa e optar por um ofertante inespecífico. Dessa forma, o demandante não teria custos para realizar a pesquisa, no entanto, poderia pagar um preço mais alto ao se levar em conta os valores finais da transação.

Por fim, a estrutura das instituições é decisiva para indicar o grau em que os custos de transação divergem entre economias. Frequentemente, espera-se que em países considerados não desenvolvidos – onde as leis não são bem definidas, e os processos jurídicos apresentam-se lentos e ineficientes, e que ainda desrespeitam

os contratos celebrados entre as partes –, os custos de transação apresentem, notavelmente, valores mais elevados.

1.1.2 Teoria da Firma

Ao economista competia apenas conhecer a ligação numérica (matemática) entre insumos e produto para, com isso, calcular a quantidade que deverá ser reproduzida, maximizando o lucro da empresa, que é sua quantidade de equilíbrio. Dada essa ênfase praticamente exclusiva aos custos de produção, a empresa era vista fundamentalmente como uma função de produção: com base nas quantidades de vários insumos, por meio de um processo de produção qualquer, lograva-se uma quantidade “X” de produto. A partir dessas ideias, desenvolveu-se uma literatura diversificada responsável por questões importantes, indo desde os determinantes de movimentos que buscam integração vertical, até definição das fronteiras das firmas.

No artigo supramencionado, Coase procura esclarecer a emergência e a ampliação das firmas a partir dos obstáculos presentes e envolvidos na implantação de vínculos mercantis e na aplicação do sistema de preços, que levariam à mudança da relação dos agentes entre si por meio do mercado por uma sistematização administrativa. É um esforço de agregar a explanação de algumas particularidades institucionais das economias do sistema capitalistas à teoria econômica tradicional, investigando diferentes formas de organização das atividades econômicas em variáveis de custo, de modo a introduzi-las em um diagnóstico da triagem baseada nas suas eficiências relativas.

Ainda com base nas ideias de Coase, o empresário e o mercado são dois atores fundamentais do ramo comercial – este último identificado com o mecanismo de preços em concorrência perfeita. Ambos criam meios de movimentar os recursos considerados produtivos, ou seja, modos alternativos de coordenar a produção. Sua concepção sobre as firmas destaca as singularidades dos arranjos contratuais que constituem a sua estrutura e como estas são distintas dos contratos estabelecidos para a troca de produtos em um contexto de mercado. As firmas se formam quando certos agentes, ao comprar serviços de fatores de produção, adquire o direito de gerir a sua aplicação e tomar decisões sobre a forma como os meios produtivos são alocados. A relação entre os empresários e os proprietários dos fatores de produção é diferente das relações dos produtores independentes, esses tomam decisões

independentes, apenas regulada e coordenada por um instrumento de preços ou por motivos apenas econômicos.

A indagação central de Coase é os motivos que fazem as pessoas optarem por soluções contratuais se essas soluções podem suprimir o mecanismo de preço. Essa supressão se opõe a certeza de que os mercados têm características que aperfeiçoam a alocação de recursos. A resposta de Coase ao referido dilema – que resguarda a plena competência e eficiência dos mecanismos tanto privados, quanto capitalistas de decisão – consiste em apresentar que a “operação de um mercado custa alguma coisa e, ao se formar uma organização e ceder a alguma autoridade a direção dos recursos, certos custos vinculados à troca mercantil são poupados” (1937, p. 392).

1.1.3 Teoria dos Custos de Transação

Os custos de transação, também conhecidos como custos de utilização de um mecanismo de preços, emanam basicamente de dois fatores. Primeiro, a execução de uma transação de caráter mercantil requer a existência de custos com coleta de informações, para que os preços significativos que influenciarão as tomadas de decisões sejam conhecidos. E em segundo lugar, levam-se em conta os custos denominados derivados da necessidade humana de negociar, e a elaboração de contratos para cada transação de trocas em que ele for uma das partes. Existe uma alternativa para reduzir os custos, sendo esta, a criação de contratos de prazos prolongados. Entretanto, o argumento de Coase (1937) se dá na defesa de que o desconhecimento das circunstâncias onde as transações deverão acontecer em um tempo vindouro faz com que, na medida em que o intervalo de tempo de duração dos contratos se amplie, seja cada vez menos possível e desejável para o comprador, poder descrever o que a outra parte contratada deverá fazer, apresentando-se assim, como uma situação inversamente proporcional. Como resultado, aqueles contratos que possuem como característica o longo prazo, acabam concedendo à parte compradora o direito de decidir, porém dentro de alguns limites anteriormente estabelecidos, caracterizando-se uma firma. A conclusão de Coase (1937, p. 392) é que uma firma tende a surgir em casos onde contratos de curto prazo demonstram ser insatisfatórios.

Neste íterim, Coase (1937) faz uso de uma premissa de eficiência para elucidar a determinação de qual, entre duas possibilidades institucionais, será a encarregada pela coordenação das atividades de produção e distribuição: 1) a organização empresarial; ou, 2) o mercado. Sua tese é a de que os agentes analisam as eficiências relativas destas, contrastando os custos marginais de estruturar cada uma das transações por meio de uma superioridade administrativa ou mesmo, do recurso de preços. Mas, mesmo no aceite da validade de todos os instrumentos neoclássicos, tem-se de forma clara um calcanhar de Aquiles na concepção de Coase, que pode ser encontrado perante a ausência de uma identificação dos motivos pelos quais os custos de transação são maiores em algumas situações, e em outras não. Assim, é possível arguir: se os custos de transação são qualificados como sendo indeterminados, como é possível conceber a definição da repartição das atividades econômicas, entre as que estão agrupadas sob o escopo das firmas e aquelas coordenadas pelos recursos de preços, como a consequência de um equilíbrio entre as forças que levam a uma integração e a desintegração? Coase (1937) não apresentou uma resposta para esta pergunta, de forma que a mesma será analisada por autores que foram influenciados por seu artigo.

Apesar de apresentar algumas deficiências, a contribuição de Coase (1937) deve ser encarada como sendo um marco no avanço de teorias do perfil institucional tanto das firmas, como dos mercados. Na obra *The Nature of the Firm*, uma consciência de que as interações estabelecidas entre agentes no mercado estão relacionadas a custos concretos foi, de forma inédita, objeto de análise sistemática e ainda, relacionada a uma concepção teórica das organizações empresariais. A definição de custos de transação, sua associação à problemática da ação de estruturar as atividades definidas como econômicas, e ainda, o papel exercido por certas organizações capitalistas, fizeram com que fosse aberto um campo amplo de análises. Como exemplo, tem-se em especial, o escrito de 1937, que tratou da propriedade de analisar a organização das indústrias sem precisar recorrer a inúmeros determinismos tecnológicos.

Williamson (1985) trata de definir “transação” como sendo um evento que ocorre no momento em que um bem ou serviço é transferido por meio de uma interface tecnologicamente desprendível. Esta é suscetível de estudo enquanto for considerada uma relação contratual, na medida em que inclui um processo iterativo

e obrigações intertemporais entre os diversos agentes que estão atuando. Dentro de um contexto que apresente condições de racionalidade limitada, e onde a execução da transação se dá em um ambiente previamente desconhecido e distinto daquele atuante no momento da decisão, os agentes econômicos que a estabelecem necessitam de levar em conta os obstáculos derivados da compatibilização das suas ações futuras dentro de uma sequência da sua interação. O modo como tal dilema de coordenação é resolvido pode ser expresso em variáveis capazes de afetar diretamente o desempenho das unidades econômicas participantes, quais sejam: os custos *ex ante* (aqueles relacionados às negociações e também, ao ato de fixar um contrapeso das partes do contrato), e, sobretudo, os custos *ex post* (relacionados ao acompanhamento, a renegociação e adaptação dos termos contratuais às novas situações desse novo instante).

Os custos de transação *ex ante* citados acima se fazem presentes e, em tese, com maior ímpeto, em contextos onde é dificultoso estabelecer as condições prévias para que a transação seja realizada de acordo com métodos planejados. Aqui, o ponto é determinar o instrumento da transação, o que acaba demandando longas barganhas a fim de garantir a qualidade, bem como demais características pretendidas ao bem e/ou serviço motor da transação, ou ainda, para resguardar-se de problemas quanto a pagamentos.

Para ser possível realizar uma análise da estrutura econômica, são particularmente importantes os custos de transação *ex post*, que fazem referência à adequação da relação a novas circunstâncias. Estes custos constituem, nos casos objetivos, quatro formas viáveis, a saber:

Custos de mal-adaptação	Quando a transação não se processa do modo planejado, como, por exemplo, no caso do fornecimento de insumos e componentes que fogem aos padrões de qualidade ou aos prazos de entrega requeridos, causando paralisações ou alterações no ritmo de produção de fabricação de produtos defeituosos, e na necessidade de manutenção de estoques elevados;
-------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Custos vinculados aos esforços de negociar e corrigir o desempenho das transações	Aumento dos custos indiretos ou redirecionamento de horas de trabalho de pessoal, fazendo emergir funções produtivas para a realização de barganhas demoradas;
Custos de montagem e manutenção de estruturas de gestão para gerenciar transações	Custos de montagem e manutenção de estruturas de gestão para gerenciar transações;
Custos requeridos para efetuar comprometimentos	Criação de garantias de que não existem intenções oportunistas, como, por exemplo, o pagamento de taxas nos casos de franquias ou outros investimentos associados à implementação de códigos de confiança.

Fonte: Williamson, (1985, p. 21)

1.1.4 Comportamento oportunista

De acordo com Silva e Brito (2013), o comportamento oportunista foi definido por Williamson (1985, p. 47) como sendo uma ação proposital onde “os agentes econômicos buscam os seus próprios interesses nas transações, agem em benefício próprio aproveitando-se de lacunas ou omissões contratuais em detrimento dos parceiros”. O comportamento oportunista se apresenta, segundo Williamson (1975, p. 26), por meio da “manipulação estratégica da informação ou falseamento das intenções”. Já conforme John (1984), o comportamento oportunista apresenta características complexa, onde nem sempre os agentes reagem de forma oportunisticamente em situações semelhantes.

Neste íterim, Williamson (1987) considera que o comportamento oportunista se evidencia em uma forma bem clara e forte, quando, para atingir um fim, o indivíduo utiliza meios não convencionais, como a mentira, o roubo, bem como a

distorção de informações com a intenção de desorientar a outra parte do contrato, resultando em assimetrias de informações, conforme já tratado anteriormente. Há uma forma de autointeresse que pressupõe o fato de que os contratos que são previamente acordados continuarão a ser mantidos e cumpridos, sem, no entanto, desconsiderar o individualismo dos agentes, que buscam vantagens. E ainda há uma forma fraca, que ao contrário, considera que “as prescrições de um plano central externo são levadas a cabo por funcionários que se identificam inteiramente como os macro-objetivos impostos” (LOWE, 1965, p.142).

Segundo (2002, p. 270), o comportamento oportunista tratado neste tópico, pode ser entendido como a transmissão de uma informação seletiva, distorcida, com perspectivas “autodesacreditadas” (*self-disbelieved*) sobre o comportamento vindouro do próprio agente. Tal agente termina por estabelecer compromissos que ele mesmo sabe que não cumprirá. Assim, na ausência de possibilidades de uma ação *ex ante* distinguir até que ponto o agente está sendo leal, poderá ocorrer problemas no andamento e renovação do contrato.

Cabe aqui ressaltar que o conceito de oportunismo utilizado neste trabalho difere-se do conceito utilizado na linguagem usual, corrente, onde o mesmo é caracterizado pela habilidade por parte de um dos agentes em identificar e ainda, explorar, as chances de ganho ofertadas pelo contexto. No entanto, em uma abordagem TCT, o oportunismo está ligado à apropriação de lucros por meio das assimetrias de informações conforme já citado.

Na busca de melhor entendimento do oportunismo na TCT, na visão de Kupfer e Hasenclever (2002), suponha-se que uma empresa (cliente) solicita a seu fornecedor uma mudança na especificação de um determinado insumo. Com isso, seu fornecedor informa que a mudança pretendida na especificação provocará um aumento no custo do insumo superior ao aumento que efetivamente ocorre. Constata-se aí um comportamento oportunista por parte da fornecedora, dada a presença da racionalidade dita limitada da outra parte (cliente), bem como a complexidade no processo de fabricação do insumo, que impedem a compreensão dos pormenores da produção do insumo pelo cliente. Assim, a empresa cliente, diante da assimetria da informação e em uma situação de inelasticidade em tal escolha e na disputa do fluxo de lucros aí existente, estará em um cenário em que quanto maior o preço do insumo apresentado pelo fornecedor – *ceteris paribus* –, menor será o lucro da empresa cliente. Assim, o oportunismo torna-se presente

também, quando há detecção de problemas no andamento de uma transação contratada, onde uma empresa que fornece um insumo a um preço X, passa a reduzir a qualidade do mesmo, a fim de minimizar os custos. Esse tipo de oportunismo é conhecido como problema moral (*moral hazard*) – risco moral.

2 ASPECTOS HISTÓRICOS DAS LICITAÇÕES

A licitação surgiu diante de uma situação onde pelo menos dois agentes percebem que podem interagir em termos de negócios, ou seja, de um lado, um agente produz ou comercializa algum bem, produto ou presta serviços e, de outro lado, outro agente necessita de algum bem, produto ou da prestação de serviços, embora possua recursos escassos para comprá-los a preços ofertados. Neste sentido, os dois agentes iniciam uma negociação em que apresentam suas possibilidades, seus pontos fortes e pontos fracos, de vender e abaixar os preços por um agente, e de comprar, por um valor mais sustentável, pelo outro agente.

No processo de negociação tem-se a assimetria de informações no negócio. Ambos os agentes guardam consigo informações importantes sobre si, suas potencialidades, seus produtos e serviços, e que o outro par no negócio não sabe perfeitamente nem sobre o bem ou serviço a ser adquirido.

Tal tratativa dos agentes com ações de pechinchar (forma de buscar um desconto durante uma compra), é algo que faz parte, cada vez mais, do cenário dos negócios. O comprador debate com o vendedor vários assuntos, entre eles as formas de pagamento, procura obter um desconto caso o pagamento seja à vista, e certifica-se de que pode fechar negócio obtendo-se vantagens. Essa prática exposta, vista como algo nativo das relações comerciais, é um *feedback* quase que intuitivo em busca de menores gastos na compra de um bem ou contratação de um serviço. Trata-se de uma lógica estritamente econômica, perseguida de forma não consciente nas compras de pequeno valor, e ganha certo *status* de princípio ao assumir a posição de um agente – quando o consumidor é o Poder Público. A lógica em questão busca satisfazer o princípio da eficiência que, em uma interpretação contextualizada às compras realizadas por setores públicos, pode ser compreendida como a busca pela melhor oferta.

No período da Idade Média (século V d.C. ao século XV d.C.) na Europa, com a invasão dos bárbaros e queda do Império Romano do ocidente (queda de Constantinopla), dominava a Escola de Administração Patrimonialista, para satisfazer os interesses da monarquia.

O processo de Licitação era gerenciado por regras definidas pelo sistema Vela e Pregão. Tal processo se dava por meio de recurso convocatório (sendo que o

aviso era o mais comum), no local, data e horário previsto, onde se reuniam: um representante do Estado; e demais interessados – licitantes.

Nas reuniões havia o hábito de acender uma vela para poder dar abertura ao certame, cujos integrantes interessados (licitantes) ofereciam lances até o momento em que a vela apagasse *de per si* ou chegasse até o final do seu pavio. O vencedor seria aquele licitante que ofertasse o último lance de menor preço.

Do ponto de vista etimológico da palavra “licitação”, ela não faz referência ao termo “lícito”. Na verdade, tal palavra provém do termo em latim *licitatione*, que tem o significado: “arrematar em leilão”.

Nas relações em que ambos os agentes são particulares, a busca não está embasada por nenhum instrumento normativo. Logo, a eficiência nas aquisições privadas serve a interesses puramente econômicos das partes envolvidas. No âmbito do Poder Público, os resultados econômicos nas compras devem ser perseguidos tomando por caminho obrigatório um rito procedimental que baliza como a busca pela eficiência e economicidade será percorrida. Atualmente esse rito está regulamentado pela Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Mas, como surgiu mesmo o ramo de licitações na Administração Pública?

Tomando como base a necessidade de negociação comercial entre dois agentes e considerando que o agente comprador e/ou contratante seja órgão da Administração Pública, tem-se que, conforme Ribeiro (2007):

“a Licitação surgiu na Europa Medieval, em razão da necessidade de aquisição de um determinado bem, ou execução de obra e/ ou serviço, no qual a administração pública não dispunha de condições para sua obtenção. Nestes casos o Estado distribuía avisos informativos, marcando local, data e horário para que todos interessados (particulares) comparecerem a fim de atender as necessidades descritas”.

Em tal período, predominou-se o modelo de Administração Pública denominado de Patrimonialista - Escola de Administração Patrimonialista, ou ainda, Modelo Patrimonialista, que tinha como característica fundamental a figura do monarca, que reunia para si as deliberações político-administrativas. A essência da gestão estava na vantagem econômico-social do clero e da nobreza – fato este que auxiliou os atos de corrupção e nepotismo.

Os interesses presentes da Administração Pública ao pretender adquirir bens ou serviços e a Escola de Administração Pública Patrimonialista já presente na Administração da Europa Medieval, era assim caracterizada, conforme Prado (2014, n. p.):

“Fazer mais com menos, esse é o mote da atualidade, tanto para a administração pública quanto privada, embora a gestão estatal apenas recentemente percebeu que seus recursos são finitos e o cidadão, como financiador da atividade estatal, quer, assim como qualquer cliente, o máximo de resultados com o mínimo de custos. [...] Inicialmente, quando do absolutismo estatal, vigia o modelo de administração patrimonialista, onde havia confusão entre a *res pública* e a *res principis*, isto é, não havia diferenciação entre o patrimônio público e do soberano.”

O governo do Brasil, no ano de 1995, trouxe um esclarecimento sobre o patrimonialismo da própria Administração Pública, em seu Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Segue abaixo:

“No patrimonialismo, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem status de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas. A *res publica* não é diferenciada das *res principis*. Em consequência, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração. No momento em que o capitalismo e a democracia se tornam dominantes, o mercado e a sociedade civil passam a se distinguir do Estado. Neste novo momento histórico, a administração patrimonialista torna-se uma excrescência inaceitável” (BRASIL, 1995, n. p).

Assim sendo, o modelo de organização patrimonialista é aquele onde não é clara a distinção entre a aspiração do soberano, e a do Estado.

Tal modelo prevaleceu durante o período feudal, e para Weber (1999, p. 234-240) o modelo tem inter-relação com a dominação patriarcal, onde o chefe da comunidade possuía o domínio dos de todas as mulheres, crianças e escravos. Havia nesse ambiente, total submissão individual ao possessor do poder – que era ilimitado e arbitrário – devido a uma crença na santidade da tradição.

No modelo em questão, não há a compreensão de que a coisa pública faz parte de um patrimônio coletivo. Logo, tudo pertence e é destinado ao soberano, que administra como se fosse um patrimônio próprio. Era aceitável até mesmo que o soberano utilizasse o dinheiro público para necessidades pessoais, como roupas.

Outras duas características importantes são o fato de que o soberano é a imagem central da administração patrimonialista, e o aparato estatal é caracterizado por relações de parentesco – definida como nepotismo. Sobretudo, destaca-se ainda a grande ocorrência de corrupção e a criação exagerada de cargos na máquina pública para garantir a manutenção do poder, que, no entanto gerou uma sensação de desordem. O cargo público, segundo Weber (1999) equivalia à posse de uma fonte de rendas ou emolumentos explorável em troca do cumprimento de determinados deveres.

O Brasil foi apontado como patrimonialista após seguir os passos da administração portuguesa, onde prevalecia o “paternalismo e nepotismo que empregava os inúteis letrados” (MARTINS apud MOTTA; CALDAS, 1997). Assim perdurou no por três períodos distintos: colonial, imperial e mesmo na República Velha (1889 a 1930).

Aproximadamente no século XIX surgiu a Administração Pública burocrática, com o ideal de proteger o Estado das mais várias fontes de corrupção e do nepotismo. Tal administração é caracterizada pela centralização das tomadas de decisões, profissionalismo dos agentes públicos, formalidade e controle de processos referentes à administração, objetivando fortemente, substituir a administração patriarcal.

A Escola de Administração Burocrática é assim entendida por Prado:

“Etimologicamente, *bureau* vem do francês, significando escritório, guichê; enquanto o sufixo grego *krátos* refere-se a governo; logo, a definição remete a governo de escritório, de técnicos. O conceito de burocracia weberiano é, deveras, diverso daquele conhecido popularmente, de modo pejorativo, como excesso de formalidades desnecessárias, morosidade.” (2014, n. p.)

Já segundo Bobbio:

“o termo fora empregado primeiramente por Vicente Gournay, séc. XVIII, para definir o poder dos funcionários da administração pública, com “forte conotação negativa”, também fora utilizado no mesmo sentido por dicionários e romancistas, como Honoré de Balzac no séc. XIX e Franz Kafka, já no séc. XX. Entretanto, ainda no séc. XIX, nova concepção alinhava-se, concebendo a burocracia em seu sentido científico como modelo de administração utilizado pelo Estado alemão para organizar seu aparato estatal.

Trata-se daquele conjunto de estudos jurídicos e da ciência da administração alemães que versam sobre *Bureausystem*, o novo aparelho administrativo prussiano, organizado monocrática e hierarquicamente, que, no início do século XIX, substituiu os velhos corpos administrativos colegiais. A ênfase destas obras é normativa e se refere especialmente à precisa especificação das funções, à atribuição de esferas de competência bem

delimitada, aos critérios de assunção e de carreira. Por esta tradição técnico-jurídica, o conceito de Burocracia designa uma teoria e uma praxe da pública administração que é considerada a mais eficiente possível.” (BOBBIO, 1986).

O modelo burocrático supramencionado só adentrou o Brasil já no Governo Getúlio Vargas (1936), quando aconteceu a Reforma Burocrática, e foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) (1938). Houve uma revolução em vários quesitos: profissionalizou-se o serviço público, o ingresso passou a ser por meio de concurso, foi criada uma estratégia de mérito a fim de avaliar e medir o desempenho dos servidores, entre outras técnicas administrativas (BRESSER-PEREIRA, 2011; MARTINS apud MOTTA; CALDAS, 1997).

O sistema burocrático não conseguiu obter o rompimento total com as convenções patrimonialistas vigentes anteriormente. Neste sentido, PAULA (2005) entende que o Brasil explorou três tipos de patrimonialismos, a saber: 1) o tradicional; 2) o burocrático, e, 3) o político. Assim, o país não apenas sustentou o patrimonialismo, mas fez adaptações para o modelo organizacional em vigor.

Mesmo com a ausência da solidificação deste modelo weberiano, no ano de 1967, durante o Regime Militar, ocorreu a Reforma Desenvolvimentista – conhecida como a primeira experiência de Administração Pública gerencial – que Bresser-Pereira (2011) considerou incompleta, sendo desfeita ao promulgarem a CF de 1988.

Desde a década de 1950 os administradores já tinham a consciência sobre as falhas do modelo burocrático. Dessa forma, continuaram-se os projetos de lei durante o governo de Castello Branco, e por meio do Decreto-Lei 200/1967, estabeleceu-se uma “administração para o desenvolvimento” conforme as palavras do Bresser Pereira (2011), que objetivava melhorar o aparato da administração do Estado.

Essa Reforma teve como sua principal sustentação, a descentralização para a Administração Pública indireta, criando-se fundações de direito privado, empresas públicas, autarquias e sociedades de economia mista. Devido à ampliação do Estado por meio da administração indireta, ocorreu-se uma maior flexibilização, e obteve-se maior autonomia, o que permitiu a criação de projetos com maior eficiência.

Voltando à questão das licitações e dos contratos na Administração Pública, tem-se que, segundo Meirelles (1990, p. 25), “licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse”. Seu objetivo primordial, dessa forma, está em assegurar o princípio da isonomia presente na Constituição Federal, escolhendo a oferta mais favorável para a Administração, de modo a certificar que as oportunidades serão iguais para todos os indivíduos interessados em envolver-se no processo licitatório.

A finalidade da licitação é evitar, por meio de normas, que os contratos – públicos – sejam realizados levando-se em conta interesses pessoais no lugar de interesses públicos, comuns a todos.

Acompanhado a este recente modelo administrativo, a licitação sentiu-se no dever de aperfeiçoar suas regras para realizar seus certames de acordo com as novas exigências. Foi com o passar dos anos, que pode ser verificado que a administração do modelo burocrático, não só era capaz, como também realizava o engessamento do processo administrativo por meio de vários processos, a fim de evitar o ato corrupto. Tais processos, por mais que apresentassem um bom ideal, acabavam emperrando a máquina administrativa. Um dos pontos principais do engessamento foi a licitação pública com muitos vícios, e que contava com péssima qualificação dos agentes relacionados.

A burocracia teve os seus méritos por ter alavancado o Estado moderno, em busca da “máxima eficiência”, e por ter sido empregada em organizações tanto estatais, quanto privadas, no entanto, o modelo ideal apresentado por Weber (1999) não estava imune de demonstrar imperfeições. Isso ocorreu quando o modelo não conseguiu alcançar o grau de eficiência pregado.

Na questão do enfrentamento ao sistema patrimonialista, o modelo burocrático julga ser impensável confiar em administradores, pois estes são capazes de ludibriar e burlar regras a fim de conquistar benefícios próprios. Logo, o servidor do Estado dentro desse modelo “é apenas uma engrenagem num mecanismo sempre em movimento” (WEBER apud QUEIROZ, 2004, p. 60), que tem o dever de cumprir tarefas especializadas, sem poder tomar iniciativas próprias. Tal modelo de organização se fundamenta na “desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos” (PDRAE, 1995, p.15), realizando monitoramentos rígidos e *a priori*, com a finalidade de evitar condutas patrimonialistas.

Aqui, o controle *a priori* expressa que a fiscalização ocorre antes, ou até mesmo durante o processo. Neste sentido, há sempre uma corrente de pessoas com cargos mais elevados, considerados superiores hierarquicamente, que são responsáveis por fiscalizar os que estão em posição menos privilegiada, sendo dessa forma, os subalternos. O exagero de formalismo gera desde seu surgimento, a desresponsabilização dos servidores pelos atos executados.

Segundo Merton (apud ETZIONI, 1967), as irregularidades que surgiram no modelo organizacional foram convencionadas a serem identificadas por “disfunções da burocracia” (OLIVEIRA, 2009, p. 291), e suas consequências geralmente são indesejadas e de alguma forma, imprevisas, conforme Chiavenato (2003, p. 268).

Tais disfunções ocorrem quando há o desvio dos princípios originais do modelo burocrático. Neste sentido, o modelo burocrático torna-se autorreferente, altamente formal, com baixa eficiência e sua manutenção apresenta custos elevados.

Em meio ao problema em questão nasceu a Escola de Administração Pública Gerencial, relacionada a uma gestão dos gastos públicos mais eficientes, e com ela, a licitação pública segue em direção a uma melhora efetiva, descrita no processo de evolução da licitação no Brasil, tomando como princípio a necessidade de o Estado conseguir bens, e serviços levando-se em conta um processo legal, de forma a atender parcialmente os registros dos marcos legais históricos ocorridos no Brasil, embora já se tenha colocado informações sobre a Administração Pública gerencial.

O processo histórico de licitações no Brasil passou por diversas modificações, tendo abertura com o Decreto n. 2.926, de 14 de maio de 1862, responsável por regulamentar as compras e alienações, e que fora complementado com demais leis, se organizando internamente no âmbito federal com o Decreto n. 4.536, de 28 de janeiro de 1922, sendo sistematizado com o Decreto-Lei n. 200/1962, que concebeu a Reforma Administrativa no âmbito federal, sendo ampliada à administração Estadual e Municipal por meio da Lei n. 5.456, de 20 de junho de 1968. Portanto, até aqui ocorreram 106 anos de regramento legal sobre licitações no país.

Todo seguimento de elaboração da licitação na legislação ainda possuía diversas lacunas, pois dava margem a várias interpretações – vestígios de uma administração que outrora fora centralizada, com alta burocratização.

Com o processo de democratização, uma nova maneira de governar estava sendo requerida. E foi neste íterim, que o processo licitatório adquiriu notoriedade

por meio do Decreto-Lei n. 2.300, de 21 de novembro de 1986, sendo atualizado em 1987, com os Decretos-Lei n. 2.348 (de 24 de julho) e 2.360 (de 16 de setembro), que pela primeira vez, se instituiu o Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos, agrupando normas gerais e específicas relacionadas às matérias de licitação.

Com a chegada da CF de 1988, no art. 37, inc. XXI, a licitação obteve *status* de princípio constitucional, de cumprimento obrigatório pela Administração Pública direta e indireta de todos os entes da Federação: União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A fim de confirmar a importância da licitação, a Carta Magna de 1988, em seu art. 22, inc. XXVII, estabeleceu, *in verbis*:

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.

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 n. 19, de 1998)

[...].

Alicerçado à prescrição constitucional, a União, em 21 de junho de 1993, promulgou a Lei n. 8.666/1993, que estabeleceu regras comuns para licitações e contratos da Administração Pública, no âmbito das três esferas.

A declaração da Lei citada acima foi uma referência para a execução do seguimento licitatório e ainda, seu desenvolvimento no Brasil. No entanto, as variadas modalidades reguladas por esta lei (concorrência, tomada de preço, convite, concurso e leilão) sofriam com fragmentos que restaram de uma administração burocrática, que resultou no engessando da cadeia de processos por meio de prazos, análise documental detalhada de cada licitante, entre outros, perdendo assim a velocidade processual.

Em meio à tal questão buscou-se retornar às origens – processo licitatório medieval – no entanto, dessa vez, capturando-se a essência de agilidade em

relação aos processos. Assim, em 04 de maio de 2000, via Medida Provisória n. 2.026, fora instituída uma nova modalidade de licitação: o pregão.

O pregão, segundo Hely Lopes Meirelles, tem sua origem na Idade Média:

“[...] nos Estados medievais da Europa usou-se o sistema denominado ‘vela e pregão’, que consistia em se apregoar a obra desejada e, enquanto ardia uma vela os construtores interessados faziam suas ofertas. Quando extinguia a chama adjudicava-se a obra a quem houvesse oferecido o melhor preço”. (2002. p. 27)

Já no Brasil, o pregão surgiu por meio da Lei n. 9.472/1997 (Lei Geral de Telecomunicações) que trata da estrutura dos serviços de telecomunicações, criação e funcionamento de órgãos reguladores e demais aspectos institucionais, prevendo ainda em seus artigos 54 e 56 o pregão como modalidade licitatória.

Após este primeiro momento, outra lei, a de n. 9.986, de 18 de julho de 2000, foi criada para dispor sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras, de forma que ampliou o âmbito de aplicação do pregão para as demais agências reguladoras, conforme previsto em seu art. 37, *in verbis*:

Art. 37. A aquisição de bens e a contratação de serviços pelas Agências Reguladoras poderá se dar nas modalidades de consulta e pregão, observado o disposto nos arts. 55 a 58 da Lei n. 9.472, de 1997, e nos termos de regulamento próprio.

Por fim, a MP n. 2.026/2000 instituiu, no âmbito nacional, em conformidade com o art. 37, inc. XXI, da CF de 1988, o pregão como modalidade de licitação para compra de bens e serviços comuns. Tal ditame foi transformado na MP n. 2.182-18, de 23 de agosto de 2001, que foi reeditada por numerosas vezes.

As MPs foram convertidas na Lei n. 10.520, de 17 de julho de 2002 que não revogou a Lei n. 8.666/93 de Licitações e Contratos. Neste próprio sentido, Marçal Justen Filho observa que:

“A MP 2.026 é uma lei especial em relação à Lei no 8.666/93 porque disciplina uma matéria específica e delimitada no âmbito de licitações: o pregão. No entanto, as normas, contidas nessa Lei especial, são gerais porque se destinam a reger amplamente todas as relações jurídicas e todas as hipóteses nascidas a propósito de licitações”. (2000, p. 9)

Neste sentido, o pregão pode ser de duas formas distintas: presencial ou eletrônico.

Em ambos os casos, tem-se a aplicação da Lei n. 10.520/2002 e, subsidiariamente, a Lei n. 8.666/1993. Já separadamente, em relação ao pregão presencial se emprega o Decreto n. 3.555/2000 e, em relação ao pregão eletrônico, aplica-se o Decreto n. 5.450, de 31 de maio de 2005, sendo este de natureza regulamentar (art. 2º, § 1º, Lei n. 10.520/2002).

O pregão tem como característica, ser empregado para as contratações onde o propósito seja um bem ou serviço comum, conforme dispõe o art. 1º da Lei n. 10.520/2005, *in verbis*:

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.

Já segundo Justen Filho:

“[...] o que caracteriza um objeto como comum é a padronização de sua configuração, que é viabilizada pela ausência de necessidade especial a ser atendida e pela experiência e tradição no mercado [...] bem ou serviço comum é aquele que pode ser adquirido, de modo satisfatório, através de um procedimento de seleção destituído de sofisticação, mas aqueles para cuja aquisição satisfatória não se fazem necessárias investigações ou cláusulas mais profundas. Enfim, são comuns os objetos padronizados, aqueles que têm um perfil qualitativo definido no mercado. Mas não apenas os objetos padronizados podem ser reputados como comuns.” (2000, p. 12-13)

O pregão eletrônico ocorre por meio de uma convenção pública executada a partir do uso de softwares tecnológicos que são capazes de possibilitar a comunicação indispensável pela *internet*. Vários são os programas empregados para a execução do pregão eletrônico (COMPRASNET, Licitações, entre outros).

Ainda sobre o pregão no Brasil, que nasceu via MP e sofreu muitas reedições, sendo empregado no âmbito da União e chegando a ser promulgada por ditame federal com abrangência para os demais entes federativos, este é um melhoramento do regime de licitações para a Administração Pública. Sem dúvida, é um modal que assegura economias instantâneas nas aquisições tanto de bens, quanto de serviços, em especial, àquelas concebidas nas despesas de custeio da máquina administrativa do governo, bem como possibilita ainda maior velocidade nas aquisições, ao tornar menos burocráticos os procedimentos das etapas da licitação, vislumbrando-se como um símbolo na conquista de vantagens no seguimento de licitação no Brasil.

3 PERSPECTIVAS FUTURAS DE LICITAÇÕES NO BRASIL

O futuro é um curso evolutivo embasado pelas necessidades sociais contemporâneas. Neste sentido, acreditando que o futuro da licitação esteja na modalidade pregão, tal modal é visto como sinônimo de agilidade processual, junto com a economicidade do objeto a ser adquirido pela Administração Pública.

O pregão - lei n. 10.520/2002 - traz a novidade de as ofertas de preços serem analisadas pelo governo antes da análise da habilitação, isto é, as fases das compras governamentais são invertidas. Diferentemente da Lei n. 8.666/1993 - Lei de licitações e contratos - que na fase externa faz que o processo demore muito, porque o ente administrativo analisa todos os documentos exigidos de quaisquer concorrentes, ainda que existam propostas impraticáveis que são passíveis de eliminação, de acordo com a Lei.

Visto que o cerne da Lei de licitações e contratos atualmente não abrange os novos parâmetros da administração gerencial, que ainda é uma das maiores ambições da Administração Pública, a aplicação de suas modalidades, principalmente em sua fase externa, engessa o processo licitatório, iniciando o processo com a verificação de documentação, que abre precedentes aos recursos de diversas opiniões argumentativas, protelando o resultado do certame.

Neste sentido, de acordo com Fonsêca (s. d.):

O Pregão Eletrônico trata-se de uma das formas de realização da modalidade licitatória de pregão, apresentando as regras básicas do Pregão Presencial, com procedimentos específicos, caracterizando-se especialmente pela ausência da "presença física" no mesmo lugar do pregoeiro e dos demais licitantes, uma vez que toda interação é feita por meio de sistema eletrônico de comunicação pela Internet, possuindo como importante atributo a potencialização de agilidade aos processos licitatórios, minimizando custos para a Administração Pública, estando cada vez mais consolidado como principal forma de contratação do Governo Federal.

Desde o começo, o uso e a aplicabilidade do pregão eletronicamente, como modalidade de licitação causou impacto nas contratações públicas, trazendo vantagens aos entes públicos, devido suas características mais importantes: rapidez, aumento da desburocratização, economia, alta divulgação e maior publicidade - transparência e eficiência na contratação e, ainda, sobre os novos

conceitos do uso da tecnologia e de troca de dados à distância, e sua fixação histórico-legislativa.

Assim, Palavéri (2005, p. 25) leciona:

Com efeito, até a edição da primeira medida provisória do pregão, em 2000, não havia, em âmbito nacional, nenhuma norma disciplinando as licitações por intermédio de meio eletrônico, sendo que, na melhor das hipóteses, os órgãos públicos apenas disponibilizaram seus editais pela Internet, em seus sites, não os utilizando para nenhum outro fim.

Posto isso, deve ser dito que o primeiro meio previa a realização de pregão por meio eletrônico foi a Medida Provisória (MP) n. 2.026/2000, em seu art. 2º, parágrafo único. No final do ano 2000, ainda sob o respaldo da reeditoração sete daquela ordem, foi editado o Decreto n. 3.697, que regimentou o pregão por via eletrônica, elaborando regras e métodos para o ato de licitar no modal pregão, por meio do uso de instrumentos de Tecnologia da Informação (TI), com a finalidade de adquirir bens e serviços comuns, na União.

Para melhorar o mecanismo do pregão, aprimorando as formas de divulgar, publicar, e obter maior cooperação, a lei n. 10.520/2002 traz em algum dos seus artigos, reafirmando o que já estava previsto na MP n. 2.026/2000, a consagração da implementação do pregão eletrônico, realizada por meio da utilização de instrumentos da TI, regulamentado especificamente no Decreto n. 3.697/2000, aplicando-se também ao Decreto n. 3.555/2000, que fala sobre o pregão presencial.

Ao falar do pregão por via eletrônica, o decreto n. 3.697/2000 não abrangia de forma ampla todos os estágios do processo licitatório eletrônico, apresentando várias remissões ao decreto que regulamenta o pregão presencial, decreto n. 3.555/2000, isso colocou a aplicabilidade dos dispositivos em questionamento.

Neste sentido, segundo Celso Monteiro (s. d.):

Os primeiros pregões realizados no Brasil foram organizados pela Anatel (Agência Nacional de Telecomunicações), no ano de 1998. Nessa época o pregão era organizado em caráter de teste. Com a prática e os resultados positivos, o governo resolveu adotá-lo.

Só em 2000 o pregão passou da fase teste para ser oficialmente uma modalidade de licitação reconhecida pelo Governo Federal. E, mesmo assim, ainda não existia um ditame específico sobre pregão. O que havia era uma MP que

permitia sua utilização. A MP do pregão acabou sendo reeditada 18 vezes, até a aprovação da Lei do Pregão (Lei n. 10.520/2002). Até a edição daquele ditame, somente o Governo Federal podia organizá-lo.

Os Estados e Municípios puderam aderir àquela modalidade em 2002, após a publicação da Lei supramencionada. A partir dessa data o pregão se tornou popular. Todos os níveis de governo e entes federativos aderiram à modalidade rapidamente. Um dos motivos é a celeridade na hora de fazer uma licitação, que ocorre em uma duração média de 19 dias.

Além da celeridade, outro fator importante é que os pregões são módicos, chegam a economizar 25% a mais de recursos se comparado com outras modalidades.

Ciente disso e com intuito de ter maior eficiência no uso de recursos públicos o então Presidente da República Luís Inácio Lula da Silva elaborou e desenvolveu o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), que dentre várias medidas tinha o projeto de Lei que fazia diversas alterações na Lei de Licitações e Contratos – Lei n. 8.666/1993.

Com o pregão, o governo obteve diversos benefícios, sendo os mais importantes:

- Uma redução por volta de 20% do custo médio das compras. Destarte o pregão fixou uma forma alternativa de leilão na qual são ofertados lances sucessivamente menores pelos fornecedores, até restar apenas o competidor vencedor;
- A redução do tempo médio de realização da compra, de três meses para 20 dias, pois, o governo somente precisa analisar a documentação da empresa vencedora da etapa de preços, e não de todos os licitantes, agilizando o processo;
- Um crescimento na transparência dos processos e do controle social, especialmente devido ao pregão eletrônico – modalidade de licitação que é realizada totalmente via *internet*, onde comprador e fornecedor não se identificam e qualquer cidadão pode acompanhar *online* toda a concorrência.

4 O PLANO DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO E A NORMA GERAL DAS LICITAÇÕES

O Projeto de Lei (PL) associado ao Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) tem como objetivos mais importantes: elevar a transparência, a eficiência e a celeridade nas licitações.

Percebe-se que a solução e aplicação destes objetivos estão nos princípios operacionais da modalidade pregão, que tem como principal diferencial a inversão das fases em qualquer modalidade licitatória.

Uma forma alternativa de dar celeridade às compras é limitar o número de recursos contra os resultados das licitações. Atualmente, a legislação permite recursos administrativos em muitos momentos da licitação. Como esses recursos paralisam o julgamento até finda a análise o processo fica muito tempo parado, a medida visa colocar a um único momento para contestação. Para reduzir a demanda de recursos, a proposta acrescenta uma fase saneadora para corrigir erros que não afetam o conteúdo da proposta ou a sua idoneidade jurídica.

Presentemente, essas penalidades são encaixadas somente à pessoa jurídica das empresas, mas a proposta visa estendê-las também à pessoa física de seus responsáveis. Ou seja, não somente o número do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), mas também do Cadastro de Pessoa Física (CPF) dos envolvidos entra para a lista de fornecedores impedidos. A medida quer elevar a segurança contra fornecedores inidôneos, que abrem novas empresas para continuar aplicando golpes na Administração Pública.

Algumas das mudanças mais importantes estabelecidas pelo PL são:

- A inversão das fases licitatórias;
- O uso de tecnologias eletrônicas em qualquer modalidade de licitação, inclusive para verificar a habilitação;
- A introdução de fase saneadora;
- A criação do Cadastro Nacional de Registro de Preços;
- Os prazos e fases recursais menores; e
- Substituição da publicação em Diário Oficial por publicação em sítios, via *internet*.

5 O PREGÃO

O pregão é um modal de licitação usado para compra de bens e serviços comuns. A disputa pelo fornecimento é feita em sessão pública, através de propostas e lances, é classificado e habilitado o licitante com a proposta de menor preço.

De acordo com o art. 2º do Anexo I do Decreto n. 3.555/2000, *in verbis*:

Art. 2º Pregão é a modalidade de licitação em que a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns é feita em sessão pública, por meio de propostas de preços escritas e lances verbais.

Foi instituída a modalidade pregão com a Medida Provisória (MP) n. 2.026/2000. Ela regulamenta a aquisição de bens e serviços comuns, não dependendo do valor da compra. As propostas são efetuadas por meio de lances em sessão pública.

Essa modalidade de licitação veio para juntar-se às configurações que já existem e que são disciplinadas na Lei n. 8.666/1993 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

A competição do pregão é realizada em uma sessão pública por meio de lances. Tudo isso para que a burocratização do procedimento da licitação convencional seja diminuída.

A novidade desse modelo de licitação é que as etapas de habilitar e de analisar as propostas são invertidas, ou seja, há duas etapas: Primeiro - o lance das propostas; e Segundo - a análise da documentação do vencedor, então primeiro vêm os lances e só depois vem a análise dos documentos. Logo, somente a documentação do participante com a melhor proposta, o vencedor, é analisada.

Ademais, para definir a oferta mais vantajosa para a Administração são feitas propostas de preços escritas, seguido da disputa com lances verbais. Feito isso, ainda há possibilidade de negociação direta com o pregoeiro, para diminuir o valor ofertado.

O pregão vem para ser mais uma opção de formas de licitar, além das previstas na Lei n. 8.666/1993, que são: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Porém, diferente das citadas, o pregão pode ser usado com qualquer valor de contratação, se tornando assim uma opção alternativa para todas as outras modalidades. Outra diferença que vale ressaltar é que o pregão admite como critério de julgamento da proposta somente o menor preço.

O pregão foi planejado para ser usado apenas no âmbito da União, ou seja, deveria ser aplicado só na Administração Pública Federal, abrangendo os três Poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário. Especificamente, ele alcança os mesmos órgãos e entidades da Administração Federal, sujeitos à incidência da Lei n. 8.666/1993, tais como: a administração direta, as autarquias, as fundações, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, vinculadas a qualquer um dos três poderes supramencionados.

Diante desses problemas legais, destacou-se como sinônimo de eficiência a modalidade pregão, com a inversão de fases, prazo de recursos etc. Vale dizer que a sua aplicação obrigatória não resolverá os problemas da Administração Pública, pois já se tem conhecimento de problemas processuais. Entre as dificuldades no pregão, está o blefe, quando um concorrente oferta uma proposta vantajosa, vence só para vender sua posição, não entrega os documentos para a fase da habilitação é desclassificado por isso, logo depois os licitantes remanescentes são chamados com preços superiores a proposta inicial e declarados vencedores. Elimina o problema se o edital estabelecer penalidades para a ocorrência de infrações desta natureza. Então, a pergunta é: o problema é nos editais? Absolutamente não, e sim na qualificação do ente público responsável por elaborar o edital, porque é ele quem discrimina o objeto e rege internamente o certame. Dito isso, é possível perceber que o processo licitatório só alcançará seus objetivos se o ente público for qualificado e se tiver o apoio da legislação peculiar, elaborada para aplicabilidade das necessidades processuais contemporâneas.

Por conseguinte, o progresso da licitação é entendido como um processo entre o legislador e os gestores administrativos, que juntos desenharam as necessidades da sociedade atualmente, direcionando o processo legal embasado

nos princípios da isonomia e economicidade, para obter maior agilidade no processo, nas aquisições e contratações de interesse da Administração.

Como tipos de pregão ou espécie de pregão têm-se: o pregão presencial e o pregão eletrônico.

5.1 O pregão presencial

Na espécie pregão presencial, na sessão onde os procedimentos de licitação são realizados, todos os licitantes devem estar presentes fisicamente no espaço (lugar) da licitação.

No pregão o julgamento das propostas é feito antes da habilitação, possibilitando os licitantes ou parte deles reiterarem suas propostas verbalmente. Sobre a questão, Araújo (2006) observa que o pregão presencial é utilizado para aquisição de bens e serviços, comuns, instituída no âmbito da União, Estados, Municípios e Distrito Federal.

Desejando a diminuição do preço dos serviços ou bens para aquisição pela Administração Pública, o pregão pode ser feito para qualquer valor pretendido. A apresentação das propostas é efetivada por escrito e pela disputa de lances orais em sessão pública.

5.2 O pregão eletrônico

Na espécie pregão eletrônico, os participantes não precisam estar presentes no espaço físico (lugar) da licitação, e o processamento se dá com a utilização de Tecnologia da Informação (TI). Os licitantes encaminham suas propostas e participam do processo via *internet*.

Tal modal, por suas vantagens ligadas à ampliação das ofertas e à transparência do processo, deve ser utilizado sempre que as condições do processo licitatório permitir, o que implica que os concorrentes possíveis disponham dos meios eletrônicos apropriados para a participação no pregão.

Neste sentido, preconiza o Decreto n. 5.450, de 31 de maio de 2005, em seu art. 2º, *in verbis*:

Art. 2º O pregão, na forma eletrônica, como modalidade de licitação do tipo menor preço, realizar-se-á quando a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns for feita à distância em sessão pública, por meio de sistema que promova a comunicação pela *internet*.

O pregão eletrônico tem um novo formato que melhora o acesso de todos e aumenta a transparência do processo, sendo feito com a participação cibernética dos interessados no certame, podendo ser acompanhado, em qualquer as etapas, por qualquer pessoa, via *internet*.

5.3 Bens e serviços comuns

No Brasil é utilizado o pregão para a obtenção de bens e serviços comuns, que são bens ou serviços dos quais critérios de desempenho e de qualidade tenham a possibilidade de serem explicitados de forma objetiva, determinados através do edital, por meio das características habituais no mercado. São, portanto, bens e serviços costumeiramente ofertados por muitos fornecedores diferentes e que são fáceis de comparar entre si, permitindo a decisão de compra com base no menor preço.

A relação dos bens e serviços comuns que se enquadram nessa tipificação está contida no Anexo II do Decreto n. 3.555/2000, que regulamenta o pregão (vide

Anexo A). Este foi revogado e substituído pelo anexo do Decreto n. 3.784, de 06 de abril de 2001.

5.4 Etapa competitiva

Essa etapa ocorre durante a sessão pública do pregão, que é um evento onde as propostas redigidas são recebidas junto com os documentos da habilitação, quando acabam os lances orais, o julgamento e a classificação, vem a habilitação da melhor oferta, ou seja, um vencedor é declarado. A fase competitiva pode voltar a acontecer sempre que houver descumprimento dos requisitos de habilitação pelo vencedor.

Essa etapa competitiva é organizada por uma série de ações obrigatórias, descritos no Quadro 1, que compreendem a finalidade desta modalidade de licitação (pregão). Partes componentes da etapa competitiva:

Quadro 1 – Etapa competitiva.

Etapa Competitiva
1) Credenciamento;
2) Recebimento dos envelopes;
3) Abertura das propostas e Classificação do licitante de melhor oferta;
4) Lances verbais;
5) Julgamento e Classificação final;
6) Habilitação;
7) Indicação do vencedor;
8) Recursos; e
9) Adjudicação e Homologação.

Fonte: Dos autores.

6 O REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES E SUAS VANTAGENS PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

No exercício de suas funções, a Administração Pública, necessita da participação de organizações particulares – empresas contratadas pela Administração que serão fornecedoras de bens e/ou prestarão serviços essenciais à atuação da máquina administrativa.

Para que ocorra essa contratação é necessário que aconteça uma licitação antes, assegurando a igualdade de condições a todos participantes, embora em situações excepcionais, previstas legalmente, seja permitida a realização de contratações públicas sem a licitação prévia. Ou seja, a licitação é a regra para a Administração Pública comprar bens, obras ou serviços. Assim traz o art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal (CF) de 1988:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998)

[...];

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

[...].

A Carta Magna objetiva garantir que as contratações efetuadas pela Administração Pública ocorram dentro dos princípios da moralidade, igualdade, impessoalidade e economicidade, entre outros. Trata-se aqui do instituto da concreção ao princípio republicano, inerente aos regimes democráticos, pois, de acordo com o art. 22, inc. XXVII, da CF de 1988, é competência privativa da União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação administrativa, em todas as modalidades, de todos os entes da Federação.

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, obedecendo ao 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 n. 19, de 1998)
[...].

E com base nos referidos princípios constitucionais, foram elaboradas as seguintes normas de âmbito nacional, além de outras:

- Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993 – que institui normas gerais para licitações e contratos da Administração Pública;
- Lei n. 10.520, de 17 de julho de 2002 – que institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a modalidade de licitação denominada pregão;
- Lei n. 12.232, de 29 de abril de 2010 – que dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação pela Administração Pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda e dá outras providências.

A Administração Pública, diante da necessidade de agilizar as contratações necessárias à realização da Copa do Mundo 2014 da *Fédération Internationale de Football Association* (FIFA) e dos Jogos Olímpicos Rio 2016, elaborou e aprovou, por meio dos órgãos competentes, a Lei n. 12.462, de 04 de agosto de 2011, instituidora do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC). Tal ditame representa um marco no campo jurídico das licitações, pela inovação que visa maior economia, eficiência, celeridade nas licitações, pois, embora ainda utilize mecanismos do regime vigente e tenha recebido inicialmente críticas de alguns autores, ela realmente deslanchou e passou a abranger mais áreas de atuação do que aquelas inicialmente previstas.

Carvalho Filho (2013) destaca que o novo RDC possui algumas particularidades em relação ao procedimento geral previsto no Estatuto e que as fases desse procedimento específico de licitação são, conforme o art. 12 da Lei do RDC, as que se seguem:

- I. Preparatória;
- II. Publicação do instrumento convocatório;
- III. Apresentação de propostas ou lances;

- IV. Julgamento;
- V. Habilitação;
- VI. Recursal;
- VII. Encerramento.

Quanto à publicidade, esta se dá por divulgação direta aos fornecedores, por publicação em órgão oficial de imprensa, facultada também em jornal diário de grande circulação ou por divulgação em sítio eletrônico. Dependendo do valor da obra ou serviço, torna-se dispensada a publicação em órgão oficial de imprensa.

Já quanto aos critérios de julgamento, Carvalho Filho (2013) assim os relacionou:

- I. Menor preço ou maior desconto;
- II. Técnica e preço;
- III. Melhor técnica ou conteúdo artístico;
- IV. Maior oferta de preço;
- V. Maior retorno econômico.

O último critério, que é um maior retorno econômico, é adotado somente para celebrar contrato em que o participante vencedor é quem propicia mais economicidade para a Administração, inclusive, reduzindo despesas correntes, sendo remunerado com base em percentual da economia gerada por isso. A inspiração do modelo é bastante benéfica, mas podem surgir dúvidas sobre como a Administração irá agir quando eleger semelhante critério.

Em verdade, a Lei n. 12.462/2011 é outro ditame de licitações e contratações públicas, embora alguns autores afirmem que ela é uma modalidade licitatória única, mas não modalidade na acepção das modalidades previstas na Lei n. 8.666/1993, pois, ao optar-se por ela, afasta-se das modalidades da lei vigente, que apresenta as seguintes modalidades licitatórias: convite, tomada de preços e concorrência – modalidades definidas exclusivamente em função do valor da contratação.

Aqui se tem a constatação de uma diferença importante, pois, a exclusividade de alguns modelos contidos no novo regime do RDC afasta inúmeras dúvidas sobre qual modelo de licitação escolher para certa contratação, além de permitir maior absorção do procedimento por todos, seja da sociedade, *Stakeholders* – público

estratégico – ou agentes públicos, o que eleva a taxa de acertos e diminui a de erros na realização das contratações públicas.

A Lei n. 12.462/2011 foi posteriormente regulamentada pelo Decreto n. 7.581/2011, o qual estendeu a abrangência daquela a todos os Estados, Municípios e o Distrito Federal, nas mais variadas áreas de atuação, tais como: saúde, segurança e educação. No Quadro 2, a seguir, tem-se evidente as vantagens na utilização do RDC.

Quadro 2 – Vantagens na utilização do Regime Diferenciado de Contratações.

REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES	VANTAGENS
Orçamento Sigiloso	Elimina a formação de cartéis existentes. Traz maior economicidade já que os preços serão disputados.
Fase recursal única	Diminuição do tempo.
Inversão de fases	Proporciona celeridade e diminuição do tempo. Diminuição de papeis, leituras e análises, pois só serão abertos os documentos de habilitação da empresa vencedora.
Remuneração variável	Motivação para realização da obra em um tempo mais ágil. Incentiva a adoção de medidas como a sustentabilidade, gerando benefícios à sociedade.
Contratação integrada	Reduz custos para administração. Não tem possibilidade de elaboração de termos aditivos, já que quem faz o projeto executivo é a própria empresa e ela não pode usar argumento de o projeto contém falhas. Só haverá termo aditivo em caso de força maior.
Modos de disputa fase da proposta	Proporciona maior concorrência.
Tempo	Diminui o tempo do processo licitatório, principalmente na fase da publicação do edital até a homologação.
Economicidade	Valor final contratado abaixo do valor estimado em 11,74%.

Fonte: Andrade, Ferreira e Maciente (2016).

O RDC foi concebido para a licitação de objetos vinculados à Copa do Mundo FIFA 2014 e aos Jogos Olímpicos Rio 2016, e vai, aos poucos, alargando seus limites de aplicação em razão da necessidade de simplificar e trazer maior rapidez na conclusão dos processos licitatórios.

Ainda falta ao regime abordado mais testes práticos, maior experimentação para se conseguir avaliar do jeito que qualquer Lei é avaliada— teste em que gestores, usuários e doutrinadores se manifestam, colocando suas visões positivas e negativas de real viabilidade e desempenho do regime. No entanto, os primeiros resultados são bons, principalmente em relação a diminuição do lapso temporal das licitações. Um bom exemplo é o da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO) – principal usuária desse novo Regime –, que vem logrando redução de quase dois terços no tempo de processamento das licitações.

Ao mesmo tempo em que o RDC fortalece práticas aplicadas sob a proteção da Lei n. 8.666/1993 e várias outras normas complementares dela, apresenta novos institutos que permitem a elaboração de uma previsão favorável. Afinal, o novo Regime não é algo rudimentar, criado apenas para lidar com as necessidades efêmeras relacionadas a grandes eventos esportivos que acontecem no Brasil, mas sim, decorre de um trabalho organizado importante, decantado ao longo de considerável tempo de amadurecimento e que contou com a colaboração de diversos agentes. Os próprios autores são testemunhas e participantes do esforço de consecução do novo regime. Representando o Tribunal de Contas da União (TCU), os agentes participaram de discussões técnicas com representantes do governo e do parlamento, ofertando contribuições importantes para a criação do novo Regime.

O presidente do TCU, ministro Benjamin Zymler, considera o RDC uma evolução em relação à Lei n. 8.666/1993. Para ele, as principais vantagens do novo Regime são celeridades no processo de contratações, economicidade e garantia da idoneidade das empresas contratadas: “O RDC foi muito criticado logo que a MP 527/2011 virou lei. Fui uma das poucas vozes que mencionava as virtudes do RDC. Hoje já se permite verificar elogios e ver que ele traz virtudes nas licitações” (GONDIM, 2012).

Zymler recorda que a elaboração do novo Regime foi discutida pelo TCU junto ao Executivo. Segundo ele, o regime é um ensaio para um futuro código unificado de licitações, ou seja, um pregão “adaptado” para ser utilizado em todo tipo de projeto (GONDIM, 2012).

Outra melhoria do RDC, segundo aquele magistrado, foi a possibilidade de a publicidade do edital ser feita unicamente pela internet para licitações inferiores a R\$ 80 mil: “Essa é a publicidade mínima necessária para o RDC” (BRASIL, 2012b).

6.1. O Orçamento sigiloso

Conforme o RDC, os concorrentes não têm acesso franqueado ao orçamento do objeto do contrato. Tal informação é sigilosa e competente aos órgãos de fiscalização e controle. De acordo com o governo, maior concorrência acarreta atingir um preço menor na execução do empreendimento licitado. Neste sentido, o item em questão mostra-se como algo crítico do ponto de vista da interpretação doutrinária.

Na avaliação do ministro Benjamin Zymler, Presidente do Tribunal de Contas da União, os críticos ao regime exageram na interpretação sobre a obrigatoriedade: “A lei não obriga que o orçamento seja sigiloso. É o gestor que vai optar a partir do critério de julgamento” (GONDIM, 2012). O pregão, modalidade predecessora, já tem essa busca, mencionada legal pelo Tribunal. “O objetivo é evitar que o orçamento seja o piso das propostas”, explana aquele ministro (GONDIM, 2012).

Já o mestre em Direito Público, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2009), concorda com a mudança e defende que quando se tem a revelação do preço, tem-se a fulminação da negociação. No RDC também se dá a presença desta etapa. Então, ao dizer para a sociedade que o objeto da licitação custará um valor “X”, como é que na hora da negociação, pode-se negociar abaixo desse outro valor “X”?

Ainda na visão do doutor em Direito do Estado, Márcio Cammarosano, tem-se uma crítica em relação à probabilidade de que sejam ocultos os valores contratados: “Não é isso que vai impedir ou estimular eventuais conluíus” (BRASIL, 2012a).

Segundo o autor em questão, o sigilo poderá favorecer a venda de informações privilegiadas.

Quem é que pode garantir que todos aqueles que manipulam o processo licitatório, aqueles que elaboraram o orçamento, os órgãos externos e internos de controle vão, em todas as situações, guardar realmente sigilo? (BRASIL, 2012a).

Floriano Azevedo, Doutor no campo do Direito Público, assevera que é fundamental um orçamento transparente para todos: “É com base no orçamento do poder público que vai se verificar se o orçamento da licitação é sério, superfaturado, subestimado, fictício” (BRASIL, 2012b). Manter uma informação guardada e com risco que ela vazze para alguns é, na opinião do jurista, fragilizar a proposta do processo licitatório (BRASIL, 2012b).

6.2 A contratação integrada

O ministro-presidente do TCU, também defende a possibilidade de contratação integrada de projeto e execução nas licitações, o que permite a execução de todas as etapas por uma única empresa contratada com esse fim (GONDIM, 2012). Neste sentido, é possível observar que na Lei das Licitações vigentes não há tal possibilidade, pois, o projeto básico é condição prévia para a licitação. Atualmente, a Petróleo Brasileiro S.A. (PETROBRÁS) já adota esse sistema, com base em seu regulamento simplificado.

O valor é estimado e calculado com base nos preços atuais do mercado e nos valores pagos pela Administração Pública em serviços e obras similares, sem previsão de aditivos contratuais, conforme afirma o ministro-presidente do TCU, Benjamim Zymler sobre contratação integrada: “Esse regime é usado em todo o mundo. A administração não faz o projeto básico, mas isso fica com o gestor. Não haverá alegação do contratado de erro de projeto porque este foi feito pelo contratado” (GONDIM, 2012). Aquele magistrado admite que o projeto básico possa ter um custo maior, mas acredita em economicidade ao final de cada contrato.

Para o doutrinador Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2009), de modo contrário, a contratação integrada não mudará positivamente a realização dos projetos essenciais. “Vamos continuar tendo projetos mal elaborados porque o prazo ficou muito curto para elaborar projetos básicos e o particular vai ter ônus maiores” (BRASIL, 2012b)

6.3 A inversão de fases

O novo Regime também apresenta outra mudança que o iguala ao pregão: a inversão de fases da licitação. Aqui, a fase de habilitação dos licitantes – a hora de conferir os documentos – se dá após o julgamento, apenas com o vencedor. Sobre a questão, Zymler e Dios (2013) elogiam a excelente evolução da situação, que não estava na Lei n. 8.666/1993.

De acordo com novo Regime, os concorrentes têm cinco dias úteis no fim da fase de habilitação como único prazo recursal. Na Lei de Licitações vigente há oportunidade de recurso após cada fase: na habilitação, na apresentação de propostas técnicas e na etapa de preços.

Uma postura curiosa é a necessidade de a Administração barrar pessoas que oferecem propostas com preço muito abaixo do mercado só para vencer a disputa de qualquer jeito. Ele propõe um valor-limite abaixo do qual o empresário terá que provar ter mesmo condições de executar a obra sem se prejudicar.

7 CONCLUSÃO

É justa a percepção da contribuição aqui trazida pelos conceitos da Teoria dos Custos de Transação (TCT) e do comportamento oportunista, além dos estudos da Microeconomia, quando da comparação da aplicação dos regimes vigentes de licitação – aspecto predominante na Lei n. 8.666/93 e no RDC. Certamente será benéfica à Administração Pública, no tocante à obtenção de eficiência no processo licitatório, uma eventual adoção legislativa com predominância o novo regime de licitações.

O novo regime de licitações apresenta em seu cerne a aplicação caminhos mais diretos e simples na relação com a empresa licitada, além de praticamente eliminar a oportunidade de recursos em vários pontos do processo de licitação, diminuindo os custos de transação e a prática de comportamentos oportunistas dos agentes.

Diante do exposto, o presente estudo buscou discutir o RDC como nova modalidade licitatória – a mais nova inovação no campo das licitações públicas. Porém, é preciso salientar que há muito a ser explorado e amadurecido sobre a temática, inclusive, a adoção de importantes medidas de desburocratização da Lei n. 8.666/1993. Por mais que o RDC ajude a criar condições para que todo o certame licitatório seja feito em conformidade com os princípios da Administração Pública, de modo célere, transparente, econômico, eficiente e sustentável, tal disposição normativa não será suficiente, por si só, para garantir a resolução de alguns problemas muitas vezes recorrentes no contexto atual, tais como: a corrupção, o superfaturamento e a constatação de obras inacabadas.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, D. M.; PEREIRA, C. S.; MACIENTE, C. **Regime Diferenciado de Contratações**: aos processos licitatórios destinados às obras e serviços de Engenharia.

ARAÚJO, D. D. **Pregão aprendendo na prática**. Rio de Janeiro: Algo a Dizer, 2006.

ARROW, K. **The limits of organization**. New York: Norton, 1974.

BARZEL, Y. **Economic analysis of property rights**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Especialistas consideram regime diferenciado avanço para licitações. In: **Câmara Notícias**, Brasília, 26 de junho de 2012a. Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/421010-ESPECIALISTAS-CONSIDERAM-REGIME-DIFERENCIADO-AVANCO-PARA-LICITACOES.html>>. Acesso em: 13 set. 2016.

_____. Câmara dos Deputados. TCU avalia bem o novo regime de contratações. In: **Câmara Notícias**, 06 de setembro de 2012b. Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/425711-TCU-AVALIA-BEM-O-NOVO-REGIME-DE-CONTRATACOES.html>>. Acesso em: 13 mar. 2016.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, 1967.

Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 15 ago. 2016.

_____. **Decreto n. 2.926, de 14 de maio de 1862**. Aprova o Regulamento para as arrematações dos serviços a cargo do Ministerio da Agricultura, Commercio e Obras Publicas. Rio de Janeiro, 1862. Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2926-14-maio-1862-555553-publicacaooriginal-74857-pe.html>>. Acesso em: 13 mar. 2016.

_____. **Decreto n. 3.555, de 08 de agosto de 2000**. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços

comuns. Brasília, 2000. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm>. Acesso em: 13 mar. 2016.

_____. **Decreto n. 3.697, de 21 de dezembro de 2000.** Regulamenta o parágrafo único do art. 2º da Medida Provisória n. 2.026-7, de 23 de novembro de 2000, que trata do pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação. Brasília, 2000. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3697.htm>. Acesso em: 13 mar. 2016.

_____. **Decreto n. 3.784, de 06 de abril de 2001.** Promove a inclusão de itens de bens de consumo e de serviços comuns na classificação a que se refere o Anexo II do Decreto n. 3.555, de 8 de agosto de 2000. Brasília, 2001. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3784.htm#art2>. Acesso em: 22 set. 2016.

_____. **Decreto n. 4.536, de 28 de janeiro de 1922.** Organiza o Código de Contabilidade da União. Rio de Janeiro, 1922. Disponível em:
<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4536-28-janeiro-1922-567786-publicacaooriginal-91144-pl.html>>. Acesso em: 13 mar. 2016.

_____. **Decreto n. 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. Brasília, 2005. Disponível em:
<https://www.comprasnet.gov.br/legislacao/decretos/de5450_2005.html>. Acesso em: 13 mar. 2016.

_____. **Decreto n. 7.581, de 11 de outubro de 2011.** Regulamenta o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, de que trata a Lei n. 12.462, de 04 de agosto de 2011. (Redação dada pelo Decreto n. 8.251, de 2014). Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7581.htm>. Acesso em: 13 mar. 2016.

_____. **Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, 1967. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De10200.htm>. Acesso em: 13 mar. 2016.

_____. **Decreto-Lei n. 2.300, de 21 de novembro de 1986.** Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências. Brasília, 1986.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2300-86.htm>. Acesso em: 13 mar. 2016.

_____. **Decreto-Lei n. 2.348, de 24 de julho de 1987**. Altera o Decreto-Lei n. 2.300, de 21 de novembro de 1986, que dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal. Brasília, 1987. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del2348.htm>. Acesso em: 13 mar. 2016.

_____. **Decreto-Lei n. 2.360, de 16 de setembro de 1987**. Altera o Decreto-Lei n. 2.300, de 21 de novembro de 1986, que dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal. Brasília, 1987. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del2360.htm>. Acesso em: 13 mar. 2016.

_____. **Lei n. 5.456, de 20 de junho de 1968**. Dispõe sobre a aplicação aos Estados e Municípios das normas relativas as licitações previstas no Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, 1968. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L5456.htm>. Acesso em: 13 mar. 2016.

_____. **Lei n. 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. Brasília, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 13 set. 2016.

_____. **Lei n. 9.986, de 18 de julho de 2000**. Dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9986.htm>. Acesso em: 13 set. 2016.

_____. **Lei n. 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. Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm>. Acesso em: 13 mar. 2016.

_____. **Lei n. 12.232, de 29 de abril de 2010.** Dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda e dá outras providências. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12232.htm>. Acesso em: 13 mar. 2016.

_____. **Lei n. 12.462, de 04 de agosto de 2011.** Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis ns. 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 n. 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei n. 9.649, de 27 de maio de 1998. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm>. Acesso em: 13 mar. 2016.

_____. **Medida Provisória n. 2.026, de 04 de maio de 2000.** Institui, no âmbito da União, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/2026.htm>. Acesso em: 13 mar. 2016.

_____. **Medida Provisória n. 2.182-18, de 23 de agosto de 2001.** Institui, no âmbito da União, 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. Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2001/2182-18.htm>. Acesso em: 13 mar. 2016.

_____. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 13 mar. 2016.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CHIAVENATO, I. **Introdução à Teoria Geral da Administração**: uma visão abrangente da moderna administração das organizações. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

COASE, R. H. The nature of the firm. **Economica**, London, v. 4, n. 16, p. 386-405, 1937.

CORAZZA, G. Ciência e método na história do pensamento econômico. **Revista de Economia**, UFPR, v. 35, n. 2, p. 1-19, 2009. Disponível em: <http://www.boletimdeconjuntura.ufpr.br/XI_ANPEC-Sul/artigos_pdf/a1/ANPEC-Sul-A1-06-ciencia_e_metodo_na_hist.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2016.

ETZIONI, Amitai. **Organizações complexas**. Rio de Janeiro: Atlas, 1967.

FERNANDES, J. U. J. **Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

FONSÊCA, M. A. R. **Pregão eletrônico**: uma análise de sua evolução histórico-legislativa e das inovações decorrentes do Decreto n. 5.450/2005. S. d. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/19827-19828-1-PB.pdf>>. Acesso em: 13 mar. 2016.

FURUBOTN, E.; RICHTER, r. **Institutions and Economic Theory**: the contriution of the New Institutional Economics. Michigan: Michigan Press, 2000.

GONDIM, A. Regras flexíveis podem esbarrar nos Tribunais. In: **Conlicitação**: com você conquistando negócios, 10 de setembro de 2012. Disponível em: <<https://portal.conlicitacao.com.br/licitacao/noticias/regras-flexiveis-podem-esbarrar-nos-tribunais/>>. Acesso em: 13 mar. 2016.

HARRISS, J., HUNTER, J.; LEWIS, C. M. (Eds.). **The new institutional economics and third world development**. New York: Routledge, 1997.

HERBERT, S. **Essays on economics and economists**. Chicago: Chicago University Press, 1995.

HOLCOMBE, R. G. **Public finance: government revenues and expenditures in the United States economy**. Flórida: Web Edition, 1999.

JOHN, G. An empirical examination of some antecedents of opportunism in a marketing channel. **Journal of Marketing Research**, v. 21, n. 3, p. 278-89, ago. 1984.

JUSTEN FILHO, M. Pregão: nova modalidade licitatória. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 221, p. 7-45, jul./ago./set. 2000.

KUPFLER, D.; HASENCLEVER, L. (Orgs.). **Economia industrial: fundamentos teóricos e práticos no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

MEIRELLES, H. L. **Licitação e contrato administrativo**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

_____. **Licitação e Contrato Administrativo**. 13 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

MONTEIRO, C. Como funciona a licitação por pregão. In: **Como Tudo Funciona**, s. d. Disponível em: <<http://empresasefinancas.hsw.uol.com.br/licitacao-pregao.htm>>. Acesso em: 13 mar. 016.

MOTTA, F. C. P.; CALDAS, M. P. (Orgs.). **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Atlas, 1997.

NORTH, D. C. **Custos de transação, instituições e desempenho econômico**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1994.

OLIVEIRA, S. L. **Sociologia das organizações: uma análise do homem e das empresas no ambiente competitivo**. São Paulo: Cengage Learning, 1999.

PALAVÉRI, M. **Pregão nas licitações municipais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PRADO, A. M. Modelos de administração pública e o rent seeking. **Revista Âmbito Jurídico**, Rio Grande, a. XVII, n. 120, jan. 2014. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14220>. Acesso em: 09 set. 2016.

PRESCOTT-ALLEN, R. **Assessing progress toward sustainability**: the system assessment meted illustrated by the wellbeing of nations. UICN, 1999.

PONDÉ, J. L. Instituições e mudança institucional: uma abordagem schumpeteriana. **Economia**, Brasília, v. 6, n. 1, p. 119-160, jan./jul. 2005. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/revista/vol6/vol6n1p119_160.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2017.

QUEIROZ, R. F. A burocracia na Sociologia compreensiva de Max Weber. **Revista de Iniciação Científica da FFC**, v. 4, n. 1, p. 52-62, 2004. Disponível em: <<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/ric/article/viewFile/70/72>>. Acesso em: 13 mar. 2016.

REK, M. Modelos de Administração Pública e reflexos na qualidade de gestão administrativa no Brasil. In: **Conteúdo Jurídico**, 02 de outubro de 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,modelos-de-administracao-publica-e-reflexos-na-qualidade-de-gestao-administrativa-no-brasil,50050.html>>. Acesso em: 13 mar. 2016.

RIBEIRO, G. L. V. **A evolução da licitação**. S. d. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/21103-21104-1-PB.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2016.

SIMON, H. A. A racionalidade do processo decisório em empresas. **Multiplic**, v. 1, n. 1, 1980.

SILVA, A. A.; BRITO, E. P. Z., Incerteza, racionalidade limitada e comportamento oportunista: um estudo na indústria brasileira. RAM – **Revista de Administração Mackenzie**, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 176-201, jan./fev. 2013. Disponível em:

<<http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/RAM/article/view/3520/3963>>. Acesso em: 13 mar. 2016.

WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999. v. 2.

WILLIAMSON, O. E. **Markets and hierarchies**: analysis and antitrust implications. New York: Free Press, 1975.

_____. **The economic institutions of capitalism**. New York: Free Press, 1985.

ZYMLER, B.; DIOS, L. C. **Regime Diferenciado de Contratação – RDC**. 2. ed. Belo Horizonte: Forum, 2013.

ANEXO

ANEXO A – ANEXO II DO DECRETO N. 3.555/2000 – CLASSIFICAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS COMUNS

Anexo II do Decreto n. 3.555/2000

CLASSIFICAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS COMUNS

BENS COMUNS

1. Bens de Consumo

- 1.1. Água mineral
- 1.2. Combustível e lubrificante
- 1.3. Gás
- 1.4. Gênero alimentício
- 1.5. Material de expediente
- 1.6. Material hospitalar, médico e de laboratório
- 1.7. Medicamentos, drogas e insumos farmacêuticos
- 1.8. Material de limpeza e conservação
- 1.9. Oxigênio
- 1.10. Uniforme

2. Bens Permanentes

- 2.1. Mobiliário
- 2.2. Equipamentos em geral, exceto bens de informática
- 2.3. Utensílios de uso geral, exceto bens de informática
- 2.4. Veículos automotivos em geral
- 2.5. Microcomputador de mesa ou portátil ("notebook"), monitor de vídeo e impressora

SERVIÇOS COMUNS

1. Serviços de Apoio Administrativo
2. Serviços de Apoio à Atividade de Informática
 - 2.1. Digitação
 - 2.2. Manutenção
3. Serviços de Assinaturas
 - 3.1. Jornal
 - 3.2. Periódico
 - 3.3. Revista
 - 3.4. Televisão via satélite
 - 3.5. Televisão a cabo
4. Serviços de Assistência
 - 4.1. Hospitalar
 - 4.2. Médica
 - 4.3. Odontológica
5. Serviços de Atividades Auxiliares
 - 5.1. Ascensorista
 - 5.2. Auxiliar de escritório
 - 5.3. Copeiro
 - 5.4. Garçom
 - 5.5. Jardineiro
 - 5.6. Mensageiro

5.7. Motorista

5.8. Secretária

5.9. Telefonista

6. Serviços de Confecção de Uniformes

7. Serviços de Copeiragem

8. Serviços de Eventos

9. Serviços de Filmagem

10. Serviços de Fotografia

11. Serviços de Gás Natural

12. Serviços de Gás Liqüefeito de Petróleo

13. Serviços Gráficos

14. Serviços de Hotelaria

15. Serviços de Jardinagem

16. Serviços de Lavanderia

17. Serviços de Limpeza e Conservação

18. Serviços de Locação de Bens Móveis

19. Serviços de Manutenção de Bens Imóveis

20. Serviços de Manutenção de Bens Móveis

21. Serviços de Remoção de Bens Móveis

22. Serviços de Microfilmagem

23. Serviços de Reprografia

24. Serviços de Seguro Saúde

25. Serviços de Degravação

26. Serviços de Tradução

27. Serviços de Telecomunicações de Dados
28. Serviços de Telecomunicações de Imagem
29. Serviços de Telecomunicações de Voz
30. Serviços de Telefonia Fixa
31. Serviços de Telefonia Móvel
32. Serviços de Transporte
33. Serviços de Vale Refeição
34. Serviços de Vigilância e Segurança Ostensiva
35. Serviços de Fornecimento de Energia Elétrica
36. Serviços de Apoio Marítimo
37. Serviço de Aperfeiçoamento, Capacitação e Treinamento.